



## Die normativen Grundlagen des Sozialstaats – europäische Perspektiven

*Kolloquium des Berliner Instituts für christliche Ethik und Politik am 24. April 2008*

### Einleitung

„Die gegenwärtig viel beschworene Krise des Wohlfahrtsstaates ist auch eine Krise seiner normativen Grundlagen“ so schrieb Christoph Sachße bereits 1990 und an diesem Befund hat sich grundsätzlich nicht viel geändert. In der andauernden Diskussion über die Finanzierungs- und Steuerungsfragen des deutschen Sozialstaats geraten immer auch die normativen Fundamente des Gesellschaftsvertrags in den Blick. Und es verfestigt sich bisweilen der Eindruck, dass der Sozialstaat nicht länger als Korrektiv zum Markt verstanden wird, sondern dessen Logik immer mehr annimmt – womit dann aber auch ein wichtiges Fundament seiner Legitimation verschwindet.

Im Diskurs um die normativen Grundlagen des Sozialstaats in einer europäischen Perspektive geht es um eine Analyse der kulturellen Wurzeln sowie um die Geltungskraft ethischer Prinzipien wie Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Subsidiarität, die den unterschiedlichen Sozialstaatstypen zu Grunde liegen. Ein Sozialstaat, der auf ökonomische Effizienz, soziale Inklusion und sozialen Frieden, gerechte Verteilung der Ressourcen und den Schutz individueller Autonomie zielt, benötigt eine begründungsfeste normative Basis. Auf dieser Grundlage gestalten sich politische Maßnahmen, die das Maß wohlfahrtsstaatlicher Leistungsfähigkeit erhöhen sollen, wie etwa die Verbesserung der Beschäftigungslage und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie familien- und bildungspolitische Strategien. Im Vergleich zum deutschen „Bismarck-Modell“ wird dabei häufig auf skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodelle wie Dänemark und Schweden verwiesen, die gerade in der Beschäftigungs- und Bildungspolitik Erfolge erzielen und so wohlfahrtsstaatliche Produktivität sichern konnten. Dies lässt sich u. a. dadurch erklären, dass diese Staaten soziale Sicherung weitestgehend über Steuern und nicht über Löhne finanzieren, umfangreichere Bildungs- und Betreuungsangebote machen oder Sicherungsleistungen für Geringverdienende stärker subventionieren. Diether Döring gelangt anhand dieser Analyse zu der Auffassung, dass das deutsche Sicherungssystem „beveridge-ähnlicher“ zu machen und dies mit „skandinavischen“ Aktivierungsansätzen zu verbinden sei. Mit den Sozial- und Arbeitsmarktreformen der vergangenen fünf Jahre, hat sich die deutsche Sozialpolitik bereits ein großes Stück in diese Richtung bewegt.

Die Aufgabe der Sozialethik besteht in diesem Zusammenhang darin, normative Voraussetzungen von sozialpolitischen Handlungskonzepten aufzudecken, Zielvorstellungen und Geltungsansprüche in Frage zu stellen sowie ihre ethische Orientierungskompetenz in die Debatten einzubringen. Das ICEP hat die Legitimationsgrundlagen von Sozial-

staatlichkeit anhand der Sozialstaatsmodelle der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens mit Blick auf das Fundamentalprinzip der Sozialen Gerechtigkeit im Rahmen eines Kolloquiums diskutiert. Die Diskussion wurde durch zwei Impulse angestoßen. Zum einen skizzierte *Jonas Christensen* (Universität Malmö) die normative Grundlagen und Prinzipien des „schwedischen Modells“. Zum anderen ging es *Karl Gabriel* (Universität Münster) darum, die gerechtigkeitstheoretischen Begründungen und motivischen, auch religiösen Fundamente des „deutschen Sozialstaatsmodells“ vorzustellen.

Der Rektor der KHSB, Prof. Dr. Andreas Lob-Hüdepohl, konnte neben ausgesuchten externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Fachpolitikern, Fachreferenten sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Kirche, Verbänden und Zivilgesellschaft auch Prof. Dr. Hans Tietmeyer, den ehemaligen Bundesbankpräsidenten, sowie Prof. Dr. Erny Gillen, Präsident von Caritas Europa, begrüßen.



### **Die normativen Grundlagen und Prinzipien des "schwedischen Modells"** (Jonas Christensen)

Der schwedische Sozialwissenschaftler Jonas Christensen, Lehrbeauftragter an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen und Dozent an der Universität Malmö, stellte in seinem Vortrag zunächst einige wesentliche Merkmale des schwedischen Wohlfahrtsstaates dar. Dieser zeichne sich v.a. durch das Prinzip der Universalität (im Gegensatz zu Partikularität) und ein hohes Maß an Sozialer Sicherheit aus. Die Sozialdemokratische Partei Schwedens habe eine dominierende Rolle in der Entwicklung dieses Modells gespielt, Kirchen Stiftungen, Wohlfahrtsverbände sowie Privat-Unternehmen hätten dagegen nur eine untergeordnete oder ganz geringe Rolle innegehabt. Religiöse Gemeinschaften gehörten traditionell nicht zur Wohlfahrt, obwohl der Diakonie eine bedeutende Rolle zukomme. Christensen betonte, dass sich die Sozialpolitik eher an kollektivistischen und weniger an individualistischen Grundsätzen orientiere. Die Bedeutung der Gleichheit sei jedoch stark zurückge-

gangen (Beispiel Rentensteuer, Anteil von privaten Sozialversicherungen) und auch die traditionell starke Stellung der Gewerkschaften habe abgenommen. Die schwedische Sozialpolitik zeichne sich im Grunde durch zwei Hauptformen aus: a) den Transfer der Einkommen: durch Sozialversicherungen oder direkte Beiträge, die vom Staat verwaltet oder durch staatlich geregelte Versicherungen garantiert würde sowie b) Pflege, Betreuung und Sozialer Service: die Einnahmen dafür würden durch Staat, Kommune oder privat aufgebracht und in der Regel staatlicherseits organisiert. Hier sei eine markante Unterscheidung zum subsidiär organisierten Sozialstaatsmodell in Deutschland erkennbar, das soziale Leistungen zu einem erheblichen Teil in die Hände der freien Wohlfahrtspflege lege.

Die Abgabenlast in Schweden sei im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern generell wesentlich höher. Gleichwohl sei das schwedische Modell nicht zuletzt von deutschen Sozialpolitikentwürfen historisch teilweise sehr beeinflusst und werde nach wie vor v.a. durch die „Konsensuspolitik“ geprägt. Sozialpolitik sei eine Politik „für die ganze Bevölkerung“. Prägend seien zudem ein horizontaler (oder intertemporaler) Einkommensausgleich und weniger eine vertikale Lastenverteilung zwischen arm und reich.

Abschließend stellte Christensen verschiedene Typen und Dimensionen des Wohlfahrtsstaats von Esping-Andersen vor, um

sie mit derzeitigen Tendenzen in der schwedischen Sozialpolitik zu kontrastieren. Dabei wurde deutlich, dass nach Auslaufen eines starken „sozialdemokratischen Modells“ die Tendenz etwa im Bereich der Dekommodifizierung, also des Schutzes gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle, eher dahin gehe, staatliche Eingriffe zurückzudrängen. Dies träfe auch auf die ohnehin schwach entwickelten korporatistischen Strukturelemente zu. Dagegen habe der Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben in den letzten Jahren sogar zugenommen. Privatwirtschaftliche Elemente würden verstärkt ausgebaut, um nicht zuletzt auf diese Weise eine hohe Umverteilungskapazität und das Versprechen auf eine Vollbeschäftigungsgarantie zu stärken.



### **Religiöse Wurzeln und Konturen des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells** (Karl Gabriel)

Der renommierte Sozialethiker und Soziologe Karl Gabriel aus Münster referierte zu den religiösen Wurzeln und Konturen des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Er machte einleitend deutlich, dass die Frage nach religiösen oder konfessionellen Grundlagen des Sozialstaats in der Sozialstaatsforschung nach wie vor selten gestellt werde. Dies sei zum Verständnis dessen, wie sich etwa das deutsche Sozialstaatsmodell herausgebildet habe aber von großer Bedeutung. Beispielhaft erläuterte er in Anlehnung an Kees van Kersbergens Studie „Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state“ das katholische Modell des Sozialstaats. Dieses sei bei Esping-

Andersen gänzlich in einem korporatistisch-konservativen Modell aufgegangen. Esping-Andersen habe an einem katholischen Typus vor allem kritisiert, dass „er nur eine geringe Orientierung an Markteffizienz aufweist, an der Aufrechterhaltung von Statusdifferenzen orientiert ist, den Markt als Wohlfahrtsproduzenten zu verdrängen tendiert und familienorientiert und partikularistisch bleibt“, so Gabriel. Demgegenüber sucht Gabriel mit van Kersbergen nach einer „kleinen Soziallehre“ vor Ort, mit deren Hilfe die politisch handelnden Christen sich zu orientieren suchten. Diese enthalte fünf wesentliche Elemente: 1) die Quellen moderner Armut werden an den Funktionsbedingungen des kapitalistischen Marktes festgemacht, gleichzeitig wird aber der Kapitalismus als Wirtschaftssystem prinzipiell unter Bedingungen akzeptiert; 2) der Staat sei gedacht als „subsider“, als hilfreicher Beistand. Seine normative Begründung finde dieses Merkmal im Subsidiaritätsprinzip; 3) dem Klassenkampf werde die Idee der Versöhnung der Klassen und die Überzeugung ihrer wechselseitigen funktionalen Abhängigkeit gegenüber gestellt; 4) dem Sozialkatholizismus gelinge es, eine Konzeption von Gerechtigkeit zu entwickeln, die legitime Differenzierungen der Gesellschaft zulasse, die die Sozialpolitik zu schützen habe; 5) schließlich sei der Soziale Kapitalismus von der Idee des Privateigentums als Sozialpolitik geprägt, die auch Forderung nach einem gerechten (Familien-)lohn ermöglicht habe. Diese Idee des Familienlohns sei allerdings mit der Konzeption natürlich verankerter Geschlechterdifferenzen und Aufgabenzuweisungen verbunden.

Im Anschluss daran skizzierte Gabriel die religiös-konfessionellen Wurzeln des deutschen Modells und ging dabei insbesondere auf die seiner Meinung nach dominierende Prägungen durch das lutherische Staatskirchentum auf die Entwicklung staatlich regulierter Sicherheitssysteme, wie sie sich in Deutschland oder Skandinavien entfaltet hätten, ein. Im Unterschied dazu hätten beispielsweise die dominie-

renden reformierten und freikirchlichen Strömungen in den USA dazu beigetragen, „dass es bei einem liberalen System des reinen Kapitalismus mit nur geringer sozialstaatlicher Verantwortung geblieben ist.“ Mit *Philip Manow* zeigte Gabriel auf, dass im europäischen Kontext Länder mit einem starken Einflussbereich des reformierten Protestantismus viele Gemeinsamkeiten in der sozialstaatlichen Entwicklung aufwiesen. Zudem gehöre die Entwicklung und Beilegung des Konflikts zwischen den Selbstorganisationsformen des katholischen Bevölkerungsteils mit dem preußisch-deutschen Staat zu den historischen Wurzeln des deutschen Sozialstaats.

Im Anschluss daran zeichnete Gabriel das Modell eines „intermediären Wohlfahrtsstaats“ nach. Dieser Typus sei dadurch gekennzeichnet, „dass hier obrigkeitsstaatliche Herrschaftsinteressen, starke kirchliche Organisationen und sozialdemokratische Elemente ein spezifisches Sozialstaatsarrangement geschaffen haben, das die gesellschaftliche Aufgabe der Wohlfahrtsproduktion durch einen spezifischen welfare-mix zu lösen versucht, der zwischen dem Markt, dem Staat und den informellen Sicherungsformen von familialer und lokaler community-Solidarität angesiedelt ist.“

Soziale Sicherung sei in diesem Modell weder ein steuerfinanzierte Angelegenheit des Staates, noch könne sie durch den freien Markt geregelt werden. Die politische Verantwortung für die Sozialpolitik werde im intermediären Wohlfahrtsstaat auf mehrere Schultern verteilt und die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte von Kapital und Arbeit, von Religion und Kirche würden so politisch eingebunden und integriert.

Gabriel betonte, dass das intermediäre Modell insbesondere für Drittsektororganisationen erhebliche Spielräume, aber auch Gefährdungen beinhalte. Ei-

nerseits erhielten privilegierte Organisation wie etwa kirchliche oder andere freie Wohlfahrtsverbände einen privilegierten Status. Andererseits seien damit allerdings auch die Gefahren einer zu großen Staatsnähe verbunden. In einem liberalen Modell eines reinen sozialen Dienstleistungsmarktes würden diese Institutionen zu quasis-governmental-organisations und drohten, ihre eigene staatsunabhängige moralisch-kulturelle bzw. religiöse Identität tendenziell zu verlieren.

Gabriel eröffnete abschließend die Perspektive darauf, das intermediäre zu einem zivilgesellschaftlichen Wohlfahrtsstaatmodell weiterzuentwickeln, um so die gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion insgesamt zu optimieren und ein Mehr an politischer Beteiligung der Staatsbürger an der Gestaltung von Sozialpolitik durch öffentliche Diskurse zu erreichen. Abstrakte, theoretische „Universallösungen von Staats- und Wirtschaftswissenschaftlern“ seien hingegen kein Rezept, um der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe von Wohlfahrt und sozialer Sicherheit in ausreichendem Maß Rechnung zu tragen.

## Diskussion

Anknüpfend an die Ausführungen von Jonas Christensen entwickelte sich eine Diskussion um die Begriff der Zivilgesellschaft, der in beiden Staaten eine andere Bedeutung gewonnen hat. In Schweden, so Christensen, sei die Zivilgesellschaft zwar ein Faktor, sie wird jedoch nicht als Gegenüber zu Markt und Staat wahrgenommen. Der Dritte Sektor erlebe jedoch einen enormen Zuwachs, allerdings werde er von den Kommunen nur langsam anerkannt.

Karl Gabriel entfaltete auf Nachfrage zu seinem Vortrag noch einmal einige Traditionslinien, die zur Entstehung des deutschen Sozialstaatsmodells geführt haben. Er unterschied dabei zwei wesentliche Strukturelemente sozialstaatlichen Denkens, die sich auch im sozialkatholischen Ständedenken wiederfinden würden: den Partikularismus als Voraussetzung für die

Ausbildung intermediärer Strukturen und der abstrakte Universalismus, der eher auf die Motivation zur Gestaltung einer gerechten Gesellschaft ziele. Insbesondere dieser Punkt war Anlass, die Frage der Verteilungs- und Teilhabegerechtigkeit zu diskutieren. Gabriel argumentierte dafür, dass sich eine Gesellschaft durchaus soziale Ungleichheit, nicht aber die Desintegration eines Teils seiner Mitglieder leisten könne. Die Teilhabegerechtigkeit sei eng verbunden mit den Prinzipien einer solidarischen Gesellschaft. Eine solche integrations- und teilhabegerechte Gesellschaft würde aber nicht zuletzt durch professionelle soziale Dienstleister und Berufe gestützt und weiterentwickelt, deshalb sei ihre strukturelle Marginalisierung und Unterfinanzierung ein Skandal.

Die Teilnehmer des Kolloquiums beschäftigten sich sodann mit der Frage der Veränderung der religiösen Landschaft und ihrer Bedeutung für die Verfasstheit des Wohlfahrtsstaates. Gabriel plädierte hier für eine Europäisierung der nationalstaatlichen Wohlfahrtsmodelle „auf ihren jeweiligen Pfaden“, was auch eine Integration etwa islamisch geprägter Kulturen und Gemeinschaften in die Wohlfahrtsproduktionen eines Sozialstaats notwendig mache. Diese müssten bei einer entsprechenden Organisationsform mittelfristig in die Liga der freien Wohlfahrtspflege aufgenommen werden.

Der Vergleich der normativen Grundlagen des Sozialstaats zwischen Deutschland und Schweden zeigt, dass insbesondere das Prinzip des Wunsch- und Wahlrechts Geltung beansprucht. In Schweden bedeute dies trotz eines staatlichen Konsenses, dass im Falle der Wahl eher individuelle und – wie im Gesundheitswesen – private Lösungen favorisiert würden, was zu deutlichen Qualitätsverlusten und zu einer insgesamt schlechteren Gesamtversorgung geführt habe. Dies liege auch an der fehlenden Ausbildung etwa konfessio-

neller oder durch andere freie Träger zur Verfügung gestellte Angebote. In Deutschland seien das Wunsch- und Wahlrecht, so ein Diskussionsteilnehmer, eine wesentliche normative Grundlage sozialstaatlicher Leistungserbringung. Die Pluralität des Angebots trage hier neben der grundrechtlichen Bedeutung tendenziell zu einer besseren Qualität bei.

Ein weiterer Aspekt bezog sich auf die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Gestaltung einer gerechten Sozialpolitik. Dieses im System der Sozialversicherungen ausschließlich in der gesetzlichen Rentenversicherung angewandte Prinzip, spielt, so Gabriel, insgesamt eher eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl beinhalte es, so wandte eine Teilnehmerin ein, ein hohes Risiko, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, die nicht oder nur in geringem Maße haben arbeiten können. Diese würden sich in lebenslange Abhängigkeit ihrer Familien begeben und die Hauptlast der pflegerischen Versorgung würde hier in der Regel durch die Frauen aufgefangen. So bestünde ein doppeltes Armutsrisiko, für die behinderten Menschen und solche, die für ihre Versorgung Verantwortung trügen. Das Anspruchsrecht solle deshalb nicht am Kriterium der Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit, sondern ausschließlich am Bürgerstatus festgemacht werden, so Gabriel in seiner Antwort. Zwar werde die Grundlage der Erwerbstätigkeit nicht wegfallen, jedoch sein ein Mischsystem notwendig, da dies tragfähiger sei. Gabriel sprach sich gegen erratische Einheitsprinzipien aus, machte jedoch darauf aufmerksam, dass dies durchaus sozialetische Folgekosten nach sich ziehen könnte. So hätten etwa ein Ansatz wie die Grundsicherung oder Ausfallbürgschaften Legitimationsprobleme, da diese historisch gesehen nur für solche Menschen vorgesehen war, die sich nicht selbst helfen konnten. Insofern müsse über die Frage der Gerechtigkeit in diesem Zusammenhang sehr intensiv gesprochen werden. Dabei sei insbesondere die katholische Tradition des Sozialstaatsdenkens von Bedeutung, denn diese habe ursprünglich

gar keinen Gerechtigkeitsbegriff ausgebildet, sondern ihre Intervention allein auf der Basis des Caritas-Paradigmas begründet. Auch ein anderer Teilnehmer wies darauf hin, dass die katholische Tradition Gerechtigkeit zunächst nicht als Strukturbegriff, sondern als Tugend verstanden habe – mit weitreichenden Folgen.

Diese nationalen Perspektiven wurden abschließend in der Diskussion um die Grundlagen und Dimensionen des europäischen Sozialmodells und europäischer Sozialpolitik geweitet. Es wurde deutlich, dass sich hinter den normativen Grundlagen auch unterschiedliche Vorstellungen über die Rechte und Pflichten der Akteure in Staat und Gesellschaft bezüglich ihres Beitrags zur Erzeugung und Sicherung von Sozialer Sicherheit verbergen. Und dies sei nicht nur im Sinne des (finanziellen) Ausgleichs zwischen den Staaten relevant, sondern auch hinsichtlich einer erwünschten Bürgersolidarität, die politische Identität als Form der Zugehörigkeit zum Projekt Europa stiften will und auf die Teilhabe und Gleichberechtigung der je Benachteiligten zielt. Hier waren sich Gabriel und Christensen einig: trotz der unterschiedlichen Typologien gebe es Chancen für ein gerechtes Europäisches Sozialmodell, aber nur dann wenn diese Entwicklung in einen europäischen Zivilgesellschaftsdiskurs eingebettet sei.

Text: Stefan Kurzke-Maasmeier,  
Fotos: Christensen: Malmö Högskola, Gabriel: Westfälische Wilhelms  
Universität Münster

Das ICEP ist eine Forschungseinrichtung der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin. Das ICEP versteht sich als politische Ideenagentur: Es untersucht die normativen Grundlagen und Implikationen gesellschaftlicher Wandlungsprozesse und erarbeitet Expertisen zu den ethischen Dimensionen gesellschaftspolitischer Fragestellungen. Es kommuniziert relevante politische Informationen und ethische Reflexionen in Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, regt Kontakte und Projekte an und bildet so eine Plattform für christliche Ethik im politischen Raum.

### **ICEP | Berliner Institut für christliche Ethik und Politik**

vertreten durch Dr. Axel Bohmeyer

Köpenicker Allee 39–57

10318 Berlin

Telefon: 030–50 10 10 913

Telefax: 030–50 10 10 932

[info@icep-berlin.de](mailto:info@icep-berlin.de)

[www.icep-berlin.de](http://www.icep-berlin.de)