

MATTHIAS MÖHRING-HESSE

## Solidaristische Gefahren

### Oswald von Nell-Breunings sozialpolitische Impulse für die Gegenwart

Vielen galt und gilt Oswald von Nell-Breuning als einer der ganz großen Sozialpolitiker in der Bundesrepublik. Mit Hans Achinger, Gerhard Mackenroth oder Ludwig Preller habe er die Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland nach dem II. Weltkrieg maßgeblich prägen können. Das ist wohl nicht ganz falsch – und doch wohl auch ein Missverständnis: An Sozialpolitik hatte Oswald von Nell-Breuning kein gesteigertes Interesse; Einfluss darauf wollte er eher nicht nehmen. Denn in der von ihm als Ideal gedachten *wohlgeordneten Gesellschaft* war für einen leistungsstarken Sozialstaat kein Platz. Im Gegenteil: Ein Sozialstaat war für ihn Ausdruck davon, dass die Wirklichkeit dem Ideal einer *wohlgeordneten Gesellschaft* mächtig hinterher hinkt und es deswegen gesellschaftspolitischer Anstrengungen bedarf, um soziale Probleme und Verwerfungen *an der Wurzel* zu beseitigen und dadurch den Sozialstaat überflüssig zu machen. Spätestens aber in den Debatten um die Einführung der dynamischen Alterssicherung stellte Nell-Breuning diese Überzeugung auch gelegentlich hinten an – und war dann *in Details* bereit, den Sozialstaat zur Bewältigung von sozialen Problemlagen, etwa zur dynamischen Alterssicherung, aber auch zur angemessenen Unterstützung von Kindererziehung und -versorgung, heranzuziehen und ihm so eine tragende Rolle in einer *wohlgeordneten Gesellschaft* und eben nicht nur eine *behelfsmäßige* auf dem Weg dahin zuzugestehen. Offenbar wurde dieses Engagement für die Sozialpolitik bereits zu Lebzeiten Oswald von Nell-Breunings mit seinem Namen verbunden, während seine grundsätzliche Skepsis und sein Plädoyer für Gesellschaftsreform statt Sozialpolitik vernachlässigt wurden.

Zugleich wird – mit Verweis auf Solidarität und Subsidiarität – Oswald von Nell-Breuning eine originäre, nämlich solidaristische und auf Subsidiarität bezogene Begründung des Sozialstaats zugesprochen. Aber auch das ist wohl ein Missverständnis: Solidarität und Subsidiarität gehören ihm zufolge zu den *Baugesetzen* der *wohlgeordneten Gesellschaft* – und müssen nur deswegen auch vom Sozialstaat, sofern er denn zur Bewältigung von sozialen Problemlagen und Verwerfungen erforderlich ist, gewährleistet werden. Solidaristisch ist mithin nicht eigentlich seine Begründung des Sozialstaats; solidaristisch ist seine Theorie der Gesellschaft – und nur in diesem Rahmen auch sein Konzept sozialstaatlicher Fürsorge, Sicherheit und Dienste.

Sucht man gleichwohl das sozialpolitische Erbe von Nell-Breuning, wird man es bei der solidaristischen Begründung und subsidiären Ausrichtung sozialstaatlicher Leistungen finden: Der Sozialstaat wird als ein Instrument gesellschaftsweiter, dabei nicht immer allgemeiner Solidarität orientiert und zugleich legitimiert. Zugleich wird Subsidiarität als das grundlegende Programm sozialstaatlicher Aktivitäten und der darüber organisierten Solidaritäten ausgegeben; sozialstaatliche Leistungen werden konzeptionell auf Befähigung hin (*Hilfe zur Selbsthilfe*) ausgerichtet. In diesem Beitrag geht es darum, die Impulse dieser solidaristischen und auf Subsidiarität zielenden Sozialstaatskonzeption zu erkunden. Dabei wird sich zeigen, dass diese Impulse nur dann aufgegriffen werden sollten, wenn deren Gefahren gesehen – und *gebannt* werden. Zunächst wird dazu das Oswald von Nell-Breuning zuschreibbare solidaristische und auf Subsidiarität zielende Konzept sozialstaatlicher Leistungen erhoben (1), um dann dessen Attraktivität und Aktualität aufzuzeigen (2). Gerade über die Aktualität von Solidarität und Subsidiarität lassen sich auch deren Gefahren entdecken: *Erstens* die Gefahr von vereinseitigten Reziprozitätsverhältnissen, *zweitens* die Exklusionsgefahr sozialstaatlich organisierter Solidarität gegenüber denjenigen, die auf sozialstaatliche Unterstützung besonders angewiesen sind, und *drittens* die Gefahr des Paternalismus in einem subsidiär programmierten Sozialstaat (3). Ob man diesen Gefahren dadurch begegnen kann, dass man den Sozialstaat primär auf die für demokratische Gesellschaften konstitutiven Solidaritätsverhältnisse bezieht, soll abschließend geprüft werden. Ließe sich das bestätigen, könnte man »ruhigen Gewissens« die solidaristische und auf Subsidiarität zielende Konzeption des Sozialstaats – und damit den sozialpolitischen Impuls von Oswald von Nell-Breuning aufnehmen (4).

## 1 Eine solidaristische Konzeption des Sozialstaats

Bei Oswald von Nell-Breuning lässt sich keine konsistente Theorie der Sozialpolitik und des Sozialstaats, lässt sich nicht einmal ein grundlegendes, für seine *Soziallehre* konstitutives und über die lange Zeit seines Wirkens durchgängiges Interesse an Sozialpolitik finden: Zumindest in einem engen und nur insoweit von ihm bearbeiteten Sinn von *Sozialpolitik* interessieren ihn

Maßnahmen im öffentlich-rechtlichen Bereich [...], die darauf abzielen, jene Störungen im gesellschaftlichen Leben, die wir als die ‚Soziale Frage‘ zu bezeichnen uns gewöhnt haben, wenn schon nicht zu beheben, so doch insoweit abzumildern, daß sie tragbar werden und aufhören, eine Gefahr für den Bestand der gesellschaftlichen Ordnung überhaupt zu bilden. [Diese Sozialpolitik muss] mit

Behelfen arbeiten. [...] Um auf den Grund des Übels zu gehen, bedarf es [hingegen] einer Neuordnung der Gesellschaft und Wirtschaft von Grund auf<sup>1</sup>,

bedarf es der „Gesellschaftspolitik“<sup>2</sup> und „Sozialreform“<sup>3</sup> soll heißen: Grundlegender, bis in die Eigentums- und Wirtschaftsordnung eingreifende gesellschaftlicher Veränderungen. Hinreichende Einkommen und darüber hinaus die Teilhabe am gesellschaftlich verfügbaren Reichtum, aber auch die soziale Absicherung, vor allem in der Lebensphase der Jugend und des Alters. Deswegen sollen – wiederum in einer *wohlgeordneten Gesellschaft* – mehr oder weniger alle Männer erwerbstätig sein; – und mit ihrem Lohn ein hinreichend großes Einkommen für sich und die Seinen, für Frauen und Kinder, beziehen können. Damit Lohnarbeit diese segensreiche Wirkung haben kann, muss sie allerdings gesellschaftlich anders reguliert werden, bedarf es also einer entsprechenden Gesellschaftspolitik und Sozialreform bedarf. Diese zielen aber gerade nicht auf eine sozialstaatliche Regulation von Lohnarbeit, sondern auf deren angemessene Ordnung *außerhalb* des Staates. Sind Gesellschaftspolitik und Sozialreform erfolgreich und entspricht die Gesellschaft den Vorstellungen der *Soziallehre*, ist diese also zur *wohlgeordneten Gesellschaft* geworden, – dann ist Sozialpolitik nicht mehr notwendig. Folglich ist der Sozialstaat für Oswald von Nell-Breuning immer Ausdruck und Folge von „Störungen“ in einer Gesellschaft, aber auch „– etwas überspitzt ausgedrückt – Kapitulation“<sup>4</sup> vor diesen „Störungen“. Der Bedarf an Sozialpolitik ist daher immer auch Anlass für „Sozialreformen“ – mit dem Ziel, „die Sozialpolitik mehr und mehr gegenstandslos zu machen.“<sup>5</sup>

Bis zur erfolgreichen „Neuordnung“ der Gesellschaft hat sich Sozialpolitik – so von Nell-Breuning – programmatisch an die beiden Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität zu halten. In deren Namen sind „alle diejenigen Vorleistungen der Gesellschaft gefordert [...], die dazu dienen, Verhältnisse zu schaffen, unter denen der einzelne in der Lage ist, seine Kräfte zu regen und damit zu Erfolg zu kommen.“<sup>6</sup> Sofern zur *behelfsmäßigen* Bewältigung von sozialen Problemlagen und Verwerfungen notwendig, begründet von Nell-Breuning sozialstaatliche Leistungen solidaristisch und konzipiert sie subsidiär: Funktional dient der Sozialstaat der Bewältigung von sozialen Problemlagen und Verwerfungen, die sich zur Gefahr für den Bestand der gesellschaftlichen Ordnung auswachsen könnten. Dabei dient und organisiert der Sozialstaat die Solidarität derer, die ein gemeinsames Interesse an eben dem Bestand der gesellschaftlichen Ordnung haben; und in seinen Leistungen sucht er deren Möglichkeiten zu unterstützen, die anstehenden Problemlagen und Verwer-

<sup>1</sup> Nell-Breuning, Wirtschaftspolitik, 153.

<sup>2</sup> Ebd., 155.

<sup>3</sup> Ders., Frage, 89-92.

<sup>4</sup> Ders., Sozialpolitik, 334.

<sup>5</sup> Ders., Wirtschaftspolitik, 155.

<sup>6</sup> Ders., Solidarität, 223.

funken selbst zu bewältigen. Dabei verweist Nell-Breuning zunächst einmal auf die Solidarität aller Menschen, die eine Gesellschaft *ausmachen*, mit dem gemeinsamen Ziel des Gemeinwohls. *Unterhalb* dieser gesellschaftsweiten Solidarität interessieren ihn vor allem zwei Solidaritätsverhältnisse, nämlich *erstens* die Solidarität der ArbeitnehmerInnen und *zweitens* die Solidarität zwischen den Generationen, wobei er die zweite weitgehend als die zeitliche Ausweitung der ersten denkt. Auch in diesen beiden konkreten Solidaritätsverhältnissen haben die *Solidargenossen* jeweils ein gemeinsames Ziel, nämlich die Bewältigung ihrer besonderen, aber sozial begründeten und deshalb gemeinsamen Problemlagen. Ihr Ziel, diese gemeinsam zu bewältigen, darf aber insofern als ein allgemeines, gesellschaftsweites Ziel gelten, als die Bewältigung ihrer spezifischen Problemlagen ein Moment des Gemeinwohls ist, an dem auch alle anderen Gesellschaftsmitglieder ein Interesse haben sollen. Den Sozialstaat bezieht Nell-Breuning funktional auf diese Solidaritäten und konzipiert ihn damit als ein Instrument allgemein gerechtfertigter, dabei aber nicht immer allgemeiner, manchmal für bestimmte Gruppen begrenzter Solidarität. Subsidiarität ist ihm hingegen das grundlegende Programm der sozialstaatlichen Aktivitäten – und zwar in Richtung auf die Befähigung der jeweiligen Solidargenossen (*Hilfe zur Selbsthilfe*).

Für Nell-Breuning hängen Solidarität und Subsidiarität systematisch zusammen; sie sind gleichrangig und theoretisch gleich ursprünglich.<sup>7</sup> In späteren Aufsätzen rückt er allerdings die Subsidiarität zunehmend in den Vordergrund.<sup>8</sup> Damit wollte er den systematischen Zusammenhang von Solidarität und Subsidiarität keineswegs aufreißen. Die Subsidiarität *benötigte* jedoch ein *Mehr* an Erklärung gegenüber vereinseitigten Darstellungen und der Verteidigung gegen ihrem *Missbrauch*: Subsidiarität hat nicht nur die „in der öffentlichen, insbesondere tagespolitischen Diskussion [...] fast ausschließlich“<sup>9</sup> herausgestellte „negative Seite“<sup>10</sup>, sozialstaatliche Leistungen abzuwehren und bestimmte Verantwortlichkeiten und Aktivitäten anderen Akteuren vorzubehalten, möglicherweise in die „Eigenverantwortung“ der einzelnen und ihrer Haushalten zu legen. Sie hat vor allem die „positive Seite“<sup>11</sup> des hilfreichen Beistands: Die „Gemeinschaft“ – und damit auch der Sozialstaat – hat das zu „tun, was das Glied für sich selbst schlechterdings nicht tun kann“<sup>12</sup>, und das

<sup>7</sup> Weil für Nell-Breuning Solidarität und Subsidiarität als die beiden „Baugesetze der Gesellschaft“ systematisch zusammenhängen, wird im Folgenden und der Einfachheit halber nur noch von seiner „solidaristischen“ Konzeption von Sozialpolitik gesprochen, dabei seine Orientierung auf Subsidiarität mitgemeint.

<sup>8</sup> Vgl. Nell-Breuning, Subsidiarität; vgl. Ders., Baugesetze, 93-114.

<sup>9</sup> Ebd., 93-94.

<sup>10</sup> Ebd., 100.

<sup>11</sup> Ebd., 94.

<sup>12</sup> Ebd.

Glied „bei dem [zu unterstützen], was es nicht allein, sondern nur mit Hilfe anderer vollbringen kann.“<sup>13</sup>

## 2 Aktualität des sozialpolitischen Solidarismus

In der Bundesrepublik wurde über Jahrzehnte der Sozialstaat ausgebaut und verstetigt und – diese Entwicklung begleitend – ein reichhaltiger Theoriediskurs entwickelt. Vor diesem Hintergrund sollte man mit dem von Oswald von Nell-Breuning vorgeschlagenen Begriff von Sozialpolitik heutzutage Sozialpolitik weder zu verstehen, noch zu orientieren suchen. Die wesentlich über den Sozialstaat laufenden Systeme der sozialen Sicherung, Fürsorge und Dienste tragen maßgeblich zur *Ordnung* der Gesellschaft und nicht nur zur Bewältigung von in der Wirtschaft verursachten *Störungen* bei. Sie gewährleisten gesellschaftlich notwendige Leistungen der *Daseinsvorsorge*, der öffentlichen Infrastruktur, der sozialen Fürsorge und Sicherung sowie des sozialen Ausgleichs. Daher ist *Sozialpolitik* immer auch *Gesellschaftspolitik*,<sup>14</sup> so dass diese nicht erst *jenseits* der sozialstaatlichen Sicherungs-, Fürsorge- und Dienstleistungen anfängt. Zugleich gilt dann aber auch, dass die sozialstaatlichen Sicherungs-, Fürsorge- und Dienstleistungen sowie andere über den Staat laufende „Maßnahmen“ mit einer hohen Wahrscheinlichkeit mit zu „jenen Störungen im gesellschaftlichen Leben [beitragen], die wir als die ‚Soziale Frage‘ zu bezeichnen uns gewöhnt haben“. Weil der Sozialstaat nicht nur anderweitig, vor allem wirtschaftlich verursachte Problemlagen und Verwerfungen – mehr oder weniger gut – kompensiert, sondern für (diese) Problemlagen und Verwerfungen mit ursächlich ist, gehört er immer auch mit zu dem Problem, das in der *Gesellschaftspolitik* bearbeitet wird. Dies gilt zumal, wenn man mit einer grundlegenden Widersprüchlichkeit kapitalistisch verfasster Wirtschaften und der von ihnen geprägten Gesellschaften rechnet. Dann wird man nicht nur erwarten, dass so verfasste Volkswirtschaften zur Bewältigung ihrer Widersprüchlichkeit der kompensierenden Aktivitäten von (Sozial-)Staaten bedürfen. Man wird zugleich damit rechnen, dass diese (Sozial-)Staaten von der Widersprüchlichkeit kapitalistisch verfasster Wirtschaften *infiziert* werden und sich folglich deren Widersprüche auch in und über die sozialstaatlichen Leistungssysteme ausdrücken. Eine – im Sinne von Nell-Breuning betriebene – *Gesellschaftspolitik* wäre daher schlecht beraten, würde sie den Sozialstaat aussparen oder ihn auch nur als sekundären Sachverhalt weniger wichtig nehmen.

Während sein Begriff Sozialpolitik für eine zeitgemäße Theorie des Sozialstaats und der Sozialpolitik nicht geeignet ist, lassen sich die von Oswald von

---

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Vgl. Achinger, Sozialpolitik.

Nell-Breuning vorgeschlagenen Prinzipien zur Begründung und Orientierung sozialstaatlicher Sicherungs-, Fürsorge- und Dienstleistungen auch heutzutage plausibilisieren. Dafür gibt es mindestens vier Gründe: (a) Die sparsame Normativität eines solidaristisch begründeten Sozialstaats, (b) die gleichzeitige Begründung von sozialstaatlichen Leistungen und der zu ihrer Finanzierung notwendigen Belastungen, (c) die Kontextualität und Pluralität von Solidaritäten, auf die ein solidaristisch begründeter Sozialstaat bezogen und zugleich *zusammengehalten* werden kann, und schließlich (d) die Begründung und gleichzeitige Begrenzung sozialstaatlicher Leistungen durch deren Subsidiarität.

(a) Nicht nur in Bezug auf seine Finanzierung und die dazu notwendigen Belastungen mit Steuern und Beiträgen, sondern auch hinsichtlich seiner Leistungen ist jeder Sozialstaat eine normativ anspruchsvolle Veranstaltung – und braucht als solche hinreichende gesellschaftliche Akzeptanz, muss dazu normative Erwartungen zugleich wecken und erfüllen können. Bei einer solidaristischen Begründung des Sozialstaats wird diese Normativität sparsam gehalten. So rekurriert Oswald von Nell-Breuning mit ‚Solidarität‘ auf *bestehende* Solidaritätsverhältnisse; er sucht deren normative Implikationen, die in diesen Solidaritätsverhältnissen eingespielten Rechte und die damit korrespondierenden Verpflichtungen freizulegen und sie zur Begründung sozialstaatlicher Aktivitäten zu nutzen. Bereits die französischen Theoretiker der Solidarität in der *Durkheim-Schule*<sup>15</sup> diagnostizierten Solidarität zunächst als eine Tatsache (*solidarité-fait*), da sich einzelne immer schon in sozialen Netzen der Abhängigkeiten und Arbeitsteilung, aber zugleich der Gemeinsamkeiten und Gegenseitigkeiten vorfinden und in Prozessen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung zu handlungsmächtigen Individuen werden. Auf dieser Grundlage besteht Solidarität auch als eine Pflicht (*solidarité-devoir*), sowohl den jeweils vorgefundenen Abhängigkeiten, Gemeinsamkeiten und Gegenseitigkeiten zu entsprechen, als auch diese gerecht zu gestalten. Zwischen Tatsache und Pflicht vermittelt für die französischen Solidaristen, allen voran für Léon Bourgeois, die *Schuld (dette social)* der Einzelnen an den von ihnen immer vorgefundenen Gemeinschaften und der ebenso vorgefundenen Gesellschaft: Die Einzelnen haben über ihre Gemeinschaften und ihre Gesellschaft an den wirtschaftlichen, sozialen, geistigen und moralischen Vorleistungen ihrer Vorfahren und ihrer Mitmenschen Anteil und erzielen daraus Handlungsmöglichkeiten und Autonomie – und tragen im Gegenzug die *Schuld*, die bestehenden Solidaritätsverhältnisse abzusichern und gerecht zu gestalten. Mithin besteht eine „gesamtschuldnerische Haftung der Einzelnen“<sup>16</sup> gegenüber seinen Gemeinschaften und gegenüber der Gesellschaft. Im Gegenzug besteht die *Schuld* der Gemeinschaften und der Gesellschaft, zu gewährleisten, dass die

<sup>15</sup> Vgl. Gülich, *Durkheim-Schule*.

<sup>16</sup> Fiegle, *Solidarität*, 68.

einzelnen in ausreichendem und gerechtem Maße von den Vorleistungen der Vorfahren und Mitmenschen profitieren können. In einer nicht ganz offenen und nicht immer kenntnisreichen Rezeption der französischen Solidaristen<sup>17</sup> hat man im Kontext der Katholischen Soziallehre sowohl den Zusammenhang von *solidarité-fait* und *solidarité-devoir*, als auch die doppelseitige Schuld aufgegriffen. In seinem Buch *Baugesetze der Gesellschaft* spricht Oswald von Nell-Breuning von der *Gemeinhaftung*, die sich aus der *Gemeinverstrickung* ergibt, und vom wechselseitigen Bezug zwischen Gesellschaft und einzelnen – und zwar sowohl bei der *Gemeinverstrickung* als auch bei der *Gemeinhaftung*: Die „Bindung der einzelnen an die Gemeinschaft und die Rückbindung der Gemeinschaft an die einzelnen, die ihre Glieder sind, ist unausweichlich (*Gemeinverstrickung*) und macht sie ebenso wechselseitig füreinander verantwortlich (*Gemeinhaftung*).“<sup>18</sup>

Mit dem Rückgriff auf bestehende Solidaritätsverhältnisse erscheint Solidarität zwar nicht als ein *moralloses*, jedoch als ein normativ sparsames Unternehmen. Man muss die einzelnen von ihren Rechten gegenüber anderen sowie gegenüber ihren Gemeinschaften und ihrer Gesellschaft, aber auch von ihren Verpflichtungen gegenüber den anderen wie auch gegenüber ihren Gemeinschaften und ihrer Gesellschaft *nur* in Übereinstimmung mit den von ihnen vorgefundenen Abhängigkeiten, Gemeinsamkeiten und Gegenseitigkeiten bringen. Diesen Rückhalt der Rechte und Verpflichtungen in faktischen Abhängigkeiten, Gemeinsamkeiten und Gegenseitigkeiten stellten sich die französischen Solidaristen als einen Quasi-Vertrag vor: Die einzelnen würden, würde man sie fragen, *aus freiem und gleichem Willen* nachträglich und rückwirkend den Rechten und Verpflichtungen zustimmen, in denen sie sich faktisch vorfinden.<sup>19</sup> Nell-Breuning ist das Bild vom Vertrag eher fremd;<sup>20</sup> in der Sache meint aber auch er mit *Solidarität* genau das darin gezeichnete Verhältnis der selbstverständlichen Zustimmung zu vorgängigen Abhängigkeiten.

Unter den französischen Solidaristen machte sich insbesondere Bourgeois die faktische Solidarität zunutze, um einen Sozial(versicherungs)staat vorzuschlagen – mit Versicherungen auf Gegenseitigkeit, in denen sich die einzelnen gegenüber den Risiken der industriellen Gesellschaft, insbesondere gegen die Risiken von Alter, Krankheit und Arbeitsunfall absichern und zugleich für die gemeinsame Absicherung dieser Risiken in Höhe ihrer Prämien einstellen. In Deutschland haben seit den 1950er Jahren die Sozialkatholiken, und unter ihnen eben auch Nell-Breuning, die solidaristische Begründung sozialstaatlicher Aktivitäten aufgegriffen und die in der Gesetzlichen Rentenversicherung organisierte dynamische Alterssicherung als Ausdruck einer sozialstaatlich or-

<sup>17</sup> Vgl. Große Kracht, Soziologie.

<sup>18</sup> Nell-Breuning, *Baugesetze*, 21.

<sup>19</sup> Vgl. Fiegle, *Solidarität*.

<sup>20</sup> Vgl. Nell-Breuning, *Generationen*, 29.

ganisierten Generationensolidarität verfochten.<sup>21</sup> Gerade wegen ihrer normativen *Zurückhaltung* bot sich die solidaristische Begründung sozialstaatlicher Leistungen an, um diese in Opposition zu liberalen Staatskonzeptionen zu plausibilisieren. Zugleich sollten die Adressaten einer solchen Begründung – allen voran diejenigen, die zur Finanzierung mit Steuern und Beiträgen beizutragen haben – gewonnen und normativ nicht überfordert werden.<sup>22</sup> Der Sozialstaat nimmt, so die solidaristische Idee, nicht mehr an Normativität in Anspruch, als den einzelnen in den bestehenden Verhältnissen einer arbeitsteiligen Gesellschaften mit weiter wachsenden Abhängigkeiten immer schon abverlangt wird.

(b) Als *weiter* Vorteil einer solidaristischen Sozialstaatsbegründung lässt sich ausweisen, dass über die Solidarität nicht nur starke Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen, sondern zugleich auch die zur Finanzierung dieser Leistungen notwendigen Belastungen begründet werden können. Die Ansprüche der einzelnen bestehen zunächst einmal gegenüber den Solidargenossen im jeweiligen Solidaritätsverhältnis – und der Sozialstaat mischt sich in deren Solidarität nur insoweit ein, als er die Vermittlung zwischen bestehenden Ansprüchen und Belastungen organisiert. Bei einer solidaristischen Begründung agiert der Sozialstaat nicht aus einer originären Verpflichtung des Staates. Er *bedient* vielmehr die ihm vorgelagerten Solidaritätsverhältnisse – und zwar nach beiden Seiten, indem er sicherstellt, dass die bestehenden Solidaritätsansprüche gegenüber den Anspruchsberechtigten und dass zugleich die bestehenden Solidarverpflichtungen von den zur Unterstützung Verpflichteten erfüllt werden.

Dabei verortet der solidaristisch begründete Sozialstaat die jeweils Begünstigten und die jeweils Belasteten in derselben *Wirklichkeit*, spricht sie daher auf gemeinsame Interessen an – und muss sie deswegen auch nicht scharf voneinander unterscheiden, geschweige denn trennen. Dadurch werden sich diejenigen, die er – zumindest aktuell – stärker als andere belastet, in die Perspektive der Begünstigten hineinversetzen können, zu deren Gunsten sie belastet werden, genauso wie sich die jeweils aktuell Begünstigten in die Perspektive der Belasteten hineinversetzen können, deren Leistungen sie ihre Unterstützung verdanken. Mehr noch: Begünstigte und Belastete können davon wissen, dass sich die jeweils anderen aufgrund gemeinsamer Lebens- und Interessenlagen in ihre Lage versetzen können. Sie können von daher erwarten, dass die Wahrnehmung ihrer Rechte wie auch die Erfüllung ihrer Verpflichtungen wechselseitig anerkannt wird. Zudem dürfen sie erwarten, dass die Leistungsbilanz zwischen Rechten und Pflichten – zumindest auf Dauer – nicht einseitig zu Gunsten der einen und zu Lasten der anderen verläuft. Im Gegenteil: Sie gehen davon aus, dass alle zur Erreichung ihrer gemeinsamen

<sup>21</sup> Vgl. Nell-Breuning, Sicherheit, 13-87.

<sup>22</sup> Vgl. Ders., Diskussion, 34-35.

Ziele beitragen und dass zugleich auch alle von der Erreichung dieser Ziele profitieren. Die erwartete Reziprozität zwischen den Solidargenossen besteht zwar nicht in jedem Augenblick und nicht in jedem Fall; aber sie besteht im Großen und Ganzen sowie über eine längere Zeitstrecke hinweg. Ist der Sozialstaat in der Organisation dieser Solidarität im Spiel, dann wird von ihm erwartet, diesen Ausgleich *in the long run* sicherzustellen. Im Gegenzug darf er einmal mehr damit rechnen, dass Asymmetrien zwischen Begünstigten und Belasteten in jedem Augenblick bei allen Beteiligten auf Zustimmung stoßen werden.

(c) Ein *dritter* Vorteil der solidaristischen Begründung des Sozialstaats kann darin gesehen werden, dass unterschiedliche Solidaritätsverhältnisse nebeneinander bestehen können und in diesem Nebeneinander zugleich als Grundlage sozialstaatlicher Aktivitäten genommen werden können. Der solidaristisch begründete Sozialstaat referiert also auf unterschiedliche Solidaritätsverhältnisse mit ihren jeweils eigenen Solidaritätsprogrammen – und kann folglich auch die daraufhin abgestellten sozialstaatlichen Leistungen und Belastungen an unterschiedliche Menschen adressieren, sie konzeptionell unterschiedlich gestalten und mit unterschiedlichen Bedingungen versehen. Trotz *eines*, nämlich solidaristischen Grundprogramms ist der Sozialstaat in der Bezugnahme auf unterschiedliche Solidaritätsverhältnisse in der Lage, kontextuell und zugleich den unterschiedlichen Kontexten angemessen zu *handeln*. In der Vielfalt seiner Aktivitäten hat er dennoch ein übergreifendes Programm, die ihm vorgelagerten Solidaritätsverhältnisse aufzugreifen und staatlich zu organisieren, und findet in diesem übergreifenden Programm – erkennbar sowohl für die jeweils aktuell Begünstigten, als auch für die jeweils aktuell Belasteten – eine konzeptionelle Einheit.

(d) Zumindest in der von Oswald von Nell-Breuning so hartnäckig vertretenen Interpretation bietet *schließlich* das Prinzip der Subsidiarität den Vorteil, den solidaristisch begründeten Sozialstaat in seinen Aktivitäten hinreichend offen und damit für die unterschiedlichen Leistungsbereiche angemessen auf *Hilfe zur Selbsthilfe* zu programmieren (*positive Seite*). So wird der Sozialstaat auch in seinen konkreten Leistungen auf die Lebens- und Sozialverhältnisse *außerhalb* seiner selbst verwiesen und in deren Dienst gestellt. Er soll die Solidaritäten ermöglichen, die er in seinen Leistungen und zu deren Finanzierung aufgreift, und sie eben nicht ersetzen. Mit dieser konzeptionellen Ausrichtung werden zugleich Ansprüche auf sozialstaatliche Unterstützung limitiert (*negative Seite*) – aber gerade so, dass sich in dieser Begrenzung das subsidiäre Programm realisiert und der subsidiäre Sozialstaat mithin selbst in der Negation von unangemessenen Ansprüchen angemessen *handelt*.

Dass die solidaristische Begründung des Sozialstaats und die subsidiäre Programmierung seiner Aktivitäten mit diesen Vorteilen keineswegs von gestern, sondern *aktuell* sind, lässt sich u.a. daran ersehen, dass die seit Ende der 1980er Jahre betriebene Neuprogrammierung des bundesdeutschen Sozialstaats als solidaristische Sozialpolitik rekonstruiert werden kann. Diese Be-

hauptung muss überraschen, gilt diese (nicht nur) in Deutschland betriebene Reformpolitik doch geradezu als Antwort darauf, dass Solidaritätsansprüche nach ihrer *Verstaatlichung* aus ihren vorstaatlichen Solidaritätsverhältnissen gelöst seien, dass dadurch eine Anspruchsmentalität auf sozialstaatliche Leistungen ohne entsprechende Gegenleistungen und ohne *Eigenverantwortung* entstanden sei und dass im Ergebnis der Sozialstaat in seiner Leistungsfähigkeit überfordert und gleichzeitig die sozialstaatlich angezielte Inklusion der LeistungsempfängerInnen nicht erreicht werde.<sup>23</sup> Statt *Solidarität* ist deshalb *Inklusion* das programmatische Leitmotiv der sozialpolitischen Reformen; statt auf Ausgleich (*Verteilungsgerechtigkeit*) zielt der Sozialstaat auf Teilhabe (*Beteiligungsgerechtigkeit*). Konzeptionell geht es darum, die *Eigenverantwortung* vor allem der EmpfängerInnen sozialstaatlicher Leistungen zu stärken und sie zu *aktivieren*. Das neue Leistungsprogramm heißt: *Fordern und Fördern*.

In einer Beobachterperspektive lässt sich die so oder ähnlich angesprochene Neuprogrammierung gleichwohl als Ausdruck solidaristischer Sozialpolitik verstehen. In der Begründung sozialstaatlicher Aktivitäten und deren konzeptioneller Ausrichtung rekurriert man auf die dem Sozialstaat vorgelagerten wechselseitigen Abhängigkeiten, Gemeinsamkeiten und Gegenseitigkeiten einer Arbeits- und Wissensgesellschaft, deren implizite Normativität und Reziprozität aufgegriffen und bestätigt werden – und über sozialstaatliche Leistungen durchgesetzt werden sollen. Gegenüber den Netto-ZahlerInnen sozialstaatlicher Leistungen sucht man deren *Sinn* und die diesen Leistungen zugrunde liegenden Rechte der Einzelnen zu plausibilisieren – und sie dafür zu gewinnen, diese sozialstaatlichen Leistungen als Ausdruck eines gemeinsamen Interesses mit Zustimmung und Zahlungsbereitschaft zu unterstützen. Die Netto-NutzerInnen hingegen *erinnert* man tatkräftig an diesen *Sinn* sozialstaatlicher Leistungen sowie mit Hinweis auf die Zahlungsbereitschaft der Beitrags- und SteuerzahlerInnen an ihren Teil der Solidaritätsbeziehungen, sucht ihre eigenen Ressourcen für die Erreichung der ausgegebenen Ziele zu mobilisieren und fordert Kompensationen für die jeweils bezogenen Leistungen ein. Wenn auch nur selten das Wort *Solidarität* fällt, ist dies gleichwohl ein solidaristisches Programm, allerdings mit – zugestanden – einer wesentlichen Neuerung: Wird in der solidaristischen Sozialstaatsbegründung die Zugehörigkeit zu den vorstaatlichen Solidaritätsverhältnissen vorausgesetzt und der Sozialstaat *lediglich* damit beauftragt, deren Solidaritätsansprüche und -verpflichtungen zu organisieren, so setzt nun der Sozialstaat ausdrücklich diese Voraussetzung als sein primäres Ziel und sucht die Zugehörigkeit zu den vorstaatlichen Solidaritätsverhältnissen sicherzustellen. Dabei soll er vor allem die Ressourcen derjenigen mobilisieren bzw. erzeugen, deren Zugehörigkeit er als gefährdet ansieht. Deswegen nimmt er die einzelnen, vor allem die Adres-

<sup>23</sup> Vgl. Fischer, Moralkommunikation, 22-23.

saten sozialstaatlicher Unterstützung, stärker unter staatliche Kontrolle, *fordert und fördert* deren Fähigkeiten und Bereitschaften und lenkt sie in eine gewünschte Richtung, versieht sie mit Pflichten und sucht Ansprüche an ihre Lebensführung durchzusetzen. In diesem Sinne kann die Neuprogrammierung des bundesdeutschen Sozialstaats als Ausdruck solidaristischer Sozialpolitik gesehen werden – und deren Aktualität belegen.

### 3 Gefahren der Solidarität und Subsidiarität

Lässt sich die Neuprogrammierung des bundesdeutschen Sozialstaats als solidaristische Sozialpolitik *rekonstruieren* und auf diesem Wege die gegenwärtige Aktualität von Solidarität und Subsidiarität erweisen, sollen im Folgenden an diesem programmatischen Umbau auch die Gefahren eines solidaristisch begründeten Sozialstaats plausibilisiert werden: Die Gefahr von vereinseitigten Reziprozitätsverhältnissen (a), die Gefahr der Exklusion gerade derjenigen, die auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen sind (b), sowie die Gefahr eines subsidiären Paternalismus (c).

(a) Zwar müssen Solidaritätsverhältnisse sowohl von Versicherungen als auch von Marktbeziehungen mit den für diese beiden typischen Reziprozitäten abgegrenzt werden. Gleichwohl ruhen auch sie auf Gegenseitigkeiten zwischen den Solidargenossen, die zumindest nicht dauerhaft verletzt werden dürfen, sollen deren Solidaritätsbereitschaft und darüber letztendlich auch die Solidaritätsverhältnisse keinen Schaden nehmen. Oswald von Nell-Breuning hat die der Solidarität eigene Reziprozität mit „alle für einen“, mithin für *jeden* einzelnen, aber ebenso „einer ...“, mithin jeder Einzelne „... für alle“ zu fassen versucht. Gebunden war diese Reziprozität an das gemeinsame Wohl, das sich auf diesem Wege für alle realisiert. Im Unterschied zu Nell-Breuning werden heutige Solidaristen nicht mehr davon ausgehen, dass das in Solidaritätsverhältnissen intendierte Gemeinwohl und entsprechend die wechselseitigen Ansprüche und Belastungen untereinander vorab bestimmt sind; und sie werden nicht davon ausgehen, dass gemeinsame Interessenlagen immer schon bestehen, – und werden stattdessen annehmen, dass diese immer wieder neu ausgehandelt werden müssen. Dann aber werden sie zugleich damit rechnen, dass entsprechende Aushandlungsprozesse machtförmige und konfliktive Veranstaltungen sind, in denen die Macht zwischen den Solidargenossen in der Regel ungleich verteilt ist.

Derartige Machtasymmetrien können unterschiedlichste Ursachen haben. Im Rückblick auf die Sozialpolitik der *Agenda 2010* fällt vor allem das Ungleichgewicht auf zwischen denjenigen, die sozialstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen und damit ihre Rechte gegenüber einer Solidargemeinschaft realisieren, und denjenigen, die zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen und auf diesem Wege ihren Solidaritätsverpflichtungen nachkommen. Ohne an dieser Stelle die dazu notwendige Empirie beibringen zu können, darf be-

hauptet werden, dass die sozialpolitischen Debatten in Vorbereitung der Hartz-Gesetze unter der Vorherrschaft derer geführt wurden, die auf die darin geregelten Leistungen selbst nicht angewiesen sind, sich zumindest nicht angewiesen wähnen. Weil unter der Maßgabe der Solidarität nicht nur Leistungsansprüche, sondern auch die sie ermöglichenden Belastungen begründet werden, macht sich eine solidaristische Sozialpolitik gerade für die Erwartungen derjenigen sensibel, an die diese Belastungen adressiert werden. Rücken so aber deren Belange in den Vordergrund, wird die diskursive Macht der Netto-ZahlerInnen gegenüber denjenigen, die auf Solidaritätsleistungen angewiesen sind, noch einmal verstärkt. Unter Bedingungen einer solchen Machtasymmetrie ist es wahrscheinlich, dass die Reziprozität der Solidargenossen zulasten derjenigen ausgehandelt wird, die die ausgehandelten Unterstützungsleistungen beziehen (werden). Dies gilt zumal dann, wenn der Bezug von Unterstützungsleistungen – politisch erfolgreich – als die erste Schädigung der Solidarität interpretiert wird, weswegen die BezieherInnen dieser Leistungen in *Schuld* gegenüber ihrer Solidargemeinschaft gesehen und zur *Wiedergutmachung* verpflichtet werden. Der Bezug sozialstaatlicher Leistungen realisiert dann nicht mehr Ansprüche gegenüber der Solidaritätsgemeinschaft und bringt diese in das intendierte Gleichgewicht, sondern setzt die einen in die *Schuld* der anderen und bringt ihre Solidarität in die Schieflage. Um diese auszugleichen, werden besondere Verpflichtungen einseitig an die BezieherInnen von Unterstützungsleistungen adressiert; oder es werden ihre Rechte, z.B. die der freien Berufswahl oder die der informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt, die ihre Solidargenossen selbstverständlich uneingeschränkt in Anspruch nehmen. Beide Wege wurden mit den Hartz-Gesetzen gegenüber den BezieherInnen von Arbeitslosengeld II beschritten. Durch ein *Mehr* an Verpflichtungen und ein *Weniger* an Rechten soll die Solidarität wieder in das Gleichgewicht gebracht werden, das durch den Bezug von Unterstützungsleistungen aus dem Lot geraten ist. Tatsächlich wird so aber die Gleichheit der Solidargenossen hinsichtlich ihrer Rechte und Verpflichtungen ausgehebelt – und damit die Reziprozität ihrer Solidarität zu einer asymmetrischen Angelegenheit gemacht.

(b) In Solidaritätsverhältnissen sind Menschen aufeinander angewiesen, gerade weil sie diesen Verhältnissen mit den jeweils anderen zugehörig sind. Insofern die normativen Ansprüche der *Gemeinhaltung* aus genau diesen vorgegebenen Abhängigkeiten (*Gemeinverstrickung*) resultieren, haben Solidaritätsverhältnisse „eine partikular-exklusive Verpflichtungsasymmetrie[...]. Das, was man den Normen der Solidaritätsmoral gemäß als Gemeinschaftsmitglied den Mitgliedern seiner Gemeinschaft schuldet, schuldet man gerade nicht Fremden.“<sup>24</sup> Insbesondere dann, wenn solidaristisch begründete Systeme der sozialen Sicherung, Fürsorge und Dienste auf der Basis gemeinsamer Lebens-

<sup>24</sup> Kersting, Theorien, 383.

und Interessenlagen starke Ansprüche und – spiegelbildlich dazu – hohe Belastungen vorsehen, sind sie mit hoher Wahrscheinlichkeit exklusive Veranstaltungen. Über die Definition der jeweils relevanten Lebens- und Interessenlagen beschränken sie die Ansprüche auf den Kreis der Solidargenossen; zugleich halten sie diesen Kreis geschlossen, – können dies zumindest versuchen. Im Unterschied zu Leistungssystemen auf der Grundlage von universalistischen Rechtsansprüchen können sie sich für Ansprüche von Außenstehenden von *Hause aus* ignorant halten. Da man heutzutage nicht mehr wie einst Nell-Breuning davon ausgehen wird, dass einzelne aufgrund ihrer *objektiv* vorgegebenen Lebens- und Interessenlage, aufgrund vorfindbarer Abhängigkeiten (*Alle sitzen in einem Boot*) zu einer Solidaritätsgemeinschaft dazugehören oder nicht, werden heutige Solidaristen damit rechnen, dass die Zugehörigkeit zu Solidaritätsverhältnissen erst mit einem grundlegenden Akt der Anerkennung beginnt und laufend über derartige Anerkennung besteht. Dazu werden Einzelnen ihre Lebens- und Interessenlagen zugeschrieben (oder eben nicht zugeschrieben) und mit Hinweis darauf als Solidargenossen anerkannt (oder eben nicht anerkannt). Der *Gemeinverstrickung* liegt also ein konstruktiver Akt zugrunde, durch den einzelne als in etwas Gemeinsames verstrickt werden. Im sozialpolitischen Bereich läuft diese *Aufnahme* in die Solidargemeinschaft in der Regel über die rechtliche Auszeichnung von an Personen *hängenden*, aber allgemein definierten Eigenschaften. Durch Auszeichnung solcher Eigenschaften oder durch Konditionierung von deren Anerkennung lassen sich solidaristisch begründete Leistungssysteme exklusiv halten, lässt sich nicht nur die *Einwanderung* in die Solidargemeinschaft *von außen*, sondern auch eine vollwertige Zugehörigkeit von *Einheimischen* verhindern.

Auf diesem Wege kann auch denjenigen der Zugang verwehrt, zumindest aber erschwert werden, denen – aus welchen Gründen auch immer – unterstellt wird, dass sie *lediglich* Solidaritätsleistungen beanspruchen und dadurch die Solidargemeinschaft ausbeuten. Zumal unter Bedingungen von Einwanderung sowie unter den Bedingungen weniger eindeutiger und zunehmend pluraler werdender Lebenslagen besteht damit die Gefahr, dass zunehmend mehr Menschen aus den solidaristisch begründeten Sicherungs-, Fürsorge- und Dienstleistungssystemen herausgehalten werden und als Folge davon ohne sozialstaatliche Unterstützung bleiben, – und zwar gerade diejenigen, die wegen ihrer besonderen Lebenslagen darauf besonders angewiesen sind. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat man bei den Reformen der *Agenda 2010* dieser Gefahr zu begegnen gesucht, ist ihr zumindest nicht erlegen – und hat das Sicherungssystem des Arbeitslosengeldes II für alle Erwerbspersonen ohne Beschäftigung und ohne ausreichendes Erwerbseinkommen geöffnet. Hingegen lässt sich für die Gegenwart beobachten, dass gerade dieses Sicherungsinstrument gegenüber MigrantInnen aus den Ländern der EU exklusiver gemacht werden soll.

(c) Über das Prinzip der Subsidiarität werden sozialstaatliche Unterstützungsleistungen programmatisch als *Hilfe zur Selbsthilfe* bestimmt, wozu der

subsidiäre Sozialstaat allerdings Vorstellungen von der *Selbsthilfe* und den selbstständigen Lebensverhältnissen haben muss, zu der er seine Unterstützung beitragen soll. Dies gilt selbst bei der von Oswald von Nell-Breuning beharrlich abgelehnten Interpretation von Subsidiarität als einem Prinzip sozialstaatlicher Nicht-Einmischung: Zur Auszeichnung der Angelegenheiten, die nicht-staatliche Akteure besser regeln können und in die er sich deshalb auf keinen Fall einmischen soll, oder die den Einzelnen zur Vermeidung übermäßiger Abhängigkeit überlassen bleiben sollen, muss der sich entsprechend zurückhaltende Sozialstaat eine Vorstellung von dem haben, was nicht-staatliche Akteure besser als er selbst erledigen können, worin er sich aus welchen Gründen nicht einmischen und in welchen Fragen er die einzelnen ihrem Schicksal überlassen soll. Den „Antietatismus“<sup>25</sup> subsidiärer Sozialpolitik definiert mithin der Sozialstaat selbst – und dies mit hoher Wahrscheinlichkeit (auch) in eigenem Interesse. Zu diesem unvermeidbaren Etatismus des subsidiären Antietatismus gehört unvermeidbar auch, dass sich der – nun im Sinne von Oswald von Nell-Breuning – subsidiäre Sozialstaat Vorstellungen von den Lebensverhältnissen machen muss, auf die er diejenigen vorzubereiten sucht, die der Unterstützung, und mehr noch, genau darin der Unterstützung bedürfen. Weil auf deren Loyalität besonders angewiesen, werden diese Vorstellungen mit hoher Wahrscheinlichkeit der Sicht und den Zielen derjenigen entsprechen, die mit ihren Steuern und Beiträgen diese Leistungen und die darüber laufenden *Hilfen zur Selbsthilfe* finanzieren. Hingegen muss er die AdressatInnen sozialstaatlicher Leistungen an seinen Vorstellungen nicht, zumindest nicht im gleichen Maße beteiligen; er kann seine Vorstellungen sogar in Opposition zu diesen oder gegen deren ausdrücklichen Widerspruch setzen – und dies mit Hinweis darauf, dass er deren langfristige Interessen besser abzuschätzen vermag, als es die davon Betroffenen in ihrer prekären Lage können, wegen derer sie der sozialstaatlichen Unterstützung bedürfen. In dem Maße, wie Solidaritätsleistungen der *Hilfe zur Selbsthilfe* entsprechen und diese von Normalitätsannahmen derer bestimmt werden, die auf diese *Hilfe zur Selbsthilfe* nicht angewiesen sind, wird der solidaristisch begründete Sozialstaat zu einem paternalistischen Unternehmen. Dann werden von der Normalität der einen her die Solidaritätsleistungen für die anderen bestimmt, dabei wird die Autonomie Letzterer beeinträchtigt und diese Beeinträchtigung damit gerechtfertigt, dass dies in ihrem eigenen langfristigen Interesse liege und zu ihrem Besten sei.

Wiederum ohne die dazu notwendige Empirie beibringen zu können, lassen sich in den sozialpolitischen Diskursen der *Agenda 2010*, aber auch in der Leistungs- und Sanktionspraxis des daraus entstandenen Sozialstaats die Vorstellungen von *normalen* Lebensverhältnissen finden, wie sie diejenigen mehrheitlich als Normalität unterstellen, die auf sozialstaatliche Unterstützung

<sup>25</sup> Vgl. Nell-Breuning, Baugesetze, 112-113.

nicht angewiesen sind.<sup>26</sup> Zudem lässt sich in den sozialpolitischen Debatten der paternalistische Grundduktus gegenüber denjenigen bestätigen, die auf diese Leistungen angewiesen sind. Bei einem solchen Paternalismus definiert der Sozialstaat die Lebenslagen und -formen, auf die hin er die AdressatInnen seiner Unterstützung – in deren eigenem Interesse – zu befähigen sucht; entsprechend konditioniert er seine Unterstützungsleistungen und verweigert Leistungen – mehr oder weniger radikal – denen, die sich den intendierten Lebenslagen und -formen *verweigern*. Im Programm von *Fordern und Fördern* wurde der bundesdeutsche Sozialstaat auf einen subsidiären Paternalismus – und dies nicht nur im Bereich der Beschäftigungsförderung – umgestellt. Dabei konzentriert er seine paternalistischen Vorstellungen auf Erwerbsarbeit als Gewähr für gesellschaftliche Inklusion und für *Lebenssinn* und – die Erwerbsarbeit vorbereitend – auf Bildung.

Am bundesdeutschen Sozialstaat lässt sich aber nicht nur der subsidiäre Paternalismus im konkreten Vollzug, sondern auch dessen Mangel an Liberalität und – als Folge davon – dessen exkludierende Wirkung studieren: Im Vollzug sozialstaatlicher Unterstützung werden den Unterstützten Freiheiten, z.B. die der Berufswahl, und Rechte, z.B. die der informationellen Selbstbestimmung verweigert, die alle anderen beanspruchen können; so werden sie im Vollzug ihrer Unterstützung aus den mit diesen gemeinsamen Sozialverhältnissen gebracht und ihnen wird die Anerkennung als Gleiche unter Gleichen verwehrt. Zudem wird ein Jahrzehnt nach der *Agenda 2010* deutlich, dass das subsidiärpaternalistische Versprechen, die Unterstützung könne die davon Betroffenen in die angezielten Lebenslagen und -formen bringen, häufig nicht eingelöst wird. Folglich bleibt aber der Erfolg in der Zukunft und die nachholende Zustimmung derer, die die Erfolge in der Zukunft genießen können, aus. Damit bleibt aber auch die für paternalistische Unterstützung übliche Rechtfertigung aus.

#### 4 Solidarität unter DemokratInnen

Gegen die angeführten vier Vorteile des sozialpolitischen Solidarismus müssen die drei Gefahren als dessen Nachteile gehalten werden – zumindest bei einer normativen Betrachtung. Denn die asymmetrische Definition der im Sozialstaat organisierten Gegenseitigkeit, die Exklusivität der über den Sozialstaat organisierten Solidaritätsleistungen und der subsidiäre Paternalismus gehen einseitig zulasten derjenigen, die auf sozialstaatliche Leistungen angewie-

<sup>26</sup> In anderen Bereichen der sozialstaatlichen Fürsorge oder Sicherung als denen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, z.B. das Kindergeld oder Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung, gilt der Bezug sozialstaatlicher Leistungen hingegen weiterhin als „normal“. Diese werden in ihrer Normalität auch allgemein und selbstverständlich in Anspruch genommen.

sen sind, und lassen sich in dieser Einseitigkeit nicht rechtfertigen. So lassen sich die sozialpolitischen Impulse von Nell-Breuning, die solidaristische Konzeption von Sozialpolitik und die subsidiäre Programmierung sozialstaatlicher Leistungen, nur dann aufgreifen, wenn sich die genannten Gefahren von Solidarität und Subsidiarität vermeiden lassen. Deswegen soll abschließend nach einer *egalitären* Form von Solidarität Ausschau gehalten werden, auf die man den Sozialstaat verpflichten, mit der man aber zugleich die Gefahren solidaristischer Sozialpolitik abwehren kann. Finden lässt sich eine solch egalitäre Solidarität in dem für demokratische Gesellschaften konstitutiven Solidaritätsverhältnis, dass sich BürgerInnen wechselseitig als Mitglieder derselben politischen Gesellschaft und darin eben als BürgerInnen konstituieren, sich dabei als gleich anerkennen und sich darüber hinaus die gleichen Rechten auf gesellschaftliche Beteiligung zusprechen.<sup>27</sup>

Auch wenn in einer demokratischen Gesellschaft jede Bürgerin und jeder Bürger eigene Interessen verfolgt und dies auch ausdrücklich soll, können sie den *Zweck* ihrer politischen Vergemeinschaftung nur gemeinsam erreichen. Sie müssen nicht nur das wechselseitige Versprechen von gleichen Beteiligungsrechten gemeinsam realisieren, sondern auch gemeinsam gewährleisten, dass sie ihre Beteiligungsrechte auch alle in vergleichbarer Weise realisieren können. Dazu müssen sie bestehende Ungleichheiten insoweit ausgleichen, dass trotz dieser Ungleichheiten gleiche Beteiligungsrechte gewährleistet werden; und sie schulden sich wechselseitig mindestens insoweit Unterstützung, dass Problemlagen den davon Betroffenen die Wahrnehmung gleicher Beteiligungsrechte nicht verunmöglichen. Weil sie sich wechselseitig die gleichen Beteiligungsrechte zusprechen, gewinnen sie auch das gleiche Mitspracherecht darüber, was ihre gemeinsamen Interessen sind, welche reziproken Rechte und Verpflichtungen und insbesondere welche Solidaritätsleistungen aus ihren gleichen Beteiligungsrechten erwachsen, zu welchen Lebenslagen und -formen die von daher begründete Unterstützung befähigen soll und welche Rechte und Pflichten die Betroffenen bei Wahrnehmung dieser Unterstützung *haben*. Auch die Ergebnisse ihrer Aushandlungsprozesse sind normativ *vorgeprägt*: Die reziproken Rechte und Pflichten sowie die daraus erwachsenden Solidaritätsleistungen und die Rechte und Pflichten bei ihrer Wahrnehmung dienen dazu, im Ergebnis und im Vollzug die gleichberechtigte Beteiligung an der von ihnen gemeinsam „belebten“ demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten und sich im Ergebnis, aber auch bereits im Vollzug als BürgerInnen und eben darin auch ihre aller Gleichheit zu realisieren.

Um den bundesdeutschen Sozialstaat von dieser egalitären Solidarität her zu begründen und konzeptionell daran auszurichten, muss man die Bundesrepublik grundlegend als eine demokratische Gesellschaft verstehen können und diese dann hinsichtlich ihres normativen Selbstverständnisses als ein Solidari-

<sup>27</sup> Vgl. Möhring-Hesse, Beteiligung.

tätsverhältnis in dem angeführten Sinn bestimmen können. Im Folgenden wird unterstellt, dass dies möglich ist: Unterstellt wird *erstens*, dass die Bundesrepublik trotz aller postdemokratischen Tendenzen und trotz der vielfach diagnostizierten demokratischen Erlahmung bei Wahlen und bei der Bürgerbeteiligung eine demokratische Gesellschaft *ist*. Es bestehen nicht nur die Institutionen, Verfahren und Strukturen einer demokratischen Gesellschaft; darüber hinaus wird die Bundesrepublik zumindest von einer hinreichend großen Mehrheit als eine demokratische Gesellschaft betrachtet, zugleich verstehen sich hinreichend viele als deren BürgerInnen. *Zweitens* wird unterstellt, dass sich eine hinreichend große Mehrheit als BürgerInnen einer demokratischen Gesellschaft in wechselseitiger Abhängigkeit zu allen anderen BürgerInnen wissen, sich gegenseitig gleiche Beteiligungsrechte und -chancen zusprechen und ihre Verpflichtung anerkennen, für alle diese Rechte und Chancen gemeinsam zu gewährleisten. Zudem wird *drittens* unterstellt, dass sie ihren Staat nicht nur aus ihrer politischen Gemeinschaft heraus zu steuern suchen, sondern diesen für ihre demokratische Solidarität und dabei – als Rechts- und als Sozialstaat – auch für die Gewährleistung ihrer gleichen Beteiligungsrechte und -chancen in Anspruch nehmen.

Sofern sich diese drei Unterstellungen plausibilisieren lassen, können nicht nur die Ansprüche demokratischer Solidarität an den bundesdeutschen Sozialstaat adressiert werden, sondern kann – in die andere Richtung – der bundesdeutsche Sozialstaat grundsätzlich auf eben diese Ansprüche hin ausgerichtet und dazu von einer ihm vorgelagerten gesellschaftlichen, dabei spezifizierten, nämlich demokratischen Solidarität her *begründet* werden. Dann wird er mit seinen vielfältigen Aktivitäten grundsätzlich auf die Gewährleistung gleicher Beteiligungsrechte und -chancen hin verpflichtet. Zugleich wird ihm gestattet, zur Finanzierung dieser Leistungen umfassend und allgemein auf die Solidarität seiner BürgerInnen zuzugreifen. Bei einer solchen Begründung des Sozialstaats bleibt für andere Solidaritätsverhältnisse genügend Raum, sofern diese der demokratischen Solidarität gleichberechtigter BürgerInnen nicht widersprechen; und so bleiben auch für den Sozialstaat ausreichend Möglichkeiten, in seinen Aktivitäten diesen anderen Solidaritätsverhältnissen mit speziellen Leistungen zu entsprechen, zumindest sofern er dabei nicht seine grundlegende Ausrichtung auf die demokratische Solidarität gleichberechtigter BürgerInnen verrät.

Bei einer solch solidaristischen Begründung wird der Sozialstaat nicht nur funktional festgelegt, so er – zumindest grundlegend – zur Gewährleistung gleicher Beteiligungsrechte und -chancen in einer demokratischen Gesellschaft beitragen soll. Festgelegt wird er – in normativer Hinsicht – auch in den sozialpolitischen Prozessen, in denen die sozialstaatlichen Aktivitäten ausgehandelt und entschieden werden. Er muss gewährleisten, dass alle Solidargenossen darin ihre Interessen gleichermaßen vertreten können und zumindest dabei gleichermaßen berücksichtigt werden. Ausgeschlossen ist es hingegen, diejenigen in den Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen zu benachteiligen.

gen, die auf sozialstaatliche Aktivitäten zur Gewährleistung ihrer gleichen Beteiligungsrechte und -chancen angewiesen sind. Schließlich wird der demokratisch-solidaristisch begründete Sozialstaat auch im Vollzug seiner Aktivitäten – wiederum in normativer Hinsicht – bestimmt: Die gleichen Beteiligungsrechte und -chancen, zu deren Gewährleistung er mit seinen Leistungen beitragen soll, müssen auch bei deren Vollzug gelten. Mithin ist es dem Sozialstaat verwehrt, diejenigen, die seine Leistungen zur Sicherstellung ihrer gleichen Beteiligungsrechte und -chancen wahrnehmen, mit besonderen Pflichten zu belasten oder ihnen Rechte vorzuenthalten, die die anderen BürgerInnen realisieren können, – zumindest sofern besondere Pflichten oder vorenthaltene Rechte für den Bezug der sozialstaatlichen Leistungen nicht unbedingt notwendig sind. Das Programm von *mehr* Pflichten und *weniger* Rechten für die BezieherInnen sozialstaatlicher Leistungen wird einem demokratisch-solidaristisch begründeten Sozialstaat jedenfalls versagt. Mit seinen Leistungen gewährleistet er die Gleichheit der BürgerInnen, auf deren Solidarität er verpflichtet wurde und die er deswegen auch in Anspruch nehmen kann. Der Bezug dieser Leistungen bringt die demokratische Solidarität gerade nicht in Schieflage, weswegen der Bezug auch nicht mit *mehr* Pflichten und *weniger* Rechten ausgeglichen werden muss – und nicht werden darf. Damit sind in der Begründung über die demokratische Solidarität gleichberechtigter BürgerInnen *normative* Vorkehrungen gegen einseitig ausgerichtete Reziprozitätsverhältnisse sowie gegen paternalistische Sozialpolitiken und damit gegen zwei der genannten Gefahren solidaristischer Sozialpolitik eingebaut.

Demokratische Solidarität ist jedoch eine exklusive, vielleicht sogar eine besonders exklusive Veranstaltung. Das ihr zugrunde liegende Verhältnis zwischen gleichberechtigten BürgerInnen lässt sich räumlich nicht beliebig ausdehnen und nicht beliebig verallgemeinern; es dürfte mit jeder Ausweitung und Verallgemeinerung an Substanz verlieren. Zumal dann, wenn man es über die wechselseitige Anerkennung als gleichberechtigte BürgerInnen hinaus mit anspruchsvollen Solidaritätsansprüchen belastet, wird sich die Solidarität der DemokratInnen in eingespielten Sozialräumen abspielen und zum eigenen Schutz auf eben diese Sozialräume konzentrieren, – und sich entsprechend nach außen wie nach innen exklusiv halten. Eine der für solidaristische Sozialpolitik genannten Gefahren, die der Exklusion, wird sich bei einem demokratischen Solidaritätsprogramm also eher verschärfen.

Gegenüber dieser Gefahr werden wohl auch Solidaristen auf liberale Rechtsansprüche zurückgreifen müssen: Als Gegengewicht zu ihrer Exklusivität benötigt eine von BürgerInnen her begründete Solidarität eine kosmopolitische Offenheit, anderen das Recht zuzugestehen, in die Verhältnisse gleichberechtigter BürgerInnen einwandern bzw. in diese Verhältnisse hineinwachsen zu können, sofern diese die Grundbedingungen ihrer demokratischen Bürgerschaft zu akzeptieren bereit sind. Diese Offenheit wird man nicht wiederum solidaristisch, also nicht über die gemeinsamen Belange der untereinander solidarischen BürgerInnen begründen können. Zu ihrer Begründung wird man

deren Solidarität verlassen, wird – in Anlehnung an liberale Gerechtigkeitsentwürfe – auf menschenrechtlich Apriorisches Bezug nehmen müssen, so die exklusive Solidarität der BürgerInnen aufsprengen und sie auf die Belange von Menschen verpflichten können, die (noch) nicht zu ihnen gehören. In diesem Sinn behauptet Seyla Benhabib ein *Recht auf Zugehörigkeit* als ein Menschenrecht – und fordert von diesem Menschenrecht her zwar keine offenen, aber durchlässige Grenzen und eine regulierte Einwanderung in jede zivilisierte Gesellschaft hinein.<sup>28</sup> Dieses Recht eines jeden Menschen ist dann auch eine Grenze für die Exklusivität demokratischer Solidarität – und damit auch für den auf diese demokratische Solidarität hin verpflichteten Sozialstaat.

Der *demokratische Sozialstaat* erfüllt in erster Linie den gesellschaftlichen Auftrag, die zwischen Bürgerinnen und Bürgern geltende Gleichheit zu verwirklichen und durch entsprechende Leistungen der Sozialen Sicherung, Fürsorge und Dienste deren gleichberechtigte Beteiligung und die dazu notwendige Vergleichbarkeit ihrer Lebenslagen zu gewährleisten. Mit diesem Auftrag ist der *demokratische Sozialstaat* Ziel und Gegenstand von *Gesellschaftspolitik* und *Sozialreform* im Sinne von Nell-Breuning. Um aber diesen Auftrag erfüllen zu können, reagiert der *demokratische Sozialstaat* auch auf Verwerfungen und Problemlagen, die in volkswirtschaftlichen Zusammenhängen etwa in Form von unzureichenden Einkommen und mangelhafter Sicherheit, von fehlender Beschäftigung oder unbefriedigter Nachfrage entstehen, aber (auch) jenseits dieser Zusammenhänge die Möglichkeiten gleichberechtigter Beteiligung beeinträchtigen und deshalb die Solidarität der DemokratInnen herausfordern. Weil der *demokratische Sozialstaat* deshalb auch *Störungen im gesellschaftlichen Leben* bearbeitet und entsprechende Verwerfungen und Problemlagen bewältigen hilft, ist er auch Ziel und Gegenstand von *Sozialpolitik* im Sinne von Oswald von Nell-Breuning. Doch den *demokratischen Sozialstaat* beschäftigen nicht nur *Störungen* von außen; er hat es auch mit *hauseigenen* Störungen zu tun: Insoweit er die Solidarität unter DemokratInnen organisiert und dabei auf deren Solidarität angewiesen ist, *stören* ihn auch relevante Änderungen in deren Solidaritätsverhältnissen, veränderte Lebenslagen, aber auch veränderte Beurteilungen von sozialen Ungleichheiten, Veränderungen bei der Solidaritätsbereitschaft oder den Reziprozitätsvorstellungen. Diese *hauseigenen* Störungen sind nicht neu, treten aber in einer Theorie, die auf die dem Sozialstaat vorausliegende Solidarität unter DemokratInnen abhebt, deutlich ins Auge. Hinzu kommt, dass selbst die *auswärtigen* Störungen für den Sozialstaat nicht einfach *auswärtig* sind. In Regulation der ihm äußerlichen wirtschaftlichen Verhältnisse ist er nämlich an diesen beteiligt und es werden ihm diese Störungen auch selbst zugerechnet. Bestenfalls lassen sich all diese Störungen immer wieder beheben oder bewältigen; die doppelte Störanfälligkeit des Sozialstaats hingegen lässt sich nicht auflösen. So aber wird

<sup>28</sup> Benhabib, Rechte.

(auch) der *demokratische Sozialstaat* immer wieder mit *Behelfen* arbeiten müssen – und kommt zu einer dauerhaften Ordnung allenfalls in dem Sinn, dass behelfsmäßige Lösungen in einer Periode die Art und Weise, Störungen in der nächsten Periode behelfsmäßig zu bewältigen, präjudizieren. Eine dauerhafte Ordnung einer *wohlgeordneten Gesellschaft*, wie sie Oswald von Nell-Breuning einst im Sinn hatte, ist damit für den *demokratischen Sozialstaat* jedenfalls nicht in Sicht.

## Literatur

Die in den Anmerkungen benutzten Kurztitel sind *kursiv* hervorgehoben.

- Achinger, Hans: *Sozialpolitik* als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 3. erweiterte Aufl., Frankfurt a. M. 1979.
- Benhabib, Seyla: *Die Rechte* der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger, Frankfurt a. M. 2008.
- Fiegle, Thomas: Ist *Solidarität* eine soziale Schuld? Zur Kritik des französischen Solidarismus aus kantianischer Sicht, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaft 48 (2007), S. 61-80.
- Fischer, Karsten: *Moralkommunikation* der Macht. Politische Konstruktion sozialer Kohäsion im Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2006.
- Große Kracht, Hermann-Josef: Zwischen *Soziologie* und Metaphysik. Zur Solidarismus-Konzeption von Heinrich Pesch SJ, in: Ders./Tobias Karcher SJ/Christian Spieß (Hg.): Das System des Solidarismus. Zur Auseinandersetzung mit dem Werk von Heinrich Pesch SJ, Münster 2006, S. 59-90.
- Gülich, Christian: *Die Durkheim-Schule* und der französische Solidarismus, Wiesbaden 1991.
- Kersting, Wolfgang: *Theorien* der sozialen Gerechtigkeit, Stuttgart 2000.
- Möhring-Hesse, Matthias: *Beteiligung* – Befähigung – Verteilung. Der Sozialstaat als Instrument demokratischer Solidarität, in: Michael Schramm (Hg.): Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn 2006, S. 91-104.
- Nell-Breuning, Oswald von: *Wirtschaftspolitik* – Sozialpolitik – Gesellschaftspolitik, in: Ders.: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 1: Grundfragen, Freiburg i. Br. 1956, S. 151-156.
- Nell-Breuning, Oswald von: *Solidarität* und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Erik Boettcher (Hg.): *Sozialpolitik und Sozialreform*. Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik, Tübingen 1957, S. 213-226.
- Nell-Breuning, Oswald von: Zur Sozialen *Frage*, in: Ders./Hermann Sacher (Hg.): *Wörterbuch* der Politik 3 (1958), Sp. 89-92.
- Nell-Breuning, Oswald von: Die *Sozialpolitik* als integraler Bestandteil der allgemeinen Politik, in: Friedrich Karrenberg/Hans Albert (Hg.): *Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung*. Festschrift für Gerhard Weisser, Berlin 1963, S. 327-340.
- Nell-Breuning, Oswald von: *Soziale Sicherheit?* Zu Grundlagen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg i. Br. 1979.
- Nell-Breuning, Oswald von: Zur *Diskussion* um die Rentenreform – eine Rückschau, in: Ders.: *Soziale Sicherheit?* Zu Grundlagen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg i. Br. 1979, S. 31-39.

- Nell-Breuning, Oswald von: Drei *Generationen* in Solidarität – Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, in: Ders./Cornelius G. Fetsch (Hg.): Drei Generationen in Solidarität – Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, Köln 1981, S. 27-42.
- Nell-Breuning, Oswald von: Solidarität und *Subsidiarität*, in: Deutscher Caritasverband (Hg.): Der Sozialstaat in der Krise?, Freiburg i. Br. 1984, S. 88-95.
- Nell-Breuning, Oswald von: *Baugesetze* der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, durchges. Neuausg., Freiburg i. Br. 1990.