

Michael Opielka

Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats?

Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik

In den 1990er Jahren wurde die Metapher der »Aktivierung« zu einem zentralen Leitbild der Transformation der westlichen Wohlfahrtsstaaten. Aus Sicht der Sozialen Arbeit, vor allem aus Sicht der Sozialpädagogik erlaubt dies womöglich Hoffnungen auf ein – neues?¹ – »sozialpädagogisches Jahrhundert«. Der Sozialstaat würde zum Sozialpädagogikstaat. Um die Utopie dahinter zu entdecken, lohnt sich genauere Untersuchung. »Aktivierung« steht als Differenzbegriff zu »Passivierung«. Gegen »Aktivierung« kann man deshalb kaum sein, allenfalls könnte man eine Zwischenposition einnehmen: der Staat soll die Leute in Ruhe lassen, weder aktivieren noch passivieren. Das wäre natürlich für Sozialpädagogen kaum eine hinnehmbare Position, weil sie dann staatlicherseits nicht gebraucht würden. So empfiehlt sich – mit Goethes »Das Was bedenke, mehr bedenke Wie« (Faust II, 2. Akt) – eine Untersuchung dessen, was mit »Aktivierung« genauer gemeint ist. Es empfiehlt sich freilich noch ein zweiter Begriffsblick: Wer aktiviert eigentlich wen? Der Staat die Bürger – aber welche Akteure im staatlichen Institutionengefüge sind entscheidend? Wer beeinflusst diese Akteure? Wie funktionieren die Handlungsketten?²

Vom
Sozialstaat
zum
Sozialpäda-
gogikstaat

Im Folgenden sollen beide Begriffsdimensionen diskutiert werden. Das Fazit vorweggenommen: Die Idee der »Aktivierung« hat mit zeitgemäßer Sozialer Arbeit und Sozialpädagogik leider wenig zu tun. »Aktivierung« erfolgt in den bisherigen Konzepten in einem schlichten top-down-Modell. Sie ist kaum mehr als ein Euphemismus zur Propaganda eines liberalen Wohlfahrtsregime.

1 Facetten der Entstehung des Diskurses vom »aktivierenden Staat«

Ziel von Aktivierungsmaßnahmen soll es sein, die Menschen zu mehr *Eigeninitiative*, aber auch mehr *Eigenvorsorge* in der Gesellschaft zu motivieren. Dahinter steht ein Politikkonzept, das Umfang und Reichweite öffentlicher Güter zurückschrauben und vor allem staatliche aber auch verbandlich-gemeinschaftliche, korporative Verteilungsmechanismen zugunsten einer als überle-

1 Zu durchaus vergleichbaren Hoffnungen für das 20. Jahrhundert vgl. z.B. Thiersch, 1992 - vergleichbar insoweit, als zu dessen Beginn die Idee der Pädagogisierung weiterer Bevölkerungskreise, vor allem aber der unteren Schichten optimistisch thematisiert wurde.

2 In diesem Beitrag wird nur am Rande die Frage diskutiert, ob die Vorstellungen einer »Aktivierbarkeit« wohlfahrtsstaatlicher Adressaten möglicherweise an deren Fähigkeiten und Motivationen scheitern könnten, dazu und diese Richtung siehe Ullrich, 2003.

Transformationen des Sozialstaats

gen betrachteten Marktsteuerung einschränken will. Diese »Transformation des Wohlfahrtsstaats« (Gilbert, 2002) beinhaltet zwar durchaus Sozialabbau als Reduzierung von Wohlfahrtsausgaben und Umverteilung. Bedeutender erscheint freilich ein spezifischer »Sozialumbau«, in dessen Mittelpunkt die Selbstverpflichtung des Bürgers auf eine marktkonforme Lebensorientierung steht (vgl. Lessenich, 2003). Sozialpädagogisch könnten Strategien eines »aktivierenden« Sozialstaats dann genannt werden, wenn gezielt Bewältigungskompetenzen bei den Individuen entwickelt oder gefördert werden sollen, die ein Erfolg jener Selbstverpflichtung voraussetzt. Der »aktivierende Sozialstaat« müsste einen sozial erweiterten Bildungsbegriff forcieren. Hier wird die Lage unübersichtlich. Denn wie sollen die den Diskurs bislang prägenden Ökonomen und Politiker solche feinen Bildungsfragen beurteilen können?

Agenda 2010

Ist aber überhaupt ein derart erweiterter Bildungsbegriff gemeint oder geht es nicht weitaus schlichter um eine Rück-Bildung des sozialpolitischen Sicherungsniveaus? Dafür spricht, dass mit der Idee der »Aktivierung« Ansprüche auf soziale Grundrechte delegitimiert, zumindest aber deutlich beschränkt werden. In Deutschland fand diese Politikstrategie ihren jüngsten Niederschlag in den Vorschlägen der »Hartz-Kommission« und der »Agenda 2010« der rot-grünen Bundesregierung (vgl. Opielka, 2003, 2003a). Scheinbar wissenschaftliche Weihen erhielt sie – wenngleich nur teilweise unter dem Label »Aktivierung« – in den im Herbst 2003 präsentierten Vorschlägen der regierungsnahen »Rürup«- und der CDU-oppositionellen »Herzog«-Kommission zur Zukunft des Sozialstaats. Hinter dieser »Aktivierungs«-Agenda stehen vielfältige Annahmen, wie ein kurzer historischer Rückblick andeutet.

Edukativerisches Staatshandeln

In der Diskussion um den »aktiven« Staat ging es um die Frage, wie der Staat unter hochkomplexen Umweltbedingungen überhaupt seine Handlungsfähigkeit aufrecht erhalten und unter Umständen sogar ausweiten kann. Die angelsächsische wie die deutsche Diskussion um den »aktiven« Staat der 1980er Jahre kann man als eine Vorläuferdebatte für die neueste Begriffskonjunktur des »aktivierenden« Staates verstehen. Sie fand in eher politisch-liberalen und sozialliberalen Kontexten statt, bekannte deutsche Protagonisten waren Fritz W. Scharpf oder Adrienne Windhoff-Héritier (vgl. Windhoff-Héritier, 1996), auch als Gegendiskurs zum Etatismus konservativer und marxistischer Prägung, und zielte nur zum Teil auf die Sozialpolitik, sondern häufig auf das Feld der Umweltpolitik. Zunehmend versucht der Staat gerade in der Umweltpolitik seine Bürger durch die Förderung moralischer Gesinnung zu steuern (»Trenne deinen Abfall!« »Fahre kraftstoffsparend!« »Kaufe ökologisch bewusst ein!« usf.). Das wirft unterdessen Fragen auf, die unter dem Begriff »Edukativerisches Staatshandeln« (vgl. Lüdemann, 2004) problematisiert werden: Liegt in der Bewusstseinsbeeinflussung durch staatliche Politik ein Grundrechtseingriff? Hat der Staat überhaupt ein Mandat zur Erziehung seiner Bürger?

Während sich Linke, Liberale und Ökologen mit aufrechten Selbstzweifeln umgeben, kommt auf dem Gebiet der Sozialpolitik die Idee des »aktivierenden« Staates den konservativen und wirtschaftsliberalen Strömungen einen forschenden Schritt entgegen: Sie verspricht einen Staat, auch und gerade in der Sozialpolitik, der zum Zwecke der marktkonformen Gestaltung individueller Wohlfahrt *unmittelbar auf den einzelnen Staatsbürger einwirkt*. Je nach Autor wird ein Staatsverständnis beobachtet oder vorausgesetzt, das einen befähig-

genden Staat, einen »enabling state« (Gilbert/Gilbert, 1989) einschließt, mehr »Empowerment« von Bürgern und ihren Organisationen, mehr »Bürgernähe« oder einfach einen Staat erwartet, der die Bürger- bzw. Zivilgesellschaft in Ruhe sich entwickeln lässt und einen »Wohlfahrtspluralismus« oder »welfare-mix« zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft annimmt (vgl. Evers, 2000). Zu beobachten sind freilich auch paternalistische oder rigide Positionen, die Sozialleistungen nur noch auf »wirklich Bedürftige« orientieren wollen.

Eine gewisse Ratlosigkeit befällt Theoretiker eines »Dritten Weges« und des »Kommunitarismus«, wenn es um das Verhältnis von sozialen Rechten und damit korrespondierenden Verpflichtungen geht. Je »dichter« die Vorstellungen einer politischen Gemeinschaft in Bezug auf Reziprozitätsanforderungen werden, je mehr also das gemeinschaftlich-moralische Denken über wirtschaftlich-liberales und politisch-gleichheitsorientiertes Denken dominiert, umso näher liegt die sozialpolitische Frage, ob eine Ausweitung sozialer Rechte nicht schon aus Gründen der Systemintegration eine Ausweitung sozialer Pflichten erfordert (vgl. Barber, 1990; Opielka, 2003b). Thomas Olk gibt zu bedenken, dass eine »Politik des Gebens und Nehmens nur unter der Bedingung keine neuen Ungerechtigkeiten schafft, dass die Mitglieder der Zielgruppen aktivierender Strategien tatsächlich über die Kompetenzen und Ressourcen für aktive Bewältigungsstrategien verfügen. Es ist also sorgfältig zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen die stärkere Betonung von Pflichten gerade die schwächsten Gruppen erneut benachteiligt« (Olk, 2000: 121). Das Liebäugeln mit einer Politik, die die klassisch liberale »Hilfe zur Selbsthilfe« beschleunigt und passives Hängenlassen – was immer das konkret heißt – nicht mehr duldet, ist nicht auf die Kommunitaristen beschränkt. Sie findet sich als eine Art Folgebewegung zur Staatskepsis der 1980er Jahre³ auch in Diskussionszusammenhängen, denen es um eine Modernisierung staatlichen Managements geht, beispielsweise durch eine Optimierung und Ausweitung ökonomischer Handlungsmodelle in staatlichen Administrationen – teils im Gegensatz zu kommunitaristischen Strategien, denen es eher um die Modernisierung der demokratisch-politischen (republikanischen) und moralisch-gemeinschaftlichen Aspekte staatlichen (Verwaltungs-)Handelns geht. Klar ist nur, dass das Thema von Verpflichtungen und Pflichten im Sozialsektor durch die Förderung »bürgerschaftlichen Engagements« im noch so weiten Sinn nicht ausreichend beantwortet ist (so selbst: Deutscher Bundestag, 2002). Doch auch die neue professionstheoretische Diskussion zur Sozialen Arbeit (»Neue Steuerung« usf.) vermag diese konzeptionellen Probleme noch nicht zu lösen (vgl. Olk/Otto, 2003). Wesentlich über den Appell der Beachtung potenzieller neuer sozialer Ungleichheiten hinaus ist diese Diskussion bisher nicht gekommen.

Soziale
Rechte und
Soziale
Pflichten

³ Diese Beziehung ist komplex und mitunter verwirrend. Denn die gegenwärtigen Befürworter eines Rückzugs des Staats aus sozialpolitischer Gestaltungsmacht sind zwar zum Teil dieselben, die bereits in den 1980er Jahren den Sozialstaat einer Bürokratiekritik und die sozialen Dienste einer Professionalisierungskritik unterzogen. Doch der Kontext hat sich erheblich verändert: der Wegfall der Ost-West-Dichotomie, das Bewusstsein der Globalisierung und die generalisierte Erkenntnis normativer Mit-Definition von Gesellschaft codierten die Staatskepsis von der Bürokratie- und Professionalisierungskritik um auf eine komplexe Steuerungs- und Gerechtigkeitskritik. Der Markt gilt zunehmend als effizientestes Steuerungssystem, als gerecht gilt, was den »Leistungsträgern« nützt. Diese eher schlichte Umcodierung trennt die Sozialstaatskeptiker von differenzierten Positionen, wie sie glücklicherweise noch existieren.

In der gegenwärtigen sozialpolitischen Situation erstaunt die Dominanz von Theorieverzicht: es seien rein praktische, auf »Effizienz« basierende Gründe, die einen Abbau des Wohlfahrtsstaates forderten.⁴ Einer von sozialpolitischen Restriktionen »befreiten« Marktgesellschaft wird mehr oder weniger offen eine Art Naturzustand zugeschrieben. Auch hier trägt die Denkgeschichte zur Klarheit bei: jener Naturzustand ist, wie alle Theorien eines »Naturrechts«, eine rein gedanklich-theoretische Konstruktion.⁵ Das gilt auch für die Metapher der »Aktivierung«. Sie erklärt sich nicht von selbst. Sie fordert Erklärungen.

2 Welfare retrenchment – neoliberaler Umbau des Wohlfahrtsstaates und Aktivierungsdiskurs

Vergleichende
Wohlfahrts-
forschung

Seit Beginn der 1980er Jahre wurde – zunächst unter der Signatur »Neokonservatismus«, in den 1990ern unter derjenigen des »Neoliberalismus« – eine Strategie des »Abbaus« wohlfahrtsstaatlicher Rechte zunächst politisch gefordert und zumindest rudimentär betrieben,⁶ dann durch neoklassische Wirtschafts- und Politiktheorie über universitäre und außeruniversitäre Think Tanks legitimativ vorbereitet, um schließlich auch in breiten Kreisen der Sozialdemokratie unter der Signatur der »Aktivierung« auf hohe Akzeptanz zu stoßen. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich diesem komplexen Prozess schon früh gewidmet. Autoren wie Jens Alber oder Peter Flora argumentierten dabei noch in den 1980er Jahren auf der Grundlage einer breiten Datenbasis, dass jener neokonservative Diskurs die Ausbaudynamik des modernen Wohlfahrtsstaates kaum tangierte. In den 1990er Jahren wurde dieser Optimismus allerdings durch eine Reihe empirischer Arbeiten über die Wirkungen des Neokonservatismus bzw. Neoliberalismus erschüttert, die mit den Begriffen »Konsolidierung« und »Rückbau« (vgl. Siegel, 2002) beschrieben werden – wenngleich in diesen Begriffen selbst schon wieder (unhinterfragte) Normalitätsannahmen enthalten sind.

Erst mit dem Begriff der »Aktivierung« gelang es, auch die zunächst gegenüber derartigen Abbau- oder Rückbau-Diskursen skeptischen Sozialisten und Sozialdemokraten zu gewinnen (vgl. Alber, 2001).

Der Aktivierungsdiskurs durchzieht derzeit praktisch alle Bereiche der Sozialpolitik:

4 Ein Beispiel für dieses verbreitete Denkmuster liefert der »Chefökonom« der Deutschen Bank, Norbert Walter: »Wir haben das Maß an Umverteilung übertrieben. Wahre Solidarität äußert sich für mich zum Beispiel darin, dass jeder die Chance auf Arbeit bekommt – und genau dies verhindern hohe Steuern und Sozialabgaben« (Walter, 2004: 138).

5 Was John Rawls in seiner »Theorie der Gerechtigkeit« als Grundlage erkannt und so definiert hat: Sozialpolitische (Umverteilungs-)Intervention rechtfertigt sich nach dem »Differenzprinzip«, wenn in einem fiktiven Natur- also Ursprungszustand unter dem »Schleier des Nichtwissens« Ungleichheiten akzeptiert werden, solange auch der Schlechtestgestellte besser mit ihnen fährt als ohne sie (Rawls, 1979: 140ff.).

6 Politische Protagonisten des frühen »Sozialabbaus« waren der republikanische US-Präsident Ronald W. Reagan (Amtszeit 1981 – 1989), die konservative britische Premierministerin Margaret Thatcher (1979 – 1990) und der liberale deutsche Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff, der als Wirtschaftsminister unter Helmut Schmidt maßgeblich am Bruch und am Ende der Koalition zwischen SPD und FDP beteiligt war, insbesondere durch das sog. »Lambsdorff-Papier« von 1982 (u. a. Forderung nach drastischer Kürzung der Sozialleistungen).

- Im Bildungswesen wird sowohl im Bereich der außerfamiliären Kinderbetreuung – ein besonders drastisches und problematisches Beispiel ist die im Jahr 2003 erfolgte Umstellung des Hamburger Kita-Systems auf »Kita-Gutscheine«⁷ –, im Bereich der Schulen – noch zaghaft beginnen hier kommerzielle Schulanbieter⁸ aufzutreten – und besonders öffentlichkeitswirksam im Hochschulbereich mit der unterdessen in allen deutschen Parteien populären Forderung nach »Studiengebühren« die Politikstrategie marktvermittelter Eigeninitiative einflussreich.⁹ Bildung
 - Im Gesundheitswesen wurde mit der parteiübergreifenden »Gesundheitsreform 2003« die Privatisierung von Zahnersatz und Krankentagegeldversicherung vereinbart, zusätzlich wurden Formen der Selbstbeteiligung an Kosten für Medikamente und Arztbesuche (»Praxisgebühr«) ausgeweitet. Sie sollen Marktanreize setzen und insoweit ökonomisches Handeln der Versicherten stärken. Erheblich weitergehende Privatisierungsideen wurden von einem Teil der »Rürup«-Kommission und unterdessen von der CDU mit dem Vorschlag der »Gesundheitsprämien« entwickelt (vgl. Opielka, 2004). Letztere basieren auf dem Bericht der »Herzog«-Kommission, für die wiederum die Unternehmensberatung McKinsey sämtliche Daten und ideologische Prämissen lieferte. Gesundheit
 - In der Alterssicherung wurde durch die rot-grüne Bundesregierung bereits im Jahr 2000 mit der so genannten »Riester-Rente« das Heil in einer weitgehenden, staatlich gelenkten Privatisierung der Vorsorge gesucht. Auch hier ist der »Aktivierungs«-Diskurs auf Eigenvorsorge und Marktsteuerung, insbesondere durch Kapitaldeckungsverfahren, mittlerweile endemisch. Alterssicherung
 - In der Arbeitsmarktpolitik legte der Bericht der »Hartz«-Kommission und in der Folge ein Bündel von Gesetzesänderungen (»Hartz I bis IV«) ausdrücklich den Fokus auf »Aktivierung«, verbunden mit – freilich nicht unbedingt erfolgreichen oder populären – Reformen der bisherigen staatlichen Arbeitsmarktverwaltung hin zu »Personal-Service-Agenturen« und einer »Bundesagentur für Arbeit«. Arbeitsmarkt
 - Ganz allgemein sollen soziale und gesundheitliche Dienstleistungen marktförmiger werden. Outsourcing, Public-Private-Partnerships (PPP) und die Diskussion um das GATS sind Signaturen dieser Entwicklung, die aus Klienten Kunden und aus Wohlfahrtsverbänden und kommunalen Versorgern Dienstleistungsunternehmen machen sollen.
- In einer glänzenden Analyse der seit den 90er Jahren in allen westlichen Wohlfahrtsstaaten mehr oder weniger deutlichen »Transformation of the Welfare State« unterschied Neil Gilbert 4 Elemente dieser Privatisierungspolitik (vgl. Gilbert, 2002: 102 ff.):
1. Die Gewährung von Steuervorteilen für private Vorsorge
 2. Die rechtliche Regulierung für private Vorsorge

7 Die »Neue Zürcher Zeitung« berichtet: »Es sei den Eltern zuzumuten, so die Argumentation, die Betreuung ihres Kindes in der Einrichtung vorzufinanzieren, zum Beispiel über Kredite« (NZZ v. 5.12.2003: 12).

8 Die Kommerzialisierung von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen gilt als ein Zentralkonzept des »aktivierenden« Sozialstaats: zum einen werde Unternehmenssinn auch in diesem Wirtschaftssektor gefördert, zum zweiten könnten sich die Nutzer nicht mehr als »Versorgungsklasse« gemütlich einrichten.

9 Zu den Privatisierungskonzeptionen im Bereich der Jugendhilfe in internationaler Perspektive sehr differenziert Otto/Schnurr, 2001.

3. Öffentliche Dienstleistungsverträge mit privaten Anbietern (Outsourcing)
4. Öffentliche Erstattungen für Marktleistungen (z.B. Barleistungen, Gutscheine/voucher)

Niveaufrage

Hinzu kommt eine Umsteuerung von universellen Leistungen – ob über Steuern oder Beiträge finanziert – hin zu selektiven, bedürftigkeitsgeprüften Leistungen, einem für liberale Wohlfahrtsregimes typischen Leistungsmuster. Gilbert macht darauf aufmerksam, dass die *Niveaufrage* entscheidet, wie selektive Leistungen sozialpolitisch wirken (vgl. ebd.: 135 ff.). Sofern das Selektionsniveau relativ hoch ist, in erster Linie also verhindert werden soll, dass Zahlungen an »Reiche« geleistet werden, gehen bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen mit geringer oder keiner Stigmatisierung einher. Bei einem relativ niedrigen Leistungsniveau, wenn also nur »Arme« die Leistungen erhalten sollen, ist mit deutlich höherem Stigmatisierungspotenzial zu rechnen.

Als weiteres Kriterium ist der *Zeitpunkt* der Zumessung vor allem von monetären Leistungen sozialpolitisch folgenreich. Während eine ex-post-Zumessung – beispielsweise im deutschen Kindergeld (universeller Rechtsanspruch, nachträgliche Einrechnung in die Einkommenssteuererklärung), bei der Schweizer »Prämienverbilligung« für die »Kopfpauschale« der Krankenversicherung, bei der Zuschussberechnung für die »Riester-Rente« oder im System einer »Negativen Einkommenssteuer« – eher dem Prinzip des »Bedarfs« folgt, entspricht eine ex-ante-Zumessung – beispielsweise in der Sozialhilfe – eher dem Prinzip der »Bedürftigkeit«. In Bezug auf unser Thema »Aktivierung« unterscheiden sich die beiden Zumessungstypen folgendermaßen: die ex-post-Zumessung geht vom vorausgesetzt »aktiven« Bürger aus. Der Normalzustand bedarf allenfalls allgemein-pädagogischer Unterrichtung, Informationen und – allgemein – Bildung. Die ex-ante-Zumessung hingegen unterstellt den »Bedürftigen«, man kann auch sagen: den »Armen«, also nicht den aktiven Bürger, sondern das typische Objekt sozialpädagogischer »Aktivierung«.¹⁰

Fassen wir diese Trends der jüngeren sozialpolitischen Praxis zusammen: die Beobachtung eines »welfare retrenchment«, eines sozialpolitischen Umbaus durch Abbau und »Aktivierung«¹¹ ist evident. Doch wie ist dieser zu bewerten?

Marktsteu-
erung

Marktsteuerung macht bei knappen und vor allem überwiegend privaten (im Unterschied zu öffentlichen) Gütern Sinn. Die meisten sozialpolitischen Güter haben einen privaten Aspekt: der gesunde Körper, die intakte Familie, Wohlstand, Arbeitsmarktteilhabe oder Bildung. Insoweit sind Marktanreize zur Effizienzsteigerung berechtigt. Wer von »Aktivierung« spricht, möchte Marktprinzipien jedoch umfassend verwirklichen. Dass die Bevölkerung noch immer an Sozialpolitik als »öffentlichem Gut« festhält (vgl. Roller, 2002), wird durch die Protagonisten der gegenwärtigen Privatisierungskampagnen als Herausforderung politischer Umerziehung begriffen. Den politischen und wirt-

¹⁰ Man könnte einwenden, dass zuletzt von Sozialer Arbeit solche sozialhilfenahen Aktivierungen gar nicht erwartet, vielmehr als funktionsdifferent vernachlässigt wurden (vgl. Otto, 2003). Dagegen kann man nicht nur historisch argumentieren, dass der vielleicht zentrale Ursprung der Sozialarbeit in Deutschland in der Armenfürsorge und ihrer disziplinierenden Funktion gefunden werden kann (vgl. Sachße/Tennstedt, 1986: 30ff.).

¹¹ Die von Neil Gilbert und anderen vorgetragene Kritik am Abbau sozialer Leistungen beschreibt für den angloamerikanischen Raum eine spezifische Variante der sozialpolitischen »Aktivierung«, die marktbezogenes Handeln seit der Frühmoderne als primäre Normalität konzipiert. Marktconformität ist insoweit identisch mit »Aktivierung«.

schaftlichen Eliten scheint die Sache klar, nur ein Beispiel für viele, aus der Rede des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog auf dem CDU-Parteitag in Leipzig am 1.12.2003: »Solange von jedem in Deutschland verdienten Euro rund 50 Cent durch die so genannten öffentlichen Hände gehen und gewissermaßen umverteilt werden, solange wird sich nennenswertes Wachstum nicht einstellen. Das ist so klar wie das Amen in der Kirche.« Doch ist eine relativ hohe Staats- und Sozialquote in Deutschland – freilich auch nur europäisches Mittelmaß und zunächst nur ein Indikator eines hohen Anteils »öffentlicher Güter« – tatsächlich ein Wachstumshemmnis? Vor allem aber: auf welcher theoretischen Grundlage lässt sich das Verhältnis von privaten und öffentlichen Gütern ernsthaft beurteilen?

3 Theorien der Aktivierung – Welfare Regimes revisited

Für eine theoretische Analyse der Hintergründe des Aktivierungs-Diskurses empfiehlt sich die Theorie der »Welfare Regimes«, die hier mit einer soziologischen Analyse von Konzepten sozialer Gerechtigkeit verknüpft wird (vgl. auch Opielka, 2004). Vor dieser Folie wiederum können die sozialpädagogischen Aktivierungskonzepte differenzierter interpretiert werden.

Die von Gøsta Esping-Andersen 1990 vorgelegte Typologie der »Three Worlds of Welfare Capitalism« verortete Deutschland bei den »konservativen« kontinentalen Wohlfahrtsstaaten. Von den »liberalen« angelsächsischen und den »sozialdemokratischen« skandinavischen Wohlfahrtsregime unterscheidet sich der deutsche Typus demnach in der besonderen Gewichtung auf Familie und Haushalt (und nicht auf Markt und Staat), in Bezug auf die »Dekommodifizierung« durch eine eher begrenzte Gewährung arbeitsmarktunabhängiger sozialer Rechte und schließlich durch eine eher gruppen- bzw. statusbezogene Verteilungslogik. Esping-Andersens Typologie hat die Forschung erheblich angeregt (vgl. Lessenich/Ostner, 1998).¹²

Die Wohlfahrtsregimes lassen sich aber nicht nur wie bei Esping-Andersen politik-ökonomisch rekonstruieren. Ein wesentliches Kennzeichen sind unterschiedliche Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit. Diese haben wiederum soziologische Grundlagen. Das älteste abendländische Gerechtigkeitskonzept kennen wir von Aristoteles. Er unterscheidet die proportionale oder austeilende von der ausgleichenden Gerechtigkeit. Karl Marx steht in dieser Tradition, wenn er in der »Kritik des Gothaer Programms« für möglich hält, dass »in einer höheren Phase der kommunistischen Gesellschaft« gelte: »Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen« (MEW 19: 21). In der heutigen Diskussion tauchen beide Konzepte als »Leistungsgerechtigkeit« und als »Bedarfsgerechtigkeit« auf. Für die erste gilt in modernen Gesellschaften das Steuerungssystem Markt als zuständig, für die zweite die Gemeinschaft, die Familie oder eine größere Kommune. Im Sozialstaat tritt ein drittes Konzept dazu, die »Verteilungsgerechtigkeit«. Die soziologische Trias von Markt,

Dekommodifizierung

Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit

¹² In seinen neueren Arbeiten fokussiert Esping-Andersen stärker auf den Bereich sozialer Dienstleistungen (Familienförderung, Bildung) und die Gleichstellung der Geschlechter, die er in seinen regimetheoretischen Überlegungen eher vernachlässigt hatte (vgl. Esping-Andersen, 2002). Vor allem soziale und gesundheitliche Dienste sperrten sich häufig gegen seine politik-ökonomischen Regimekategorien (bspw. das eher sozialistische, staatliche Gesundheitswesen im »liberalen« Großbritannien).

Teilhabegerechtigkeit

Staat und Gemeinschaft ist keineswegs akademisch. Die politischen Ideologien gruppieren sich um sie: Liberale lieben den Markt, Sozialdemokraten (und vor allem Sozialisten) den Staat, Konservative die Gemeinschaft (Familie, Nation, Volk). Nun lässt sich noch ein viertes Konzept sozialer Gerechtigkeit identifizieren: die »Teilhabegerechtigkeit«. Ihre Referenz ist das Legitimationssystem der Gesellschaft, darin vor allem Menschenrechte und universalistische Religionen; ihr politisches Projekt wäre – um einen Begriff von Claus Offe aufzugreifen (Offe, 1990) – der »Garantismus«, der »ideenpolitisch« in der Betonung sozialer Grund- und Bürgerrechte¹³ und in der sozialpolitischen Parteienlandschaft insbesondere (aber nicht nur) bei den »Grünen« gefunden werden konnte (vgl. Opielka, 1999).¹⁴

Wir können diese Unterscheidung regulativer Leitideen sozialer Gerechtigkeit mit einem Vorschlag von Wolfgang Merkel verknüpfen. Er geht von zwei Kriterien aus, nach denen sich politikphilosophische Gerechtigkeitstheorien sortieren lassen. Das erste Kriterium bezieht sich auf das »Ausgangsassiom« und erstreckt sich auf ein Kontinuum vom absolut gesetzten Individuum bis zur absolut gesetzten Gemeinschaft. Das zweite Kriterium bezieht sich auf die distributive Konsequenz der Gerechtigkeitstheorien und bewegt sich von umverteilungsavers bis umverteilungssensitiv, das heißt von einer Ablehnung zur Befürwortung von Umverteilung (vgl. Merkel, 2001: 136 ff.). Beide Kriterien lassen sich zu einem Vierfelder-Schema gruppieren und unschwer mit den vier Regimetypen kombinieren (vgl. *Abbildung 1*).

Abbildung 1: Regulative Leitideen sozialer Gerechtigkeit und Wohlfahrtsregimes

Leitideen sozialer Gerechtigkeit

Ausgangsassiom	Individuum	Gemeinschaft
Umverteilung		
avers	Liberalismus (Leistungsgerechtigkeit)	Konservatismus (Bedarfsgerechtigkeit)
sensitiv	Sozialdemokratie (Verteilungsgerechtigkeit)	Garantismus (Teilhabegerechtigkeit)

Allerdings entspricht diese Matrix nur bedingt Merckels Argumentation (zuma er andere als die hier verwendeten Gerechtigkeitsbegriffe einsetzt). So behauptet Merkel, im Feld »Gemeinschaft/umverteilungsavers« »lassen sich keine nennenswerten Positionen verorten«, (ebd.: 136) und unterscheidet nur die »libertäre« (am Beispiel Friedrich August von Hayek), die »sozialliberale« (John Rawls) und die »kommunitaristische« Position (Michael Walzer). Damit

13 Ohne den Begriff »Garantismus« zu verwenden macht Frank Schulz-Nieswandt in einer Untersuchung der Relevanz sozialer Grundrechte in der diskutierten, künftigen EU-Verfassung auf die damit verbundene »Ideenpolitik« aufmerksam (Schulz-Nieswandt, 2003).

14 Sowohl in Deutschland wie im internationalen Vergleich finden sich zahlreiche Beispiele für eine an sozialen Grundrechten anknüpfende und insoweit »garantistische« Sozialpolitik. Dabei empfiehlt sich allerdings stets eine möglichst präzise Unterscheidung zwischen allgemeinen Verfassungspostulaten und tatsächlicher Realisierung, wie insbesondere ein Blick auf südeuropäische Sozialstaaten erweist, die (wie Italien, Spanien oder Portugal) in ihre Verfassung sehr weitreichende soziale Grundrechte aufnahmen, eine unmittelbare Einklagbarkeit besteht jedoch nicht (vgl. Europäisches Parlament, 2000: 32ff.).

wird man freilich der Realität nicht gerecht, denn auch im konservativen Lager gibt es Ideen sozialer (Bedarfs-)Gerechtigkeit. Auch kann man infrage stellen, ob man im Feld »Individuum/umverteilungssensitiv« wirklich die »sozialdemokratische« Gerechtigkeitskonzeption findet. Ein Argument für die hier getroffene Unterscheidung bietet Merkel selbst: er plädiert nämlich dafür, dass sich das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatskonzept künftig eher auf Rawls' »Differenzprinzip« gründen, insoweit »sozialliberal« werden solle (vgl. Merkel, 2003). Vielleicht wäre – mit Merkel – die Bezeichnung »Sozialliberalismus« für das entsprechende Feld heute adäquater. Der Mainstream sozialdemokratischer Politik hat diese Richtung seit Tony Blairs »New Labour« (vgl. Penna, 2003) und Gerhard Schröders »Agenda 2010« eingeschlagen.¹⁵

Sozial-
liberalismus

Theorie soll Komplexität reduzieren. Dazu muss sie zunächst Komplexität wahrnehmbar machen. Dualisierungen sind nur ein erster methodischer Zugriff. Wie Talcott Parsons nicht-hintergebar demonstrierte, erfordert Komplexität logisch mehrdimensionale Modelle des Sozialen.¹⁶ In *Abbildung 2* werden einige der bereits diskutierten und zusätzlich einige der Topoi des sozialpädagogischen Aktivierungs-Diskurses entlang der Typen der Wohlfahrtsregimes und ihrer soziologischen Steuerungspräferenzen systematisiert. Wie bei allen Typologien ist die Realität vielfach gemischt. Dennoch ergeben sich einige Hinweise:

- Die *Armutskonzepte der Regimetypen* unterscheiden sich erheblich.¹⁷ Das klassische Armuts- und in der Folge auch Fürsorgekonzept entstammt einer liberalen Sozialphilosophie. Normal ist der Eigentümer. Das sozialdemokratische bzw. sozialistische Armutskonzept fokussiert auf soziale und vor allem ökonomische Ungleichheit. Das konservative, in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten – und in einer vielleicht »progressiveren« Fassung auch der neueren EU-Programmatik – virulente, Armutskonzept bezieht sich auf »Soziale Exklusion«, also den Ausschluss

15 Ramesh Mishra vertritt die Auffassung, dass in den 1990er Jahren die Unterschiede zwischen den sozialen und ökonomischen Politiken in den OECD-Ländern, unabhängig von den regierenden Parteien, so gering waren, dass ihre Qualifizierung als »sufficiently distinguished« oder »minimal« nur noch »a matter of value judgement« sei (Mishra, 1999: 72). Die regimetyologische Untersuchung erlaubt, dieses »value judgement« aus der subjektiven Bewertung zur wissenschaftlichen Reflexion zu heben.

16 Vgl. dazu Opielka, 2003c mit weiteren Hinweisen. Während ich die von mir vertretene neo-parsonianische, dialektisch angelegte Handlungs-Systemtheorie gewöhnlich in ihren »reflexionslogischen« (J. Heinrichs) Stufungen rekonstruiere und graphisch entsprechend präsentiere, habe ich in diesem Beitrag bewusst und experimentell zwei »klassische« Modellpräsentationen gewählt: zum einen in *Abbildung 1* das Vierfelder-Schema (d.h. die Rekombination von 2 Dualismen), zum zweiten in *Abbildung 2* eine tabellarische Großmatrix, die auf einer Additionskombinatorik basiert. Selbstverständlich, so die dahinter liegende These, müssen sich auch komplexe dialektische Theoriestrategien (wie das Parsons'sche AGIL Schema oder die hegelianische Reflexionslogik des Typus Heinrichs', die ich modifiziert verwende) in einfache Theoriemodelle übersetzen lassen – dass dabei bestimmte hierarchische Relationen abhanden kommen, ist unvermeidlich, vermeidet andererseits aber auch vorschnelle Vereinfachungen des Hierarchiebegriffs (vgl. auch Opielka, 2004b).

17 Am Beispiel der neueren Diskussion um eine »erwerbszentrierte Sozialhilfereform«, die auf »Aktivierung« durch »Fördern und Fordern« setzt, belegt Katrin Toens, dass hinter den in ihr vorfindlichen Positionen konkurrierende Gerechtigkeitsprinzipien stehen. Ähnlich wie hier unterscheidet sie Recht, Leistung und Bedarf als Verteilungsprinzipien und kommt zum Schluss, dass ein garantiertes Grundeinkommen die optimale Operationalisierung dieser Prinzipien darstellt (Toens, 2003).

Abbildung 2: Welfare Regime Typen und Konzeptionen der Aktivierung

welfare regime	liberal (level 1)	sozialdemokratisch (level 2)	konservativ (level 3)	garantistisch (level 4)
Aktivierungssystem	Markt	Staat	Gemeinschaft (Familie, Berufsstand)	Legitimation
Armutskonzept	Armut	Ungleichheit	Soziale Exklusion	Teilhabedefizienz
sozialpädagogischer Adressat-Subjektbegriff	Produzent/Kunde	Arbeitnehmer/ Sozialbürger	Familienperson/ Gruppensebst	Individuum/ autonomer Bürger
sozialpädagogisches Paradigma (typisiert!)	Einzelfallhilfe/Ko- produktion	Gemeinwesen- orientierung	Caritas	Netzwerk- Intervention/ Sozialökologie
sozialpädagogisches Aktivierungskonzept	»workfare«/ Inklusion durch Produktivismus (ohne soziale Dienstleistung)	»aktivierender Staat« / Inklusion durch erweiterte »Arbeiterpolitik«	»Normalisierung« / Inklusion durch »Familienpolitik«, »Gruppenpolitik« (Minoritäten)	Empowerment / Inklusionsinklusion
Interventionsfokus (vgl. Kaufmann)	monetäre I.	rechtliche I.	pädagogische I.	ökologische I.
Ressourcenfokus	ökonomische R.	rechtliche R.	Verhaltens-R.	Handlungs- kompetenzen
Bildung als ...	Ressource	Chance	Verantwortung	Notwendigkeit
Konzeption sozialer Gerechtigkeit	Leistungs- gerechtigkeit	Verteilungs- gerechtigkeit	Bedarfs- gerechtigkeit	Teilhabe- gerechtigkeit

aus Statusgruppen bzw. berufsständisch verfassten Normalitäten. Das garantistische Armutskonzept könnte man als »Teilhabedefizienz« formulieren, da hier – ausgehend von einer auf sozialen Menschenrechten basierenden Normalitätskonzeption – Armut als Fehlen von Teilhabe definiert wird.

- Entsprechend unterscheiden sich die *Subjektbegriffe* und damit die Adressaten sozialpädagogischer Bemühung: im liberalen Modell der Produzent und Konsument, im sozialdemokratischen Modell der Arbeitnehmer, um den die Sozialbürgerrolle konstruiert wurde, im konservativen Modell der Bürger in seiner subsidiären Familienrolle und als Mitglied von berufsständischen Gruppen, im garantistischen Modell das Individuum als autonomer Bürger.

- Wenn man, auch hier vereinfachend, *sozialpädagogische Interventionsstrategien* gleichsam diesen Regimemodellen zuordnet, ergeben sich mit den Paradigmen der Einzelfallhilfe und der Koproduktion von Dienstleistungen im liberalen Modell, der Gemeinwesenorientierung im staatsfreundlichen, der Caritas (und Diakonie) im konservativen¹⁸ und der sozialökologischen Netzwerkintervention im garantistischen Modell einige neue Deutungsmöglichkeiten.
- In sozialpolitischer Perspektive auf die jeweiligen *Inklusionsformen*¹⁹ werden sozialpädagogische Aktivierungskonzepte sichtbar, die ansonsten diffus bleiben: der Idee des »workfare« (»statt welfare«) beispielsweise liegt ein deutlich liberales Inklusionsmodell zugrunde, das auf die ökonomische

18 Damit sind nicht die Wohlfahrtsverbände gemeint, sondern die ihnen zugrunde liegenden gemeinschaftsbezogenen Hilfemodelle.

19 Die von Luhmann im Anschluss an Parsons verwendete Kategorie der »Inklusion« als zentrale Funktionsbestimmung moderner Wohlfahrtsstaaten – und auch der Sozialen Arbeit (vgl. Opielka, 1999a) – ist für den Aktivierungs-Diskurs natürlich zentral: Aktivierung meint – gutwillig interpretiert – schlicht Inklusionsarbeit.

- Produktivität abhebt; die Idee der »aktivierenden Sozialhilfe« wird (logisch korrekt) von Sozialdemokraten (sowie den grünen Sozialdemokraten) bevorzugt, insoweit sie auf eine »arbeiterpolitische« Inklusion zielt; im konservativen Milieu bevorzugt man eine Normalisierungs-Option, die sowohl der »Familienpolitik« eine zentrale Rolle zumisst (vgl. Hessische Staatskanzlei, 2003) wie generell sozialpolitische Probleme durch »Gruppenpolitik« lösen möchte, beispielsweise in der Bearbeitung von Minoritätenkonflikten. Die garantistische Option wiederum setzt auf »Empowerment« der Individuen, sie möchte – systemisch gesprochen – Inklusion radikalisieren. Diese knappe Systematisierung von Aktivierungskonzepten schließt Mischungen nicht aus. So operieren sowohl sozialdemokratische wie konservative Strategien mit liberalen »workfare«-Elementen, beispielsweise im Versuch, das sogenannte »Wisconsin-Modell« auf Deutschland zu übertragen (Bundesratsinitiative des Landes Hessen und der CDU-Bundestagsfraktion).
- Schließlich können – wenngleich etwas pauschal – auch die von Franz Xaver Kaufmann unterschiedenen sozialpolitischen Interventionstypen – monetär, rechtlich, pädagogisch, ökologisch (vgl. Kaufmann, 2002: 69ff.) –, sowie die diesen zugrunde liegenden Ressourcenkonzepte den vier Regimetypen insoweit zugeordnet werden, als durch sie zumindest spezifische Schwerpunktsetzungen erfolgen. So hält eine liberale Strategie viel von Geld, man erinnere sich an Milton Friedmans Konzept der »Negativen Einkommenssteuer« als mehr oder weniger einzigem Umverteilungsschema. Sozialdemokratische Sozialpolitik setzt auf das originär staatliche Interventionsmuster »Recht«, ihr wurde oft die Neigung zur »Verrechtlichung« vorgehalten. Konservative Strategien orientieren eher auf moralische Verhaltens-Ressourcen und hoffen auf entsprechende pädagogische Interventionen – freilich mit dem Risiko, dass Pädagogen »emanzipatorischen« und möglicherweise gemeinschaftsaversen Programmatiken folgen. Ein garantistisches Konzept wiederum lässt sich – zumindest idealtypisch – mit den Kaufmannschen »ökologischen« Interventionen als »Maßnahmen zur Verbesserung der Gelegenheitsstrukturen« in Verbindung bringen (– ohne die anderen drei Interventionstypen zu vernachlässigen). Anthony Giddens formulierte vielleicht in diesem Sinn die Idee eines »Sozialinvestitionsstaates« (als »dritten Weg« zwischen Liberalismus und Sozialismus), der sämtliche Institutionen und Dienstleistungen am Ziel »positiver Wohlfahrt« ausrichtet und mit einer »Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft« auf – allerdings vage bleibende – »stärker ortsbezogene Verteilungssysteme« setzt (Giddens, 1999: 137 ff.). Unterdessen ist die Rede von einer »investiven Sozialpolitik« (für Großbritannien etwa: Newman, 2001). Als Ressourcen kommen in der garantistischen Perspektive die Handlungskompetenzen des Individuums in umfassender – und nicht nur systemangepasster – Perspektive in den Blick, einschließlich der ethisch-evaluativen Kompetenzen.
 - Auch die neuerdings populäre Forderung, in Bildung das zentrale sozialpolitische Interventionsmuster zu sehen (vgl. Merkel, 2001), ist nicht ohne regimetheoretische Implikationen: während (wirtschafts-)liberales Denken in Bildung vor allem eine Ressource ökonomischer Produktivität liest, sehen Sozialdemokraten darin einen Beitrag zur Chancengleichheit, Konservative die Voraussetzung für gemeinschaftliche Verantwortungsübernahme und Garantisten schlicht eine humanistische Notwendigkeit zur Entwicklung der Individualität jedes Bürgers. Dass Bildungsinvestitionen für die Humankapitalentwicklung zentral und unerlässlich sind, hat die soziologische Modernisierungsforschung belegt, im globalen Wettbewerb gilt Bildung als die »Schlüsselgröße der Aufholjagd« (Berger, 1996: 59).

Spricht also die Theorie gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Das Fazit ist verhalten. Fasst man »Aktivierung« sehr breit, dann findet jeder ein sinnvolles Aktivierungskonzept. Wenn man freilich die sozialstaatliche Aktivierung meint, dann kann man nur zu Bescheidenheit raten, vor allem vor dem Hintergrund der neoliberalen Geschäftigkeit und Hegemonie. Die sozialpolitische Auseinandersetzung unserer Zeit dreht sich um Vereinseitigungen richtiger Beobachtungen. Um wieder Goethes »Faust« zu Rate zu ziehen, wonach das Böse das Gute am falschen Ort sei: ein Aktivierungs-Diskurs, der dem Staat und seinen unerkannten Einflüsterern das Recht auf sozialpädagogische Intervention in persönliche Lebensplanungen zuerkennt, trägt Mephistophelische Züge. Natürlich ist ökonomische Effizienz notwendig. Selbstverständlich soll jeder das politische Recht auf Lohnarbeit haben, wenn außer Lohnarbeit kaum

gesellschaftliche Arbeit zuhanden ist. Sozial gerecht sind auch kommunitaristische Intentionen, nicht zuletzt deshalb schrieb Amitai Etzioni ein lobendes Vorwort zu Neil Gilberts Kritik der neoliberalen Transformation des Wohlfahrtsstaates (Gilbert, 2002: XIII ff.). Doch Aktivierungs-Diskurse bedürfen einer theoretischen Differenzierungsleistung – falls man möchte, dass Individualität durch Sozialpolitik und Sozialpädagogik geschützt und gefördert wird.

4 Aktivierung der Bürger oder aktive Bürger?

Vor dem Hintergrund der skizzierten Überlegungen zu Welfare Regimes und Gerechtigkeitstheorien werden viele der landläufigen und derzeit hoch populären Denkmuster problematisch. Offensichtlich ist eine Verkürzung der Sozialpolitik auf Marktgängigkeit so wenig hilfreich, wie eine nur auf Umverteilung oder auf Gemeinschaftsförderung setzende Politikkonzeption. Die Idee der »Teilhabegerechtigkeit« und die damit verbundene Konzeption des »Garantismus« schließen dialektisch jene drei anderen Regimetypen geradezu ein und markieren zugleich, dass Verkürzungen in einer hoch komplexen Welt kontraproduktiv wirken – wenn die Idee der Entwicklung der Individualität jedes Gesellschaftsmitglieds angestrebt wird. Damit wird durchaus eine kultur- und wertbezogene analytische Perspektive eingenommen. Natürlich kann man mit vielleicht gewisser Berechtigung, wie der neokonservative Zeithistoriker und Essayist Paul Nolte, als das »Hauptproblem der Unterschicht« den »massenhaften Konsum von Fast Food und TV« diagnostizieren, und »nicht Armut« (so Nolte, 2003a). Die von ihm vorgeschlagene Lösung ist der Weg »Vom Steuerstaat zur Gebührengesellschaft«. Die Bürger sollen durch Gebühren für die Straßenbenutzung und so weiter ihre »Mündigkeit« wieder erhalten: »Durch ihre individuellen Präferenzen, durch ihr Konsum-, Freizeit- oder Sparverhalten können die Bürger gewissermaßen selber entscheiden, wie viele oder welche Steuern sie zahlen.« (Nolte, 2003) »Öffentliche Güter« erscheinen in einer solchen, auf Marktsteuerung setzenden Politik tendenziell von Übel. Wären nicht Noltes und anderer Überlegungen so populär, zumindest unter den meinungsbildenden Eliten, dann könnte man sie dem liberalen Regimetyp zuordnen und als minoritären Beitrag vernachlässigen.

Eine Politik, die hingegen auf die »Anerkennung« jedes Bürgers setzt, kann Anerkennung so wenig vom Problem der Ungleichverteilung lösen (vgl. Fraser/Honneth, 2003), wie von der tatsächlichen Chance, Anerkennung in Formen bürgerschaftlichen Engagements überhaupt realisieren zu können (vgl. Heck, 2003). Diese ist eben nicht nur dank »Fast Food und TV« begrenzt, der kulturellen Verarmung gehen vielmehr komplexe, stratifikatorische Ungleichheiten produzierende Prozesse sozialen Ausschlusses voraus. Auch Bildung ist dabei nur eine, wenngleich hervorragende Variable. In einer dem wissenschaftlichen Denken nahe zu legenden, weil dem komplexen Weltprozess angemessenen sozialpolitischen und sozialpädagogischen Konzeption wird man hinter die Idee der Teilhabegerechtigkeit nicht zurückfallen können. Dies schließt praktische sozialpolitische Strategien der Sicherung sozialer Grundrechte ein: so wird die umfassende Vermarktlichung von Bildung abgelehnt werden müssen und erscheint die Einführung eines garantierten Grundeinkommens – möglicherweise über den Schritt einer »Grundeinkommensversicherung« (vgl. Opielka, 2004a) – eine notwendige Reformperspektive für monetäre Transfersysteme. Wenn der Begriff der »Aktivierung« hier überhaupt Sinn macht, dann ganz umgekehrt wie bisher: die Bürger aktivieren darin den Sozialstaat, sie machen

Vom
Steuerstaat
zur
Gebühren-
gesellschaft

Grundein-
kommen

die Sozialpolitik zum Gestaltungsinstrument der Demokratie (vgl. auch Pateman, 2004).²⁰

Auf der nicht unmittelbar monetären, qualitativen Ebene der Sozialpolitik treten unter dem Gesichtspunkt der Teilhabegerechtigkeit Anforderungen an eine Neuausrichtung sozialpädagogischen Denkens hervor, die über die bisherigen und auch künftig immer erforderlichen kompensatorischen Bemühungen hinaus weisen: Sozialintegration durch Sozialpädagogik und soziale Arbeit hat mit den kulturellen Modellen ihrer Adressaten in der Tat viel zu tun. Die neokonservative Kritik ihrer Kulturneutralität und damit faktischen Adaption an marktgesellschaftliche Imperative ist keineswegs selten berechtigt. Positive Visionen sozialpädagogischer Integration auch auf geringerem Wohlstandsniveau sind freilich selten, zu schnell unterliegen sie dem gleichlautenden, nun aber von sozialistischer Seite erhobenen Verdacht, Armut zu verklären und die Armen legitimativ in den Markt zu disziplinieren. Sozialökologische Perspektiven einer »Suffizienz« (vgl. Bartelmus u.a., 2002) könnten hier erhellend wirken. Eine Kultur, die mit Weniger zufrieden ist ohne auf Mehr zu verzichten, wäre eine andere Beschreibung von Teilhabe und sozialen Garantien. Auch darauf passt das Label des »aktivierenden Sozialstaats« nicht recht. Denn sozialökologische Diskurse diese Typs sind nicht entkoppelt von Teilhabegarantien auf Geld und Recht vorzustellen und, vor allem, der Sozialstaat kann und darf nicht der Hauptakteur bei der Entwicklung von Strategien ökologischer Suffizienz sein: das muss aus der Tiefe der Gesellschaft kommen, aus den gemeinschaftlichen und legitimativen Organisationen und Institutionen, der so genannten »Bürgergesellschaft«. Sie hat den Sozialstaat entsprechend zu »aktivieren« und nicht umgekehrt.

Ein garantiertes Grundeinkommen, wie immer organisiert, markiert kulturell, moralisch-ethisch, dass Zugänge, also Inklusion in alle großen Funktionssysteme in einer Demokratie geboten sind – das Präfix »Grund« wiederum deutet darauf, dass der Sozialstaat kein Vollkaskostaat ist. Wie alle Balancen erfordert auch die Balance zwischen Geld und Recht auf der einen, Moral und Ethik auf der anderen Seite kognitive und emotionale Kompetenzen, nicht zu viel und nicht zu wenig. Das ist nicht trivial, sondern entscheidet über die Zukunft unserer Gesellschaften. Praktisch heißt das, dass wir uns auf »Einkommens-Mixes« einstellen werden. Die Mischung aus Markteinkommen, staatlichen Transfers und familialem Unterhalt, historisch ohnehin die Regel, wird die Existenzsicherung bewusst und gestaltet prägen (vgl. Vobruba, 2000). Aktiv werden die Bürger schon sein müssen, auch ohne »aktivierenden« Sozialstaat. Die Arbeitsmotivation wird immer weniger von außen kommen können. Das mag idealistisch erscheinen, kluge Institutionengestaltung wird das unterstützen. Doch den Sozialstaat als großen Bruder, als Knecht Ruprecht der Demokratie, sollte man sich nicht mehr wünschen.

Einkommens-Mix

²⁰ In diese Richtung argumentieren auch die politisch-soziologischen Analysen zur Demokratietheorie, die Claus Offe in den vergangenen Jahrzehnten vorlegte (Offe, 2003). In unserer Argumentation werden sie allerdings insoweit anders akzentuiert, als die demokratische Identität von Herrschenden und Beherrschten nicht (wie bei Offe da und dann zu vermuten), zugunsten einer vor allem bürgergesellschaftlich fundierten Politikultur aufgegeben wird: ohne die »Aktivierung« der Institutionen durch die Bürger droht nämlich schlicht der neokonservative Gemeinschaftsmythos, der von Gemeinschaft spricht, doch die Herrschaft mit den Beherrschten nicht teilen will.

Literatur

- Alber, J., 2001: Recent Developments of the German Welfare State: Basic Continuity or Paradigm Shift? ZeS-Arbeitspapier 6/2001, Bremen
- Barber, B. R., 1990: Service, Citizenship, and Democracy: Civic Duty as an Entailment of Civil Right, in: Evers, W. E. (Hg.), 1990, National Service. Pro & Con, Stanford, Ca.
- Bartelmus, P. u.a., 2002: Von nichts zu viel. Suffizienz gehört zur Zukunftsfähigkeit. Wuppertal-Papers Nr. 125, Wuppertal
- Berger, J., 1996: Was behauptet die Modernisierungstheorie wirklich - und was wird ihr bloß unterstellt?, in: Leviathan, 1, 24. Jg.: 45-62
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 2002: Bericht der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«, o.O.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin
- CDU-Bundesvorstand, 2003: Bericht der Kommission »Soziale Sicherheit« zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin
- Deutscher Bundestag, 2002: Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«, BT-Drucksache 14/8900 v. 3.6.2002
- Esping-Andersen, G., 2002: Why We Need a New Welfare State, Oxford/New York
- Europäisches Parlament (Hrsg.), 2000: Soziale Grundrechte in Europa. SOCI 104 DE, Luxemburg
- Evers, A., 2000: Aktivierender Staat. Eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen, in: Mezger/West
- Fraser, N./Honneth, A., 2003: Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse, Frankfurt
- Giddens, A., 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt
- Heck, A., 2003: Auf der Suche nach Anerkennung. Deutung, Bedeutung, Ziele und Kontexte von Anerkennung im gesellschaftstheoretischen Diskurs, Münster u.a.
- Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), 2003: Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! Der »Wiesbadener Entwurf« zur Familienpolitik, Wiesbaden
- Gilbert, N., 2002: Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford/New York
- ders./Gilbert, B., 1989: The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America, New York/Oxford
- Kaufmann, F.-X., 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen
- Lessenich, St., 2003: Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft, in: Mittelweg 36, 12. Jg., Heft 4: 80-93
- Lüdemann, J., 2004: Edukatorischer Staat. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral, Baden-Baden
- Merkel, W., 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: Berliner Journal für Soziologie, 2: 135-157
- ders., 2003: Die unverzichtbare Verantwortung des Einzelnen, in: Frankfurter Rundschau, 4.6.2003
- Mezger, E./West, K.-W. (Hrsg.), 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg
- Mishra, R., 1999: Globalization and the Welfare State, Cheltenham, UK/Northampton, MA
- Newman, J., 2001: Modernising Governance. New Labour, Policy and Society, London et al.
- Nolte, P., 2003: Vom Steuerstaat zur Gebühren-gesellschaft, in: Frankfurter Rundschau, 6.12.2003
- ders., 2003a: Das große Fressen. Nicht Armut ist das Hauptproblem der Unterschicht - Sondern der massenhafte Konsum von Fast Food und TV, in: Die Zeit, 17.12.2003
- Offe, C., 1990: Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Sachße, Ch./Engelhardt, H. T. (Hrsg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt
- ders., 2003: Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Frankfurt/New York
- Olk, T., 2000: Weder Rund-Um-Versorgung noch »pure« Eigenverantwortung. Aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen, Kinder und Jugendliche, in: Mezger/West
- ders./Otto, H.-U. (Hrsg.), 2003: Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegung, Entwürfe und Modelle, Luchterhand
- Opielka, M., 1999: Politik im Wohlfahrtsstaat, in: Sozialer Fortschritt, 12, 48. Jg.: 313-317
- ders., 1999a: Integration durch Hilfe und Bildung. Sozialtheoretische Aspekte sozialpädagogischen Handelns, in: Treptow, R./Hörster, R. (Hrsg.), Sozialpädagogische Integration. Entwicklungsperspektiven und Konfliktlinien, Weinheim/München
- ders., 2002: Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform, 5, 48. Jg.: 563-585
- ders., 2003: Nachhaltigkeit und soziale Sicherung. Risiken und Chancen grüner Sozialpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2, 54. Jg.: 74-82
- ders., 2003a: Agenda 2006. Optionen der Sozialreform, in: Sozialer Fortschritt, 52. Jg., 9: 215-221
- ders., 2003b: Aktivierung durch Verpflichtung? Von der Pflicht zur Erwerbsarbeit zur Idee eines Sozialdienstes, in: vorgänge, 164, 4 (i.E.)
- ders., 2003c: Die groben Unterschiede. Der Wohlfahrtsstaat nach Parsons und Luhmann, in: Hellmann, K.-U./Fischer, K./Bluhm, H. (Hrsg.), Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie, Opladen
- ders., 2004: Sozialpolitische Entscheidungen in der Gesundheitspolitik. Reflexionen zu Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie, in: WSI-Mitteilungen, 1 (i.E.)

- ders., 2004a: Die Grundrente denken, in: ders. (Hrsg.), Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden (i.E.)
- ders., 2004b: Der Sozialstaat als wahrer Staat? Folgen Hegels für die politische Soziologie, in: Jahrbuch für politisches Denken (i.E.)
- Otto, H.-U./Schnurr, St. (Hrsg.), 2001: Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive, Neuwied
- Otto, U., 2003: Sozialpädagogisierte Armutspolitik – auf Armut verengte Soziale Arbeit? Vortrag »Theorie-AG«, Bielefeld 5./6.12.2003
- Pateman, C., 2004: Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income, in: Politics and Society, Vol. 32, 2 (i.E.)
- Penna, S., 2003: Policy Contexts of Social Work in Britain: the wider implications of 'New' Labour policy and the 'New Legal Regime', in: Social Work & Society, Vol. 1, 1: 37-52
- Rawls, J., 1979: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt
- Roller, E., 2002: Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30: 13-19
- Sachße, Ch./Tennstedt, F. (Hrsg.), 1986: Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt
- Schulz-Nieswandt, F., 2003: Eine EU-Verfassung mit sozialen Grundrechten. Zur Einschätzung der Rückwirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und auf die Ideenpolitik eines europäischen Sozialmodells. Arbeitspapier Nr. 10, Frankfurt
- Siegel, N. A., 2002: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York
- Thiersch, H., 1992: Das sozialpädagogische Jahrhundert, in: Rauschenbach, T./Gängler, H. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft, Neuwied u.a.
- Toens, K., 2003: Recht, Leistung, Bedarf. Die Verteilungsprinzipien der sozialen Gerechtigkeit am Beispiel der erwerbszentrierten Sozialhilfereform, Münster u.a.
- Ullrich, C. G., 2003: Die »Aktivierbarkeit« wohlfahrtsstaatlicher Adressaten. Zu den Grenzen aktivierender Sozialpolitik, in: Allmendinger, J. (Hrsg.), Entstaatlichung und Soziale Sicherheit, Opladen
- Vobruba, G., 2000: Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt
- Walter, N., 2004: Glaube verpflichtet, in: Capital, 1: 138
- Windhoff-Héritier, A., 1996: Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Frankfurt

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen; Geschäftsführer des Institut für Sozialökologie in Königswinter und Lehrbeauftragter am Seminar für Soziologie der Universität Bonn Institut für Sozialökologie, D-53639 Königswinter, Pützburger 21, Email: michael.opielka@isoe.org