

Hans F. Zacher

Die Dilemmata des Wohlfahrtsstaats

Das Wichtigste, was es über den Wohlfahrtsstaat zu wissen gibt, ist dies: daß es ein umfassendes, kohärentes Wissen über den Wohlfahrtsstaat nicht gibt; daß es unendlich schwierig, ja utopisch erscheint, ein solches Wissen zu erarbeiten; daß es aber auch nicht gewollt ist – weder gesamtgesellschaftlich noch politisch. Was für ein Widerspruch: Eine Gesellschaft, die so sehr auf die Wissenschaft vertraut, die so sehr auf Rationalität eingeschworen ist, will das für etwas, was ihr so wichtig ist wie der Wohlfahrtsstaat, nicht gelten lassen. Man hat sich in seinem Behagen am Wohlfahrtsstaat ebenso eingerichtet wie in seinem Unbehagen an ihm. Und man hat es nicht gern, durch die Ansprüche methodischer, systematischer Erkenntnis gestört zu werden.

Die Frage nach der Rationalität des Wohlfahrtsstaats

Gewiß gibt es viel wissenschaftlich Erforschtes, Geschriebenes und Gesagtes auch zum Wohlfahrtsstaat. Aber die Arbeiten der Wissenschaft haben doch immer nur Fragmentarisches und Spezifisches, zumeist mit vielen Vorbehalten, jedenfalls mit beliebig offenen Flanken hervorgebracht. Ist das so mit dem grünen Holz der Wissenschaft, so ist es auf seine Weise mit der Praxis nicht anders. Sie hat ihr Wissen über die Wirklichkeit und ihre Kunstregeln, die Wirklichkeit zu beeinflussen. Aber auch ihr Wissen ist punktuell, selektiv, essayistisch, wie auch immer begrenzt. Schon der Versuch, durch übergreifende kompetente Diskussion die Annäherung an gültige Befunde und Urteile zu erlernen, fehlt.

Man vergleiche etwa die Potentiale der wirtschaftspolitischen Diskussion mit denen der Sozialpolitik. Auf der Seite der Wirtschaftspolitik: Eine breit ausgebau- te universitäre Wissenschaft und die Expertise der Unternehmen und Verbände stehen einem hochrangigen integrierenden System aus Bundesbank, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den sogenannten „führenden“ Wirtschaftsforschungsinstituten und einem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft gegenüber. Auf der Seite der Sozialpolitik: eine spärliche universitäre Wissenschaft, die Fachhochschulen, ver- einzelle Forschungsinstitute, die sehr ungleiche Expertise der Verbände, keine einzige Institution von Rang und zugleich allgemeinem Auftrag. Dieses Szenario muß als Beispiel hier genügen.

Was dennoch entstand, war eine *spezifische Kultur begrenzter Rationalität*: von

Zahlenwerken und Regierungsberichten, von Analysen und Empfehlungen, von Aufsätzen, Monographien und Lehrbüchern. Typisch vor allem die Sammelwerke, die um Gemeinsamkeiten des Systems und des Ertrags herumkommen. Mit dieser begrenzten Rationalität machte die Diskussion über den Wohlfahrtsstaat ihren Frieden mit dem Rationalitätsanspruch der Zeit. Das vitale Gebrodel von Vorurteilen und Urteilen, von Gefühlen und Meinungen über den Wohlfahrtsstaat ist mit dieser begrenzten Rationalität durchaus vereinbar. Sie fügt sich gut in die Dominanz der Interessen und der Leitbilder der einzelnen und der Gruppen ein. Sei es, daß die Träger dieser Interessen und Leitbilder redlich oder realistisch genug sind, um das Richtige, das Mögliche, das Sinnvolle nachzufragen. Sei es, daß sie geschickt genug sind, um einzusetzen, was ihren Zielen dient, und beiseite zu schieben, was sie in Frage stellt.

Eine gesamthafte Rationalität des Wohlfahrtsstaats aber wird nicht vermißt. Nicht nur deshalb, weil sie die Autonomie der Interessen und Leitbilder beschränken könnte. Nein, auch aus einem viel unschuldigeren Grund, der es aller Absicht leicht macht, sich dahinter zu verbergen. Die Idee gesamthafter Rationalität ist mit *Selbstverständlichkeiten* schon besetzt. Der Wohlfahrtsstaat ist uns zugewachsen als etwas, was sich aus sich heraus versteht: aus seiner geschichtlichen Entwicklung; aus Normen, die ihm – wie die „Gerechtigkeit“ – vorausliegen; schließlich aus dem verfassungsstaatlichen Konzept des sozialen und demokratischen Rechts- und Bundesstaats.

In der Tat sind das wesentliche Zugänge, um den Wohlfahrtsstaat zu verstehen. Aber sie erübrigen nicht die Frage nach der eigenen Rationalität des Wohlfahrtsstaats. Und sie beantworten sie nicht. Im Gegenteil: Diese Zugänge werfen selbst wieder die Frage nach der Rationalität des Wohlfahrtsstaats auf. Die Zweifel am rechten Weg des Wohlfahrtsstaats, die Gefahren, die im Wohlfahrtsstaat geschehen werden, und die Gefahren, die ihn bedrohen, sind viel zu groß, als daß es damit sein Bewenden haben dürfte.

Zwischenbemerkung

Damit ist der weitere Weg der Überlegungen vorgezeichnet. Zuerst sind das historische, das normative und das verfassungsstaatliche Konzept des Wohlfahrtsstaats zu begehen. Und dann ist zu fragen, was geschehen kann, um die Rationalität des Wohlfahrtsstaats über sie hinauszuführen.

Ehe wir uns dem zuwenden, ist eine Zwischenbemerkung angebracht. Sie betrifft eine *terminologische Frage*. Ich rede vom „Wohlfahrtsstaat“. Nur im Zusammenhang mit dem verfassungsstaatlichen Konzept rede ich auch vom „Sozialstaat“. Was bedeutet das? Dazu nur Weniges: Das Verhältnis der beiden Ausdrücke zueinander schwankte in der Geschichte – selbst noch in der Geschichte der

Bundesrepublik. Heute kann gesagt werden, daß sie im wesentlichen dasselbe bedeuten. In den Zusammenhängen freilich bestehen Unterschiede. „Wohlfahrtsstaat“ ist der vorrechtliche, politische, auch der internationale Ausdruck – die Eindeutschung des „welfare state“. „Sozialstaat“ ist der normative, verfassungstaugliche, deshalb auch eher nationale Ausdruck. Er ist ein Gewächs des deutschen Sprachraums. Aber sonst ist das Spiel der Interpretationen zwischen beiden Ausdrücken heute nur wenig weiter als die Vielfalt der Interpretationen eines jeden von ihnen.

Die bestimmende und irritierende Bedeutung der historischen Entwicklung

Fragen wir nun also nach dem historischen Wesen des Wohlfahrtsstaats. Als der Wohlfahrtsstaat – in ersten Spuren vom späten 18. Jahrhundert an – in die Geschichte eintrat, war er mitnichten ein apriorisches Konzept. Vielleicht in einzelnen Köpfen. Aber nicht als ein reelles politisches Potential. Erst nachdem die Armenfrage durch die Fürsorgegesetzgebung eine erste Antwort gefunden hatte, nachdem die Arbeiterfrage durch die Anfänge des Arbeiterschutzes und vor allem dann, in der Zeit Bismarcks, durch die Sozialversicherung ihrerseits erste nachhaltige Antworten fand, wurde spürbar, daß dieser Staat eine neue Qualität gefunden hatte. Und das *Bild jener Anfänge* verband sich mit dieser „sozialen“ Qualität des Staats.

Zugleich wurde das *Gesetz seiner weiteren Entwicklung* sichtbar. Die Realitäten, die entstanden waren, bildeten eine neue Landschaft; und die Politik hatte sich darin zurechtzufinden. Es begann, was man später als Pfadabhängigkeit bezeichnen sollte. Das Gewordene lieferte wichtige Muster für das, was da noch werden sollte. Aber auch Kritik konnte sich nur verwirklichen, indem sie über das Gewordene hinaus voranschritt. Das Gewordene selbst aber erschien von Anfang an ebenso unwiderruflich wie die neue Qualität des Staats selbst. Die „soziale Errungenschaft“ wurde zu einem Beharrungstitel von größter Wirkmächtigkeit. Dieses Entwicklungsgesetz blieb dem Wohlfahrtsstaat wesentlich. Er ist ständig unterwegs, sich weiter zu entfalten: sei es aus der Konsequenz der verwirklichten Ansätze heraus; sei es aus der kritischen Sicht alternativer Ansätze. Und er weigert sich, seine zurückliegenden „Errungenschaften“ in Frage zu stellen. So geschieht die Entfaltung des Wohlfahrtsstaats fast ein Jahrhundert lang durch die Verbesserung, Ausweitung und Ergänzung der bestehenden Lösungen.

In der Sache waren jenen Anfängen enge Grenzen ebenso wesentlich wie selbstverständlich: Es ging um *Ausnahmen*. Die Gruppen, denen der Wohlfahrtsstaat half, waren Benachteiligte. Die Leistungen, die er gewährte, orientierten sich an der Subnormalität: als Hilfe in der *Subnormalität* oder als Schutz vor der Subnormalität. Vom Ersten Weltkrieg an wurden neue Themen aufgegriffen: Opfer

des Krieges; Mieter und Pächter; Jugendliche, Mütter usw. Aber der Wohlfahrtsstaat blieb bei dem Gesetz seiner Anfänge: Er blieb Ausnahme. Die Zeit nach 1945 relativierte diese Ansätze. Zwar war die Not groß. Viele neue Gruppen waren betroffen. Aber die Not war auch allgemein. Und die neu betroffenen Gruppen und die Nöte verliefen quer durch alle herkömmlichen Schichtungen der Gesellschaft.

In der Bundesrepublik weitete sich die Fortschreibung der alten Ansätze des Wohlfahrtsstaats zu einem Prozeß der Vervollkommnung. Immer neue soziale Lagen wurden sozial abgesichert: von der Ausbildungsförderung bis zum Lohnausfall beim Konkurs. Immer neue Personengruppen wurden in den Schutz einbezogen: von den Landwirten bis zu den Künstlern. Immer mehr Leistungen wurden verbessert: Sozialhilfe und Arbeitsförderung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Versorgungsbezüge. Zugleich aber wuchs die allgemeine Bereitschaft, vom Wohlfahrtsstaat zu nehmen, was man von ihm bekommen kann. Indem er so immer *allgemeiner* wurde, löste sich der Wohlfahrtsstaat auch aus seiner Bindung an die Subnormalität: an die Hilfe gegen die Subnormalität. Er kulti- vierte die *Normalität*. Die Politik brachte es auf den Punkt: der späte Konrad Adenauer und Ludwig Erhard mit der Parole des „Wohlstands für alle“, Willy Brandt mit dem Ruf nach „Mehr Lebensqualität“. Zugleich fiel der Wohlfahrtsstaat der *Versuchung des Möglichen* anheim. Von den 50er bis in die 70er Jahre vollzog sich die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats parallel zur Entstehung eines historisch vorbildlosen Massenwohlstands. Die so gegebenen Verhältnisse wurden mit dem Wohlfahrtsstaat identifiziert. Das *Ist* des Massenwohlstands ging in das *Soll* des Wohlfahrtsstaats ein. Der Wohlfahrtsstaat wurde zum Garanten der Fortdauer des Wohlstandes.

Die *normative Leitfunktion*, die das historische Bild des Wohlfahrtsstaats vor- dem gehabt hatte, geriet so in Schwierigkeiten. Während die ursprüngliche Orientierung an den benachteiligten Gruppen und an der Abwehr von Subnormalität unvermindert in Anspruch genommen wurde, um den Wohlfahrtsstaat zu legitimieren, wurde die Sorge um seine immer weiter Erstreckung und eine immer komfortablere Normalität zum alltäglichen Muster seiner Ausgestaltung. Auf extreme Weise vollzog sich diese Entwicklung hinsichtlich der *sozialen Lage der Arbeitnehmer*. Das Wirtschaftswachstum und die spezifischen Bedingungen einer sich neu industrialisierenden Arbeitswelt waren ihren Interessen günstig. Der Faktor Arbeit hatte ganz besondere Chancen, seine Lage zu verbessern. Und der Faktor Kapital hatte Grund und Spielraum, ihm entgegenzukommen. Was so erreicht wurde, wurde zum Maßstab für die Ansprüche der Arbeitnehmer an den Wohlfahrtsstaat. Und während dem Grund nach die Dringlichkeit der alten „Arbeiterfrage“ selbstverständlich blieb, wurden der Höhe nach die politischen und wirtschaftlichen Erfolge von gestern jeweils zu dem Standard, den der Wohlfahrtsstaat morgen übertreffen sollte.

Krise des Wohlfahrtsstaats?

Daß das *historische Bild* des Wohlfahrtsstaats damit *widersprüchlich* und also *undeutlich* wurde, blieb unauffällig, solange die Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaats entsprechend wuchsen. Erst in den frühen 70er Jahren änderte sich das. Einerseits wuchsen mit dem politischen Aufbruch der Zeit die Projekte, den Wohlfahrtsstaat voranzutreiben, heftiger und divergenter als vordem. Andererseits wurde das wirtschaftliche Wachstum brüchig. Beides ließ die Notwendigkeit, zwischen rivalisierenden Zielen zu entscheiden, häufiger werden. Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats verlor den Anschein der Selbstverständlichkeit, den sie vorher gehabt hatte. Die Rede von der „Krise des Wohlfahrtsstaats“ begann.

Ihre Anlässe mehrten sich rasch. Auch andere Voraussetzungen, welche die zurückliegende Zeit als gegeben unterstellt hatte, wurden nun zum Problem. Diese Probleme wogen um so schwerer, als unübersehbar war, daß der Wohlfahrtsstaat sie mit herbeigeführt hatte.

Die *Arbeitswelt* wandelte sich. Entgegen einem ersten Anschein war das nicht nur eine Folge der wirtschaftlichen Umstände. Vor allem technische Entwicklungen trugen dazu bei. Die Lage des Faktors Arbeit, die sich daraus ergab, hing aber auch davon ab, was er unter den Bedingungen des Wohlfahrtsstaats wert war und kostete. Die *medizinische Versorgung* wurde besser und teurer. Die *Gesellschaft alterte*. Der Wohlfahrtsstaat bekam Probleme damit und mußte doch die Entwicklung unentbrinbar weiter fördern. Die *familiären Lebensmuster* änderten sich. Ganz allgemein gehörte die *Individualisierung* der Gesellschaft zu den Phänomenen, die der Wohlfahrtsstaat ermöglicht hatte, während sie zugleich jene regelhaften Verhältnisse auflösten, auf denen er aufbaute.

Je älter der Wohlfahrtsstaat wurde, desto mehr wuchsen seine Probleme auch aus ihm selbst heraus. Am Ende wurde die *elementare Formel* unsicher, die dem Wohlfahrtsstaat seit seinen Anfängen ungeschrieben zugrunde lag: daß ein jeder (noch nicht alte oder durch Familienarbeit gebundene) Erwachsene die Möglichkeit hat und auch die Verantwortung trägt, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die Bedarfe seines Unterhaltsverbands zu decken.

Es war und ist der Auftrag des Wohlfahrtsstaats, den Gefährdungen entgegenzuwirken und gegen die Defizite vorzusorgen, die sich im Vollzug dieser Formel ergeben können. Damit schuf er aber auch Spielräume, die als Freiheit von der Formel verstanden, jedenfalls aber in Anspruch genommen wurden. Das röhrt an das Fundament des Systems.

Seit den 90er Jahren schließlich steht der Wohlfahrtsstaat vor einem neuen Schub exogener Probleme: die deutsche Vereinigung, die europäische Integration und die Globalisierung. Die Komplexität dieser fundamentalen Prozesse und die Komplexität dessen, was sie für den deutschen Wohlfahrtsstaat bedeuten, entzieht sich jeder knappen Skizze.

Bei der *deutschen Vereinigung* geht es um den Übergang von einem sozialistischen Staat zu einem freiheitlichen Wohlfahrtsstaat mit all den Ähnlichkeiten und Unähnlichkeiten der beiden Systeme, um die rechte Überleitung von der einen in die andere Ordnung, aber auch um die gespaltene Erinnerung an die Geschichte. Und es geht um die tiefgreifenden sozialen Unterschiede zwischen denen, die in der Zeit der Trennung hier oder dort gelebt haben, auch noch um die Unterschiede zwischen denen, die heute im „Westen“ und denen, die heute im „Osten“ leben.

In *Europa* geht es um die Begegnung von 15 (oder bald mehr) verschiedenen Wohlfahrtsstaaten, um die Bewältigung all der Veränderungen, die der gemeinsame Markt dem deutschen Wohlfahrtsstaat abverlangt, um die Veränderungen, die es braucht, um die nationalen Wohlfahrtsstaaten miteinander zu verknüpfen, und um die gemeinsamen Regelungen und Politiken, welche die verschiedenen Wohlfahrtsstaaten auf die Einheit Europas hin fortschreiben sollen. Darüber hinaus versteht sich die Gemeinschaft auch insofern als ein „europäischer Wohlfahrtsstaat“, als sie die Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Regionen auszugleichen sucht.

Bei der *Globalisierung* geht es primär um Entgrenzungen: Entgrenzungen des Kapitals, der Arbeit, des Wettbewerbs. Die nationalen Wohlfahrtsstaaten werden hineingezogen in einen weltweiten Systemwettbewerb. Zugleich stehen sie vor der Herausforderung, ihre Werte in einer Weltsozialordnung international zu verwirklichen.

Daß dies kein vollständiges Bild der Situation ist, brauche ich nicht zu betonen. Das Ausmaß an Innovation, das erforderlich ist, ist gleichwohl evident. Zugleich leuchtet ein, daß das historische Gesetz, nach dem sich die Zukunft des Wohlfahrtsstaats aus seiner Vergangenheit entwickelt, hier zu einer *Entwicklungs-falle* zu werden droht. Es geht darum, das Zukunftsfähige und Zukunftsnotwendige des Wohlfahrtsstaats aus dem historisch Gewordenen herauszufinden – das Wesentliche vom Unwesentlichen zu unterscheiden.

Dahinter aber drängt weiter das alte Entwicklungsgesetz zur Geltung, das, wie immer es sich auch gewandelt hatte, stets Wachstum bedeutet hatte – quantitatives und qualitatives Wachstum. Und dann das Arsenal der Bilder: Für das Zukunftsfähige und Zukunftsnotwendige, für das Wesentliche streiten keine Bilder. Die so wirkkräftigen Bilder der Vergangenheit aber reflektieren die unterschiedlichsten Zeiten und Erinnerungen, aber auch die widersprüchlichsten Wünsche an einen „besseren“ Wohlfahrtsstaat. Um alles Bestehende verdichtet sich der Widerstand. Was immer *ist*, wird mit dem Aufschrei gegen „soziale Demontage“ und gegen „Sozialabbau“ verteidigt. Die Geschichte des Wohlfahrtsstaats hat zwar nicht aufgehört, eine Quelle der Orientierung zu sein. Wie sollte das Wesentliche und Zukunftsfähige des Wohlfahrtsstaats erkannt werden, wenn nicht aus seiner Geschichte. Zugleich aber hat sich diese Geschichte in ein Potential der Irritation verkehrt.

Das Bemühen um Wissen, Verstehen und rationales Bewerten ist den hier skizzierten Weg des Wohlfahrtsstaats durchaus mitgegangen. Aber die Ungleichheiten, mit denen sich das von Problem zu Problem, von Disziplin zu Disziplin, von Institution zu Institution vollzogen hat, blieben beträchtlich.

Wissen und Rationalität wurden auf sehr spezifische Weise verkürzt: durch die Vorliebe für Aufwandsziffern und die Vernachlässigung von Wirkungsanalysen; durch die Vorliebe für Leistungssysteme und die Vernachlässigung der Belastungen durch Beiträge und Steuern; durch die unüberbrückte Distanz zwischen ökonomischer und nichtökonomischer Betrachtung; vor allem aber durch die wahre Negation allen Saldendenkens, d. h. allen Bilanzierens des Gebens und Nehmens des Wohlfahrtsstaats. Wer bei diesem Wohlfahrtsstaat wirklich gewinnt oder verliert und auf welchem Weg, will niemand wissen. Der Verteilungskampf richtet sich auf die Leistungen. Ihr „Preis“ interessiert nicht – interessiert jedenfalls ungleich weniger, selbst wenn man ihn selbst bezahlen muß. *Allgemeineres Nachdenken* hatte eine große Zeit in den 50er, vereinzelt noch in den 60er Jahren. Politik, Gesellschaft und Wissenschaft gingen immer mehr darüber hinweg. Dann verkleidete es sich in den Diagnosen der „Krise“. Heutzutage findet es sich eher unter dem Titel des „Umbaus des Sozialstaats“. Aber die Nagelprobe eines ebenso umfassenden wie kohärenten, theoretischen und praktischen Konzepts findet sich nicht.

Die normative Anleitung und Irritation

Nun wurde freilich die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats seit jeher von Normen angeleitet, getrieben und getragen, die mit großer Autorität verpflichten. Allem voraus liegt, Prinzip und Sehnsucht zugleich, die „Gerechtigkeit“. Damit das Wort „sozial“ den Sinn bekommen konnte, den es bekam, mußte zuerst nach der Gerechtigkeit gefragt worden sein. Im Lauf der Zeit hat sich „Solidarität“ hinzugesellt. In jüngerer Zeit sind „Subsidiarität“ und „soziale Sicherheit“, in allerjüngster Zeit auch „Teilhabe“ hinzugekommen. In der Tat: Wenn wir den Wohlfahrtsstaat nicht unter den Anspruch der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Teilhabe stellen könnten, wenn wir den Wohlfahrtsstaat nicht nach Maßgabe der Subsidiarität gestaltet wüßten, wenn wir schließlich nicht sagen dürften, dieser Wohlfahrtsstaat gewähre auch soziale Sicherheit, so wüßten wir, daß das der rechte Wohlfahrtsstaat nicht sein kann.

Ganz offensichtlich helfen alle diese Begriffe, den Wohlfahrtsstaat besser zu verstehen. Jeder dieser Begriffe kann helfen, daß die Verwirklichung des Wohlfahrtsstaats ein ausgeglichenes Ganzes ergibt. So wird von dem Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“, mit dem etwa das Bundesverfassungsgericht den Auftrag des Sozialstaats gerne benennt, wohl erwartet, daß die philosophische Kultur, die dem

Wort „Gerechtigkeit“ seit dem Altertum zuteil geworden ist, der Vergewisserung dienen kann. So wird wohl von dem Begriff der „Solidarität“ angenommen, daß er der Rede vom Sozialen nicht nur etwas von der Wärme der „Nächstenliebe“ oder etwas vom Pathos der „Brüderlichkeit“ erhält, sondern auch die Muster menschlicher Gemeinsamkeit in Erinnerung ruft, in denen sich Solidarität immer wieder ausgedrückt hat. „Subsidiarität“ bringt in den Wohlfahrtsstaat die Werte ein, die in der Selbstverantwortung des einzelnen, in der Privatsphäre menschlicher Gemeinschaften, und im freien Spiel gesellschaftlicher Kräfte zur Geltung kommen. „Sicherheit“ schließlich ist einer der ältesten Menschheitsträume und eines der ältesten Versprechen der Herrschenden. „Soziale Sicherheit“ trägt beides in den Wohlfahrtsstaat hinein.

Aber diese Begriffe sind offen und vieldeutig. Keiner ergibt aus sich heraus seine Konkretisierung.

Gerechtigkeit war, seit über sie nachgedacht wurde, nie nur eine Gerechtigkeit, sondern zumindest die austeilende und die ausgleichende Gerechtigkeit. Immer wieder wurden neue Gerechtigkeiten hinzu entdeckt. „Soziale Gerechtigkeit“ ist nur zu haben, indem Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Besitzstandsgerechtigkeit zu einem Ausgleich gebracht werden. Dieser Ausgleich ist Auftrag und Verantwortung, niemals ein a priori fertiges, sich selbst vollziehendes Programm.

Nicht weniger offen und vieldeutig ist der Begriff der *Solidarität*. Er meint die Solidarität in den Familien, unter Freunden und Nachbarn. Er meint die Solidarität in Genossenschaften oder Selbsthilfegruppen. Er meint die Solidarität der Helfer mit den Hilfsbedürftigen. Und er meint am Ende die weiten Strukturen der Solidarität, wie sie die Sozialpolitik mit Sozialversicherungsträgern einrichtet oder durch die Kommunen, letztlich durch den Staat selbst vermittelt. So gibt es kleine und große, private und öffentliche, gesellschaftliche und staatliche Solidaritäten. Komplementär dazu verläuft eine andere Unterscheidung: zwischen der horizontalen Solidarität der Gleichen mit den Gleichen und der vertikalen Solidarität der Stärkeren mit den Schwächeren und aller mit den Schwächsten. Sie müßte dem Wohlfahrtsstaat eigentlich besonders nahestehen. Doch seine Praxis entzieht sich ihr gern.

Die Sozialversicherung etwa realisiert eine komplizierte Mischung: zunächst die horizontale Solidarität der gleichartig Vorsorgebedürftigen und Vorsorgefähigen miteinander, die sich in den Grenzen der Versicherungspflicht und -berechtigung ausdrückt; sodann die vertikale Solidarität etwa der Aktiven mit den Invaliden, Alten und Hinterbliebenen oder der Gesunden mit den Kranken. Wie problematisch es dann aber ist, dies als Solidarität der Stärkeren mit den Schwächeren zu typisieren, ist eines genaueren Hinsehens wert. (So subventionieren etwa in der Krankenversicherung die Arbeitnehmer, die nur von ihrem Lohn leben, die Arbeitnehmer, die auch andere Einkünfte haben, ohne daß daraus Beiträge zu zah-

len wären, wie überhaupt alle Beitragszahler, die unter der Beitragsbemessungsgrenze verdienen, alle Versicherten subventionieren, die über der Beitragsbemessungsgrenze verdienen.)

Aber auch die durch den Staat selbst veranstaltete Solidarität ist nur in geringem Umfang eine vertikale: die Solidarität der Allgemeinheit mit den Schwächsten, wie sie vor allem in der Sozialhilfe Ausdruck findet. Mit der Verallgemeinerung des Wohlfahrtsstaats wurde sein Verteilungseffekt immer diffuser: wurde die Umverteilung immer mehr zur Solidarität aller mit allen – auch um den Preis des Vorteils der Stärkeren. Einmal mehr zeigt sich, daß in der Vieldeutigkeit dieser Leitbegriffe auch ein kritischer Auftrag liegt.

Ich muß darauf verzichten, Vergleichbares auch für Teilhabe, Sicherheit und Subsidiarität zu demonstrieren. Alle diese Normen sind wichtig, um den sozialen Auftrag des Wohlfahrtsstaats ganz zu verstehen und zu erfüllen. Sie leisten diesen Dienst um so mehr, je differenzierter ihre innere Vielfalt gesehen und zur Wirkung gebracht wird. Kraft des Spannungsverhältnisses zwischen ihrer plakativen Einfachheit und ihrer inneren Vielfalt sind diese Normen jedoch auch ein Potential der Verirrung und der Verwirrung.

Zur Verirrung verführen sie, indem sie ihre innere Vielfalt der Verengung preisgeben: indem etwa nur die Bedarfsgerechtigkeit als „soziale Gerechtigkeit“ akzeptiert wird oder indem sich die Inanspruchnahme horizontaler Solidarität hinter dem Anschein vertikaler Solidarität versteckt.

Zu einem Potential der Verwirrung aber geraten sie, weil die Sinnfülle der Normen nur von einem weiten Spiel ihrer Verwirklichung ausgeschöpft werden kann. So gibt es viele Annäherungen an eine „gerechte“, eine „solidarische“ usw. Gesellschaft, einen „gerechten“, einen „solidarischen“ usw. Staat, viele Annäherungen an ein „gerechtes“ Arbeitsrecht, an ein „solidarisches“ Behindertenrecht, an ein Mietrecht, das einschließt und nicht ausschließt. Jede dieser Optionen wird, verglichen mit anderen Möglichkeiten, Defizite der einen oder anderen „Gerechtigkeit“, der einen oder anderen „Solidarität“, der einen oder anderen „Teilhabe“ aufweisen. Und doch kann eine jede für sich „gerecht“, oder „solidarisch“ oder „einschließend“ sein. Wer hier gleich bereit ist, wegen jeder Differenz, hinter jeder Differenz eine „Gerechtigkeitslücke“ auszumachen, könnte leicht in der Flut der „Gerechtigkeitslücken“ ertrinken. Aber die sozialpolitische Diskussion ist voll von den Totschlagsargumenten der „Unsolidarität“, der „Exklusion“ und der „Ungerechtigkeit“. Welchen Eindruck das macht, hängt sehr viel mehr davon ab, wer da wie schreit, als von der Sache.

Am Ende ist der Effekt jener Grundwerte des Wohlfahrtsstaats nicht unähnlich dem der Geschichte: Orientierung und Irritation liegen dicht beieinander; und die Irritation kann die Orientierung aufzehren.

Wohlfahrtsstaat und politisches System

Die Verantwortung dafür, den Wohlfahrtsstaat zu verwirklichen, trägt das politische System. Das Grundgesetz berührt den Zusammenhang, ohne ihn zu klären. In Art. 20 Abs. 1 sagt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Und in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 meint es: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“

Wir haben uns deshalb daran gewöhnt, unseren Verfassungsstaat – gleichsam nebeneinander – als eine Demokratie, einen Rechtsstaat, einen Bundesstaat *und* einen Sozialstaat zu begreifen. In Wahrheit aber liegt zwischen dem Sozialstaat einerseits, der Demokratie, dem Rechtsstaat und dem Bundesstaat andererseits ein tiefer Graben. Die Begriffe der Demokratie, des Rechtsstaats und des Bundesstaats beschreiben ein institutionelles Gefüge aus Strukturen, Verfahren und Regeln. Der Sozialstaat benennt einen Auftrag. Erfüllt werden muß dieser Auftrag durch eben das institutionelle Gefüge des demokratischen Rechts- und Bundesstaats. Das ist nicht wesentlich anders, wo der soziale Auftrag durch soziale Rechte und Staatsziele erläutert wird.

Eine Reihe von Landesverfassungen enthalten mehr oder weniger ausgiebige soziale Programme. Auch sie sind darauf angewiesen, *wie* der demokratische Rechtsstaat des Landes sie ausführt. Es ist international nicht anders, mag es ein soziales Staatsziel, mag es eine soziale Verfassungsprogrammatik oder auch nur den ungeschriebenen Willen zum Wohlfahrtsstaat geben. Für die Bundesrepublik sagte das Bundesverfassungsgericht schon in einer seiner frühesten Entscheidungen: „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats ... kann nur der Gesetzgeber tun.“

Der Wohlfahrtsstaat wird so getragen von der Legitimität des *demokratischen Rechts- und Bundesstaats*. Er wird bestimmt von dessen Werten. Sie machen ihn zum freiheitlichen Wohlfahrtsstaat. Er lebt aus den Energien, die in diesen Systemen zur Geltung kommen, vor allem aus den vitalen Energien der Demokratie. Das politische System folgt bei der Erfüllung seines sozialen Auftrags jedoch seinen eigenen Zwangsläufigkeiten. Der Wohlfahrtsstaat ist darauf angewiesen, von der Demokratie, dem Rechtsstaat und dem Bundesstaat entfaltet zu werden. Aber Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat entfalten den Wohlfahrtsstaat nach ihrer Eigenart – gleichsam: so gut sie können. Das gibt Stärken und Schwächen.

Am deutlichsten werden diese am Beispiel der Demokratie. Ihr allgemeines und gleiches Wahlrecht ist die wichtigste Garantie dafür, daß der Staat allen verpflichtet ist – auch den Benachteiligten. Wohlfahrtsstaat und allgemeines und gleiches Wahlrecht sind so historisch Hand in Hand gewachsen. Und doch steht die demokratische Politik der Gesellschaft nicht als einer ungeteilten Allgemeinheit gegenüber. Sie interagiert mit Teilen, mit Segmenten, mit Mehrheiten und Minderheiten.

Entsprechend korrespondiert demokratische Sozialpolitik mit den Prioritäten von Teilen des Wahlvolkes – ist sie partikular orientiert.

Das *soziale Zuteilen* – oder auch *Nicht-Wegnehmen* – ist das wirksamste Mittel im *Wettbewerb um die Wähler*. Das demokratische System bevorzugt dabei die Interessen, deren Träger eine berechenbare Wählerreaktion auf eine Erfüllung oder Nichterfüllung erwarten lassen, während es Interessen, deren Träger diffus reagieren, vernachlässigt. Ausweitung der Betriebsverfassung und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etwa stehen im Licht dieser Spielregel, Familienarmut, Obdachlosigkeit, Schuldnerberatung, Heimpflege in seinem Schatten. Das *Verhältniswahlrecht* vermehrt die Zahl der Wählerinteressen, auf welche die Politik Rücksicht nimmt. Das vermehrt auch die Chancen spezifischer Belange, sich durchzusetzen, und verstärkt den Vorzug partikularer Interessen gegenüber allgemeinen Werten.

Daß die Diskussion über die Alterssicherung so tut, als wäre die Generationengerechtigkeit als ein Binnenproblem der Rentenversicherung auch nur denkbar und nicht ein übergreifendes Problem aller Alterssicherungssysteme (von der Beamtenversorgung bis zur Sozialhilfe) und eine Belastung nur der Beitragszahler, nicht auch der Steuerzahler (welche etwa die Beamten-, Richter-, Soldaten-, Minister- und Abgeordnetenversorgung ebenso finanzieren wie den Bundeszuschuß für die Rentenversicherung und die Altershilfe für die Landwirte ebenso subventionieren wie die Steuerprivilegien der Beiträge und der Leistungen der Rentenversicherung), ist eine ganze Schatzkammer von Beispielen für die Zuspitzung demokratischer Sozialpolitik auf eine sich differenzierende Klientel. Daß die Politik nicht daran zu denken wagt, die Sozialversicherung zu einer Grundsicherung aller Erwerbstätigen umzugestalten, ist ein anderes Beispiel dafür.

Das demokratische System bevorzugt den *Mittelwähler*: den Wähler in der Mitte des Wählerspektrums, der die vielfältigsten Möglichkeiten hat, die konkurrierenden Parteien zur Wahrnehmung seiner Interessen anzuregen. Die Verallgemeinerung des Wohlfahrtsstaats zum Wohlstandsstaat findet darin seinen zentralen politsystemischen Grund.

Eine besondere Wirkung kommt dem *Zeittakt der Wahlen* zu. Er zerhackt den Zeitrahmen der Politik. Deshalb sind aktuelle Interessen sehr viel durchsetzungsfähiger als langfristige und insbesondere zukünftige. Das gilt um so mehr, als die bundespolitische Entartung des Bundesrats und eine entsprechende Verfremdung der Landtagswahlen den Zeittakt der Bundesdemokratie vom Vierjahresrhythmus des Bundestags auf die Monats- oder Wochenabstände der Landtagswahlen verkürzt haben. Die jüngste Geschichte der Rentenreform reflektiert den Vorrang der Wähler der Jahre 2001 und 2002 vor den Betroffenen späterer Jahrzehnte ebenso deutlich wie die sensible Rücksicht, die diese eminent bundespolitischen Entscheidungen auf die Landtagswahlen genommen haben.

Die Wirkungsweisen des *Rechtsstaats* sind subtiler, die des *Bundesstaats* hintergründiger. In vielem wirken bundesstaatliche, rechtsstaatliche und demokratische Ordnungen zusammen: so im Vorrang der zentralen Sozialpolitik vor der lokalen und regionalen; im Vorrang rechtlicher Regelungen und monetärer Leistungen vor der Entfaltung von Diensten; im Vorrang alles Formellen vor allem Informellen. Mit andern Worten: Im politischen Betrieb bedeutet ein Bundesgesetz mit ein paar Mark mehr Rente unendlich mehr als die Realisierung guter sozialer Dienste in den Ländern und Kommunen. Die typischen Schlagseiten des deutschen Wohlfahrtsstaats – Verrechtlichtung, Ökonomisierung, Monetarisierung und Professionalisierung – haben so im politischen System eine wesentliche Ursache.

Gleichwohl geht es nicht nur um das verfassungsrechtliche System. Es geht auch um die *Strukturen der Gesellschaft*, mit denen das Verfassungssystem interagiert. Die Gesellschaft organisiert weithin selbst die Abgleichung, Artikulation und Durchsetzung ihrer Wertvorstellungen und Interessen. Dieses System findet gerade im Wohlfahrtsstaat oft eine Steigerung darin, daß diese Organisationen mit weitergehenden Aufgaben betraut und auf besondere Weise in das politische System einbezogen werden. Sie können dabei – wie die Gewerkschaften oder die Arbeitgeberverbände – auf der Seite gesellschaftlicher Selbstorganisation stehenbleiben. Sie können aber auch – wie die Sozialversicherungsträger – innerhalb der Staatsorganisation angesiedelt sein. Aus all dem können sich unterschiedliche Mächtigkeiten ergeben. Daß diese in keinem gesicherten Verhältnis zur sozialen Dringlichkeit der repräsentierten Anliegen stehen, liegt auf der Hand. Die staatlichen Akteure suchen das Einvernehmen mit den korporatistischen Akteuren oder einer Auswahl unter ihnen. Das bestimmt die Richtung der politischen Entwicklung. Vor allem aber erschwert es das, was die Betroffenen und ihre Repräsentanten einen „sozialen Rückschritt“ nennen. Es ist eine Sache, mit den korporatistischen Kräften neue sozialpolitische Lösungen auszuhandeln. Und es ist eine sehr viel andere, in der Regel unmögliche Sache, zu erreichen, daß sie den Widerruf alter Wohltaten dulden.

Die wichtigsten Konsequenzen dieses Systems – des demokratischen wie des rechtsstaatlichen, des staatlichen wie des gesellschaftlichen Systems – sind drei. Erstens: der Vorrang partikularer, meist gruppenbezogener Interessen vor einer gesamthaften Betrachtung – einer Verwirklichung von Werten um ihrer selbst und der Allgemeinheit willen. Zweitens: der Vorrang „vereinbarter“ Bewertung sozialer Belange vor der empirischen Ermittlung ihrer Dringlichkeit – „vereinbart“ im Sinn informeller Übereinstimmung innerhalb eines situationsbedingt variierenden Kreises maßgeblicher Meinungsträger aus Politik und Gesellschaft. Drittens und immer wieder: der Vorrang des Bestehenden vor dem Künftigen, der Besitzstände vor den Notwendigkeiten, der Interessenten von heute vor den Interessenten von übermorgen.

Man kann die Politik etwa des letzten Jahrzehnts daraufhin analysieren und fra-

gen, welche Politik – welches politische Handeln, vor allem auch welches politische Unterlassen – sich anders als nach diesen Regeln erklärt. Dazu ein Kabarettist, der so köstlich formulierte: „Endlich ist in Berlin etwas los, ohne daß sich für mich etwas ändert.“ Daß er damit „Berlin“ als Ganzes gemeint haben muß und nicht nur eine Regierung oder eine Partei, ist wohl offenkundig. Jedenfalls: Zu Vieles von dem, was geschehen muß, ist nicht geschehen und geschieht nicht. Das Risiko liegt nicht nur beim Sozialstaat, sondern auch beim Verfassungsstaat. Es ist nicht nur so, daß der demokratische Rechts- und Bundesstaat den Sozialstaat legitimiert. Es ist auch so, daß das Gelingen des Sozialstaats den demokratischen Rechts- und Bundesstaat legitimiert. Wir kennen die Grenzen nicht, jenseits derer ihn das Mißlingen des Sozialstaats auch delegitimieren könnte.

Die Herausforderung

Die Nation muß das lernen. Es geht um ihren Wohlfahrtsstaat. Und es geht um ihren Verfassungsstaat. Die Nation muß mehr Wissen und mehr Rationalität wollen. Die Nation: das sind der Staat und also die Menschen, die in ihm Verantwortung tragen, und die Gesellschaft, die sich in diesem Staat verfaßt hat. Die Gesellschaft, die sich sonst so viel darauf zugute hält, daß sie eine Wissensgesellschaft ist, muß einsehen, daß das auch und gerade für die Praxis des Wohlfahrtsstaats gilt. Die Politik ihres Staats hat die Verantwortung, der rationalen Selbstentfaltung des Wohlfahrtsstaats einen neuen Platz zu geben.

Der wichtigste Partner ist dabei die Wissenschaft. Sie muß Politik und Gesellschaft davon überzeugen, daß es nicht mehr nur darum geht, die konkrete Gestaltung des Wohlfahrtsstaats zu diskutieren, sondern darum, das System zu diskutieren, wie wohlfahrtsstaatliche Politik gemacht werden soll. Aber die Wissenschaft muß auch jenes Wissen und jene Rationalität leisten, die Gesellschaft und Politik dabei brauchen. Das setzt einen neuen Aufbruch in der Wissenschaft voraus – ein neues Nachdenken über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten wohlfahrtsstaatlicher Forschung, eine neue Fähigkeit und Bereitschaft, sie zu leisten. Vor allem eine neue Dichte einschlägiger Forschung und Lehre. Und es setzt einen neuen Aufbruch überall dort voraus, wo Wissenschaft ermöglicht und organisiert wird: bei den Universitäten, den Wissenschaftsministerien, den Forschungsorganisationen, den Stiftungen. Es wird vor allem auch neuer Ideen bedürfen, um die Zusammenarbeit der Forschung anzuregen und einzurichten – der interdisziplinären Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit von Theorie und Empirie, der Zusammenarbeit auch von Forschern unterschiedlicher Wertorientierung. Denn nur so kann die Wissenschaft auch nur versuchen, zu übergreifenden, kohärenten Ergebnissen zu kommen.

Doch wird das nicht genügen. Als Gegenüber des freien Spiels der wissenschaft-

lichen und der wissenschaftstragenden Kräfte müßte es eine *Institution* geben, die der Allgemeinheit dieser Aufgabenstellung und der Objektivität ihrer Wahrnehmung in besonderer Weise verpflichtet wäre.

Die Aufgabe dieser Institution müßte die gesamthafte Analyse der Situation und der Wirkungen des Wohlfahrtsstaats, deren Bewertung und der Entwurf von Optionen der weiteren Entwicklung sein. Sie müßte die isolierte Wahrnehmung partikularer Probleme und die isolierte Bewertung partikularer Lösungen aufbrechen und ihre Darstellung, ihre verstehende Erklärung und ihre Bewertung in umfassende Zusammenhänge stellen. Sie müßte auch die Belange aufgreifen, die nicht organisierbar sind, und die Belange, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht die Aufmerksamkeit des politischen und des rechtlichen Systems finden. Vor allem aber müßte diese Institution die Kontinuität der Diskussion gewährleisten. Sie müßte die Brechung der sozialen Politik durch den Zeittakt der Demokratie ausgleichen.

Die Institution müßte auch den *normativen Hintergrund* des Wohlfahrtsstaats offenlegen. Sie müßte die innere Vielfalt und die Widersprüchlichkeit dieses normativen Hintergrunds entfalten und zur Geltung bringen. Die Institution sollte sich in geeigneten Verfahren mit Betroffenen, externem Sachverstand und politisch Verantwortlichen auseinandersetzen. Sie müßte zu Händen der Politik und der Öffentlichkeit berichten und grundsätzliche Empfehlungen für die weitere Politik aussprechen. Sie müßte durch ein besonders qualifiziertes Verfahren der Bestellung legitimiert sein. Ihre Unabhängigkeit müßte gewährleistet sein.

Diese Institution darf die Entscheidungen, die im demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen System zu treffen sind, nicht vorwegnehmen. Aber sie könnte und müßte der Politik, der Verwaltung und den Gerichten helfen, richtige Entscheidungen zu treffen. Sie könnte und müßte der Öffentlichkeit helfen, die Politik richtig einzuschätzen. Und sie könnte und müßte die Verantwortung aller schärfen, die in Politik und Gesellschaft an der Gestaltung und der Praxis des Wohlfahrtsstaats mitwirken. Diese Institution würde so die Lücke schließen, die das Grundgesetz offen gelassen hat, indem es nur der Demokratie, dem Rechtsstaat und dem Bundesstaat Struktur und Stimme gab und ihnen den Sozialstaat als Objekt anvertraute. Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat würden so besser befähigt, ihrer Verantwortung für den Wohlfahrtsstaat gerecht zu werden. Und der Wohlfahrtsstaat würde eine eigene Stimme bekommen. Die in diesem Punkt unferige Verfassung würde damit fertig. Sich die Institution als ein Verfassungsorgan vorzustellen, wäre so konsequent.

Doch diese Institution braucht ein breites und vielfältiges aktives wissenschaftliches Umfeld. Sie kann es nicht ersetzen. Alles zusammen aber braucht eine Gesellschaft und eine Politik, die erkennen, daß der Wohlfahrtsstaat, zwei Jahrhunderte nach seinen ersten Anfängen und ein halbes Jahrhundert nach dem Neuanfang der Nachkriegszeit, eines rationalen Systems hinter dem System bedarf.