

Hans F. Zacher

Der Sozialstaat als Prozeß

Soweit der Sozialstaat *Not abwendet*, ist dies voll nur spürbar, wenn Not oder doch die Gefahr von Not real empfunden wird. Wo das sozialstaatliche System Not langfristig vermeidet, so daß sie keine Bedrohung mehr darstellt, löst dies kaum mehr spürbare Befriedigung aus. Soweit der Sozialstaat auf *Wohlbefinden* zielt, wird auch dies nur in der Periodizität von Erwartung und Erfüllung voll wahrgenommen. Beständiges Glück hört auf, als solches empfunden zu werden. Soweit der Sozialstaat auf *Gleichheit* zielt, sind die Menschen und Situationen zu ungleich, ist die Bereitschaft zur Gleichheit zu gering, ist die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit des eigenen Vorteils zu groß und ist die Geduld, den fremden Vorteil zu ertragen, zu gering, als daß Gleichheit für sich Befriedigung schaffen könnte. Negativ formuliert heißt das, daß Sozialpolitik jedenfalls in der gegenwärtigen Gesellschaft nicht statisch sein kann, ohne aufzuhören, das Gemeinwesen zu integrieren. Positiv gewendet heißt das: der Sozialstaat ist permanente Entwicklung – oder nüchterner: ist permanente Veränderung. Er ist seinem Wesen nach Prozeß.

I. Zur Situation in der Bundesrepublik

Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland entspricht dem etwa auf folgende Weise. Das Feld unserer Gesellschaft ist besetzt mit einer unendlichen Fülle einander widersprechender Erwartungen. Die Erfüllung aller dieser Erwartungen ist nicht möglich. Sie überschritte absolut das, was die Gemeinschaft leisten kann. Darüber hinaus hindern die Widersprüche zwischen den Erwartungen, sie gleicherweise zu erfüllen. Das führt zu der Technik der partikularen Erfüllung von Teilerwartungen. Dabei wechseln die **Aspekte** der Teilhaftigkeit, die personalen und sachlichen Kriterien der Betroffenheit, ab.

Die Wirkungsweise dieser teilhaften Erfüllung ist komplex. Diejenigen, welche die erfüllte Erwartung gehegt haben, sind insoweit befriedigt. Hinsichtlich ihrer verbleibenden Erwartungen sind sie damit beschäftigt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu definieren. Gruppen mit konkurrierenden, verwandten Erwartungen sind ebenso damit befaßt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu bestimmen, darüber hinaus aber auch damit, die beobachtete Erfüllung der mit ihren Erwartungen konkurrierenden, ihnen ver-

wandten Erwartungen in die Neubestimmung ihrer Strategien einzubeziehen. Potentiell wird bei allen übrigen Gruppen die Hoffnung darauf gesteigert, daß nun die Erfüllung ihrer Erwartungen näher rückt, weil die Erfüllung von Erwartungen überhaupt exemplarisch Realität geworden ist und weil – sei es wie durch das Los, sei es kraft ausgleichender Gerechtigkeit – die nächste Erfüllung wahrscheinlich auf andere zukommt. Man kann also davon sprechen, daß die Erfüllung von Erwartungen immer drei Wirkungen erzeugt: Befriedigung, Verwirrung und Neuorientierung sowie Hoffnung.

Es drängt sich das *Bild eines Spiels* auf, in dem die Gruppen der Gesellschaft um einen großen runden Tisch sitzen: jede ihre Karten vor sich geordnet. Die Zahl der Spieler ist groß, aber doch nicht ganz unüberschaubar. Die meisten haben eine Hand voller Karten, die ihnen Chancen des Einsatzes und der Koalition gibt. Die Gewinne sind ebenso begrenzt wie die Verluste. Keiner kann den Fonds gewinnen. Das meiste muß immer bleiben für die Hoffnung der anderen und deren Erfüllung. Je gleicher die Karten nach Qualität und Quantität verteilt, je breiter die Trümpfe gestreut sind, je vielfältiger die Karten gemischt und je besser „gestückelt“ sie ausgespielt werden, desto harmonischer ist das Spiel und desto mehr vermag es doch zugleich die Spieler zu fesseln. Sticht eine der Karten, so freut das den Gewinner, gibt ihm und den anderen Anlaß zu neuen Hoffnungen und Einsätzen und verbraucht einige der Energien damit, die Ordnung der Karten und die Strategien des Spiels der neuen Situation anzupassen.

Es ist gefährlich, dafür einzelne Beispielsbereiche zu nennen. Aber der Gedanke, wie trefflich sich dieses Spiel im öffentlichen Dienst im Verlauf der Veränderungen der Besoldungsgruppen und Vergütungsgruppen, der Strukturreformen, der Neuformierung von Stellenplänen und -schlüsseln, der organisatorischen Reformen, der Veränderung von Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen usw. im stetigen Wechsel der Aspekte vollzieht, sei doch nicht unterdrückt. Ich kann es der Phantasie überlassen, weiter auszumalen, welche Einflüsse „spielfremde“ Personalien, Beziehungen, Zustände und Ereignisse haben können. Wichtig ist, daß die Spannung und das Interesse am Spiel der Nahrung durch den fortdauernden Umlauf der Erfolge und Mißerfolge bedürfen. Andernfalls gibt es früher oder später eine Schlacht um den Fonds. Es bedarf auch der Spannung durch die Ungewißheit des Erfolgs. Sonst gefährden Selbstverständlichkeit und Langeweile das Spiel.

Verlassen wir das Bild wieder. Das entscheidend Positive an diesem System ist, daß es eine – nach Streuung und Intensität – maximale Hoffnung begründet und beläßt, mit der jeweils eigenen Zielvorstellung berücksichtigt zu werden. Das schafft die Möglichkeit der Identifikation mit dem System, und das gibt ihm die Kraft der Integration. Im Gegenteil dazu wird apriorische Unmöglichkeit sozialer Erwartungen und die endgültige Enttäuschung von Hoffnung desintegrierend wirken.

Der soziale Friede etwa in der Bundesrepublik Deutschland hängt in diesem Sinn mit einer relativ optimalen Streuung der politischen Erwartungen zusammen. Komplexe, unteilbare Erwartungsbündel geschlossener Gruppen tendieren nach Sache und Trägern zu „kleinen Größen“. Und divergierende Erwartungen sind über jeweils sehr verschieden komponierte Gruppen hin breit gestreut, so daß die Fähigkeit und Bereitschaft zu wechselnden Koalitionen groß ist. So kann sich das „Umlaufverfahren“ von Erwartung und Erfüllung ohne große Brüche vollziehen. Und die Hoffnung, von dem System früher oder später begünstigt zu werden, ist breit verteilt.

II. Zu den besonderen Bedingungen demokratischer Sozialpolitik

Das entspricht allgemeinen Gesetzmäßigkeiten demokratischer Innenpolitik. Sie können hier nur in einigen für die Sozialpolitik spezifischen und wesentlichen Ausprägungen dargestellt werden.

1. Sozialpolitik-externe Gründe

Da sind zunächst die sozialpolitik-externen Gründe zu nennen. Der wichtigste Faktor ist die stetige Veränderung des genuinen Mediums des Sozialstaats: der *Wirtschaft*. Daß die Entwicklung der Wirtschaft selbst durch Maßnahmen und Fernwirkungen der Sozialpolitik mitbestimmt ist und daß Sozialpolitik nicht ohne wirtschaftliche Konsequenz denkbar ist, ist die eine Seite dieser Sache. Hier aber ist vor allem hervorzuheben, daß Sozialpolitik weitgehend eine Korrektur wirtschaftlicher Verhältnisse mit wirtschaftlichen Mitteln ist. Sie ist deshalb nicht nur – um *Roman Herzog* zu zitieren – „ressourcenabhängig“, sondern in viel weiterem Sinn ökonomisch sensibel, provoziert und bedingt. In welchem Umfang aber sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten permanent verändern, braucht hier nicht dargestellt zu werden. Angesichts der immer bewußteren staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft und der Aktivität der staatlichen Wirtschaftspolitik geht es auch nicht etwa um die einfache Beziehung der „Sozialpolitik“ zu ihrem „wirtschaftlichen Rahmen“, sondern um eine Vierecksbeziehung von Interdependenzen zwischen „Sozialpolitik“, „sozialen Verhältnissen“, „wirtschaftlichen Verhältnissen“ und „Wirtschaftspolitik“. Und sie stellt ein soziales, ökonomisches und politisches Perpetuum mobile von größter Unrast dar.

Die vielen *anderen sozialpolitik-externen Gründe* der Veränderung können hier nicht einmal aufgezählt werden. Die Bevölkerungsentwicklung gehört ebenso hierher wie die Fähigkeit und Möglichkeit zu Erziehung und beruflicher Bildung, die gesundheitlichen Verhältnisse und die Techniken und Einrichtungen für medizinische Behandlung und Pflege sowie die sozialen Attitüden in bezug hier-

auf. So haben in den letzten Jahren die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, ihre abnehmende „Sterblichkeit“ in allen Lebensabschnitten – auch um den Preis wachsender Zahlen und Zeiten von Behinderung und Pflege – und die Entwicklung und Ausbreitung neuerer und teurerer medizinischer Behandlungsmethoden das Gesicht der Sozialpolitik rasch und tiefgreifend verändert. Ähnlich wechselhaft waren und sind die Veränderungen in der Gestalt der Arbeit, in der Nachfrage nach Arbeitskraft und nach Arbeitsgelegenheit, in dem Angebot an Arbeit und in dessen Bestimmungsfaktoren, vor allem in den Systemen und Wirkungen von Erziehung und beruflicher Bildung. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt werden je für sich immer spezieller und die Gefahren des Ungleichgewichts – konkreter: der Gleichzeitigkeit von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen je anderer Ausrichtung – werden so immer größer. Das qualitative und quantitative Wie des Sich-Verfehlens von Angebot und Nachfrage an Arbeit verändert sich dabei zunehmend. Die Holprigkeit und katastrophenträchtige Unzulänglichkeit, mit der versucht wird, Bildungsplanung und Arbeitsmarkt mittels Bildungs- und Berufsplanung zu koordinieren, ist ein Indiz dafür. Oder man denke, um ein letztes Beispiel zu nennen, wie der permanente Rückgang des Anteils der Selbständigen an der Bevölkerung und die sozialen Verschiebungen innerhalb der Gruppen der Selbständigen (etwa in den freien Berufen, in Handel und Gewerbe oder in der Landwirtschaft) und zwischen ihnen und auch den Arbeitnehmern die sozialpolitische Landschaft verändern.

2. Sozialpolitik-interne Gründe

Alle diese Beispiele zeigen aber auch schon, wie fragwürdig es ist, zwischen sozialpolitik-externen und sozialpolitik-internen Gründen des Veränderungsbedürfnisses der Sozialpolitik zu unterscheiden. Auch Gesetzmäßigkeiten, die sich als typisch sozialpolitik-intern benennen lassen, durchdringen und überlagern einander. Und ihre Reihung hier kann keinen sachlogischen Anspruch im Sinn von Abfolge oder Gleichrangigkeit erheben. Nur unter diesem Vorbehalt seien im folgenden einige Beobachtungen skizziert.

a) *Die Verfeinerung der Maßstäbe, die Unendlichkeit sozialen Unbehagens und die wachsende soziale Empfindlichkeit.* Wo elementare soziale Sicherung fehlt, beherrscht die Spannung zwischen Not, Auskommen und Wohlstand den Blick. Wo elementare soziale Sicherung das Auskommen allgemein gemacht hat, wächst möglicherweise die Spannung zwischen Auskommen und Wohlstand. Jedenfalls aber werden – je länger je mehr – die Unterschiede des Auskommens in sich wahrnehmbar und kritisch, während diese vordem durch die Angst vor der Not oder infolge des Neides auf den fernen Wohlstand weniger empfunden wurden. Unterschiede innerhalb der Rentenversicherung etwa waren sicher am Ende des vorigen Jahrhunderts ein anderes Problem als heute. Das „daß“ und

„ob“ der Rentenversicherung war sehr viel wichtiger als das „wie“, dessen Diskussion heute das Feld beherrscht. Und die ungezählten Korrekturen an der Gestalt der Rentenversicherung – Erstattungszeiten, Ausfallzeiten, Zurechnungszeiten, Deckungszeiten, Nachentrichtungszeiten usw. – sind nicht allein mit den von der Rentenversicherung zu „verdauenden“ Kriegs- und Nachkriegsverhältnissen und nicht allein mit der Öffnung der Rentenversicherung vor allem für die Selbständigen zu erklären; sie müssen auch mit der im Verlauf des Sozialstaats zunehmenden sozialpolitischen Mikroskopie erklärt werden.

Sozialpolitische Problemlösungen haben im „gesunden“ Fall zwei Wirkungen. Die eine ist die befriedigende und befriedende Wirkung der Problemlösung. Die andere ist, daß die sozialen Probleme auf den nächsten Plätzen der Prioritätenliste nun die drängendsten sind (wobei der Kampf um diese Prioritätenliste ein Kriegstheater besonderer Art ist). Es zählt zu den eisernen Gesetzen der Sozialpolitik, daß jede Problemlösung die noch ungelösten Probleme zu den nun dringlicheren werden läßt. Im „kranken“ Fall des Mißlingens oder doch Verfehlens hat die soziale Problemlösung von vornherein keinen voll befriedigenden und also keinen befriedenden Effekt. Die Auseinandersetzung um ihre Korrektur konkurriert dann von vornherein mit der Lösung der „nächsten“ Probleme.

b) *Die Wahrnehmung oder Entstehung jeweils neuer Vergleichszusammenhänge.* Soziale Probleme sind äußerst selten in ein einfaches Schema einer einzigen Ungleichheit gespannt. In der Regel implizieren sie eine mehr oder minder große Vielfalt von Ungleichheiten und Gleichheiten. Und Problemlösungen selektieren in der Regel zwischen Gleichheiten, die aktualisiert, und Gleichheiten, die vernachlässigt werden, zwischen Ungleichheiten, die aufgehoben oder gemindert werden, und Ungleichheiten, die bleiben werden. Jede Steuerreform läßt das deutlich werden. Es können aber auch neue Ungleichheiten entstehen. Erst mit der Einführung der Sozialversicherung z. B. wurde es möglich, sich Ungleichbehandlungen durch sie und in ihr vorzustellen. Und jeder Schritt der sozialpolitischen Entwicklung bringt diese Gefahr neu mit sich. Z. B. hat die unternehmerische Mitbestimmung zwar die Ungleichheiten zwischen Arbeitnehmern und Anteilseignern in mitbestimmten Unternehmen in gewisser Hinsicht vermindert, zugleich aber neue Unterschiede zwischen den Arbeitnehmern und Anteilseignern jeweils in mitbestimmten und nicht mitbestimmten Unternehmen geschaffen und alte Unterschiede zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen und zwischen Arbeitnehmern und Nichtarbeitnehmern verschärft.

c) *Die Typisierung der Problemlösungen und die dynamischen Potentiale des Atypischen.* Sozialpolitik neigt dazu, zu typisieren. Das ist teils eine Folge des Bedürfnisses nach – politisch wahrnehmbarer und wirksamer – Aggregation; teils aber ist es der sozialrechtlichen Regelungstechnik inhärent.

Diese der Regelungstechnik inhärenten Gründe haben eine bestimmte Aus-

prägung im Rechtsstaat, der sozialpolitische Lösungen unter die Gewähr des Rechts stellen will und dafür möglichst klarer Tatbestände bedarf. Und diese Tatbestandlichkeit erweist sich gegenüber der Vielfalt des Lebens als typisierende Konzentration und Selektion. Soziale Sicherung hat darüber hinaus aber eine eigene, ihr innewohnende Tendenz zur Typisierung. Je mehr sie sich auf Typisches konzentriert, desto „sicherer“ kann „soziale Sicherheit“ sein. Je mehr sie – immer unter dem natürlichen Vorbehalt beschränkter Ressourcen – auch alles Atypische, Individuelle aufzunehmen sucht, desto „unsicherer“ wird sie. Zwischen den Traditionen von Sozialversicherung und Rechtsstaatlichkeit besteht hier eine enge Verbindung. Man denke nur daran, mit welcher Stringenz das Sozialversicherungsrecht auf das Typische gerichtet ist und die Leistungen dem atypisch Bedürftigen, aber nicht Berechtigten, ebenso vorenthält wie es die Leistungen dem atypisch nicht Bedürftigen, aber gleichwohl Berechtigten gewährt. Aber dieser Stil ist nicht auf die Sozialversicherung beschränkt. Auch die „Veredelung“ der Fürsorge zur Sozialhilfe etwa vollzog sich nicht zuletzt durch den Ausbau der Typisierung.

Typisierung geschieht vor allem durch die Formulierung typischer sozialer Notlagen, für die standardisierte Abhilfe vorgekehrt wird, und gegen die, wenn möglich, kollektiv und institutionell vorgesorgt wird – wie vor allem hinsichtlich der klassischen sozialen Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters usw. Typisierung geschieht andererseits durch Gruppenbildung, historisch in singulärer Weise z. B. hinsichtlich der Arbeitnehmer. Und nicht selten, vor allem im Bereich vorsorgender sozialer Sicherung, verbinden sich beide Methoden der Typisierung, wie in der Versicherung der Arbeiter gegen die Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters und des Arbeitsunfalls durch die deutsche und österreichische Sozialversicherungsgesetzgebung des späten 19. Jahrhunderts. Die Anerkennung eines „sozialen Risikos“ als Gegenstand vorheriger Vorsorge und nachgängiger Kompensation ist ein Vorgang rechtlicher und sozialer Institutionalisierung, dessen Bedeutung nicht hoch genug veranschlagt werden kann. Sie setzt einen komplexen Prozeß in Gang. Sie impliziert eine Selektion zwischen Erwartungen – nämlich solchen Erwartungen, deren Enttäuschung durch öffentliche Leistung kompensiert wird, und solchen Erwartungen, mit deren Enttäuschung der einzelne und seine Familie sich selbst überlassen bleiben. Und sie verbindet die Möglichkeit der Enttäuschung mit dem Kalkül der Kompensation, die nie identisch sein kann mit dem Ausbleiben der Enttäuschung, und welche unzulänglich, adäquat oder letztlich selbst erwünschter Vorteil sein kann.

Derzeit liegt etwa das Beispiel „Arbeitslosigkeit“ auf der Hand. Arbeitslosenversicherung impliziert die Anerkennung des Gutes „Beschäftigung“ für die Beschäftigten im Intervall zwischen zwei Beschäftigungen. Und Voraussetzungen, Zuschnitt und Einschätzungen der Kompensation sind von tiefgreifender Be-

deutung nicht nur für die soziale Lage im Risikofall, sondern schon für das Maß der Angst vor dem Risikofall, für die – möglicherweise auch mißbräuchliche – subjektive Bereitschaft zum Risikofall und für die allgemeine und individuelle Einschätzung des Gutes Beschäftigung selbst. Hier zeigt sich, wie vielfältig – vor- und nachwirkend, objektiv und subjektiv, für Betroffene, Dritte und Allgemeinheit – der Schutz gegen ein soziales Risiko dieses und sein soziales, ökonomisches und psychisches Umfeld verändert. Selbst das Phänomen Verbrechen wird für Verbrecher, Opfer und Dritte verändert, indem den Opfern eine öffentliche Entschädigung zugesagt wird.

Dies für einzelne soziale Risiken und Notlagen weiter zu verfolgen, ist hier nicht der Ort. Hier kann es nur darum gehen, die eminente Bedeutung sichtbar zu machen, die es für das ganze Sozial- und Rechtsleben hat, wenn gegen ein „soziales Risiko“ vorsorgend und kompensierend vorgekehrt wird. Die sozial- und rechtspolitische Konstitution solcher „sozialer Risiken“ und analoger typischer Notlagen ist der unvermeidliche Weg sozialer Sicherung, zumal sozialer Sicherung im Rechtsstaat. Diese typisierende Abhilfe aber verändert die Nöte selbst und schafft zusammen mit den sozialen Vorkehrungen gegen sie eine neue soziale Normalität.

Typisierung zeigt sich in der Sozialpolitik aber auch dort, wo nicht soziale und rechtliche Sicherheit angestrebt wird und die Techniken des Rechts zurücktreten. Das eindrucksvollste Beispiel ist ein so sehr auf personale Leistung angewiesener und auf personale Hilfe zielender und also rechtlicher Steuerung und Kontrolle schwer zugänglicher Bereich wie die Sozialarbeit. Sozialarbeit ist im historischen Verlauf zunächst immer unspezifische, konkrete, den Bedürfnissen folgende Abhilfe gegen private und gesellschaftliche Insuffizienzen. Gleichwohl tendiert sie dazu, sich zu typisieren (und entsprechend zu professionalisieren): in Richtung auf Kinder-, Jugend- oder auch Altenarbeit, auf Gefangenen-, Entlassenen- und Bewährungsarbeit, auf Heime, auf gewisse Randgruppen usw. Ein stets relativ orientierungsarmer, ungesicherter „Schild“ allgemeiner Sozialarbeit wird immer weiter vorangetrieben gegen die noch nicht typisierend begriffenen und regulierten Nöte in einer Gesellschaft, während sich im „Schacht“ dahinter typisierte, speziellere Sozialarbeit ausbildet.

Typisierung ist also ein umfassend verbreitetes und doch auch wieder in sich vielfältiges Charakteristikum der Sozialpolitik. Typisierung bewirkt, daß die Problempotentiale des Atypischen verdrängt werden. Ihr Ausscheiden erscheint zunächst durch die Priorität des Typischen und Typisierten legitimiert. Über kurz oder lang wird diese Vernachlässigung jedoch in Frage gestellt: z. B. weil die Selektion nicht auf sachlicher Dringlichkeit, sondern auf der Machbarkeit der typisierenden Lösung beruhte, so daß die Ungleichbehandlung von Gleichem sichtbar wird oder doch behauptet werden kann; oder weil die – typisierende – Lösung des Problems wirklich die Energien frei machte, um sich dem

Ungelösten zuzuwenden, zumal die ungelösten Probleme für die Politik wichtige Reserven an Klientel bereithalten; oder einfach weil die allgemeine „Sauberkeit“ die bleibenden „Flecken“ schmerzlicher hervortreten läßt.

Immer wieder also zeigt sich diese revolvierende Dynamik: Sozialpolitik geschieht durch Typisierung; die Typisierung führt zur Spannung zwischen dem Eingeschlossenen und dem Ausgeschlossenen; und die Spannung drängt zu neuen Typen, zur Umbildung der alten oder zu einer Verallgemeinerung, wenn nicht Auflösung der Typen, die wohl unverzüglich wieder das Bedürfnis neuer Typisierung auslöst. Im großen erkennen wir diese Phänomene wieder in der Dialektik zwischen der „alten sozialen Frage“, der Arbeiterfrage, und der „neuen sozialen Frage“ – genauer: der Fülle der immer „neuen sozialen Fragen“ –, in der Dialektik zwischen der Hebung und Ausbreitung allgemeinen Wohlstands und dem Wandel und der Neubildung von Randgruppen oder auch in dem in vielen „westlichen“ Ländern zu beobachtenden neuen Aufkommen der „Armuts“-Frage gerade dann, wenn die Sozialpolitik gewisse Grade befriedigender Entwicklung erreicht zu haben scheint.

Damit stoßen wir auf ein verwandtes, gleichwohl nicht identisches Phänomen, das hier als tendenzieller „Zentrismus“ aller Sozialpolitik bezeichnet werden soll. Gemeint ist damit folgendes. Aus vielerlei Gründen zielt Sozialpolitik darauf, durchschnittliche Lebensmuster zu ermöglichen und auszubreiten. „Westliche“ Sozialpolitik zielt in diesem Sinn auf (klein-)bürgerliche Lebensmuster. (Und selbst der osteuropäische Kommunismus verfährt hinsichtlich der privaten Lebensumstände ähnlich.) Selbst wenn der Impuls sozialer Schritte vom Elend und von der Peripherie der Gesellschaft kommt, liegt die Korrektur darin, zur Mitte hinzuführen. Der Mitte zuzugehören wird dann zum Besitzstand, zum Rechtsgut. Und die neue Peripherie, das neue Elend „unten“ und „draußen“, haben zunächst den Richtigkeitsanspruch eines Systems gegen sich, das mit der Absicht etabliert wurde, Peripherie, „unten“ und „draußen“, zu absorbieren. Außer den Eigengesetzlichkeiten der Sozialpolitik hat dieses auch Gründe, die etwa mit dem Bedürfnis der Gesellschaften zusammenhängen, sich mittels der Außenseiter – genauer: mittels ihrer Extraposition – zu integrieren. Sozialpolitik „für das Volk“ aber ist in ganz besonderer Weise auf diesen „Zentrismus“ festgelegt. Nicht die Randgruppe, nicht der Außenseiter entscheiden über Hinnahme und Unterstützung von Regimen, sondern die Mehrheit, die Masse. In den „formalen“ Demokratien folgt dieser „Zentrismus“ der „Zentralfigur“ des Grenz wählers. Gehört dieser, wie in der Bundesrepublik und wohl meistens, auch sozial der „Mitte“ an, bekräftigt dies den natürlichen „Zentrismus“ der Sozialpolitik.

Jedenfalls vollzieht sich Sozialpolitik auch in diesem Sinn in einer pulsierenden Bewegung. Erreicht die Spannung zwischen Wohlstand und Besitzstand einer sozialen „Mitte“ und Bedürfnissen und Nöten von Unterschichten und

Randgruppen ein gewisses Maß, so wird versucht, die „Mitte“ zu erweitern. Randgruppen und Unterschichten werden absorbiert, einbezogen, im ungünstigsten Fall jedenfalls wahrgenommen und betreut. Die Korrektur setzt zunächst die Spannung herab, um gerade dadurch aber die neue Entwicklung kritischer Potentiale und Spannungen zu ermöglichen, wenn nicht zu begünstigen.

d) *Die Unendlichkeit und Widersprüchlichkeit der Erwartungen und die Endlichkeit harmonischer Erfüllung.* Sozialstaatliche Politik steht vor zwei elementaren Hindernissen. Erstens: Sachschau, Wertungen und Lösungsmodelle verschiedener Gruppen oder politischer Richtungen für identische oder einander berührende Probleme können einander ausschließen und schließen einander weithin aus. Zweitens: Die maximale Erfüllung aller Forderungen überschreite das Maß des Verteilbaren. Wir kennen diese Schwierigkeit schon als allgemeines Problem demokratischer Innenpolitik. Dem Sozialstaat aber stellen sich diese Hindernisse mit größter Härte entgegen. Erstens, weil er als ein Staat von Verteilung und Umverteilung in besonderer Weise an der Kette der Ressourcen liegt. Zweitens, weil Divergenzen über Muster der Sozialpolitik weithin Divergenzen potentiell auch über die Lebensmuster und Daseins- und Verhaltensspielräume eines jeden einzelnen sind. So steht der Sozialstaat auch mit besonderer Not vor der Alternative zwischen der endgültigen Privilegierung der Interessen und Leitbilder eines Teils zu Lasten des anderen und der umlaufenden Berücksichtigung immer wieder verschiedener Gruppen. Es ist auch die Alternative zwischen endgültiger „Besitzeinweisung“ der einen und endgültiger Enttäuschung der anderen einerseits und der Fluktuation von Forderung, Erwartung, Erfüllung und Enttäuschung andererseits. Wohin die Entscheidung gehen muß, erscheint offensichtlich. Dort desintegrieren Erfüllung und Enttäuschung. Hier integrieren Erfüllung und Hoffnung eine „offene Gesellschaft“. Je stärker die Prinzipien der Aggregation der befriedigten, enttäuschten und neu erwartenden Gruppen variieren, desto weniger bilden und bekämpfen sich „Klassen“. Und je weniger sich die Gesellschaft durch harte und dauernde Grenzen und Gegensätze – wie sie für „Klassen“ typisch sind – gliedert, desto reibungsärmer und befriedender laufen Erfüllung, Enttäuschung und Hoffnung um.

Ein freiheitlicher Sozialstaat, der nicht etwa ein Staat der Arbeiterklasse oder ein Staat korrumpierender Verteidigung von Privilegien ist, muß sich also dem Bild nähern, das oben als konsequente Rundum-Befriedigung divergierender politischer Erwartungen skizziert wurde. Und die Qualität eines freiheitlichen Sozialstaats kann daran gemessen werden, wie klein die Minderheit ist, deren Erwartung auf Freiheit von Not, auf Milderung von Abhängigkeit und auf Angleichung des Wohlstands endgültig enttäuscht wird.

e) *Die anthropologische Unmöglichkeit eines statischen Sozialstaats.* Alle diese Überlegungen münden schließlich in der Erkenntnis, daß es dem Menschen nicht

gegeben ist, in einem endgültigen irdischen Zustand seine Erfüllung zu finden. Dazu bleibt nicht nur zuviel Leid in jeder – auch der besten – menschlichen Gesellschaft. Dazu bleibt nicht nur zu viel Last, Gleichsetzung und Ungleichsetzung zu anderen zu ertragen. Dazu ist der Mensch zu sehr gegen das Endgültige angelegt – sicher gegen die Endgültigkeit komplex unvollkommener Lagen, aber selbst gegen das endgültige Gute, das mit seiner Endgültigkeit an Wert und Wahrnehmbarkeit verliert.

Wäre der Sozialstaat das fertige und unveränderliche „Haus am Ende des Weges“, in das die Gesellschaft geführt werden soll, um dort immer zu bleiben, so wäre er ein Gefängnis – allenfalls ein goldener Käfig. Wer wollte schon je entscheiden, daß das „große Ziel“ erreicht ist? Wann ist vorstellbar, daß alle oder doch fast alle sagen: das ist der Platz, den wir gesucht haben? Aber unterstellt, das Volk würde einmal einmütig das „große Ziel“, das „Haus am Ende des Weges“, erkennen, was wäre die Folge? Nichts anderes ist vorstellbar, als daß, darin angekommen, die Gesellschaft endlich doch anfinde, Befreiung und Ausbruch zu wünschen – sicher nicht alle, aber doch viele genug. Der Sozialstaat muß Weg und Fata Morgana bleiben. Kein Sozialstaat kann die Lage aller so gestalten, daß nicht viele Veränderung wünschen würden. Und jeder Sozialstaat, der sich als endgültig betrachtet, muß zum Unterdrücker des Wunsches nach Veränderung werden.

In diesem Sinn ist Sozialstaat nicht nur, wie etwa *Peter Badura* gesagt hat, die stetige Aufgabe der Annäherung an das Ziel von weniger Not und mehr Gleichheit. In diesem Sinn ist Sozialstaat nicht nur „Fortschritt“ im Sinn von Verbesserung. In diesem Sinn ist Sozialstaat letztlich sogar *Offenheit um der Zukunft willen, Prozeß um der Veränderbarkeit willen*. Sozialpolitik kann sich nicht erfüllen, nur verwandeln – so auch der Sozialstaat.

III. Der Prozeßcharakter des Sozialstaats und die katholische Soziallehre

Was nun bedeutet der Prozeßcharakter des Sozialstaats für die katholische Soziallehre? Daß dies das Thema zumindest eines weiteren Beitrags wäre, ist offensichtlich. Auf einige Andeutungen soll aber nicht verzichtet werden.

1. Konstante und Variable in der katholischen Soziallehre

Zunächst einmal ist es ein Grund mehr, sich mit den vielfältigen Schwierigkeiten auseinanderzusetzen, welche die katholische Soziallehre damit hat, Konstanten und Variable, abstraktes Prinzip und konkrete Lösung um Sein und Sollen auseinanderzuhalten. *Anton Burghardt* etwa hat einige dieser Schwierigkeiten in seinem Beitrag über „Katholische Soziallehre, Anmerkungen zu ihren Konstanten und Variablen“ in der Festschrift zum 85. Geburtstag von Johannes

Meßner (1976) beschrieben. Diese Schwierigkeiten erscheinen nunmehr um eine vermehrt. Der Wandel der Verhältnisse ist nicht nur etwas, was von der katholischen Soziallehre wahrgenommen und hingenommen werden muß. Der Wandel der Verhältnisse ist auch nicht nur das notwendige Stück Veränderung vom gegebenen Zustand zum Ziel hin. Der Wandel der Verhältnisse muß als ein immanentes Gesetz der Sozialpolitik vorausgesetzt, entfaltet und integriert werden. Sozialpolitik wirkt im Wandel und durch Wandel. Das gilt als Seins-Interpretation ebenso wie als Sollens-Norm.

Katholische Soziallehre wird gemeinhin als etwas verstanden, was hierarchisch absteigt von festen, spezifisch christlichen oder naturrechtlich gewissen Normen des höchsten Rangs zu deren Anwendung auf die konkreten Verhältnisse. Wenn nun der Wandel ein positives sozialpolitisches Prinzip ist, weil Vollkommenheit nicht Sache dieser Welt ist und weil die Abfolge unvollkommener Lösungen die Lasten der Unvollkommenheit erträglicher macht als das Beharren auf einer Lösung, kann das nicht ohne Folgen sein für die Deduktion vom „Ewigen“ zum „Irdischen“. Sie wird, indem sie sich in dynamischen Medien vollziehen und auf Dynamik zielen muß, schwieriger und weniger sicher, die oft ersehnte systematische Ganzheit wird im Konkreten aus einem Grund mehr unmöglich. Das historisch und sachlich *Partikulare der Situation* tritt in den Vordergrund.

2. „Demokratisierung“ der katholischen Soziallehre

In diesem Zusammenhang ist auch die Notwendigkeit zu sehen, die katholische Soziallehre in der Sache zu demokratisieren, auf die Herrschaft „für das Volk“ als einer tatsächlichen Regel einzurichten. Von ihren Anfängen her geht die katholische Soziallehre davon aus, daß – erstens – Politik von den Herrschenden ohne Zustimmung der Beherrschten verfügt werden kann und daß – zweitens – Sozialpolitik ein möglicher, kein selbstverständlicher und ein zu oft vernachlässigter Inhalt der Herrschaft ist. Gerade darin sind mittlerweile wesentliche Veränderungen eingetreten. Herrschaft bedarf weitgehend zumindest der Hinnahme der Beherrschten, und diese Hinnahme ist weitgehend eine Funktion der Sozialpolitik – bis hin zu jener Durchdringung von Sozialstaat und Demokratie, die fast schon Austauschbarkeit ist. Sozialpolitik muß unter diesen Bedingungen die Kraft haben, das Gemeinwesen zu integrieren. Es genügt nicht, eine „richtige“ Sozialpolitik zu kennen; es ist notwendig, die Sozialpolitik zu kennen und anzubieten, welche hinreichend den Konsens der Beherrschten finden kann. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei hinzugefügt, daß weder das Regieren noch die sachkundige und sittliche Beratung der Herrschenden und Beherrschten dadurch zu einer Funktion der Meinungsumfrage wird. Vielmehr setzt diese soziale Integration Aussage und Mut der Einsichtigen ebenso voraus wie das Wagnis der Führung durch die Vorgabe des Ziels.

3. Die aktuelle Nachfrage nach der katholischen Soziallehre und deren Veränderung

Die derzeit so oft beobachtete steigende Nachfrage weniger nach „einer katholischen Soziallehre“ als nach konkreten Aussagen, ja Entscheidungen derselben, erwächst nur allzu häufig aus der oben skizzierten Unklarheit darüber, ob und mit welcher Autorität katholische Soziallehre Unveränderliches oder Veränderliches, Abstraktes oder Konkretes aussagt, ob sie Sollen vom Sein herleitet oder Sein vom Sollen her kritisiert, ob sie Sozialpolitik dekretiert oder die soziale Verantwortung des Menschen für den Menschen aufzeigt. Diese katholische Soziallehre erscheint vielen – Politikern, Interessenten und Interessierten und sich verantwortlich Fühlenden – ganz pragmatisch als ein Reservoir von Ideen und Energien, teils um künftige Entwicklungen der Sozialpolitik zu tragen, teils auch um sie zu hemmen oder sie zu verhindern. Ihre Hoffnung geht auf geschlossene, konkrete und verbindliche Handlungsanweisung. Das ist zwar kaum das, was katholische Soziallehre im Sinn kirchenamtlicher Äußerungen und qualifizierter Wissenschaft wirklich meint und sagt. Aber es entspricht einer verbreiteten historischen Erfahrung katholischer Soziallehre. *Walter Kerber* (Katholische Soziallehre, in: Demokratische Gesellschaft, Konsens und Konflikt; Geschichte und Staat 194/195, 1975, 575) umschreibt diese Erfahrung als „das Mißverständnis . . ., die kirchenamtliche Gesellschaftslehre sei ein Totalmodell der Gesellschaft, aus dem sich für alle wirklich bedeutsamen Fragen eindeutig Antworten ableiten ließen“. Dieses Mißverständnis läßt es Politikern und allen sonst Engagierten verlockend erscheinen, mit dem Ruf nach der katholischen Soziallehre mit einem Schlag sowohl die Artikulationskraft der theologischen und paratheologischen Literatur als auch die Autorität von Papst, Bischöfen und Synoden, als auch – darin besonders unrealistisch – den Gehorsam des Kirchenvolks für sich aktivieren zu können.

Katholische Soziallehre, die sich in dieser Weise in Anspruch nehmen läßt, läuft Gefahr, zwischen zwei unvereinbaren Prinzipien zu zerbrechen. Das eine Prinzip ist das, nach dem sie in Anspruch genommen wird und von dem ihre Vertreter schlimmstenfalls auch selbst ausgehen und das *Herman Josef Wallraff* (Katholische Soziallehre – Leitideen der Entwicklung? 1965, 23) so formuliert, daß die katholische Soziallehre „von Außenstehenden den philosophisch-generellen, den von aller Geschichte unabhängigen Leitbildern zugezählt wird. Der Mensch bleibt Mensch. So steht es im wesentlichen ein für alle Male fest, was human und sozial ist und was nicht.“ Das andere, damit unvereinbare Prinzip ist eben das Gesetz des Sozialstaats, sich verändern zu müssen. Je konkreter und verbindlicher zugleich katholische Soziallehre als solche – katholisch-kirchliche – sein will, desto mehr wird sie in der Mühle der sozialstaatlichen Prozesse zermahlen.

4. Die aktuelle Verantwortung der Christen im Sozialstaat

Das heißt nun aber nicht, daß sich der Christ aus dem sozialstaatlichen Prozeß zurückziehen könnte und dürfte. Die Unvermeidbarkeit, ja Wünschbarkeit der permanenten sozialpolitischen Veränderung sagt nicht, daß dieser Prozeß von sich aus alles Notwendige, Richtige und Gute bewirkt und daß er nichts Schutzbedürftiges gefährdet oder zertritt, daß die Veränderung wirklich eine Veränderung zum Besseren ist.

Hier aus dem Anruf, der Kraft und der Wegweisung des Evangeliums heraus mitzuwirken, ist die Verantwortung des Christen. Aber darin ist er zuerst als einzelner gefordert. Es ist die unbestreitbare Aufgabe der Kirche, ihm das zu sagen. Das Problem aber ist, inwieweit die Institutionen der Kirche den einzelnen darin vertreten oder anweisen können. Das ist ein altes Thema, das hier nicht aufgegriffen werden kann. Nur die Konsequenz aus dem Verständnis des Sozialstaats als eines permanenten Prozesses sei aufgezeigt.

In dem Maß, in dem der Sozialstaat als Entwicklung verstanden werden muß, nimmt nicht nur die Möglichkeit ab, eine gleichermaßen bleibende, umfassende konkrete und verbindliche Lehre zu formulieren, wie der Sozialstaat aussehen soll. Vielmehr nimmt zugleich die Notwendigkeit zu, aus Geist und Kraft des Evangeliums in der Fülle der konkreten Ereignisse zu handeln, in denen sich dieser sozialstaatliche Prozeß vollzieht. Und hierin ist der einzelne, sind seine Kompetenz, seine Erfahrung, sein Erlebnis der Situation, seine Präsenz im Geschehen, seine Möglichkeiten des Handelns und sein persönlicher Einsatz unvertretbar.

Das Salz, das diese Erde braucht, werden die Christen auch im sozialstaatlichen Prozeß sein, wenn sie der Welt Brüder und Propheten sind, wenn sie als Brüder die Liebe tun und als Propheten die Wahrheit sagen. Es gibt kein wichtigeres Ziel einer katholischen Soziallehre, als dem Christen diesen Auftrag zu zeigen. Und es gibt keinen wirkungsvolleren Weg, das Evangelium im sozialstaatlichen Prozeß gegenwärtig zu machen. Um es noch kürzer zu sagen: Die Kirche schuldet dem Sozialstaat Menschen, nicht eine Sozialpolitik.