

Beteiligungsgerechtigkeit und Sozialstaatsreform

Die öffentliche Diskussion um die Reform des Sozialstaats ist heillos polarisiert. Unten wird gegen Oben ausgespielt, Arm gegen Reich, soziale Gerechtigkeit ist nur noch eine beliebig einsetzbare Kampfpapare. Daran trägt auch unsere politische Führungsschicht ein nicht geringes Maß an Schuld. Ihre Unfähigkeit, den Bürgern die notwendigen Reformen – bisher ohnedies nur kleine Schritte – in einer weitreichenden Perspektive als sinnvoll zu vermitteln, offenbart einen Mangel an prinzipienorientiertem Ordnungsdenken.

Aber auch im philosophischen Diskurs über Gerechtigkeit, so differenziert er geführt wird, ist eine gewisse Polarisierung nicht zu übersehen. In einer Typologie, die Peter Koller jüngst vorgestellt hat, stehen zwei Grundmodelle von Gesellschaft einander gegenüber: ein „Marktmodell“ und ein „Gemeinschaftsmodell“¹. Im Marktmodell reduziert sich Gerechtigkeit auf Tauschgerechtigkeit; der Tausch ist gerecht, wenn er den vereinbarten Regeln entspricht. Im Gemeinschaftsmodell heißt Gerechtigkeit Verteilungsgerechtigkeit, die auf möglichst gleiche Verteilung der Güter und Lasten zielt.

Aus der Sicht der Christlichen Gesellschaftslehre zeigt diese Gegenüberstellung aber ein gravierendes Defizit der profanen politischen Philosophie an; vorläufig und vereinfacht ausgedrückt: einen Mangel an Vermittlung zwischen den Modellen koordinierter und kooperativer Gesellschaft, zwischen Tausch- und Verteilungsgerechtigkeit. Die über Aristoteles und Thomas vermittelte Vorstellung von Gerechtigkeit ist differenzierter.

Dennoch gab und gibt es auch unter Vertretern der Christlichen Gesellschaftslehre in Theorie und Praxis eine unübersehbare Polarisierung. Sie zeigt sich heute im Verständnis von Sozialstaat und damit auch im Streit um seine Reform; zuletzt war dies zu verfolgen im Streit um den Text „Das Soziale neu denken“, den die deutschen Bischöfe im Dezember 2003 vorgelegt haben².

Vor diesem Hintergrund soll hier die These begründet werden, daß der neuere Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit geeignet ist, ein Verständnis von sozialer Gerechtigkeit und von Sozialstaat auszudrücken, das der modernen, freiheitlich verfaßten Industriegesellschaft angemessen ist; es ist geeignet, die unfruchtbare Lagerdiskussion wenigstens ein Stück weit zu relativieren, auch wenn unterschiedliche Akzentuierungen immer bleiben werden.

Beteiligungsgerechtigkeit in der neueren kirchlichen Sozialverkündigung

Die US-amerikanischen Bischöfe haben 1986 mit ihrem Hirtenbrief „Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle“³ den Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit in die kirchliche Sozialverkündigung eingeführt. Dort wird im zweiten Kapitel, welches das wirtschaftliche Leben aus christlicher Sicht analysiert, unter der Überschrift „Gerechtigkeit und Teilnahme“ kurz die Bedeutung der Tauschgerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit erläutert. Daran anschließend heißt es:

„Die Gerechtigkeit fordert auch bestimmte Organisationsformen für soziale, wirtschaftliche und politische Institutionen. Die soziale Gerechtigkeit beinhaltet, daß die Menschen die Pflicht zu aktiver und produktiver Teilnahme am Gesellschaftsleben haben und daß die Gesellschaft die Verpflichtung hat, dem einzelnen diese Teilnahme zu ermöglichen. Diese Gerechtigkeit kann man auch als ‚kontributive‘ bezeichnen, denn sie betont die Verpflichtung aller, die in der Lage sind, Güter, Dienstleistungen und andere immaterielle Werte zu schaffen, die für die Wohlfahrt der ganzen Gemeinschaft notwendig sind“ (Nr. 71).

Während hier also zunächst im Sinn der alten legalen Gerechtigkeit, unter Berufung auf Pius XII. als Gemeinwohlerechtigkeit gedeutet, die Pflicht der Menschen betont wird, ihren Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten, formuliert der dann folgende Abschnitt die andere Seite der Sache:

„Zur Bedeutung der sozialen Gerechtigkeit gehört auch die Pflicht, wirtschaftliche und soziale Institutionen einzurichten, damit die Menschen einen Beitrag zur Gesellschaft leisten können, auf eine Art, die ihre Freiheit und die Würde ihrer Arbeit respektiert“ (Nr. 72).

Beteiligungsgerechtigkeit fordert also Institutionen und Strukturen, die den Menschen Teilnahme in Freiheit ermöglichen. Diese Aussage wird im Anschluß an die Passagen über Gerechtigkeit konkretisiert unter Berufung auf die Menschenrechte. Dabei wird klar zwischen den politischen und den wirtschaftlich-sozialen Menschenrechten unterschieden, aber zusammenfassend heißt es: „Jedoch fordern beide Arten von Rechten die Einrichtung sozialer und politischer Institutionen, die es jedem einzelnen ermöglichen, ein aktives Mitglied der Gesellschaft zu werden“ (Nr. 82).

Die deutschen Bischöfe haben 1998 einen Text ihrer Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen unter dem Titel „Mehr Beteiligungsgerechtigkeit“ vorgelegt⁴. Das Memorandum präziserte den Gedanken der Teilhabe, der schon im Gemeinsamen Wort der beiden christlichen Kirchen von 1997 formuliert war, und konkretisierte ihn im Blick auf politische Aufgabenfelder in „neun Geboten“. Der damit formell aufgenommene Begriff der Beteiligungsgerechtigkeit wurde von der Kommission in seiner Doppelseitigkeit so beschrieben:

„Das Anliegen der Unterzeichnenden ist es, in Anknüpfung an das Gemeinsame Wort den Begriff der sozialen Gerechtigkeit auf den speziellen Aspekt der Beteiligungsgerechtigkeit zuzuspitzen. Er bringt die notwendige Wechselbeziehung zwischen der Verantwortung der

einzelnen, gesellschaftliche Prozesse aktiv mitzugestalten, und der Verantwortung des Gemeinwesens, solche Teilnahme in Freiheit zu ermöglichen, zur Geltung. Fokus dieser Perspektive in den folgenden neun Geboten ist das Teilhabeproblem am Arbeitsmarkt“ (S. 6).

Die zwei Seiten des Gedankens werden dann auf Reformnotwendigkeiten in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft hin entfaltet. Durchgehend werden Eigenverantwortung und Solidarität, Initiative und Leistungsbereitschaft der Bürger und die entsprechend Raum gebenden und zugleich sichernden Einrichtungen der äußeren Ordnung in ihrer Interdependenz einander zugeordnet. Der Text derselben Kommission „Das Soziale neu denken“ von 2003 greift den Grundgedanken wieder auf. In der Beschreibung der Hindernisse für eine wirksame Reform heißt es dort:

„Sozialpolitische Regelungen können Produktivität hemmen und notwendige Anreize mindern – oder eben Beteiligung ermöglichen, Produktivität fördern und dadurch sozialen Frieden sichern. Vor allem Familien-, aber auch Bildungs- und Berufsbildungspolitik sind zukunftsorientierte und auch produktivitätsförderliche Bereiche der Gesellschaftspolitik. Sie müßten Teil einer vorausschauenden Sozialpolitik sein, die zu mehr Beteiligungsgerechtigkeit führt und neben der Alterssicherung nun vor allem die Nachwuchsförderung vorantreibt. Dies kommt jedoch in den derzeitigen politischen Auseinandersetzungen viel zu wenig zum Tragen“ (Nr. 3.2).

Etwas später wird Beteiligungsgerechtigkeit ausdrücklich von der herkömmlichen Betonung der Verteilungsgerechtigkeit abgesetzt und auf die Felder Erziehung/Bildung und soziale Sicherung bezogen: „Heute erscheint nicht mehr vorrangig die Verteilungsgerechtigkeit als das Hauptproblem. Vielmehr müssen auch Wege eröffnet werden, um die Beteiligungsgerechtigkeit für alle zu stärken“ (Nr. 3.4).

Der Text ist unmittelbar nach seiner Veröffentlichung von einigen Vertretern der Christlichen Gesellschaftslehre scharf kritisiert worden als Parteinahme für eine Politik des Sozialabbaus. Karl Gabriel und Hermann-Josef Große Kracht rückten ihn in die Nähe neokonservativer Absage an staatliche Sozialpolitik in den USA. Norbert Blüm hat ihn polemisch als „eine Variante der alten liberalen Dreifaltigkeitslitanei: Wettbewerb, Privatisierung, Kostensenkung“ abqualifiziert⁵. Manches an der Kritik ist nicht unberechtigt, weil der Text insgesamt sehr knapp gefaßt ist und so der Gefahr der Verkürzung und der Mißverständnisse nicht entgangen ist. Die Autoren hätten gut daran getan, zur Vermeidung unnötiger Aufregungen ein paar Selbstverständlichkeiten der katholischen Soziallehre zu wiederholen, die sie gewiß nicht in Frage stellen wollten⁶. Aber schließlich war er als Impulstext gedacht, und er beansprucht ausdrücklich nicht, schon die Lösungen zu haben. Gerecht wird man ihm nur, wenn man bereit ist, sich auf das Konzept Beteiligungsgerechtigkeit erst einmal einzulassen, das der Schlüssel zum Verständnis der vorgetragenen Reformgedanken ist.

Die Grundaussage sozialetischer Natur in beiden Texten, dem von 1998 und dem von 2003, lautet: Wir kommen bei allem legitimerweise bleibenden Streit im

Detail mit der Reform unseres Systems, des Arbeitsmarktes, der Ausbildung, der sozialen Sicherung, der Steuern nur dann weiter, wenn wir uns endlich freimachen von der beinahe reflexhaften Identifizierung sozialer Gerechtigkeit mit Verteilungsgerechtigkeit und wenn wir stattdessen lernen, in der theoretisch wie praktisch-politisch anspruchsvolleren Kategorie der Beteiligungsgerechtigkeit zu denken mit dem Versuch, ihre beiden Seiten zusammenzubringen und so auch Verteilungsgerechtigkeit neu, besser zu verstehen. Sie wird ja in dem neuen Denkansatz keineswegs verabschiedet, wie manche Kritiker fälschlicherweise behaupten.

In allen genannten Bereichen lautet die Reformfrage nicht, wie man die sozialen Positionen und die Anteile am Sozialprodukt gerechter verteilen kann, sondern wie man möglichst für alle Glieder der Gesellschaft, die in irgendeiner Weise aktiv sein können, die Möglichkeiten der Teilnahme am wirtschaftlich-sozialen, kulturellen und politischen Leben so verbessert, daß damit zugleich die solidarische Sicherung gegen die Grundrisiken des Lebens für alle und unmittelbare Hilfe für Bedürftige besser als bisher gewährleistet werden können. Die wirtschaftlich-soziale Ordnung einer freien Gesellschaft muß, um in ökonomischen Begriffen zu sprechen, Allokation und Produktion effizient und sozialverträglich mit Distribution zusammenfügen. Das ist nur möglich, wenn die gesellschaftlichen Kräfte sich in geordneter Freiheit entfalten können. Solidarische Leistungsgesellschaft – eine Formel, die von Alois Glück, dem Präsidenten des Bayerischen Landtags, in die Debatte eingeführt wurde – könnte das damit gemeinte gesellschaftspolitische Konzept ausdrücken.

Mit den Kritikern und Skeptikern innerhalb der Christlichen Gesellschaftslehre muß Verständigung gesucht werden darüber, wie wir soziale Gerechtigkeit heute verstehen wollen. Meine These dazu ist, daß wir dem Aspekt der Beteiligung dabei den Vorrang vor dem der Verteilung zubilligen müssen. Zur Begründung richten wir zunächst den Blick auf den Gerechtigkeitsdiskurs.

Deutungen sozialer Gerechtigkeit

Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist als politischer Kampfruf im 19. Jahrhundert geprägt worden. Auch die kirchliche Sozialverkündigung und Soziallehre hat ihn sich zu eigen gemacht. Versuche seiner theoretisch-systematischen Klärung setzten erst später ein. Leo XIII. begründete in „*Rerum Novarum*“ (1891) seine sozialen Forderungen mehrfach mit der Kategorie der Gerechtigkeit und bezog diese auf äußere Zustände, auf Systemeigenschaften: so in der Frage nach dem gerechten Lohn und in der Begründung der staatlichen Pflicht zu Sozialpolitik. Es war soziale Gerechtigkeit gemeint, aber der Terminus selbst kam nicht vor.

Dagegen nahm ihn Pius XI. in „*Quadragesimo Anno*“ (1931) ausdrücklich auf, freilich ohne ihn genauer zu umschreiben. Die deutsche Übersetzung von Paul Jostock ließ den Begriff stehen, wo er eher appellativen Charakter hatte. An ande-

ren Stellen, wo es um bestimmte Reformforderungen ging, übersetzte er „iustitia socialis“ mit „Gemeinwohlgerechtigkeit“, so in der Frage nach der angemessenen Güterverteilung, beim Lohnarbeitsverhältnis und in der Frage nach Kriterien zu Bestimmung der Lohnhöhe, ferner beim Thema Ordnung des Wettbewerbs⁷.

Die folgenden Versuche von Moralthologen und Sozialethikern, den Begriff in das Dreiecksmodell der alten Tugendlehre einzuordnen, führten zu keinem überzeugenden Ergebnis. Wollten die einen in der sozialen Gerechtigkeit eine Verbindung zwischen legaler und distributiver Gerechtigkeit sehen, weil beide das Gemeinwohl zum Zielpunkt haben, so setzten sie andere mit der legalen Gerechtigkeit gleich, allerdings in ihrer ursprünglichen Bedeutung als „iustitia generalis“. Das mußten fruchtlose scholastische Exerzitien bleiben, solange nicht klar gesehen wurde, daß mit sozialer Gerechtigkeit nicht wie in der alten Lehre eine Tugend von Menschen gemeint ist, sondern eine Eigenschaft sozialer Zustände. Institutionen und Strukturen können nicht gerecht sein im Tugendsinn. So konnte ein Liberaler wie Friedrich A. von Hayek spotten, soziale Gerechtigkeit sei ein hölzernes Eisen.

Oswald von Nell-Breuning und Gustav Gundlach legten die richtige Spur der Deutung. Nell-Breuning verstand soziale Gerechtigkeit als Gemeinwohlgerechtigkeit, die wirksam zu machen sei in den öffentlichen Einrichtungen und Gewalten; sie müsse gleichsam institutionell werden als deren Formprinzip⁸. Gundlach fügte diesem Aspekt den geschichtlichen hinzu, indem er feststellte, soziale Gerechtigkeit sei zu verstehen als Ausdruck für die Bereitschaft, ein altes, statisches Gemeinwohldenken durch ein neues, dynamisch-geschichtliches abzulösen⁹. Tatsächlich setzt der Ruf nach sozialer Gerechtigkeit die Erfahrung voraus, daß die Ordnung einer Gesellschaft nicht schon durch natürliches oder göttliches Gesetz vorgegeben ist, sondern eine geschichtlich-politische Aufgabe darstellt.

Man kann sich im Streit um die jeweilige Lösung dieser Aufgabe durchaus auch weiter der Begriffe der alten Gerechtigkeitslehre bedienen. Nur muß man dann immer nach deren möglicher Bedeutung für soziale Strukturen und Institutionen fragen. Es geht nicht mehr nur, wie in der Tugendlehre, um die Erfüllung eindeutig bestimmbarer Rechte und Pflichten, um Leistungen und Gegenleistungen nach dem Äquivalenzprinzip (Tauschgerechtigkeit) oder nach dem Proportionalprinzip (distributive Gerechtigkeit). Diese sind nur innerhalb einer schon geltenden Ordnung bestimmbar. Bei sozialer Gerechtigkeit geht es um diese Ordnung selbst, näherhin um die Bedingungen sowohl freier Entfaltung als auch solidarischen Ausgleichs. Das übersieht wohl Norbert Blüm, wenn er meint, die Rede von Beteiligungsgerechtigkeit sei nur alter Wein in neuen Schläuchen; Verteilungs- und legale Gerechtigkeit seien nichts anderes gewesen als Beteiligungsgerechtigkeit: „Es wechseln zwischen Verteilungsgerechtigkeit und legaler Gerechtigkeit nur die Schuldner. Einmal ist es die Gemeinschaft, das andere mal der einzelne.“¹⁰

Just diese einfache Gegenüberstellung von Gemeinschaft und individuellem zeigt, daß die Begriffe zu eng sind. Sie verengt den Streit um soziale Gerechtigkeit auf die

Frage nach Ansprüchen des einzelnen an den Staat und nach dessen Pflichten. Es geht aber um die strukturellen Bedingungen der Möglichkeit freier Entfaltung der Menschen in einer freien und zugleich in Arbeitsteilung vielfältig vernetzten Gesellschaft, um die Bedingungen, unter denen soziale Leistungen erbracht werden und in die Form von Rechtsansprüchen und Rechtspflichten gefaßt werden können.

Ich bestreite nicht, daß man die traditionellen Gerechtigkeitsbegriffe des Dreieckmodells auch auf soziale Gerechtigkeit beziehen kann. Arno Anzenbacher hat das in seinem Lehrbuch „Christliche Sozialethik“, allerdings in sehr knappen Ausführungen, getan¹¹. Er erweitert aber im Anschluß an den amerikanischen Hirtenbrief das Dreieck zu einem Viereck, indem er Beteiligungsgerechtigkeit als vierte Dimension einbezieht. Aber alle vier Dimensionen werden dort von ihm ausdrücklich nicht als Tugend-, sondern als Ordnungsbegriffe im Sinn sozialer Gerechtigkeit gebraucht. Wenn man so ansetzt, würde ich eher dazu neigen, Beteiligungsgerechtigkeit als die anderen Dimensionen durchdringend aufzufassen. Es wäre damit etwa das gemeint, was Otfried Höffe seit längerem im Begriff der politischen Gerechtigkeit faßt und der sozialen vor- oder überordnet¹². Aber darüber kann man streiten, und vor allzu exakt sein wollender Begriffsakrobatik sollte man sich hüten. Die menschliche Gesellschaft im allgemeinen und die pluralistisch-dynamische unserer Zeit im besonderen ist zu komplex, als daß sie sich unseren Begriffen einfach fügen würde.

Jedenfalls gewinnen die Begriffe der traditionellen Gerechtigkeitslehre über ihr Verständnis als Tugenden hinaus eine weitere Bedeutung, wenn man sie als Formen sozialer Gerechtigkeit im Bezug auf die heutige Gesellschaft deuten will. So ist Verteilungsgerechtigkeit in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft nicht mehr nur Pflicht der Regierenden, sondern auch der Regierten, zumal ihrer mächtigen Interessenverbände; und als soziale verstanden stellt sie die Frage nach den Verteilungsregeln im gesamten wirtschaftlich-sozialen und politischen System. Aber eben diese Regeln dürfen nicht nur auf Verteilung zielen, sondern müssen Beteiligung ermöglichen und stimulieren.

Die alte gesetzliche Gerechtigkeit, „iustitia legalis“, kann nicht mehr als Pflichtenkatalog von Untertanen und auch nicht nur als Gesetzesgehorsam beschrieben werden, obwohl dieser nötig bleibt. Vielmehr sind die Menschen als demokratische Staatsbürger gefordert, sich an der Gestaltung der gemeinsamen Ordnung zu beteiligen, und diese muß ihrerseits Beteiligung in vielfältiger Weise möglich machen, herausfordern und in Anspruch nehmen.

In dieser Doppelseitigkeit wird Beteiligungsgerechtigkeit in den zitierten Texten verstanden. So wird einsichtig, daß der neue Begriff einen zentralen Aspekt sozialer Gerechtigkeit in einer Gesellschaft ausmacht, die sich als freiheitliche versteht und zugleich solidarisch sein soll. Marianne Heimbach-Steins drückt das in ihrer Interpretation des Textes von 1998 so aus: „Beteiligungsgerechtigkeit setzt die Anerkennung der Subjektstellung des Menschen in der Gesellschaft und zugleich die Angewiesenheit menschlicher Selbstentfaltung auf Gesellschaft voraus.“¹³

Übrigens findet sich, um noch einmal auf die traditionelle Lehre zu blicken, bei Thomas von Aquin in der Unterscheidung der distributiven von der kommutativen Gerechtigkeit eine interessante Bemerkung, die den heutigen Interpreten darin bestärken kann, dem freiheitlichen Aspekt der Beteiligung auch in der Verteilungsgerechtigkeit den Vorrang einzuräumen. Im Anschluß an Aristoteles erklärt Thomas (II-II 61.2), das nach Maßgabe der Gerechtigkeit Geschuldete bemesse sich in der Tauschgerechtigkeit nach Gleichheit (*aequitas* von Leistung und Gegenleistung), in der Verteilungsgerechtigkeit nach Proportionalität. Gemäß letzterer haben die Personen Anteil an den Gemeinschaftsgütern nach ihrem Rang (*principalitas*). Dieser Rang aber ist unterschiedlich bestimmt je nach gesellschaftlicher Ordnung. In einer Aristokratie, so Thomas, heißt die bestimmende Größe sittliche Tüchtigkeit (*virtus*), in einer Oligarchie Reichtum (*divitiae*), in einer Demokratie Freiheit (*libertas*). Das ist eine bemerkenswerte Feststellung, denn vermutlich würden viele eher Gleichheit als Maß erwarten. Der Schluß ist erlaubt, nach traditioneller Lehre müsse in einer freiheitlich geordneten Gesellschaft auch die Verteilungsgerechtigkeit so weit wie möglich freiheitlich gesichert werden, durch optimale Beteiligung der Bürger am gesellschaftlichen Leben in allen seinen Bereichen.

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Es hat wenig Sinn, mit Norbert Blüm die Formel „Das Soziale neu denken“ umzukehren: „Das Neue sozial denken“. Es ist ja beides offenkundig berechtigt. Die erste Wendung zielt auf die Überwindung eines weit verbreiteten, oberflächlich-bequemen Verständnisses von Sozialpolitik, wonach mehr staatliche Umverteilung per se mehr Gerechtigkeit bedeute. Die zweite Wendung besteht auf der Weitergeltung der tradierten Sozialprinzipien. Aber diese stellt niemand in Frage, der im Horizont Christlicher Gesellschaftslehre denkt. Es muß jedoch neu nachgedacht werden über ihre Bedeutung und ihre Zuordnung zueinander in unserem System.

Neu ist das, was mit Beteiligungsgerechtigkeit gemeint ist, insofern nicht, als es in anderer Weise in den beiden Sozialprinzipien der Subsidiarität und der Solidarität ausgesagt wird. Es gibt die alle Glieder der Gesellschaft umfassende Pflicht zur gegenseitigen Hilfe und zur Mitwirkung am Gemeinwohl. Aus ihr läßt sich gut begründen, daß wir uns gerade in der heutigen Risikogesellschaft mit ihrer Dynamik und Mobilität gegen Grundrisiken solidarisch sichern müssen. Aber Solidarität darf, wenn auch Subsidiarität gilt, nicht kollektivistisch organisiert werden, auch nicht unter dem hehren Ziel der Verteilungsgerechtigkeit, weil dann ihre eigenen Quellen versiegen. Solidarität muß am Leistungswillen und an den Interessen der Menschen ansetzen, sie muß durchgehend freiheitlich, subsidiär geordnet werden. Ein allzu undurchsichtig und kollektivistisch strukturiertes Sozialsystem führt dazu, daß allzu viele versuchen, vom Staat auf Kosten aller zu leben. Es wird zu ei-

nem System organisierter Trittbrettfahrerei. Es geht die Einsicht verloren, daß alle unsere Ressourcen, nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale Güter und Dienste knapp sind und haushälterischen Umgang erfordern. Erfahrbare Beteiligung an ihrer Erstellung hält diese Einsicht wach.

Allerdings ist zugleich dem verbreiteten liberalen Mißverständnis zu widersprechen, in welchem Subsidiarität als Lückenbüsserprinzip erscheint – so, als bräuchten die Einrichtungen der Gesellschaft und die staatlich-politische Ordnung erst dann tätig zu werden, wenn die Kräfte der einzelnen und der Kleingruppen sich als nicht ausreichend erweisen. Das „subsidium“, die im Subsidiaritätsprinzip gemeinte Hilfe, ist zwar Hilfe zur Selbsthilfe, aber sie ist in ihrer Weise immer auch vorgängig nötig. Wir sind als Personen sozial konstituiert, also brauchen wir uns immer gegenseitig und brauchen immer die sozialen und politischen Institutionen. Sie sollen uns aber Hilfe sein, unsere eigenen Möglichkeiten zu entfalten. Deshalb wird der subsidiär gebaute Sozialstaat mit Recht „ermöglichender Staat“ genannt¹⁴.

Eine diesen Prinzipien entsprechende Wirtschafts- und Sozialordnung kann nur gelingen, wenn die Reformdiskussion viel stärker, als das derzeit geschieht, die Grundidee der Zivil- oder Bürgergesellschaft aufnimmt¹⁵. Die Engführung auf den Staat muß überwunden werden. Unsere wirtschaftlich-sozialen Beziehungen sind gesellschaftliche Beziehungen im Rahmen einer politischen Ordnung, aber nicht unmittelbar Beziehungen zum Staat. Zwar sprechen auch Politiker gern von „Rahmenordnung“, aber die Politik folgt seit langem einer Tendenz, nicht nur den schützenden und fördernden Rahmen zu gestalten, was anspruchsvoll genug ist, sondern das ganze „Bild“ selbst zu malen. Aber ganz offenkundig fehlen ihr dazu die „Künstler“.

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen, Subsidiarität und Solidarität zusammen zu denken, ist es ein erstaunliches, um nicht zu sagen bedenkliches Phänomen, daß in der Rezeption des Textes der bischöflichen Kommission vom Dezember 2003 eine geradezu reflexhafte und vordergründig politisch-ideologische Kritik den Ton angab. Dabei ist die Sorge um das deutsche Modell der Sozialversicherungen mit seiner Verbindung von Berufsleistung und Solidarität durchaus verständlich. Es soll auch nicht bestritten werden, daß es in seiner Weise Beteiligung sicherte, zumal auch der alten Menschen, nicht nur am wirtschaftlichen Wohlstand, sondern auch am sozialen und kulturellen Leben. Aber es ist doch auch nicht zu bestreiten, daß es angesichts neuer Probleme (demographische Entwicklung, Umbrüche in der Arbeitswelt, europäischer und internationaler Wettbewerb) in eine gefährliche Schieflage geraten ist. Wer es erhalten will, muß es verändern, zumal es, gemessen an den in seinem Ursprung wirksamen Ideen von genossenschaftlicher Solidarität und Selbstverwaltung, bis zur Unkenntlichkeit deformiert ist. Deshalb sei abschließend versucht, im Blick auf die Reformdiskussion ein paar konkretisierende Gedanken unter dem Aspekt der Beteiligungsgerechtigkeit zu skizzieren.

Konkretisierungen

Bildung und Ausbildung: Bildung und berufliche Qualifikation sind heute Grundvoraussetzungen für die Beteiligung am wirtschaftlich-sozialen und am gesellschaftlich-kulturellen Leben. Den Zugang dazu möglichst allen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu eröffnen, ist also eine Hauptforderung sozialer Gerechtigkeit, wenn man sie als Beteiligungsgerechtigkeit deutet. Das muß sich in der Sozialpolitik niederschlagen; sie muß, zumal bei knapper werdenden finanziellen Mitteln, die Akzente neu setzen. Dabei brauchen wir die besondere Herausforderung der Leistungsstarken (Elitebildung) ebenso, wie die gezielte Förderung der Schwachen, die es schwer haben, einen qualifizierten Abschluß zu erreichen. Die alte Formel Ralf Dahrendorfs von Bildung als Bürgerrecht hat die Sache verkürzt und falsche Erwartungen aufgebaut. Der Staat kann Bildung nicht als Rechtsanspruch gewährleisten, weil sie ohne subjektive Anstrengung und Leistung nicht zu denken ist. Er kann und muß aber im Zusammenwirken mit den ausbildenden Kräften jedem jungen Menschen die Chance geben, Bildung und berufliche Qualifikation in eigener Anstrengung zu erwerben.

Arbeit: Arbeitslosigkeit ist in einer „Arbeitsgesellschaft“ eine der schwersten Verletzungen von Beteiligungsgerechtigkeit. Auch hier leidet die Diskussion an Verengung auf den Verteilungsaspekt nach der Vorstellung, es müsse ein fester Bestand an Arbeit auf alle Erwerbswilligen verteilt werden. Wir haben aber in unserer Gesellschaft keinen Mangel an Arbeit, sondern an tariflich bezahlbaren Arbeitsplätzen. Diesbezüglich falsche Erwartungen an den Staat führen zur Überschätzung der Möglichkeiten eines zweiten Arbeitsmarktes und zu den häufig beklagten „Mitnahmeeffekten“. Dagegen ist eine „Entriegelung“ des ersten Arbeitsmarktes dringend geboten. Nur darf diese nicht zu liberal-kapitalistischer Willkür führen. Also müssen die Tarifparteien ihre Rolle neu definieren und die Arbeitslosen wirksam an ihren Verhandlungen beteiligen. Branchen- und unternehmensspezifische Lösungen unterhalb der Flächentarifverträge müssen ermöglicht werden. Wenn es dabei für die Arbeitnehmer nicht ohne Lohnstop oder gar partiellen Lohnverzicht abgehen sollte, dann wäre kompensatorisch an andere, zu lange sträflich vernachlässigte Formen von Beteiligung zu denken, nämlich an Ergebnisbeteiligung und Kapitalbildung der Arbeitnehmer in den Unternehmungen, diese übrigens auch als dringend notwendige Ergänzung der umlagefinanzierten Alterssicherung.

Sozialversicherungen: Solidarische Versicherungen gegen Grundrisiken sind in der modernen Berufs- und Arbeitswelt notwendig. Deshalb darf der Staat auch eine Grundsicherung vorschreiben. Aber Versicherungspflicht muß keineswegs Pflichtversicherung heißen. Das Nachdenken über neue Wege sollte nicht von vornherein als Aufkündigung von Solidarität diffamiert werden. Dafür sind die Probleme der überkommenen Systeme doch zu unübersehbar geworden. Unsere gesetzlichen Sozialversicherungen sind zwar der Theorie nach immer noch Selbstverwaltungs-

einrichtungen der Versichertengemeinschaft, faktisch aber sind sie Staatsangelegenheit: durch fragwürdige Mischfinanzierung und zusätzlich aufgeladene Lasten völlig intransparent und hoch politisiert; von Fehlanreizen durchsetzt; weit davon entfernt, Eigenleistung und Eigenverantwortung der Bürger mit der Solidarität aller Versicherten erkennbar und wirksam zu verbinden. Kein Wunder, daß schon kleine, zaghafte Reformschritte als Sozialabbau denunziert werden können und wütenden Protest gegen „die da oben“ provozieren.

Eine grundlegende Reform etwa der gesetzlichen Krankenversicherungen, von allen maßgebenden politischen Kräften als notwendig erkannt, wird es sehr schwer haben. Sie wird denn auch zur Zeit allzu vordergründig schlagwortartig diskutiert; politisches Kalkül verhindert den sozialetischen Diskurs. An der derzeit propagierten „Bürgerversicherung“ ist bislang nicht erkennbar, wie sie die Misere des bisherigen Systems beheben will: daß nämlich keine der beteiligten Gruppen, ob Ärzte oder Versicherte, Pharmaindustrie, Apotheker oder Krankenhäuser, einen wirksamen Anreiz verspüren, aus Eigeninteresse mit den knappen Ressourcen sparsam umzugehen. Das bisherige Zwangssystem jedenfalls kennt dazu fast nur Deckelung von Ausgaben, Punktsysteme und bürokratische Kontrollen. Der von allen Bürgern auf alle Einkommensarten erhobene Beitrag zu einer „Bürgerversicherung“ wäre nichts anderes als eine progressive Gesundheitssteuer, die den Bürgern noch mehr Mittel als bisher entzieht und nach dem jeweils herrschenden politischen Willen umverteilt. Man kann ein solches staatliches Zwangssystem für alle wollen, aber man sollte es dann auch so nennen. Man kann dafür den Begriff der Solidarität bemühen, aber aus christlich-sozialer Sicht muß man entgegenhalten, daß von Subsidiarität in einem solchen System nichts mehr zu finden ist.

Eine subsidiär gestaltete solidarische Krankenversicherung braucht die Elemente der Selbstbeteiligung und der Wahl unterschiedlicher Tarife, der Stimulierung von Vorsorge für die eigene Gesundheit, des Wettbewerbs zwischen Anbietern, der Kostenehrlichkeit und der Transparenz zwischen Beiträgen und Leistungen – und dies alles auf einem offensichtlich expandierenden Markt, auf dem, wenn man ihm denn mehr Freiheit läßt, auch neue Arbeitsplätze entstehen. Unbestritten bleibt dabei die Aufgabe, in Solidarität auch in einem solchen freieren System die Schwächeren mitzunehmen. Leider wird aber auch die unvoreingenommene Suche nach den dazu geeigneten Wegen zur Zeit überlagert vom politischen Machtkalkül, welches wiederum mit den hehren Begriffen der Solidarität und Gerechtigkeit camoufliert wird.

Steuerpolitik: Die politische Illusion, durch immer differenziertere Regelungen im Steuerrecht Verteilungsgerechtigkeit gewährleisten zu können, hat zu unserem heutigen undurchsichtig-schwerfälligen System geführt. Hohe Steuersätze, zahlreiche Ausnahmen, Vergünstigungen und Subventionen verbinden sich zu einer riesigen Umverteilungsmaschine, die die gesellschaftlichen Kräfte eher lähmt als stimuliert. Von den besonders Cleveren wird sie mit Geschick ausgenutzt, der Durchschnittsbürger hat dazu weder Zeit noch Kenntnis. Eine Umkehr zu niedrigeren

Sätzen, wenigen Ausnahmen und Subventionen wäre erforderlich. Die Vorschläge von Fachleuten dazu liegen auf dem Tisch. Die Politik hält dagegen, das sei wegen der entstehenden Haushaltslücken nicht finanzierbar. Darin spricht sich aber ein tiefes Mißtrauen aus gegenüber den freien Kräften der Gesellschaft. Der Staat will alles festhalten, was er einmal hat. Offensichtlich kann man sich kaum vorstellen, daß niedrigere Steuersätze langfristig zu höheren Steuereinnahmen führen können. Auch hier hemmt zu viel Umverteilung Beteiligung.

Familienpolitik: Die weitgehende Trennung der Arbeitswelt von der familialen Lebenswelt im Gefolge der industriellen Revolution hat die Familie an den Rand des wirtschaftlich-gesellschaftlichen Lebens gerückt. Das ist strukturell nicht zu ändern, und es macht Familienpolitik schwierig. Alle politischen Ebenen und fast alle Politikfelder haben es irgendwie auch mit Familie zu tun, aber nirgends steht sie dabei im Zentrum. Sie sei eine Querschnittsaufgabe, wird oft gesagt. Man könnte mit spitzem Wortspiel hinzufügen, deshalb leide sie an Querschnittslähmung. Der Familie muß geholfen werden, was aber nicht einfach ist. Unter unserem Aspekt von Beteiligungsgerechtigkeit in einer Bürgergesellschaft ist dieser Befund besonders bedeutsam. Familienpolitik kann nur Erfolg haben, wenn sie sich als subsidiär zu einer familienfreundlichen Sozialkultur der Gesellschaft versteht und so wirkt.

Dazu reichen finanzielle Transfers für Familien nicht, so nötig sie sind. Sie sind in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern keineswegs gering. Da aber die Erwerbstätigkeit der Frauen selbstverständlich geworden ist – in der Arbeitsgesellschaft übrigens auch ein Stück Beteiligungsgerechtigkeit –, gilt heute als eine Hauptaufgabe für Familienpolitik die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit. Man täuscht sich aber, wenn man meint, Politik und Staat könnten das Problem allein sozialtechnisch und finanziell lösen durch „flächendeckende“ Betreuungseinrichtungen, wie eine verräterisch technische Sprache das nicht selten ausdrückt. Familie soll doch Familie bleiben, und eben deshalb erfordert auch Kinderbetreuung Beteiligung in vielfältigen Formen: Beteiligung der Eltern selbst, zum Beispiel durch Selbsthilfegruppen und Vereine, nicht zu vergessen die Großeltern, die heute in Deutschland ein Viertel aller Kinder täglich betreuen; Beteiligung selbstverständlich der Gemeinden und Kirchengemeinden, mehr als bisher auch der Schulen; Beteiligung der Wirtschaft, jedenfalls der größeren Unternehmen, die immerhin jetzt anfangen, die Erfahrungen und Kompetenzen von Eltern auch im eigenen Interesse zu entdecken und zu nutzen.

In der Familienpolitik wäre die verkürzende Gegenüberstellung von benachteiligten Eltern und dem großen Verteiler Staat besonders verhängnisvoll. Gerade hier müssen Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Familien, der gesellschaftlichen Kräfte, der Wirtschaft mit der subsidiär unterstützenden Tätigkeit des Staates zusammenkommen, wenn Familie als soziale Grundeinheit der Gesellschaft mit ihrer unersetzbaren Erziehungsleistung erhalten bleiben und gestärkt werden soll.

Als *Fazit* sei festgehalten: Wir können nicht nur, wir müssen vielmehr das Soziale

von den bewährten Prinzipien her neu denken. Im unvermeidbaren Streit um das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit kann dabei deren neuere Akzentuierung als Beteiligungsgerechtigkeit eine gute Hilfe sein. Zwar können wir nicht aus Prinzipien die „richtigen“ Lösungen ableiten. Dieser Irrtum geistert nicht selten bei gutmeinenden Menschen, die von kirchlicher Sozialverkündigung angesichts endlosen Streites das erlösende Wort erwarten. Der Teufel stecke im Detail, sagen Fachleute und Politiker gern. Das ist richtig, aber es rechtfertigt nicht den Verzicht auf grundsätzliche sozialetische Orientierung. Der Teufel im Detail läßt sich vielmehr nur besiegen, wenn man im Prinzip weiß, wohin man will, statt sich kleinschrittig in der dritten oder vierten Novellierung einer als „Reform“ deklarierten Gesetzesnovelle zu verheddern. Die Reform unseres Sozialstaates wird nur gelingen, wenn alle Verantwortlichen erkennen und vermitteln können, daß wir neue Lösungen suchen müssen im Austarieren von Subsidiarität und Solidarität: daß Beteiligung Vorrang haben muß vor Verteilung, weil gerade durch mehr Beteiligungsgerechtigkeit auch Verteilungsgerechtigkeit leichter erreichbar wird.

ANMERKUNGEN

¹ P. Koller, Gesellschaftstheorie u. politische Philosophie; in: Politik, Moral u. Religion – Gegensätze u. Ergänzungen, (FS K. Graf Ballestrem, Berlin 2004) 359ff.

² Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik (Bonn 2003). Dazu kritisch: N. Blüm, Katholische Soziallehre quo vadis?, in dieser Zs. 222 (2004) 147–156; K. Gabriel – H.-J. Große Kracht, Abschied vom deutschen Sozialmodell?, ebd. 227–243; Gegenkritik von G. Kruij, Das Soziale weiter denken, ebd. 398–408.

³ Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle. Hirtenbrief über die Katholische Soziallehre u. die amerikanische Wirtschaft, Sonderausgabe: Die Neue Ordnung (Bonn 1987).

⁴ Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Memorandum einer Expertengruppe (Bonn 1998). Dazu erläuternd M. Heimbach-Steins, Beteiligungsgerechtigkeit. Sozialetische Anmerkungen zu einer aktuellen Diskussion, in dieser Zs. 217 (1999) 147–160.

⁵ Vgl. Gabriel u. Große Kracht (A. 2); Blüm (A. 2) 147.

⁶ Vgl. Kruij (A. 2).

⁷ Vgl. P. Jostock, Die sozialen Rundschreiben (Freiburg ³1961).

⁸ O. von Nell-Breuning, Die soziale Enzyklika. Erläuterungen zum Weltrundschreiben Papst Pius' XI. (Köln 1932).

⁹ G. Gundlach, Die Ordnung der menschlichen Gesellschaft, 2 Bde. (Köln 1964) 1, 174; 2, 352.

¹⁰ Blüm (A. 2) 156.

¹¹ A. Anzenbacher, Christliche Sozialetik (Paderborn 1997) 221ff. Vgl. auch B. Sutor, Politische Ethik. Gesamtdarstellung auf der Basis der Christlichen Gesellschaftslehre (Paderborn 1991) 103ff.

¹² Vgl. etwa O. Höffe, Politische Gerechtigkeit (Frankfurt 1987).

¹³ Heimbach-Steins (A. 4) 150.

¹⁴ Das Soziale neu denken (A. 2) 20.

¹⁵ Vgl. U. Nothelle-Wildfeuer, Soziale Gerechtigkeit u. Zivilgesellschaft (Paderborn 1999).