

„Pragmatische Ergänzung, nicht radikaler Umbau“

Fragen zur Zukunft des Sozialstaates an Professor Diether Döring

Von Um-, Rück- oder Abbau des Sozialstaates war in den vergangenen Monaten häufig die Rede. Unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen von den Arbeitgeberverbänden bis zu den Kirchen haben ihre Vorstellungen und Modelle dringend nötiger sozialpolitischer Reformen vorgelegt. Welchen Herausforderungen das System sozialer Sicherung künftig Rechnung zu tragen hat, vor allem aber wie weit der vielfach geforderte Umbau gehen sollte, darüber sprachen wir mit Professor Diether Döring von der Akademie der Arbeit in Frankfurt. Die Fragen stellte Alexander Foitzik.

HK: Herr Professor Döring, im Kontext einer heftig geführten Standortdebatte und einer trotz wirtschaftlichem Aufschwung beharrlichen Beschäftigungskrise ist eine heftige Diskussion über das bestehende System sozialer Sicherung in Deutschland entbrannt. Verliert unter gestiegenen Belastungen die bisherige Sozialpolitik den gesellschaftlichen Konsens, auf den sie relativ unhinterfragt über Jahrzehnte aufbaute?

Döring: Für die Eskalation der Diskussion über den Sozialstaat kann man zwei sehr unterschiedliche Ursachen benennen: Zunächst gibt es gewisse objektive Schwierigkeiten, die kaum zu übersehen sind. Die Sozialpolitik, das System der sozialen Sicherung gerät immer wieder in ein Dilemma: Sie ist in drastischer Weise abhängig von der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. In guten konjunkturellen Zeiten steigen die Einnahmen durch Zunahme von Beschäftigung und Einkommenszuwachs, während der sozialpolitische Bedarf tendenziell abnimmt, zumindest weniger wächst. So eröffneten sich bis in die 70er Jahre hinein immer neue verteilungspolitische Spielräume. Demgegenüber entsteht in wirtschaftlichen Schwächeperioden, bei Zunahme von Arbeitslosigkeit ein gegenläufiger Effekt. Der Bedarf an sozialen Leistungen wächst: Es gibt in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit mehr Leistungsempfänger. Auch die Verrentungstendenz wird bei steigender Arbeitslosigkeit stärker. Die Zahl der Beitragszahler sinkt oder wächst langsamer, die Finanzierungsschwierigkeiten nehmen zu.

„Die legitimatorische Basis der Republik hat sich inzwischen verändert“

HK: Was hat über die Finanzierungsschwierigkeiten hinaus die derzeit ausgesprochen emotional geführte Sozialstaatsdebatte ausgelöst?

Döring: Eine zweite Ursache liegt in der veränderten staatlichen Ordnung in Deutschland. Nachdem die alte Bundesrepublik als deutscher Teilstaat sich nach dem zweiten Weltkrieg nicht mehr auf die Nationalidee als Element staatlicher

Legitimation beziehen konnte, traten an deren Stelle zwei andere Grundlagen. Zum einen – wohl vorherrschend – die wirtschaftliche Wohlstandssteigerung mit der Orientierung auf Vollbeschäftigung und die Zusicherung von materiellen Zuwächsen für alle oder doch fast alle Bürger. Dies wurde in den 50er und 60er Jahren mit großem Erfolg realisiert. Zum anderen aber wurde – und dieses Element wird gelegentlich vergessen – für die Nichterwerbsfähigen das Versprechen eines hohen Maßes sozialer Sicherheit gegeben und auch eingelöst durch einen energischen Ausbau des Systems der sozialen Sicherung. Beide Elemente, Wohlstandssicherung und soziale Sicherheit haben gleichermaßen zur Legitimation der alten Bundesrepublik maßgeblich beigetragen und den großen Parteien die Loyalität ihrer Wähler gesichert. Der Einigungsprozeß, die Aufhebung der Teilstaatlichkeit also, hat die legitimatorische Basis der Republik verändert und damit auch ein Stück des alten Konsenses über die Sozialpolitik brüchiger werden lassen. Daneben darf nicht vergessen werden, daß Deutschland durch den Einigungsprozeß große finanzielle Anforderungen erwachsen sind, die überwiegend einseitig den Sozialversicherten aufgeladen wurden.

HK: Ist die vielfach beschriebene Krise des Sozialstaates schon eine Akzeptanz- und Legitimationskrise? In der Bevölkerung scheint sich ja so etwas wie eine schizophrene Haltung abzuzeichnen: Auf der einen Seite steht das Bedürfnis nach größtmöglicher Sicherheit, nach dem uneingeschränkten Segen des Sozialstaates, auf der anderen Seite klagt man über dessen Lasten und Kosten.

Döring: Meinungsumfragen zum System der sozialen Sicherung zeigen, daß es sich im ganzen noch großer Akzeptanz in der Bevölkerung erfreut. Dies gilt besonders für die Alterssicherung, mit gewissen Abstrichen auch für die Krankenversicherung. Bezüglich der Arbeitslosenversicherung ebenso wie der Sozialhilfe fallen die Einschätzungen allerdings schon differenzierter aus. Ausschlaggebend hierfür ist meines Erachtens die sehr ungleich verteilte Betroffenheit in der Bevölkerung. Trotz des deutlich erkennbaren langfristigen Anstiegs von Unterbeschäftigung in der Bundesrepublik darf man nicht übersehen, daß ein ganz beträchtlicher Teil

der Erwerbstätigen vom Risiko Arbeitslosigkeit bisher nicht nennenswert betroffen war. Arbeitslosigkeit konzentriert sich immer noch relativ stark auf eine Minorität der Erwerbstätigen, allerdings auf eine recht starke. Ähnlich verhält es sich – nur auf die Gesamtbevölkerung bezogen – mit der Sozialhilfe.

HK: Die Zahl der Sozialhilfeempfänger und das Risiko, zu einem solchen zu werden, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Warum fühlen sich dennoch viele von dieser Problematik nicht angesprochen?

Döring: Ohne Zweifel gibt es in der Bundesrepublik auch einen langfristigen Anstieg von Sozialhilferisiken, allgemein einen deutlichen Anstieg der Armutproblematik. Nicht umsonst ist das Thema Armut in den vergangenen Jahren sehr viel stärker zum Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden. Dennoch gilt auch hier: Ein ganz beträchtlicher Teil der Bevölkerung wie auch der Erwerbstätigen und der Sozialversicherten sieht sich nicht in der Rolle potentieller Betroffenheit. Im Falle von Arbeitslosigkeit und Armut gibt es sicher auch eine Fortdauer traditioneller Anschauungen, die hier ein starkes Moment von Selbstverschulden zu erkennen glauben. Dies alles mag eine gewisse Widersprüchlichkeit in der Haltung der Bevölkerung gegenüber dem System der sozialen Sicherung im ganzen erklären.

HK: Mit den wachsenden Armut- und Sozialhilfe-problemen ist schon einer der zentralen Aspekte der Sozialstaatsdiskussion benannt. Werden heute Strukturschwächen des sozialen Sicherungssystems offenkundig, die in Zeiten des allgemein steigenden Wohlstandes nur überdeckt waren?

Döring: Die Konzeption des heutigen Systems der sozialen Sicherung stammt in ihrem Kernbestand aus den 50er und 60er Jahren. Das System ist also in einer Zeit konzipiert worden, in der es in Deutschland eine deutlich wachsende Beschäftigung, fast durchweg Vollbeschäftigung gab. Das heißt, daß fast alle erwerbsfähigen Mitglieder der Gesellschaft in der Lage waren, durch eigene Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien zu sichern. So ist es erklärlich, daß man in diesen Jahren glaubte, die Orientierung des bestehenden Sicherungssystems guten Gewissens in Richtung Einkommenssicherung, Lebensstandardsicherung verändern zu können. Die Bedeutung ausgleichender und mindestsichernder Mechanismen schien damals langfristig immer mehr zurückzugehen.

„Die Mindestsicherungsaufgabe wurde an die Sozialhilfe delegiert“

HK: Wie wirkte sich diese Umorientierung auf die traditionelle Funktion sozialer Sicherungssysteme, die Grundsicherung aus?

Döring: Dies läßt sich am Beispiel der Rentenversicherung als Kernsystem der Alterssicherung deutlich illustrieren: Die

klassische Konzeption des deutschen Systems bestand ursprünglich in einer Art gemischter Orientierung. Einerseits gab es staatlich finanzierte Sockelbeträge in der Rentenversicherung, andererseits aber zusätzlich auch eine Abhängigkeit der Rentenleistung von Beitragszeit und -höhe und damit auch von Erwerbszeit und -einkommen. In den fünfziger Jahren sind sowohl die Grundbeträge, die es seit der Gründungsgesetzgebung 1889 gab, wie die Mindestrenten, die 1948 eingeführt worden waren, eliminiert und die Leistungen stärker „beitragsäquivalent“ ausgestaltet worden; das heißt: die Rentenleistung wurde eindeutig an Höhe und Dauer der Beitragszahlung und an das Erwerbseinkommen gekoppelt. Die klassische Mindestsicherungsfunktion aber wurde delegiert an die Sozialhilfe. Ähnliche Veränderungen gab es im System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit. In der Weimarer Zeit, der Gründungszeit der Arbeitslosenversicherung, war es zwar einkommensbezogen ausgestaltet, aber nicht mit der Ausschließlichkeit, wie es das jetzige System ist, das seine Leistungen strikt nettolohnproportional orientiert. Auch hier hat man die tendenziell mindestsichernde, ausgleichende Qualität der Sicherung ersetzt durch die Delegation der Mindestsicherungsaufgabe an die Sozialhilfe.

HK: Diese Umgestaltung war seinerzeit unumstritten und schien unproblematisch. Wurde sie nicht auch von breiten Teilen der Bevölkerung gutgeheißen?

Döring: Diese konzeptionelle Umorientierung wurde von zwei ausgesprochen positiven Veränderungen begleitet: zum einen der drastischen Anhebung des durchschnittlichen Leistungsniveaus – besonders bei der Rentenversicherung; zum anderen der schrittweisen Dynamisierung des gesamten Leistungssystems – beginnend mit der Rentenversicherung, später auch ausgedehnt auf die anderen Sicherungssparten. Das klassische Problem, daß Empfänger von Langfristleistungen gegenüber der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung zurückfielen, wurde damit beseitigt. Insgesamt gesehen, erfreuten sich diese Hauptreformen der 50er und 60er Jahre hoher Akzeptanz in der Bevölkerung, auch wenn es sicherlich Teilgruppen unter den Versicherten gab, deren Situation sich trotz der durchschnittlichen Leistungsverbesserung eher verschlechtert hatte.

HK: Mit einer Beschäftigungskrise mußte diese Koppelung an die Erwerbstätigkeit, ebenso wie die Orientierung an der Lebensstandardsicherung an ihre Grenzen kommen...

Döring: Heute kann nicht mehr allen Erwerbsfähigen die Möglichkeit garantiert werden, durch Erwerbsarbeit den eigenen Lebensunterhalt, sowie den Lebensunterhalt der Familie zu sichern. Größere Gruppen auch von Erwerbsfähigen sind neben der Versicherungsleistungen auf Einkommenshilfen der Sozialhilfe angewiesen, insbesondere wenn der erforderliche Mindestbedarf wie etwa bei größeren Familien beziehungsweise Haushalten relativ hoch ist. Der steigende Sozialhilfeaufwand, das steigende Risiko der Sozialhilfebedürftigkeit ist eine logische Konsequenz dieser Entwicklung. Die in den 50er und 60er Jahren angemessene

konzeptionelle Orientierung zeigt unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Bedingungen eindeutig Schwächen.

HK: Wie sollen angesichts dieser veränderten Rahmenbedingungen Prinzipien und Zielsetzung der Sozialpolitik neu gewichtet werden, welche Umorientierung ist heute geboten? Muß eine solche Umgestaltung bei der Sozialhilfe ansetzen?

Döring: Zu Recht steht die Sozialhilfe im Zentrum der Diskussion um Reformen im System der sozialen Sicherung. Die Kritik kommt dabei allerdings von zwei verschiedenen Seiten. Die eine richtet sich besonders gegen den Gebrauch der Sozialhilfe als Instrument der Mindestsicherung. Salopp gesprochen wird – und ich teile diese Meinung – moniert, die Sozialhilfe eigne sich nicht als Sicherungsinstrument für ein „Millionenpublikum“. Sie wurde ursprünglich nicht für die Breitensicherung konzipiert, sondern für (angenommene) Ausnahmefälle. Auf der anderen Seite geht es um die massiven finanziellen Probleme auf den unteren politischen Ebenen, die durch die Sozialhilfe ausgelöst werden. Auf lange Sicht wäre es sicherlich vernünftiger, auf eine konzeptionelle Veränderung der Mindestsicherungsinstrumente in der sozialen Sicherung hinzuwirken. Sinnvoll wäre hier vermutlich eine gewisse pragmatische Ergänzung des Sozialversicherungssystems, nicht ein radikaler Umbau. Eine solche Mindestsicherung innerhalb der Kernsysteme sollte ähnlich der Sozialhilfe bedarfsabhängig, bedarfsorientiert gestaltet sein. Sie müßte sicherlich anders finanziert werden als die Versicherungsleistungen und wäre eindeutig eine Finanzierungsaufgabe des Bundes.

„Von der bestehenden Konzeption gehen positive Arbeitsanreize aus“

HK: Gerade zum Thema Grund- oder Mindestsicherung existieren sehr unterschiedliche Konzepte, vom Bürgergeld bis zur Negativsteuer. Wie weit müßte eine konzeptionelle Umorientierung insgesamt gehen?

Döring: Bei der gegenwärtigen Diskussion über den Umbau des Sozialstaates lassen sich zwei Pole unterscheiden. Der eine besteht in der Auffassung, daß gerade unter Finanzierungsgesichtspunkten das Äquivalenzprinzip eher verstärkt werden sollte, im System insgesamt alle Umverteilungselemente weiter eliminiert werden müßten. Politisch gewollte Umverteilung sollte künftig klar steuerfinanziert werden. Man könnte dies als Zuspitzung der bisherigen bundesrepublikanischen Sozialpolitiktradition betrachten. Der andere Pol umfaßt jene Positionen, die auf eine Art radikalen Umbau oder eher Rückbau des Systems hin zu einer reinen Grundrentenlösung steuern. Dabei bemüht man sehr unterschiedliche Finanzierungskonzepte – die einen streben eher eine Steuerfinanzierung, die anderen, beispielsweise neoliberale Autoren, eine versicherungsartige, also beitragsfinanzierte Konstruktion an.

HK: Welche Vorteile im Vergleich zu dem bestehenden System brächte ein Grundrentenkonzept, und welche Nachteile wären in Kauf zu nehmen?

Döring: Für diese Lösung spricht, daß sie eine bessere Arbeitsteiligkeit ermöglicht zwischen staatlicher Sozialpolitik und den nichtstaatlichen Akteuren, also der betrieblichen Sozialpolitik und der privaten Eigenvorsorge. Diesen Weg haben einige europäische Länder eingeschlagen, beispielsweise die Niederlande. Dort ist die staatliche Alterssicherung ausschließlich grundsichernd gestaltet, konzentriert sich also auf die Armutsvermeidung, während alle lebensstandardsichernden Anstrengungen der Tarifpolitik, den Gewerkschaften, der betrieblichen Sozialpolitik oder der Eigenvorsorge überlassen werden. Diese Arbeitsteilung scheint dort relativ gut zu funktionieren. Sie hat jedenfalls zu einer enormen Reichweite nichtstaatlich organisierter Zusatzrentensysteme geführt.

HK: Bestünde aber überhaupt eine realistische Chance, ein solches Konzept in Deutschland durchzusetzen?

Döring: Ein radikaler Umbau in eine solche Richtung würde von der Bevölkerung in Deutschland nicht mitgetragen. Denn die Orientierung des Systems am Einkommen und dem Versicherungsprinzip prägt langfristig auch das Denken der Versicherten. Umgekehrt dürfte die Sozialpolitik selbst von Werthaltungen in der erwerbstätigen Bevölkerung beeinflusst sein. Deshalb scheint es mir nicht sinnvoll, über einen radikalen Umbau des sozialen Sicherungssystems zu diskutieren. Es sollte auf jeden Fall in seinem Kernbestand erhalten bleiben. Nimmt man überdies die empirischen Analysen über einen Wertewandel in der Bevölkerung ernst, dürfte tendenziell die Wertschätzung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips ehe noch zunehmen. Dabei liefert nicht nur der Blick auf die Werthaltungen in der Bevölkerung Argumente gegen einen radikalen Umbau. Man kann davon ausgehen, daß von der bestehenden Konzeption positive Arbeitsanreize ausgehen, die von einer Grundversorgungskonzeption in dem Maße nicht zu erwarten sind. Auch dürfte sich die Leistungs-/Gegenleistungsbeziehung in der Tat in einer Ausgangslage bewähren, aus der doch beachtliche Finanzierungslasten für die Versicherten erwachsen. Aber nochmals: Dies sind Argumente gegen einen radikalen Umbau, sie sprechen nicht gegen Reformen im System.

HK: Wenn auch ein radikaler Umbau nicht sinnvoll erscheint, weil das gegenwärtige System sich im wesentlichen bewährt hat, muß es doch an veränderte Ausgangsbedingungen angepaßt werden. Welchen neuen Herausforderungen muß das Sozialsystem künftig Rechnung tragen, worauf muß eine zukunftsweisende Sozialpolitik reagieren?

Döring: Es gibt einige wichtige Veränderungen, deren Konsequenzen für das System der sozialen Sicherung – allerdings nur im großen und ganzen – bereits heute absehbar sind. Das betrifft zunächst den demographischen Wandel, insbesondere die Verschiebung der Altersstruktur, die sich vor allem nach dem Jahr 2000 ergeben wird. Der sogenannte Alters-

quotient wird sich bis zum Jahr 2030 in etwa verdoppeln. Eine weitere Tendenz, die man in Rechnung stellen muß: Die Bundesrepublik ist de facto zum Einwanderungsland geworden, und, trotz aller Hürden wie einem veränderten Zuwanderungsrecht oder geänderten Verwaltungsregeln, ist mit einer zählbaren Zuwanderung auch weiterhin zu rechnen. Drittens gibt es einige wichtige Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt: etwa die Tendenz zur Verkürzung der Erwerbsphase, die zur Erosion der traditionellen Arbeitnehmer-Erwerbsbiographie beiträgt. An dieser aber hat sich die Politik der sozialen Sicherung bisher gewissermaßen als Leitfigur orientiert. Vermutlich werden Erwerbsbiographien in zunehmendem Maße Wechsel zwischen selbständiger und abhängiger Beschäftigung einschließen. Selbständige (werkverträgliche) Tätigkeiten gewinnen offenbar in der Industrie und im Dienstleistungssektor eine steigende Bedeutung. Auch ist von einer weiteren Zunahme von Teilzeitbeschäftigungen auszugehen.

HK: Welche Konsequenzen verlangt die mit dem Schlagwort der „Pluralisierung der Lebensformen“ beschriebene Entwicklung insgesamt für die Gestaltung künftiger Sozialpolitik?

Döring: Das deutsche System ist nicht nur sehr stark zentriert auf die Erwerbsarbeit – es ist tendenziell auch „ehhezentriert“: Bestimmte Leistungen knüpfen direkt an den Ehestatus an. Dies wird besonders an der sozialen Sicherung älterer, verheirateter Frauen deutlich. Zu über 80 Prozent könnten diese nicht vom eigenen Alterseinkommen leben. Sie sind in der Regel nur deshalb nicht in einer Armutsposition, weil sie durch Einkommen des Ehemannes und nach dessen Tod durch Hinterbliebenenrenten abgesichert sind. Auch in der Krankenversicherung sind Familienangehörige ohne eigenes Einkommen in die Mitversicherung eingeschlossen.

HK: Wird man in Zukunft bei der sozialen Absicherung nicht mehr so einfach auf die Normativität von Ehe und Familie setzen können? Hat das Prinzip der Mitversicherung ausgedient?

Döring: Die gestiegenen Scheidungsraten, die Zunahme nichtehelicher Partnerschaften und die niedrigen Kinderzahlen zeigen diese Entwicklung an. Gleichzeitig gibt es Veränderungen bei den Werthaltungen. Eine wichtige Tendenz stellt die vielbeschriebene Abkehr von disziplin- und gemeinschaftsorientierten Werten hin zu solchen dar, die mit den Schlagworten „hedonistisch“ und „individualistisch“ gekennzeichnet werden. Zwar warnen hier manche Experten vor einer Dramatisierung. Konsens besteht aber über eine allgemeine Tendenz zu einem gestiegenen Bedürfnis nach individueller Selbständigkeit und Selbstentfaltung. Voraussichtlich wird uns diese Entwicklung dazu zwingen, die ehebezogenen Regelungen zurückzufahren und den Akzent auf den Ausbau individueller Versicherungsansprüche zu legen.

HK: Vor diesem Szenario von Veränderungen werden einige Kernelemente des Systems der sozialen Sicherung pro-

blematisch. Welche konkreten Schritte der Umgestaltung sind in absehbarer Zeit dringlich?

Döring: Allein die Veränderung auf dem Arbeitsmarkt und die damit einhergehende Erosion traditioneller Erwerbs- und Versicherungsbiographien verlangen, daß über die Abgrenzung des Versichertenkreises in der bestehenden Sozialversicherung erneut nachgedacht wird. Dabei zeigt der Blick zu den Nachbarn, daß innerhalb der Europäischen Union bezüglich der Abgrenzung des Versichertenkreises eher die Orientierung an Erwerbstätigkeit dominiert. Traditionell orientiert man sich in Deutschland dagegen an abhängiger Beschäftigung. Selbst diese Gruppe wird nicht vollständig erfaßt, denkt man beispielsweise an die geringfügig Beschäftigten, oder daran, daß in der Krankenversicherung Bezieher höherer Entgelte über der Versicherungspflichtgrenze nicht erfaßt werden, es sei denn, diese treten freiwillig bei. Um solche Lücken zu schließen und einen zusätzlichen Erosionsprozeß des Versicherungsschutzes durch Veränderungen der Erwerbsstruktur abzufangen, sollte man über eine Ausdehnung des Versichertenkreises auf alle Formen der Erwerbstätigkeit nachgedacht werden.

„Von der Orientierung an materiellen Zuwächsen wird man sich verabschieden müssen“

HK: Wenn man in Zukunft nicht mehr wie in bisherigem Maße für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme mit der „Normalität“ von Ehe und Familie rechnen kann – wie lassen sich die damit veränderten individuellen Risikolagen absichern?

Döring: Auf lange Sicht wird die Individualisierung und Universalisierung des Versicherungsschutzes auf der sozialpolitischen Tagesordnung stehen. Das bedeutet, den Versicherungsschutz so zu gestalten, daß er nicht mehr an Ehe und Familie anknüpft, sondern sich auch bei Nichterwerbstätigen ausschließlich an eigenständigen, selbst erworbenen Ansprüchen orientiert. Dieser Prozeß der Ausweitung eigenständiger Ansprüche innerhalb der Sozialversicherung wird allerdings – und dies ist zweifellos ein positiver Aspekt – bereits stark gefördert durch die wachsende Erwerbsneigung von Frauen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei der Konzeption des bestehenden Systems, die besonders auf das Versicherungsprinzip und Beitragsgerechtigkeit abhebt, nicht gewährleistet ist, daß dieser Prozeß in überschaubarer Zeit zu einer universellen Ausbreitung von eigenständigen, schon gar nicht *ausreichenden* Ansprüchen führt. Langfristig scheint es daher sinnvoll zu prüfen, ob nicht die Beitragszahlung zusätzlich zur Einkommensbezogenheit auf ein bestimmtes Mindestniveau orientiert werden sollte. Bei fehlendem Einkommen oder niedrigerem Einkommen müßte diese allerdings subventioniert werden.

HK: In einer Diskussion, in der besonders die leeren Kassen im Vordergrund stehen – werden da nicht alle mit Subven-

tionen verbundenen Modelle im sozialen Bereich auf heftige Ablehnung stoßen?

Döring: Nicht unbedingt. Eine langfristige Universalisierung von Ansprüchen würde beispielsweise auch dazu führen, daß bestimmte Kosten, etwa bei der Mitversicherung und der Hinterbliebenensicherung, in dem bisherigen Ausmaß nicht mehr auftreten, wobei sicherlich Übergangsmodelle notwendig sind. Übersehen sollte man auch nicht, daß – geht man einmal von einer universellen Versicherungspflicht mit Mindestbeitragszahlungen aus – wir ein langfristiges „Herauswachsen“ aus der Sozialhilfebedürftigkeit erreichen könnten. Zum anderen wird man aber nicht alles an notwendiger Beitragssubventionierung dem Staat aufladen können. Es müssen auch Haushalte herangezogen werden, die in der Lage sind, solche Mindestbeiträge selbst zu tragen. Die hier nicht leistbaren Dinge sollten einer Abwägung zwischen Versichertengemeinschaft und Staat unterworfen werden.

HK: Wird nicht auf lange Sicht doch ein größeres Schwerkraft auf die private Vorsorge gelegt werden müssen?

Döring: Es wäre wünschenswert, wenn die Aktivität der nichtstaatlichen Akteure verstärkt werden könnte. Leider läuft die gegenwärtige Entwicklung, jedenfalls teilweise, in die entgegengesetzte Richtung, so in der betrieblichen Sozialpolitik. Insbesondere die betriebliche Altersvorsorge, eine wichtige Säule der Altersversorgung, erlebt gegenwärtig einen kräftigen Rückbau. Auch die anderen nichtstaatlichen Aktivitäten werden von der wirtschaftlichen Entwicklung stark beeinflußt. Es ist nicht zu erwarten, daß in der Situation verschärften Wettbewerbs die nichtstaatlichen Elemente sozialer Sicherung erheblich verstärkt werden können. Bezüglich der Eigenvorsorge sollte im Auge behalten werden, daß die Chancen hier stark von der Höhe des Einkommens abhängen, gleichgültig ob es um das Sparen, die Privatversicherung oder die Bildung von Immobilienvermögen geht.

HK: Ist nicht realistischerweise insgesamt mit einem im Durchschnitt abgesenkten Leistungsniveau zu rechnen?

Döring: Die künftige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ist ein großer Unsicherheitsfaktor, Prognosen sind hier äußerst schwierig. Anzunehmen ist allerdings eine weitere Verstärkung der Schwierigkeiten im System der sozialen Sicherung, selbst bei günstigerem wirtschaftlichem Trend – allein schon wegen der demographischen Entwicklung. Vermutlich wird man sich noch stärker von der liebgewonnenen Orientierung auf materielle Zuwächse verabschieden müssen. Die alten Verteilungsspielräume in der Sozialpolitik werden auf lange Sicht nicht mehr zur Verfügung stehen. Unter knapperen Verteilungsspielräumen aber werden Fragen der sozialen Gerechtigkeit eine größere Rolle spielen müssen. Vor dem Hintergrund knapper werdender Verteilungsspielräume und veränderter sozialpolitischer Problemlagen sollte über einen neuen sozialen Konsens – wenn Sie sie wollen: über den Gesellschaftsvertrag – nachgedacht und diskutiert werden.

HK: Wie könnte oder sollte ein solcher neuer sozialer Konsens aussehen, an welchen Leitvorstellungen und -bildern kann er sich orientieren?

Döring: Dieser Konsens bestand in der alten Bundesrepublik ursprünglich darin, daß durch Vollbeschäftigung und ein ausgebautes System der sozialen Sicherheit die gesellschaftliche Integration und Partizipation aller auch materiell ermöglicht werden sollte. Auf überschaubare Zeit wird jedoch auch eine sehr energische Beschäftigungspolitik des Staates wie der Verbände Vollbeschäftigung vermutlich nicht mehr erreichen. Dafür sprechen allein schon die schwierigen Anpassungsanforderungen der deutschen Wirtschaft im Zuge der Globalisierung des Wettbewerbs sowie der vielleicht sich noch verstärkende Zuwanderungsdruck. Hinzu kommt, daß von einer energischen Beschäftigungspolitik des Staates nicht die Rede sein kann – hier scheint eher eine resignative Haltung Platz zu greifen. Daraus folgt, daß für die soziale Integration aller Bürger und Bürgerinnen verstärkt ausgleichende Maßnahmen notwendig sind, um die fehlende Chance zu kompensieren, sich eigenständig ins Erwerbssystem zu integrieren.

„Neben Lebensstandardsicherung die Armutsvermeidung stellen“

HK: Zu einer solchen Ausgleichsmaßnahme aber taugt – wie Sie bereits betont haben – die Sozialhilfe nicht...

Döring: Diese Maßnahmen müssen über Instrumente getroffen werden, die tatsächlich Akzeptanz bei den Betroffenen finden; Maßnahmen, die nicht selbst schon als ausgrenzend erlebt und verstanden werden. Daher ist es notwendig die Mindestsicherungsaufgabe wieder in das System der sozialen Sicherung zu integrieren.

HK: Hieße das, das System der sozialen Sicherung wieder auf seine ursprüngliche Aufgabe hin zu konzentrieren, eine Akzentverschiebung in der Zielsetzung von Sozialpolitik insgesamt vorzunehmen?

Döring: Die bisherige Sozialpolitik sichert den erreichten ökonomischen Stand, die Sozialleistungen werden im wesentlichen nach dem jeweiligen Erwerbserfolg bemessen. Das war und ist für die Mehrheit der Erwerbstätigen durchaus eine sinnvolle Orientierung von Sozialpolitik gewesen und man sollte sich von dieser auch nicht radikal abkehren. Sicherlich aber ist eine angemessenere Bewertung der Aufgabe von Armutsverhütung nötig. Beide Hauptziele der Sozialpolitik, die Armutsvermeidung und die Lebensstandardsicherung müssen sozusagen gleichberechtigt nebeneinandergestellt, als gleichberechtigte Aufgaben staatlicher Sozialpolitik anerkannt werden.

HK: Mag auch einiges an der These über Wertewandel und Individualisierung Klischee sein – ein gewisser Abbau von Solidaritätswerten ist doch unbestreitbar. Welche Chancen

hat vor diesem Hintergrund die von Ihnen angemahnte Diskussion über soziale Gerechtigkeit?

Döring: In der Tat scheint der Wertewandel gegen eine Verstärkung gesellschaftlicher Solidarität zu stehen. Auf der anderen Seite darf jedoch nicht übersehen werden, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung den Anteil der auf Solidarität der Gesellschaft Angewiesenen ausdehnt. Auch die Sorge um die demokratische Verfassung der Republik ver-

langt es, für eine Verstärkung des Solidarprinzips zu werben. Eine funktionsfähige Demokratie ist angewiesen auf die gesellschaftliche Partizipationschancen aller Bürger und Bürgerinnen. Über dieses Ziel der Partizipation aller ist eine neue Verständigung dringlich. Die Partizipation wiederum aber muß auch materiell ermöglicht werden. Ich zähle auf die Einsicht, daß ein Abschied vom Solidarprinzip einen gesellschaftlichen Qualitätsverlust bedeuten würde, von dem alle betroffen wären, nicht nur die von Ausgrenzung Bedrohten.

„Du sollst nicht töten“

Die Kernpassagen der Enzyklika „Evangelium vitae“

Am 30. März wurde die Enzyklika „Evangelium vitae“ Johannes Pauls II. veröffentlicht, die elfte Enzyklika dieses Pontifikats. Wir dokumentieren in der von der Deutschen Bischofskonferenz vorgelegten Übersetzung das dritte Kapitel des umfangreichen Lehrschreibens. Es behandelt vor allem die Themen Abtreibung und Euthanasie und geht auf das Verhältnis von Sittengesetz und staatlicher Gesetzgebung ein. (Zur Einordnung und Bewertung der neuen Enzyklika vgl. in diesem Heft die Beiträge auf S. 220 und S. 224).

„Wenn du das Leben erlangen willst, halte die Gebote“
(Mt 19,17): *Evangelium und Gebot*

52. „Es kam ein Mann zu Jesus und fragte: Meister, was muß ich Gutes tun, um das ewige Leben zu gewinnen?“ (Mt 19,16). Jesus antwortete: „Wenn du das Leben erlangen willst, halte die Gebote“ (Mt 19,17). Der Meister spricht vom ewigen Leben, das heißt von der Teilhabe am Leben Gottes selbst. Dieses Leben erlangt man durch die Einhaltung der Gebote des Herrn, also einschließlich des Gebotes „du sollst nicht töten“. Genau dieses ist denn auch das erste der Zehn Gebote, an das Jesus den jungen Mann erinnert, der ihn fragt, welche Gebote er einhalten müsse: „Jesus antwortete: Du sollst nicht töten, du sollst nicht die Ehe brechen, du sollst nicht stehlen...“ (Mt 19,18).

Gottes Gebot ist niemals getrennt von seiner Liebe: es ist stets ein Geschenk zu Wachstum und Freude des Menschen. Als solches stellt es einen wesentlichen Aspekt und ein unverzichtbares Element des Evangeliums dar, ja, es nimmt selbst Gestalt an als „Evangelium“, das heißt als frohe Botschaft. Auch das Evangelium vom Leben ist für den Menschen ein großes Gottesgeschenk und zugleich eine verpflichtende Aufgabe. Es weckt beim freien Menschen Staunen und Dankbarkeit und erfordert, mit lebendigem Verantwortungsbewußtsein angenommen, bewahrt und erschlossen zu werden: Gott fordert vom Menschen, dem er das Leben schenkt, daß er es liebt, achtet und fördert. Auf diese Weise wird das Geschenk zum Gebot, und das Gebot selbst offenbart sich als Geschenk.

Der Mensch, lebendiges Abbild Gottes, war von seinem Schöpfer als König und Herr gewollt. „Gott hat den Menschen so gemacht – schreibt der hl. Gregor von Nyssa –, daß er seine Rolle als König der Erde erfüllt... Der Mensch ist nach dem Bild dessen geschaffen worden, der der Herrscher über das Universum ist. Alles weist darauf hin, daß sein Wesen von Anfang an vom Königtum gekennzeichnet ist... Auch der Mensch ist König. Geschaffen, um die Welt zu beherrschen, hat er die Ähnlichkeit mit dem universalen König empfangen, ist er das lebendige Abbild, das

durch seine Würde an der Vollkommenheit des göttlichen Vorbildes teilhat“.³⁸ Der Mensch, der aufgerufen ist fruchtbar zu sein und sich zu vermehren, sich die Erde zu unterwerfen und über die anderen Geschöpfe zu herrschen (vgl. Gen 1,28), ist nicht nur König und Herr über die Dinge, sondern auch und vor allem über sich selbst³⁹ und in gewissem Sinne über das Leben, das ihm geschenkt wird und das er durch den in Liebe und in der Achtung vor Gottes Plan vollzogenen Zeugungsakt weitergeben kann. Bei seiner Herrschaft handelt es sich jedoch nicht um eine absolute, sondern um eine übertragene; sie ist realer Widerschein der alleinigen und unendlichen Herrschaft Gottes. Darum muß sie der Mensch durch Teilhabe an der unermeßlichen Weisheit und Liebe Gottes mit Weisheit und Liebe leben. Und das geschieht durch den Gehorsam gegenüber seinem heiligen Gesetz: ein freier und froher Gehorsam (vgl. Ps 119 [118]), der aus dem Bewußtsein erwächst und genährt wird, daß die Gebote des Herrn ein Gnadengeschenk sind und dem Menschen immer nur zu seinem Besten um des Schutzes seiner persönlichen Würde und der Erreichung seines Glücks willen anvertraut werden.

Wie schon in bezug auf die Sachwelt, so gilt noch mehr in bezug auf das Leben, daß der Mensch nicht absoluter Herr und unanfechtbarer Schiedsrichter ist, sondern – und darauf beruht seine unvergleichliche Größe – „Vollstrecker des Planes Gottes“.⁴⁰

Das Leben wird dem Menschen anvertraut als ein Schatz, den er nicht zerstreuen, als ein Talent, das er wirtschaftlich verwalten soll. Darüber muß der Mensch seinem Herrn Rechenschaft ablegen (vgl. Mt 25,14–30; Lk 19,12–27).

„Für das Leben des Menschen fordere ich Rechenschaft vom Menschen“
(Gen 9,5): *das menschliche Leben ist heilig und unantastbar*

53. „Das menschliche Leben ist als etwas Heiliges anzusehen, da es ja schon von seinem Anfang an ‚das Handeln des Schöpfers erfordert‘ und immer in einer besonderen Beziehung mit dem Schöpfer, seinem einzigen Ziel, verbunden bleibt. Gott allein ist der Herr des Lebens vom Anfang bis zum Ende: Niemand kann sich – unter keinen Umständen – das