
Der subsidiäre Sozialstaat – leistungsorientiert und solidarisch

Jörg Althammer

Durch die sozialpolitischen Reformen der vergangenen Jahre hat der deutsche Sozialstaat einen Umbau erfahren, der deutlich über die partiellen Systemkorrekturen der Vergangenheit hinausgegangen ist. Die Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der passiven Arbeitsmarktpolitik haben das Koordinatensystem zwischen selbstverantwortlicher Daseinsvorsorge und solidarischer Fremdhilfe in einer Weise neu gesetzt, dass von einem Paradigmenwechsel in der staatlichen Sozialpolitik gesprochen werden konnte. Für einen Augenblick sah es so aus, als würde die Forderung nach einem grundlegenden Umbau des Sozialstaats die politische Rhetorik verlassen und in praktische Politik umgesetzt.

Aktuell ist davon nicht mehr viel zu spüren. Im Gegenteil: Derzeit deutet sich eine Abkehr von dieser Politik der verstärkten Eigenverantwortung an. Angesichts einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung, steigender Steuer- und Beitragseinnahmen und eines Beschäftigungszuwachses, der bis vor kurzem kaum möglich schien, wird zunehmend die Forderung nach einer sozialpolitischen Flankierung des Reformprozesses erhoben. Es ist wieder Zeit für „mehr soziale Gerechtigkeit“, zumindest aber für ein „Ende der Zumutungen“. Dabei wird geflissentlich übersehen, dass erst die Sozialreformen der letzten Jahre die Belebung am Arbeitsmarkt möglich gemacht haben. Sie haben insbesondere dazu beigetragen, dass sich

ein gegebenes wirtschaftliches Wachstum wieder stärker in Beschäftigungswachstum umsetzt¹.

Wenn nun die sozialpolitischen Reformen wieder teilweise zurückgenommen werden, so würde sich ein aus der historischen Sozialpolitikforschung hinlänglich bekanntes Muster wiederholen: Leistungsansprüche werden in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs begründet bzw. erweitert und in Zeiten der Krise gekürzt. Anders formuliert: Der Sozialstaat expandiert in Phasen allgemeiner Prosperität und wird in wirtschaftlichen Krisen abgebaut. Der Leistungsstaat versagt also genau dann, wenn man ihn am dringlichsten bräuchte. Mit einer derartigen „Politik nach Kassenlage“ schafft der Sozialstaat aber nicht ein Mehr an sozialer Sicherheit, sondern wird selbst zum politisch induzierten Lebenslagenrisiko.

Dieses prozyklische Verhalten ist letztlich auf den ungeklärten Stellenwert staatlicher Sozialpolitik in einer auf individueller Freiheit und Selbstverantwortung gegründeten Gesellschaftsordnung zurückzuführen. Aufgrund der politischen Gestaltungsoffenheit des Gerechtigkeitsziels sind sozialpolitisch motivierte Eingriffe in bestehende Eigentumsrechte aus liberaler Perspektive grundsätzlich problematisch. So erkennt Roman Herzog einen Grundwiderspruch zwischen Rechts- und Sozialstaat², der allenfalls pragmatisch geregelt, aber nicht gelöst werden könne. Und angesichts der in den vergangenen Jahrzehnten beständig gestiegenen Steuer- und Sozialabgabequote und einer ungesicherten Finanzierung des Sozialstaats ist eine gewisse Skepsis gegenüber sozialstaatlicher Umverteilung nur allzu berechtigt.

Dennoch soll in diesem Beitrag versucht werden, den Sozialstaat aus einem umfassenden Verständnis individueller Freiheit zu konzeptualisieren. Nach dem hier vorgelegten Verständnis ist der Sozialstaat kein Instrument zur nachträglichen Kompensation unerwünschter Vertei-

lungsergebnisse des Marktes, keine „Lazarettstation des Kapitalismus“, der Sozialaufwand keine „Duldungsprämie“ für die gesellschaftliche Akzeptanz eines marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus. Die Leistungen des modernen Sozialstaats sind vielmehr eine notwendige Voraussetzung dafür, dass alle Gesellschaftsmitglieder die Freiheitsverbürgungen des Rechtsstaats für sich in Anspruch nehmen können.

I. Zu den normativen Grundlagen staatlicher Sozialpolitik

I.1. Generelles Ziel und Grenzen des Sozialstaats

In entwickelten Ökonomien ist es die Aufgabe des sozialen Rechtsstaats, Regeln und Institutionen zu schaffen, die es allen Gesellschaftsmitgliedern ermöglichen, ihr Leben in Freiheit und Selbstverantwortung zu führen und am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren. Dies ist gleichzeitig der Kern des Sozialstaatsprinzips. In dieser allgemeinen, noch näher zu explizierenden Formulierung ist dieses Finalziel staatlicher Sozialpolitik auch mit allen gängigen Theorien sozialer Gerechtigkeit kompatibel. Aus diesem – inhaltlich noch unbestimmten – Primärziel leiten sich bereits erste Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung staatlicher Sozialpolitik ab. Ein Einbringen des Einzelnen in Freiheit und Selbstverantwortung in die Gesellschaft ist nur möglich, sofern der Staat selbst durch sein Tätigwerden die wirtschaftliche Aktivität nicht unmöglich macht. „Erdrosselungssteuern“ widersprechen einer freiheitlichen, auf Befähigung und Aktivierung zielenden Sozialordnung. Der Steuerstaat muss diese Grenzen individueller Leistungsfähigkeit beachten, wenn er nicht selbst zum Verursacher von Hilfebedürftigkeit werden will.

Es ist überraschend, wie wenig diese eigentlich selbst-

verständlichen Mindestbedingungen sozialer Rechtsstaatlichkeit in Politik und Politikberatung verankert sind. So werden die aus dem Freiheits- und Gleichheitsgrundsatz ableitbaren Mindestanforderungen an das Steuersystem systematisch missachtet. So werden die kindbedingten steuerlichen Freibeträge immer noch als familienpolitische „Leistungen“ des Staates deklariert, obwohl ihre Funktion lediglich darin besteht, eine verfassungswidrige Überbesteuerung der Familien zu verhindern³. Des Weiteren wurden die Kinderfreibeträge seit dem Jahr 2002 nicht mehr angehoben, obwohl sie schon längst nicht mehr ausreichen, das soziokulturelle Existenzminimum des Kindes steuerlich zu verschonen. Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung wurde seit seiner Einführung nicht ein einziges Mal an die gestiegenen Kosten angepasst. Angesichts der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dies einer Missachtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung durch den Gesetzgeber gleich.

Ebenso, wie sich aus dem Freiheitsziel bestimmte Anforderungen an das Steuersystem ableiten lassen, kann man hieraus bestimmte Anforderungen an den Sozialstaat deduzieren. Denn wenn es das primäre Ziel des Sozialstaats ist, den Einzelnen zu befähigen, sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen, müssen seine Instrumente anreizkompatibel ausgestaltet sein. Denn wenn die jüngsten Sozialreformen eines gezeigt haben, dann, dass alle Akteure – Arbeitslose, Beschäftigte und Unternehmen – auf die Anreize reagieren, die die staatliche Sozialpolitik setzt.

Diese Begrenzungen des Steuer- und Sozialstaates leiten sich unmittelbar aus den Zielen der Autonomie und Selbstverantwortung des Einzelnen ab. Sie sind sowohl rechts- wie sozialpolitisch begründbar und werden im wissenschaftlichen Diskurs prinzipiell nicht in Frage gestellt. Die sozialpolitische Kontroverse betrifft vielmehr den So-

zialstaat als Leistungsstaat. Denn dieser Leistungsstaat ist der Adressat für Forderungen nach sozialem Ausgleich und der Herstellung sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft. Dennoch: Ein konzeptionell durchdachter Sozialstaat steht nicht im Gegensatz zur freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Im Gegenteil: Erst durch die materielle Absicherung formaler Freiheitsrechte bleibt der Anspruch einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung nicht bloßes Postulat, sondern wird für alle Gesellschaftsmitglieder faktisch einlösbar und damit lebbare Wirklichkeit. Nur wenn der Einzelne in die Lage versetzt wird, formale Freiheitsspielräume auch faktisch zu nutzen, wird der freiheitliche Anspruch einer liberalen Gesellschaft eingelöst. Der moderne Sozialstaat wird zur „freiheitsermöglichenden Bedingung“ (Kersting, 2000), zur Voraussetzung von personaler Würde und Eigenverantwortlichkeit. Er ist also kein Gegensatz, sondern ein unverzichtbares Komplement zur liberalen Rechtsordnung.

I.2. Sozialstaat und Subsidiaritätsprinzip

Mit der Ausrichtung des Sozialstaats am Ziel der Befähigung zu eigenverantwortlichem Handeln ist zugleich auch der sozialethische Kern des Subsidiaritätsprinzips angesprochen. Denn Subsidiarität bedeutet keine bloße Rückverlagerung von Verantwortung auf den Einzelnen, sie erschöpft sich also nicht in der Privatisierung von Lebensrisiken. Denn bevor vom Einzelnen selbstverantwortliche Daseinsvorsorge abverlangt werden kann, müssen die ökonomischen und institutionellen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um den Einzelnen auch faktisch in die Lage zu versetzen, Risiken selbstverantwortlich zu tragen. So sind der Arbeitsmarkt und die Betriebs- und Unternehmensverfassung geeignet zu regulieren, um ein quasi-kompetitives Marktgleichgewicht herzustellen. Und der Sozialstaat muss aktiv

werden, wenn Versicherungen gegen bestimmte Risiken wie das der Arbeitslosigkeit aufgrund von Marktversagen nicht privatwirtschaftlich bereitgestellt werden. Gleichzeitig setzt ein subsidiäres Sozialstaatsverständnis den Gesetzgeber unter Argumentationszwang. Sozialstaatliches Eingreifen ist immer rechtfertigungsbedürftig und begründungspflichtig. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Staates ist stets ein Versagen vorgelagerter Institutionen – namentlich der Familie und des Marktes.

II. Implikationen für die praktische Sozialpolitik

Wenn man versucht, die oben formulierten normativen Grundlagen in praktische Sozialpolitik umzusetzen, so ist es zunächst sinnvoll, zwischen ordnungspolitischen Grundsatzfragen einerseits und Fragen der „politischen Klugheit“ andererseits zu unterscheiden. Ordnungsfragen behandeln die prinzipiellen Grundsatzentscheidungen des Sozialstaats, wie sie etwa in der Sozialordnung oder der Finanzverfassung geregelt sind. Hier geht es bspw. um das anzustrebende Sicherungsziel (Lebensstandard- oder Mindestabsicherung) oder das Gestaltungsprinzip sozialer Sicherung (Versicherung oder Fürsorge). „Politische Klugheitsfragen“ betreffen hingegen die adäquate Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungen, also bspw. die Höhe der Lohnersatzrate oder den Umfang der Einkommensanrechnung⁴.

Eine Sozialstaatsreform, die sich als Ordnungsreform versteht und über bloße Kürzungen im Bestehenden hinausgeht, muss die Aktivitäten des Staates⁵ auf jene Bereiche beschränken, in denen der Staat einen komparativen Vorteil gegenüber privatwirtschaftlichen Akteuren hat. Dies betrifft insbesondere die Versorgung der Gesellschaftsmitglieder mit sog. „Grundgütern“, also jenen Gü-

tern, die für ein Leben in Selbstverantwortung und Selbstachtung erforderlich sind. Es ist wissenschaftlich wohl nicht möglich, einen abschließenden Katalog sozialer Rechte zu erstellen. Dies ist und bleibt letztlich ein politischer Gestaltungsauftrag. Aber es lassen sich doch einige Mindestanforderungen formulieren. So fällt unter das Leistungsspektrum des Sozialstaats zumindest die Garantie eines existenzsichernden Einkommens für Bedürftige sowie der freie Zugang zu einem Gesundheitswesen, das nicht-beeinflussbare Großrisiken solidarisch abdeckt. In der Wissensgesellschaft tritt hierzu auch ein individuelles Anrecht auf Bildung. Die öffentliche Bereitstellung des Gutes Bildung wird erforderlich, sofern die gesellschaftlichen Erträge höher als die privaten Bildungserträge ausfallen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zeigt sich der Sozialstaat Deutschlands in konzeptioneller Hinsicht gut aufgestellt⁶, in institutioneller Hinsicht hingegen als hochgradig reformbedürftig. Das Versicherungsprinzip, auf dem der deutsche Sozialstaat maßgeblich beruht, vereint die Prinzipien der Solidarität und der persönlichen Selbstverantwortung. Es setzt in der Regel ein Leistungsverhältnis (Arbeitsvertrag) voraus, differenziert jedoch nicht nach bestimmten Risikomerkmale wie dem Alter, Geschlecht oder Vorerkrankungen. Ob diese Absicherung sozialer Risiken finanzierungstechnisch über das Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren erfolgt, ist demgegenüber eine „Klugheitsfrage“, die in Abhängigkeit von dem zu versichernden Risiko unterschiedlich ausfallen kann. Dabei ist das Umlageverfahren – bei aller demografiebedingten Skepsis – bei genauerer Analyse besser als sein Ruf. Nur durch die Umlagefinanzierung können historisch einmalige Belastungen wie Kriegsfolgelasten oder die ökonomischen Lasten der deutschen Wiedervereinigung über mehrere Generationen verteilt werden. Weiterhin ist nur das Umlageverfahren in der Lage, alle Versicherten gleichmäßig mit den Kosten des

medizinisch-technischen Fortschritts zu belasten. Eine umlagefinanzierte Säule bleibt deshalb ein integraler Bestandteil jedes sozialen Sicherungssystems.

Demgegenüber ist eine Steuerfinanzierung von Versicherungsleistungen nicht nur systemfremd, sondern ein fundamentaler Verstoß gegen die Prinzipien der Transparenz und der sozialen Gerechtigkeit. Denn durch die Steuerfinanzierung wird das für die Sozialversicherung konstitutive Prinzip der Teilhabeäquivalenz durchbrochen. Den Empfängern fließen Leistungen zu, die in keinem Verhältnis zu ihren Vorleistungen stehen. Auch das Argument, steuerfinanzierte Sicherungssysteme seien beschäftigungsfreundlicher, kann bei genauerer Analyse nicht überzeugen. Denn abgesehen davon, dass der sog. Arbeitgeber„beitrag“ zur Sozialversicherung eine ökonomische Fiktion ist – der Beitrag zum System sozialer Sicherung muss in voller Höhe vom Faktor Arbeit getragen werden – wäre es sinnvoller, den Arbeitgeberanteil als steuerfreies Bruttoentgelt auszubezahlen, als den intransparenten und fiskalisch aufwendigen Weg über die Subventionierung der Sozialversicherung zu gehen.

Und schließlich unterliegt auch die populäre Forderung, die Sozialversicherungssysteme „armutsfest“ zu machen, einem typischen Kategorienfehler. Die Bekämpfung von Armut ist nicht Aufgabe der Sozialversicherung, sondern des Transfersystems. Deren Prinzipien – Universalität, Subsidiarität und Steuerfinanzierung – machen die Grundsicherung zu einem verteilungspolitisch treffsicheren und weitgehend anreizkompatiblen Instrument. Eine Vermengung des Versicherungs- und des Transfersystems ist aus sozialordnungspolitischer Sicht äußerst problematisch. Bereits aus diesem Grund war es sinnvoll und überfällig, die Arbeitslosenhilfe durch ein klar konturiertes Grundsicherungssystem zu ersetzen⁷.

III. Fazit

In diesem Beitrag wurde der Versuch unternommen, den Sozialstaat über seine freiheitsfördernde Funktion in die liberale Gesellschaftsordnung einzubringen. Das hier konzeptionell grundlegende Sozialstaatsprogramm ist dabei keineswegs anspruchslos. Im Gegensatz zur sozialstaatskritischen Rhetorik erschöpft es sich nicht in einem bloßen Reduktionismus sozialstaatlicher Leistungen. Denn ebenso, wie eine Erhöhung der Sozialleistungsquote kein Indikator für ein „Mehr an sozialer Gerechtigkeit“ ist, ist eine bloße Absenkung des Sozialbudgets per se noch kein Ausweis erhöhter Freiheitsspielräume. Die Konzeption des subsidiären Sozialstaats weist der staatlichen Sozialpolitik einen festen Stellenwert in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung zu. Gleichzeitig verlangt es der Politik ein hohes Maß an Selbstbeschränkung ab. An die Stelle des fallweisen Interventionismus tritt ein klar abgegrenzter Leistungsauftrag, der unabhängig von der Haushaltslage zu erbringen ist. Ob der demokratische Prozess zu dieser Selbstbeschränkung fähig ist, wird sich in der nahen Zukunft zeigen. Die Sozialreformen der vergangenen Jahre treten nun, in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs, in ihre eigentliche Bewährungsphase.

Anmerkungen

¹ Die Rate des Wirtschaftswachstums, bei der die Nachfrage nach Arbeit zunimmt, wird als „Beschäftigungsschwelle“ bezeichnet (vgl. Pusse, 2002). Diese Beschäftigungsschwelle lag in Deutschland mit 2,5–3,5 Prozent in der Vergangenheit deutlich höher als in anderen Industriestaaten. Am aktuellen Rand dürfte die Beschäftigungsschwelle auf etwa 1,5 Prozent gesunken sein.

² „Rechtsstaat und Sozialstaat laufen beide ... sowohl nach ihrer geschichtlichen Entwicklung, als auch nach ihrem theoretischen Grundsatz in fast allen Punkten einander zuwider“, Herzog, Roman, 1996, zitiert nach Wohlgemuth, 2004, S. 244.

³ Vgl. jüngst die vom Bundesfamilienministerium in Auftrag gegebene Studie „Inanspruchnahme familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf“, in der alle steuerlichen Maßnahmen dem staatlichen Leistungskatalog zugeordnet werden. Das Gesamtvolumen dieser Leistungen wird auf 184 Mrd. € beziffert. Besonders problematisch ist es, dass diese Studie als empirische Grundlage für die Arbeit des vom Familienministerium eingerichteten „Kompetenzzentrums“ zur Neugestaltung der familienbezogenen Leistungen dient. Vgl. Bonin, Holger/Spieß, Katharina C., 2007.

⁴ Diese Differenzierung in „Ordnungs-“ und „Klugheitsfragen“ ist natürlich nicht trennscharf. Ein subsidiär konzipierter Sozialstaat verändert bei stark überzogenen Leistungsversprechungen seine Qualität und denaturiert zum Wohlfahrtsstaat. Demgegenüber verliert das Versicherungsprinzip seinen Charakter, wenn die beitragsbezogenen Ansprüche die Leistungen der sozialen Grundversicherung nur noch marginal übersteigen.

⁵ Der Terminus „staatliche Aktivität“ ist hier als ein öffentlicher Sicherstellungsauftrag zu verstehen. Die öffentliche Hand muss also nicht notwendigerweise selbst als Anbieter tätig werden; es wäre ebenfalls denkbar, die Leistungserstellung durch eine geeignete Subventionierung privater Akteure über den Markt zu organisieren.

⁶ Vgl. hierzu auch das von der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Marktwirtschaft“ erstellte Gutachten „Reform der sozialen Sicherung“, das ebenfalls keinen Systemwechsel, sondern eine grundlegende Reform des bestehenden Systems einfordert; vgl. Breyer, F. u. a., 2004.

⁷ Umso unverständlicher ist es, dass mit dem Elterngeld ein neues Instrument geschaffen wurde, das leistungs- und finanzierungsrechtlich weitgehend der Arbeitslosenhilfe nachgebildet ist. Abgesehen davon, dass die Geburt eines Kindes kein Risiko ist, so dass eine Lohnersatzleistung in diesem Fall weder ökonomisch noch sozialpolitisch begründet werden kann, müsste eine solche Leistung sozialordnungskonform über Beiträge und nicht aus Steuermitteln finanziert werden.

Literatur

- Bonin, Holger/Spieß, Katharina C.:* Inanspruchnahme familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf. Expertise für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin. 2007 (Kurzfassung).
- Breyer, Friedrich u. a.:* Reform der sozialen Sicherung. Berlin: Springer, 2004.
- Kersting, Wolfgang:* Theorien der sozialen Gerechtigkeit. Stuttgart: Metzler, 2000.
- Pusse, Leo:* Die Beschäftigungsschwelle als zentrale Determinante der Erwerbstätigkeit, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, Nürnberg, 2002, S. 71–78.
- Wohlgemuth, Michael:* Rechtsstaat und Sozialstaat: Die labile politische Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Goldschmidt, Nils/Wohlgemuth, Michael (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.