Michael Opielka, Strukturprobleme der Finanzierung der sozialen Sicherheit aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Das Grundeinkommen als zentrale sozialpolitische Innovation, in: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Band 2. Berlin: Schmidt 2015, S. 735-754

Strukturprobleme der Finanzierung der sozialen Sicherheit aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Das Grundeinkommen als zentrale sozialpolitische Innovation

Michael Opielka

I. Einleitung
II. Sozialpolitik im Kapitalismus des 21. Jahrhunderts
III. Gesellschaft für Alle
IV. Vier Gerechtigkeitsprinzipien: Leistung, Gleichheit, Bedarf, Teilhabe
V. Das Grundeinkommen in den vier Typen von Wohlfahrtsregimen

I. Einleitung

Der Beitrag diskutiert die Idee des Grundeinkommens als eine sozialpolitische Innovation für das 21. Jahrhundert, die wichtige Antworten auf zentrale Herausforderungen des Wohlfahrtskapitalismus gibt (II). Die Diskussion wird eingebettet in eine Weiterentwicklung der Wohlfahrtsregimetheorie um ein „garantistisches", auf Menschenrechtssicherung konzentriertes Wohlfahrtsregime (III.). Dabei wird die Bedeutung der drei hergebrachten Gerechtigkeitskonzepte – Leistung, Gleichheit und Bedarf – unterstrichen, ihre Verabsolutierung jedoch klar abgelehnt (IV). Das dem vierten Regimetyp „Garantismus" korrespondierende Gerechtigkeitskonzept „Teilhabe" kann nur als partizipatorisches, demokratisches Projekt ideelle Qualität beanspruchen (V.). Diskutiert wird auch, ob die aktuellen Diskurse um eine „investive Sozialpolitik", die sich in der Regel auf Sachleistungen und Infrastrukturen konzentrieren und Geldleistungen häufig als

„passiv" kritisieren, die Idee des Grundeinkommens überflüssig machen. Der Beitrag schließt mit einem optimistischen Fazit: Eine „Gesellschaft für Alle" ist möglich, wenn Zukunftsgestaltung auch als Aufgabe ethisch verantwortlicher Wissenschaft verstanden wird.

II. Sozialpolitik im Kapitalismus des 21. Jahrhunderts

Im 21. Jahrhundert ist der Kapitalismus, das natürliche und historische Komplement des Sozialstaats, wieder ins Gerede gekommen. Zusammen ergeben Kapitalismus und Sozialstaat die von *Gøsta Esping-Andersen* als „Wohlfahrtskapitalismus" bezeichnete gesellschaftliche Regime-Formation, nun freilich unter einer Bedingung, die die Sozialpolitik zugleich gefährdet und evoziert: der Globalisierung. Sie gefährdet ihre nationalwirtschaftliche und nationalstaatliche Konstitution.[1] Die Globalisierung evoziert wiederum eine fundamentaldemokratische, nämlich menschenrechtliche und damit verstärkt ideelle Begründung der Sozialpolitik.[2] Zwar hat *Martin Dornes* überzeugend begründet, dass der Kapitalismus entgegen zahlreichen, gerade auch psychopolitischen Kritiken[3] zumindest nicht depressiv macht.[4] Die modernisierungstheoretische Beruhigung beruht auf seiner sozialpolitischen Einhegung. Doch es bleibt ausreichend Grund zur Beunruhigung über fortbestehende, globale Ungleichheit und Armut,[5] wie die breite Resonanz auf „Das Kapital im 21. Jahrhundert" von *Thomas Piketty* demonstriert. *Piketty* sieht in einer „Demokratisierung des Wissens"[6] die hauptsächliche Chance für eine steuer- und sozialpolitische Begrenzung von Ungleichheiten auf solche, die im allgemeinen Nutzen liegen. Er schlägt den Bogen von Artikel 1 der Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen von 1789 zu Art. 14 des Grundgesetzes, wonach der Gebrauch privaten Eigentums „zugleich" dem Wohle der Allgemeinheit dienen muss. Es gibt also gute Gründe, die Sozialpolitik als eine zentrale Arena der Gesellschaftsgestaltung im 21. Jahrhundert zu betrachten.

1 *Stephan Leibfried*, Der Wohlfahrtsstaat: Ursprünge, Entwicklungen, Herausforderungen, in: *Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/ders.* (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Band 1, Berlin 2014, S. 3.

2 *Eberhard Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, Tübingen 2012.

3 *Stephan Lessenich*, Theorien des Sozialstaats zur Einführung, Hamburg 2012; *Byung-Chul Han*, Psychopolitik: Neoliberalismus und die neuen Machttechniken, Frankfurt 2014.

4 *Martin Dornes*, Macht der Kapitalismus depressiv?, Psyche 2015, Jg. 69, Heft 2, S. 115.

5 *Thomas Pogge* (Hrsg.), Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?, Oxford 2007.

6 *Thomas Piketty*, Das Ende des Kapitalismus im 21. Jahrhundert?, Blätter für deutsche und internationale Politik 2014, Heft 12, S. 41, 51. Der Ansatz von *Piketty* versteht sich in einer breiten Tradition sozial- und kulturwissenschaftlich basierter Ökonomie. Sein Bezug auf Menschenrechte kann überzeugend begründen helfen, warum Autonomie und Selbstbestimmung nicht allein und nicht primär auf wirtschaftlicher Freiheit beruhen. Das Grundeinkommen als Grundrecht findet hier seinen argumentativen Beginn, dazu *Jan Heider/Michael Opielka*, Autonomie und Grundeinkommen, Kritische Justiz 2010, Jg. 43, Heft 2, S. 171.

Was aber müssen die Gestaltungsprinzipien künftiger Sozialpolitik sein? Für die Sozialpolitikforschung besteht Einigkeit darin, dass ihre eigene Neujustierung drei Elemente umfassen muss: Die Überwindung des methodologischen Nationalismus, eine sektorübergreifende Sozialpolitikanalyse und vermehrte interdisziplinäre Forschung.[7] Weniger Einigkeit lässt sich dort finden, wo es um die Gestaltung der Sozialpolitik geht, um ihre Zukunft. Sind beispielsweise Strukturinnovationen geboten, die die weitgehend erwerbsbezogene Logik des bisherigen Sozialstaats verändern? Wäre ein allgemeines, gleiches und unmittelbares Nutznießen aller Menschen an den Erträgen der kapitalistisch verfassten Wirtschaft durch sozialpolitische Regulierung ratsam? Und wenn ja, wie könnte diese Regulierung öffentlicher Güter als Ensemble sozialer Rechte gelingen? Würde ein allgemeines und gleiches, garantiertes Grundeinkommen in einem solchen Zukunftsentwurf eine zentrale Rolle einnehmen?

Wenn wir über Innovation und Zukunft sprechen, dann müssen wir uns fragen, was wir heute über Zukunft als Gestaltungsraum wissen. Für die Zukunftsforschung[8] sind drei Perspektiven auf die Frage denkbar, woher wir etwas über die Zukunft wissen können. Die erste Perspektive untersucht technologische Trends und ihren Einfluss auf die Gesellschaft wie umgekehrt die sozialen Impulse auf die Technikentwicklung. Die zweite Perspektive konzentriert sich auf das Soziale selbst, sie untersucht, wie die soziale Evolution, von der Demographie bis zur Demokratie, die Zukunft beeinflusst. Die dritte Perspektive, auf die wir uns im Folgenden konzentrieren, nimmt die geistigen Prozesse in den Blick, also die Frage, ob und wie Ideen und Werte die Zukunft beeinflussen. Wie beeinflussen gesellschaftspolitische Konzepte die Zukunft, welche Wirkungen haben welche Konzepte?

Die Frage ist keineswegs trivial. Für viele Denkerinnen und Denker der Gegenwart ist sie längst beantwortet, sie bestreiten, dass Konzepte und Ideen die Welt verändern können. Sie sprechen vom Ende der Utopien, bisweilen sogar von einem Ende der Demokratie, der Politik insgesamt, von „Postdemokratie", „Postutopie", „Postwohlfahrtsstaat". Post-Theorien entpuppen sich zumeist als eine Affirmation bestehender Herrschaft, sie versöhnen sich mit der je dominierenden Macht, ob nun neoliberal oder schlicht systemkonservativ, und verzichten auf innovatives, subversives Denken.

Demgegenüber scheint ein evaluativer Denkansatz überlegen, der die Qualität gesellschaftspolitischer Konzepte danach beurteilt, welche beabsichtigte und vor allem auch unbeabsichtigte Wirkungen die jeweiligen Normative zeitigen. Ist es beispielsweise ratsam, möglichst alle bisher unbezahlte Arbeit in Erwerbsarbeit

7 *Marius R. Busemeyer/Bernhard Ebbinghaus/Stephan Leibfried/Nicole Mayer-Ahuja/Herbert Obinger/Birgit Pfau-Effinger* (Hrsg.), Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt a. M./New York 2013, S. 37 ff.

8 *Reinhold Popp/Elmar Schüll* (Hrsg.), Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Berlin/Heidelberg 2009.

zu überführen? Oder wäre es vorstellbar, dass solche Arbeit entsprechend den Imperativen einer Wissensgesellschaft zwar professionalisiert wird, aber nicht unbedingt als Lohnarbeit? Welche Wirkungen hat das für welche gesellschaftlichen Gruppen und im regionalen, nationalen, europäischen oder globalen Kontext?

Diese Fragen lassen sich im Sinne einer praktischen Theorie beantworten, indem wir ein konkretes gesellschaftspolitisches Konzept auf seine Wirkungen hin diskutieren. Hier bietet sich die Idee des Grundeinkommens deshalb an, weil sie seit einigen Jahrzehnten in allen politischen Lagern Gehör findet, wenngleich noch als Minderheitenposition. Ein Grundeinkommen würde in die Arbeits- und Lebenswelt eingreifen, indem es tief sitzende Werteorientierungen zur Funktion der Arbeit in Frage stellt.[9] Zugleich aber würde dieses Konzept im Lichte unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Grundrichtungen auch sein Gesicht verändern. Die neue Plattform des Wohlfahrtsstaats dürfte die die alten Farben der Politik tragen, auf neuem Niveau.

Das Grundeinkommen in den Blick zu nehmen ist darüber hinaus noch aus weiteren Gründen hilfreich. Ein Grund ist die Politik der Demokratie. Demokratie ist nicht selbstverständlich, Politik geht auch ohne sie, wie wir in weiten Teilen der Welt sehen. *Wolfgang Merkel* unterschied drei Gruppen von Demokratietheorien: das „minimalistische, das mittlere und das maximalistische Modell".[10] Für Minimalisten sind Wahlen Kern und Wesen der Demokratie, *Merkel* verweist dafür auf *Schumpeters* „realistische" Demokratietheorie. Vertreter der mittleren Demokratiemodelle halten Demokratie nur dann für realisiert, wenn sie in gesicherte Bürgerrechte und Gewaltenkontrolle eingebettet ist und tatsächlich die gewählten Regierungen regieren und nicht Märkte, Banken oder andere nicht-legitimierte Akteure. Maximalisten wollen noch mehr: „Sie wollen Politikergebnisse, vor allem soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit, in die Definition der Demokratie mit einbeziehen."[11] Offensichtlich sind Minimalisten am leichtesten mit den Verhältnissen zufrieden, während Maximalisten die Demokratie meistens in der Krise sehen, weil die Politikergebnisse nicht befriedigen.

Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die maximalistischen Positionen im Sinne *Merkels*, weil wir untersuchen wollen, ob eine Veränderung von Ergebnissen des politischen Prozesses gewollt wird und wenn, dann wie. Diese normative Perspektive befriedigt in empirischer Hinsicht, wie am Beispiel der Diskussion zum Grundeinkommen in der Schweiz gezeigt werden kann[12] – einem der

9 *Michael Opielka/Matthias Müller/Tim Bendixen/Jesco Kreft*, Grundeinkommen und Werteorientierungen. Eine empirische Analyse, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.

10 *Wolfgang Merkel*, Gibt es eine Krise der Demokratie? Mythen, Fakten und Herausforderungen, WZB-Mitteilungen 2013, Heft 139, S. 6.

11 *Merkel*, WZB-Mitteilungen (Fn. 10), S. 7.

12 *Eric Patry*, Das bedingungslose Grundeinkommen in der Schweiz. Eine republikanische Perspektive, Bern/Stuttgart/Wien 2010.

unterschätzten systemischen Riesen der Sozialpolitik, in dem direkte Demokratie und Sozialpolitikentwicklung auf das engste verknüpft sind.

Ein letzter Grund dafür, unsere Überlegungen auf das Grundeinkommen zu konzentrieren, ist der praktische Nutzen selbst. Die Befürworter eines Grundeinkommens gehen davon aus, dass es Armut und damit Ausschluss aus der Gesellschaft, Exklusion bekämpfen kann. Die Idee des Grundeinkommens muss sich daher auch gegen andere Ideen zur Armutsbekämpfung platzieren. Sozialpolitikwissenschaftliche Beiträge zur Armutsbekämpfung konzentrieren sich heute zunehmend auf Bildung als Problem: einerseits als Problem mangelnder Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt, andererseits als Mangel an öffentlichen Kinderbildungseinrichtungen und damit fehlender Arbeitsmarktverfügbarkeit von Müttern. Beides zusammen erhöhe dann auch im Alter das Armutsrisiko.[13] In einer Wissensgesellschaft wird Bildung damit zu einer zentralen Ressource sozialer Teilhabe und zu einer entscheidenden Variable sozialer Ungleichheit. Versteht man unter Sozialpolitik den Versuch, allen Bürgern die Inklusion in alle gesellschaftlichen Funktionssysteme dauerhaft offen zu halten, dann muss der Zugang zu Bildung als eine ihrer wesentlichen Aufgabenstellungen gelten. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zur sozialen Gerechtigkeit im OECD-Vergleich macht deutlich, wie schwach die Chancengleichheit im deutschen Bildungswesen noch immer ausgeprägt ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus einem sozial schwachen Umfeld durch Bildung am gesellschaftlichen Wohlstand teilhat, ist in Deutschland noch immer deutlich geringer als in vielen anderen entwickelten Staaten.[14] Eine Sozialpolitik der Zukunft, die Armut primärpräventiv bekämpfen und beseitigen möchte, muss daher auf das Engste mit einer umfassenden Bildungsreform verknüpft werden. Bildungspolitik ist damit auch Sozialpolitik.[15]

Freilich werden wir im Folgenden[16] sehen, dass eine auf Inklusion zielende Sozialpolitik nicht einfach zu formulieren ist. Sie erfordert ein hohes Maß an Teilhabegerechtigkeit oder Chancengleichheit. Private Luxusschulen wie Studiengebühren sind dabei hinderlich, umfassende und qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsangebote und öffentliche Schulen demgegenüber hilfreich. Obwohl auch diese Themen im Detail umstritten sind – beispielsweise setzten sich noch vor einigen Jahren auch Sozialdemokraten für Studiengebühren ein, erhöht die grün-rote Baden-Württembergische Regierung den Landeszuschuss für Privatschulen oder kritisieren überschuldete Kommunalverwaltungen das Recht

13 *Gøsta Esping-Andersen* (Hrsg.), Why We Need a New Welfare State, Oxford 2002.

14 Bertelsmann Stiftung, Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh 2011.

15 *Michael Opielka*, Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit?, in: *Josef Schmid/Karin Amos/Josef Schrader/Ansgar Thiel* (Hrsg.), Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, Baden-Baden 2011, S. 29 ff.

16 Einige Passagen dieses Beitrags finden sich bereits in *Michael Opielka*, Quo vadis Sozialpolitik?, Der Bürger im Staat 2012, Jg. 62., Heft 4, S. 274. Sie wurden teilweise stark überarbeitet.

auf einen Kita-Platz –, berühren andere, damit verbundene Fragen noch grundsätzlichere Kontroversen. Wie wirkt es sich beispielsweise kurz- wie langfristig auf das Armutsrisiko von Frauen aus, wenn durch die Sozialpolitik Familienarbeit bezahlt wird, ob für Kinder in Form von Eltern- und Betreuungsgeld oder für alte Menschen in Form von Pflegegeld? Sollen überhaupt Möglichkeiten der Existenzsicherung außerhalb des Arbeitsmarktes eröffnet werden – oder besteht die beste Sozialpolitik darin, alle Bürgerinnen und Bürger für den Arbeitsmarkt zu „aktivieren" und sei es mit Disziplinarmaßnahmen? Wäre ein unbedingtes, garantiertes Grundeinkommen für Alle nicht die zukunftsträchtigste und nachhaltigste Lösung des Armutsproblems?

III. Gesellschaft für Alle

Die Idee einer „Gesellschaft für Alle" liegt dem demokratischen Wohlfahrtsstaat zugrunde. Prozesse der Exklusion, von Armut und Arbeitslosigkeit, und damit einer zunehmenden Entfremdung vieler Bürger gegenüber der Demokratie, müssen als Warnsignale gelesen werden.[17] Selbstverständlich scheint, dass eine Demokratie auf der rechtlichen Gleichheit Aller baut. Und doch können viele angesichts von Billionen-Hilfen aus Steuergeldern für die Finanzmarktspekulanten kaum anders als daran zweifeln. Der britische Politikwissenschaftler *Colin Crouch* hatte diese Zweifel feuilletonwirksam auf den Begriff der „Postdemokratie" gebracht: „Während die demokratischen Institutionen formal weiterhin vollkommen intakt sind (...), entwickeln sich politische Verfahren und die Regierungen zunehmend in eine Richtung zurück, die typisch war für vordemokratische Zeiten: Der Einfluss privilegierter Eliten nimmt zu, in der Folge ist das egalitäre Projekt zunehmend mit der eigenen Ohnmacht konfrontiert."[18] Gesellschaft für wenige, Ohnmacht für viele.

Könnte die Idee des Grundeinkommens von einer positiven Freiheit erzählen? Vor gut fünfzig Jahren, in seinem Essay „Two Forms of Liberty" unterschied der Philosoph *Isaiah Berlin* folgenreich zwischen positiver und negativer Freiheit, zwischen Freiheit zu und Freiheit von.[19] *Berlin* war, wie die meisten liberalen Philosophen, skeptisch gegenüber positiven Freiheiten. Sie versprechen, so seine Befürchtung, eine einzige Wahrheit. Bei einem antiken griechischen Dichter, *Archilochos*, entnahm er die Unterscheidung von Füchsen und Igeln: „Der Fuchs weiß viele verschiedene Sachen, der Igel aber nur eine." *Goethe* war ihm ein Fuchs, *Hegel* ein Igel. Man kann beide schätzen und nichtsdestotrotz *Berlins* Mahnung ernst nehmen. Das Grundeinkommen ist keine „eierlegende Wollmilchsau". Das Grundeinkommen genügt nicht. Aber es scheint gleichwohl unverzichtbar. Warum?

17 *Richard Münch*, Das Regime des liberalen Kapitalismus: Inklusion und Exklusion im neuen Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a. M./New York 2009.

18 *Colin Crouch*, Postdemokratie, Frankfurt a. M. 2008, S. 13.

19 *Isaiah Berlin*, Two Forms of Liberty, in: *ders.*, Liberty, Oxford u. a. 2002 (1958), S. 166.

Ein Grundeinkommen ist das Recht auf ein existenzsicherndes Einkommen, das jedes Mitglied einer Gesellschaft von dieser Gesellschaft unabhängig von Leistung und Herkunft beanspruchen kann.[20] Eine Gesellschaft mit Grundeinkommen ist eine andere Gesellschaft als die heutige. Sie ist eine „Gesellschaft für Alle". Ihre Institutionen richten sich zuerst, so die Idee, an den Menschenrechten aus. Eine Grundeinkommensgesellschaft ist kein Paradies, in dem Milch und Honig fließen. Auch in ihr wird gearbeitet, wird es Konflikte geben, Verlierer und Gewinner, wird Leistung gefordert, wird es Angst geben und ihre Überwindung. Aber sie hat die Armut überwunden. Etwa die Hälfte des gesellschaftlichen Einkommens wird vorgängig vor aller weiteren Verteilung über Arbeit oder Vermögen allen Bürgern als Grundrecht garantiert. Eine Grundeinkommensgesellschaft ist eine reiche Gesellschaft, die ihren Reichtum allen Mitgliedern zugänglich macht, man könnte sagen: „Es geht um die Teilhabe an den Hervorbringungen der differenzierten und prosperierenden Gesellschaft, die Güter im Überfluss erzeugt und auf Offenheit und Teilhabe angelegt ist."[21]
Diese „konkrete Utopie" wirft viele Fragen auf. Ein Grundeinkommen ist nicht einfach eine Sozialtechnologie, die von Experten bedacht und umgesetzt werden mag, sondern eine äußerst innovative Gesellschaftsidee, ein vierter, „garantistischer" Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus, genauer: zwischen Liberalismus, Sozialismus und Konservativismus. Sie erfordert die Demokratie und sie erweitert, erneuert die Demokratie. Ohne Experten wird das Grundeinkommen nicht kommen, ohne die Bürgerinnen und Bürger nie, jedenfalls nicht gut. *Eberhard Eichenhofer*, ein fulminanter Anwalt der Sozialrechte, argumentiert gegen ein Grundeinkommen und für den aktivierenden Wohlfahrtsstaat als „ein kommunitaristisches Ideal",[22] auch weil er sich schwer tut, die Bürger bei der Konstruktion dieses Ideals selbst in die Pflicht zu nehmen.
Das 21. Jahrhundert ist durch eine verwirrende Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Individualisierung gekennzeichnet. Das wirft erneut die Frage nach der Möglichkeit sozialer Ordnung auf, also von einer Gesellschaft, die zwischen den Einzelnen und einer unübersichtlichen Welt vermittelt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Wohlfahrtsstaat, der zentrale Funktionen traditioneller Gemeinschaften, vor allem der Familie übernahm. Wenn man dem Gedanken folgt, dass die Gesellschaft durch einen fiktiven Vertrag begründet wird und nicht einfach als ein System hierarchischer Herrschaft verstanden werden kann, so stellt sich die Frage, wie dieser Gesellschaftsvertrag (*Jean Jacques Rousseau, John Rawls*) unter den neuen Bedingungen aussehen soll. Dass die Antwort auch angesichts der aktuellen globalen Finanzmarktkrise die Idee des Grundeinkommens einschließen muss, erfordert erheblichen Begründungsaufwand.

20 Noch immer zum Überblick: *Michael Opielka/Georg Vobruba* (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt a. M. 1986.
21 *Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte (Fn. 2), S. 31.
22 *Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte (Fn. 2), S. 66.

Jeder Vorschlag zur Zukunftsgestaltung der Gesellschaft muss in seiner Begründung der Komplexität unserer Wirklichkeit gerecht werden. Unsere soziale Ordnung folgt dem Wesen des Menschen. Wir können vier Weltverhältnisse des Menschen unterscheiden: Wir passen uns der Natur an, treten in wirtschaftlichen Verhältnissen im Modus der Arbeit mit ihr und anderen Menschen in materiellen Austausch. Wir sind, zweitens, Willenswesen, versuchen unsere Interessen strategisch durchzusetzen und treten in politische Verhältnisse ein. Zum dritten sind wir fühlende Wesen, wir kommunizieren und handeln damit in gemeinschaftlichen Verhältnissen. Schließlich und viertens sind wir Denkwesen, wir handeln sinnhaft, als Ich, und finden uns in geistigen, in legitimativen Verhältnissen.[23]

Diese vier Weltverhältnisse finden wir in der Gesellschaft wieder, in ihren hochdifferenzierten Teilsystemen von Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft und Legitimation. Wirtschaft und Politik sind uns vertraut. Das Gemeinschaftssystem ist weniger bekannt. Dazu gehören Bildung, Wohlfahrt, Öffentlichkeit und Kunst. Auch das Legitimationssystem ist nicht bekannt genug und doch gehören Wissenschaft und Religion weder zu Politik noch zur Wirtschaft.

Warum diese Unterscheidungen? Sie können uns zeigen, dass unsere soziale Ordnung fein gefügt ist und verletzlich. Sie können uns auch zeigen, dass jede große Sozialreform auf allen Ebenen bedacht werden muss.

IV. Vier Gerechtigkeitsprinzipien: Leistung, Gleichheit, Bedarf, Teilhabe

Wenn wir über die Idee des Grundeinkommens nachdenken, dann erscheint sie den einen intuitiv so gerecht wie anderen ungerecht. Da hilft Ordnung im Denken. Denn was wir gerecht nennen, folgt der Ordnung von Mensch und Gesellschaft. So erscheint Liberalen und der Mehrheit der Ökonomen gerecht, was der Leistung am Markt entspricht. Sozialisten wiederum halten für gerecht, was durch den Staat via Umverteilung an Gleichheit erreicht werden kann. Konservativen erscheint gerecht, was in Gemeinschaften, vor allem in Familien und hierarchischen Schutzverhältnissen an tatsächlichem Bedarf zugemessen wird. Damit haben wir die drei hergebrachten politischen Lager und ihre Gerechtigkeitsideen benannt: Leistungsgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit.

Es fehlt das vierte Lager. Es ist politisch noch unklar geformt, die grüne Idee der Ökologie und die mit ihr gestellte Gattungsfrage nach dem Überleben aller kommt ihm nahe. Sie verweist auf die Menschheit, politisch auf die Menschenrechte. Ihr Gerechtigkeitsgedanke ist die Idee der Teilhabegerechtigkeit. Hier scheint auf den ersten Blick die Idee des Grundeinkommens ihre neue Hei-

23 *Michael Opielka*, Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons, 2. Aufl. Wiesbaden 2006.

mat zu finden. Aber wir werden sehen, dass alle vier Lager, die wir weiter unten mit den vier Typen des Wohlfahrtsregime fassen, alle vier Gerechtigkeitsideen – Leistung, Gleichheit, Bedarf und Teilhabe – ein Grundeinkommen befürworten können.[24]

Beginnen wir mit der wirtschaftlichen Seite des Grundeinkommens. Die Frage, ob ein Grundeinkommen dem Menschen entspricht, hat der Psychoanalytiker *Erich Fromm* vor vielen Jahren bejaht:

> „Der Übergang von einer Psychologie des Mangels zu einer des Überflusses bedeutet einen der wichtigsten Schritte in der menschlichen Entwicklung. Eine Psychologie des Mangels erzeugt Angst, Neid und Egoismus (was man auf der ganzen Welt am intensivsten in Bauernkulturen beobachten kann). Eine Psychologie des Überflusses erzeugt Initiative, Glauben an das Leben und Solidarität. Tatsache ist jedoch, dass die meisten Menschen psychologisch immer noch in den ökonomischen Bedingungen des Mangels befangen sind, während die industrialisierte Welt im Begriff ist, in ein neues Zeitalter des ökonomischen Überflusses einzutreten. Aber wegen dieser psychologischen ‚Phasenverschiebung' sind viele Menschen nicht einmal imstande, neue Ideen wie die eines garantierten Einkommens zu begreifen, denn traditionelle Ideen werden gewöhnlich von Gefühlen bestimmt, die ihren Ursprung in früheren Gesellschaftsformen haben."

Fromm sah gleichwohl, dass ein Grundeinkommen nicht viel Gutes bewirkt, wenn das kapitalistische Prinzip des „maximalen Konsums" ungebrochen bliebe. Es müsste vielmehr in ein „System des optimalen Konsums" verwandelt werden. Darunter schwebte ihm vor, den Anteil der öffentlichen Güter und Dienstleistungen erheblich auszuweiten, „dass man das Problem des garantierten Einkommens auch so lösen könnte, dass man alles zum Leben Notwendige – im Sinne eines festgelegten Minimums – kostenlos bekäme, anstatt es bar bezahlen zu müssen."[25]

Der Gedanke erinnert an *Paul Lafargue*, den Schwiegersohn von *Karl Marx*, der sich in seiner Schrift „Das Recht auf Faulheit" gegen die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit" stellte und die unkritische Konsum- und Wachstumshoffnung der marxistischen Revolutionäre kritisierte. Die sozialistische Version des Grundeinkommens – öffentliche Versorgungsangebote statt Geld ohne Auflagen – hat sich freilich, bisher jedenfalls, kaum bewährt. *André Gorz* hat sich am Ende vielfältiger Auseinandersetzungen mit Grundfragen gesellschaftlicher

24 *Michael Opielka*, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, 2. Aufl., Reinbek 2008.

25 *Erich Fromm*, Psychologische Aspekte eines garantierten Einkommens für alle, in: *Opielka/Vobruba*, Das garantierte Grundeinkommen (Fn. 20), S. 19 ff.; die Fromm-Zitate finden sich auf den S. 20, 26 und 24.

Organisation der Idee des Grundeinkommens zugewandt und jene Vision verabschiedet. Für ihn blieb die sozialistische Versorgungsutopie in der „Logik einer fordistisch-industrialistischen Arbeitsteilung gefangen" und ist mit dem „Übergang zu einer Wissensökonomie" nicht vereinbar.[26]

Wirtschaft dient der Bedarfsdeckung. Würde ein Grundeinkommen dieses Ziel gefährden oder befördern? Die Frage nach Nutzen und Funktion der Wirtschaft muss mit der Frage verknüpft werden, ob alle an ihr und in gleicher Weise teilhaben. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Vermögen, Kapital ist äußerst ungleich verteilt. Und auch die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt sind keineswegs für alle dieselben. Die Soziologin *Jutta Allmendinger*, Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin, argumentierte in einem „Wer würde dann noch arbeiten?" überschriebenen Gespräch mit *Götz Werner*, dem bekannten Grundeinkommensbefürworter, skeptisch: „Für Sie wären 800 Euro Gold wert gewesen, weil sie gute Voraussetzungen hatten, vor allem eine gute Ausbildung. Auch ein Grundeinkommen schafft nicht automatisch gleiche Zugangschancen. Dieses Gerechtigkeitsprinzip ist in unserer Gesellschaft durchbrochen. Menschen mit niedriger Bildung bekommen schlechte oder keine Jobangebote. Sie vertreten da ein elitäres Konzept. Denen, die viel haben, wird noch mehr gegeben. (...) Mit 800 Euro im Monat wären die Menschen noch viel zu sehr mit ihrem Überleben beschäftigt. Es müsste viel mehr sein, 2000 oder 2500 Euro, was nicht finanzierbar wäre."[27] Sicherlich, 800 € im Monat für eine Person ist nur wenig mehr als die derzeitige Armutsgrenze, nur wenig mehr als Hartz IV-Empfänger erhalten. Doch bei einem solchen Grundeinkommen wäre das Überleben gesichert. Wenn man mehr will und fast alle wollen mehr, dann wird man dafür sorgen müssen.[28] Doch es ist dann keine Sorge mehr für das Überleben, sondern für das gute Leben. Das ist ein großer Unterschied.

Darum haben auch viele marktfreundliche und selbst marktreligiöse Ökonomen wie *Milton Friedman* für ein Grundeinkommen plädiert. Ihre Utopien erscheinen gestandenen Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitikern freilich nach wie vor verdächtig. Wenn *Charles Murray* beispielsweise vorschlägt, allen Amerikanern ab dem 21. Lebensjahr 10.000 $ jährlich als Grundeinkommen zu zahlen und dafür – mit Ausnahme des Gesundheitssektors – sämtliche Sozialausgaben zu streichen („A Plan to Replace the Welfare State")[29], dann kann man in dieser liberalen Utopie zumindest ein robustes Vertrauen in eine von Sozialtransfers unbehelligte Leistungsbereitschaft aller Bürger erkennen.

Die Befürchtung, dass ein Grundeinkommen die Bereitschaft unterhöhlt, erwerbstätig zu sein, wird von ernsthaften Ökonomen kaum mehr vorgetragen. Im

26 *André Gorz*, Arbeit zwischen Misere und Utopie, Frankfurt 2000, S. 119.

27 „Wer würde dann noch arbeiten?" *Jutta Allmendinger* und *Götz Werner* im Gespräch, chrismon 2008, Heft 10, S. 41.

28 Dieses Argument ist unabhängig von der Finanzierbarkeit, siehe *Michael Opielka*, Was kostet ein Grundeinkommen?, Leviathan 2004, Jg. 32, Heft 4, S. 440.

29 *Charles Murray*, In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State, Washington 2006.

Gegenteil, sie erhoffen sich eine Dynamisierung des Arbeitsmarktes, weil nun auch geringe Einkommen die Leistungsmotivation nicht mehr unterminieren. Jedes zusätzliche Einkommen erhöht in einem Grundeinkommenssystem das Haushaltseinkommen in relevanter Weise. Armut wäre gebannt und das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit gewahrt, zumindest, was den Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft. *Gerhard Scherhorn*, früher Wirtschaftsweiser und Skeptiker gegenüber einem Grundeinkommen, sieht in ihm heute einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, wenn es Gemeingüter stärkt und kleine Selbsthilfenetze ermuntert.[30] Der Gedanke der Subsidiarität bildet das Fundament der Zivilgesellschaft,[31] ihn auf die wirtschaftliche Selbstversorgung zu reduzieren, die ihn einer globalisierten Arbeitsteilung ohnehin ein Mythos ist, wäre fatal.

An dieser Stelle werden freilich neue skeptische Stimmen laut. Sie kommen aus der zweiten Gerechtigkeitsebene, von Sozialdemokraten und Sozialisten. Sie befürchten, dass ein zu niedriges Grundeinkommen das Gerechtigkeitsprinzip der Gleichheit verletzt. Das ist ein berechtigter Einwand. Ein gleiches, aber lächerlich geringes Einkommen für alle schafft keine Freiheit für alle. Gleichheit ist die Ebene des Rechts, die geistige Grundlage der Demokratie. Zu oft werden die Möglichkeiten der Politik unterschätzt, die Gleichheit zwischen den Menschen zu befördern. Man mag einwenden, dass Gleichheit auf niedrigem Niveau doch keine Gleichheit sei. Es sei viel sinnvoller, die Arbeitsmarktintegration zu fördern und sei es mit staatlichem Zwang. Wenn alle Arbeitnehmer seien, dann könnten sie auf dem Arbeitsmarkt mit Hilfe der Gewerkschaften für Gleichheit kämpfen. Das ist das Programm der „Agenda 2010", von Hartz IV. Es wird nach wie vor verteidigt. Dass dieser Erfolg um den Preis der Verletzung von Gleichheit und Würde erzielt wurde, lässt sich nicht übersehen; auch sind Zweifel an der Effektivität der Aktivierungspolitik empirisch gut belegt.[32] Der Gerechtigkeitswert der Gleichheit schließt Autonomie ein. Bürgersein muss mit Würde und Respekt verknüpft sein, mit Anerkennung, wie *Hegel* erkannte.

Positive Freiheit, Freiheit zu, ist mit sozialer Demokratie, mit sozialistischem Denken auf das engste verknüpft. Daher war der Liberale *Berlin* skeptisch und ein anderer Liberaler, der Nobelpreisträger *Friedrich August von Hayek*, Spiritus Rector der Freiburger Schule, befürchtete vor gut 60 Jahren, dass mehr als 10 % Staatsquote Sozialismus bedeute – 30 Jahre später erhöhte er die Grenze auf 25 %. Das ist heute weltweit die Regel. Öffentliche Güter haben für die übergroße politische Mehrheit ihren Schrecken verloren, mehr noch, die Menschen sehen, dass diese Güter in einer hoch arbeitsteiligen, globalisierten Welt unverzichtbar

30 *Gerhard Scherhorn*, Grundeinkommen und Nachhaltige Entwicklung, in: *Götz W. Werner/Wolfgang Eichhorn/Lothar Friedrich* (Hrsg.), Das Grundeinkommen. Würdigung – Wertungen – Wege, Karlsruhe 2012, S. 68.

31 *Helmut K. Anheier*, Welche Rolle kann die Zivilgesellschaft in Zukunft spielen?, in: *Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried*, Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Band 1 (Fn. 1), S. 615.

32 *Sonja Fehr/Georg Vobruba*, Die Arbeitslosigkeitsfalle vor und nach der Hartz IV-Reform, WSI-Mitteilungen 2011, Heft 5, S. 211.

sind. Gleichheit ist, wie Bevölkerungsumfragen den irritierten Eliten vorhalten, ein Wert der Deutschen – und der Europäer. Gleichheit steht als Symbol für Sicherheit, geradezu für „Glück".[33] Das Institut für Demoskopie Allensbach stellt seit 1955 die Frage: „Würden Sie gern in einem Land leben, in dem es keine Reichen und Armen gibt, sondern alle möglichst gleich viel haben?" Die Antworten der Deutschen – bis 1989 nur der Westdeutschen – überraschen: 1955 wollten das 49 % nicht, 40 % schon. Die 1960er-Jahre brachten eine Kehre: 1971 antworteten 51 % mit Ja und 37 % mit nein. Während die Ja-Antworten auch 2008 mit 47 % hoch waren, sank der Anteil derjenigen, die ausdrücklich widersprachen: Nur noch 29 % der Deutschen wollten in einem solchen Land lieber nicht leben. In derselben Befragung sahen 67 % der Deutschen in der Aussage: „Der Staat sorgt für eine Grundsicherung, damit niemand in Not gerät" einen Ausdruck sozialer Gerechtigkeit.[34] Man ist also nicht einsam in Deutschland, wenn mit der Idee des Grundeinkommens auch die Idee der Gleichheit verfolgt wird.

Einsam ist man allerdings in den Eliten. Es ist ein merkwürdiger Bruch zwischen „oben" und „unten" in Deutschland beim Thema Gleichheit und Gerechtigkeit. Ende 2006 stellte die Bertelsmann-Stiftung gut 1.000 deutschen Abgeordneten aus Ländern, Bund und Europa, repräsentativ ausgewählt, die Frage, die Allensbach seit Jahrzehnten allen Bürgern stellt: „Wie sehen Sie das: Sind die wirtschaftlichen Verhältnisse – ich meine, was die Menschen besitzen und was sie verdienen – im Großen und Ganzen gerecht oder nicht?" 60 % der Mandatsträger sagten Ja, 28 % Nein, der Rest wusste nicht. Bei der Bevölkerung war es genau umgekehrt: Ende 2006 sagten 56 % Nein, im Sommer 2008 sogar 68 %.[35] Ist das schon „Postdemokratie" – oder schlicht die Abgehobenheit der Eliten, die Unfähigkeit zu fühlen, was die Nicht-Beamten bewegt, was ihnen Sorge macht? Die Gleichheitsidee des modernen, demokratischen Rechtsstaats kann daher nicht genug verteidigt werden.

Der Vorwurf, dass eine staatliche, sozialpolitische Innovation zwangsläufig Negativeffekte produziere, weil Staaten notwendig zu Bürokratie neigen und daher stets zugunsten von Marktsteuerung begrenzt werden müssten, ist historisch unzutreffend. Die Innovationsforscherin *Mariana Mazzucato* hat beeindruckend, auch am Beispiel der Firma Apple, nachgezeichnet, dass praktisch alle wesentlichen Strukturinnovationen des modernen Kapitalismus voraus-

33 *Richard Wilkinson/Kate Pickett*, Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009.

34 *Thomas Petersen*, Die gefühlte Ungerechtigkeit, FAZ v. 23. 7. 2008; s. http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-analyse-die-gefuehlte-ungerechtigkeit-1668895.html, Zugriff am 4. 7. 2015.

35 *Robert B. Vehrkamp/Andreas Kleinsteuber*, Soziale Gerechtigkeit in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Parlamentariern, Gütersloh 2006, S. 6; *Petersen*, Ungerechtigkeit (Fn. 34).

schauender staatlicher Risikoträgerschaft zu verdanken waren.[36] Das sozialpolitische Problem ist nur, dass die Risiken sozialisiert wurden, die Gewinne jedoch privatisiert. Gleichheit erfordert daher auch breitestmögliche Finanzierungsformen der Sozialpolitik.[37]

Kommen wir zum dritten Gerechtigkeitsfeld und seiner Bedeutung für das Grundeinkommen. Es ist die Welt der Gemeinschaft, des Kommunitarischen, die Welt von Liebe, sozialer Integration, von Wärme und Anerkennung, von Familie und sozialem Engagement. Es ist die Welt des Konservativen, wie der sizilianische Fürst Salina in *Tomasi di Lampedusas* Roman „Der Leopard" durch seinen Neffen *Tancredi* belehrt wurde: „Wenn alles so bleiben soll, wie es ist, muss sich alles ändern." Hier herrscht die Gerechtigkeitsidee des Bedarfs, nur die „wirklich Bedürftigen" sollen etwas bekommen. Beurteilen kann es nur die Gemeinschaft, der *pater familias*, der Stammesführer, der Chef, der Oberbeamte. Das klingt wie eine Karikatur des Konservativen, mag man einwenden und dagegenhalten, dass für moderne Konservative Gemeinschaft und die Idee der Bedarfsgerechtigkeit kein Widerspruch ist zu Leistung und Gleichheit, zu Markt und Staat. Gleichwohl, der Geruch des Konservativen bleibt, das innere Jerusalem ist die Gemeinschaft, meist mythisch überhöht, Volk, Vaterland, Familie, Stand. Passt das zur Idee des Grundeinkommens?

Einfach ist es nicht. *Dieter Althaus* hat es vorgemacht.[38] Im Übrigen auch *Lady Juliet Rhys-Williams*, die erste Autorin einer „Negativen Einkommensteuer" im England der 1940er-Jahre war eine Konservative. Der kluge Konservative weiß, dass Gemeinschaft mit Kuhwärme allein in einer modernen globalisierten Welt verdampft. Man muss nicht gleich an „Volksgemeinschaft" oder – weniger kontaminiert – an die schwedische Idee des „Volksheimes" denken, des umfassenden Wohlfahrtsstaats, um Gemeinschaft weiter zu fassen. Der Wohlfahrtsstaat ist eine Form gesellschaftlicher Gemeinschaft. Und was spricht dagegen, Gemeinschaft und Bedarf moderner zu denken, ganz vom Einzelnen her, Gemeinschaft als Form des freien Willens, Bindung als Folge von Freiheit zu verstehen? Unterhalb dieser abstrakten Gedanken findet sich die gemeinschaftliche Wirklichkeit der Familien. Sie setzt, recht gedeutet, Impulse für ein Grundeinkommen. Die Idee des Erziehungsgehaltes, vertreten von Linken, wie der früheren Lafontaine-Ehefrau *Christa Müller*, und von Konservativen in der CSU in Form des freilich monetär bescheidenen „Betreuungsgeldes", vertritt die

36 *Mariana Mazzucato*, Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum, München 2014.

37 *Wolfgang Buchholz/Wolfgang Wiegard*, Wer finanziert den deutschen Sozialstaat in Zukunft? Beiträge, Steuern und Privatisierung der Risiken, in: *Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried*, Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Band 1 (Fn. 1), S. 751.

38 *Dieter Althaus/Hermann Binkert* (Hrsg.), Solidarisches Bürgergeld. Den Menschen trauen, Norderstedt 2010.

Anerkennung der Erziehungsleistung als gesellschaftlicher Arbeit. Sie ist durchaus mit der Idee des Grundeinkommens verwandt und keineswegs rückwärtsgewandt und armutsfördernd.[39] Ein Grundeinkommen anerkennt die Leistung in Gemeinschaften pauschal, ohne Nachweis. Das bedeutet nicht, dass die konservative Idee der Bedarfsgerechtigkeit mit einem Grundeinkommen nicht vereinbar wäre. Sie erfordert jedoch einen Verzicht auf paternalistische „Fürsorge"-Techniken. Ein gelungenes Beispiel dafür sind die „Ergänzungsleistungen" im Schweizer Grundrentensystem AHV/IHV, die Bedarfsorientierung mit administrativer Bürgerrechtlichkeit verknüpfen.[40]

Nun haben wir drei Begründungsebenen des Grundeinkommens untersucht, drei Versuche, „Gesellschaft für alle" in den Ideenwelten der vorfindlichen drei politischen Lager und ihren Ordnungsleidenschaften zu entdecken. Wir kommen nun zur vierten, letzten und sicher komplexesten. Es ist die Welt der Ideen selbst, die Welt des Sinns, geordnet vor allem durch Wissenschaft und Religion. Ihre markante Form nimmt heute die Zivilreligion der Menschenrechte ein. Inklusion aller in alle Funktionssysteme der Gesellschaft, so hat *Niklas Luhmann*, anschließend an den großen amerikanischen Soziologen *Talcott Parsons*, die Aufgabe des Wohlfahrtsstaats benannt.[41] Teilhabe aller an allen Funktionssystemen – Inklusion ist das Wertprogramm der modernen Sozialpolitik, das Programm gegen die Exklusion, gegen den Ausschluss. Die Pointe und zugleich der philosophische Lackmustest ist das Kriterium der Voraussetzungslosigkeit, der Bedingungslosigkeit. Menschenrechte, Grundrechte gelten unbedingt. Ihre Grenze ist allein das Grundrecht des anderen. Das Recht auf freie Rede hat Jahrhunderte gewartet und ist noch heute fragil. Die negativen Freiheiten, die Grundrechte gegen eine übermächtige Herrschaft bleiben unverzichtbar und müssen gegen Monopole und Fanatiker immer wieder erkämpft werden. Wir sind hierzulande tolerant geworden, wir halten es aus, wenn negative Freiheiten gebraucht und selbst, wenn sie missbraucht werden.

Halten wir es auch aus, wenn es um die positive Freiheit des Rechts auf ein Einkommen geht? Warum fällt es so vielen so schwer, auch dem Armen zuzugestehen, dass er mit seinem Geld schlecht wirtschaftet? Warum schimpfen Medien und Politiker über popcornessende, schlichtfernsehende Prekariatsmitglieder und sprechen mit neidvollem Respekt über die Luxusgewohnheiten der Empfänger staatlicher Banken- und Steuersubventionen? Vielleicht hat die weltweite Finanzkrise darin ihr Gutes. Sie kann zeigen, dass unbedingte Rechte, dass das Recht auf ein Grundeinkommen ein wenig mit Wirtschaft und Leistung, viel mehr aber mit den drei anderen Dimensionen des Menschen- und Gesellschafts-

39 *Sheila B. Kamerman/Peter Moss* (Hrsg.), The Politics of Parental Leave Politics. Children, Parenting, Gender and the Labour Market, Bristol 2009; *Anja Müller/Michael Opielka* (Hrsg.), Kann Liebe Arbeit sein? Kontroversen um bezahlte Elternschaft, Wiesbaden 2015 (i. E.).

40 *Erwin Carigiet/Uwe Koch*, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2009.

41 *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien 1981.

wesens zu tun hat: Mit der Gleichheit von Recht und Politik, mit der Anerkennung in Gemeinschaften und, vielleicht am meisten, mit dem Respekt vor dem Sinn eines jeden menschlichen Lebens. Das Grundeinkommen als Menschenrecht in einer Gesellschaft für alle, das wäre nicht wenig.

V. Das Grundeinkommen in den vier Typen von Wohlfahrtsregimen

Es erscheint daher lohnend, noch einmal grundsätzlicher die gern und zu Recht verwendete Wohlfahrtregimetypologie auf ihre Vollständigkeit zu überprüfen. Dies geschieht nicht zum ersten Mal. *Wil Arts* und *John Gelissen* haben in einem schon klassischen Überblicksaufsatz die Versuche einer empirisch oder theoretisch begründeten Änderung oder Erweiterung der Typologie von *Esping-Andersen* nachgezeichnet.[42] Bemerkenswert ist an diesen Versuchen zweierlei: Die wesentliche Erweiterung besteht in der aus empirischer Phänomenologie gewonnenen Addition eines vierten Regimetypus, der – je nach Autor – als „familistisch" bzw. „mediterran" oder als „postsozialistisch" bezeichnet wird. Noch wesentlicher erscheint freilich, dass keine der Erweiterungen oder Änderungen den soziologischen Kern von *Esping-Andersens* Regimekonzept diskutiert: Die steuerungstheoretische Begründung in einer Kombination aus institutioneller und normativer Analyse. Ausgehend von diesem Mangel wurde eine soziologisch begründete Erweiterung der Konzeption der Wohlfahrtsregime um einen vierten „garantistischen" Regimetypus vorgeschlagen.[43] In Abbildung 30.1 wird der steuerungstheoretische Kern deutlich: „Garantistisch" ist ein an Menschen- bzw. Grundrechten orientierter Regimetyp.

42 *Will Arts/John Gelissen*, Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, Journal of European Social Policy 2002, Jg. 12, Heft 2, S. 137; vgl. auch dies., Models of the Welfare State, in: *Francis Castles/Stephan Leibfried/Jane Lewis/Herbert Obinger/Christopher Pierson* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford 2010, S. 569 ff.

43 *Opielka*, Sozialpolitik (Fn. 24), S. 34 ff.

Abbildung 30.1: Vier Typen von Wohlfahrtsregimen

	Liberal	**sozial-demokratisch**	**konservativ**	**garantistisch**
Steuerung / Governance				
- Markt	**zentral**	marginal	marginal	mittel
- Staat	marginal	**zentral**	subsidiär	subsidiär
- Familie/Gemeinschaft	marginal	marginal	**zentral**	mittel
- Grundrechte	mittel bis hoch	mittel	marginal	**zentral**
Dominante Form sozialstaatlicher Solidarität	individualistisch	lohnarbeitszentriert	kommunitaristisch-etatistisch	Bürgerstatus, universalistisch
Vollbeschäftigungsgarantie	schwach	stark	mittel	mittel
Dominante Form der sozialstaatlichen Steuerung	Markt	Staat	Moral	Ethik
Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit	Leistungsgerechtigkeit	Verteilungsgerechtigkeit	Bedarfsgerechtigkeit	Teilhabegerechtigkeit
Empirische Beispiele	USA	Schweden	Deutschland, Italien	Schweiz („weicher Garantismus")

Quelle: *Michael Opielka*, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, 2. Aufl., Reinbek 2008, S. 35 (gekürzt).

Die theoretischen Grundlagen dieser (das von *Talcott Parsons* entwickelte AGIL-Theorem[44] aufnehmenden) Annahme einer analytischen Viergliederung sozialer Systeme können hier nicht erörtert werden,[45] sie muss zunächst durch theoretische und empirische Evidenz überzeugen. Diese Evidenz kann sich über den Zentralgedanken von *Esping-Andersen* herstellen: Wohlfahrtsstaaten dekommodifizieren, nehmen also Menschen aus dem Arbeitsmarkt, und tun dies in unterschiedlicher Form – am wenigsten liberale Regime, über lohnarbeitsnahe Status die sozialdemokratischen Regime, über familien- und generell traditions- und gemeinschaftsbezogene Status die konservativen Regime. Die Idee des „Garantismus" stellt in gewisser Weise eine (*Hegelsche*) Synthese dieser drei Regimetypen dar, da die Dekommodifizierung über die drei anderen Steuerungsressourcen auf mittlerem Niveau erfolgt, sich jedoch in den Menschenrechten fokussiert – und damit der individualisierenden Signatur der gegenwärtigen glo-

44 Nach *Parsons* erfüllt jedes Handlungssystem vier Grundfunktionen: Adaption (Anpassung), Goal Attainment (Zielverwirklichung), Integration (Integration) und Latent Pattern Maintenance (Strukturerhaltung). Entsprechend differenziert sich für Parsons das soziale System (Gesellschaft) in vier Subsysteme: ökonomisches System, politisches System, gesellschaftliche Gemeinschaft und Treuhandsystem. Siehe *Talcott Parsons*, Technischer Anhang, in: *ders./Gerald M. Platt*, Die amerikanische Universität, Frankfurt a. M. 1990, S. 554, 570.

45 *Opielka*, Gemeinschaft in Gesellschaft (Fn. 23).

balisierten Gesellschaft systematisch folgt. *Thomas Bahle* hat einen ganz ähnlichen Gedanken aus einer historischen Entwicklung des Wohlfahrtsstaats zum „Dienstleistungsstaat" formuliert: „Ohne Zweifel beginnen sich überall die Beziehungen zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen und der Arbeitswelt zu lösen, die als zentrales Erbe der Industriegesellschaft für den Wohlfahrtsstaat betrachtet werden können. Die sozialen Dienste spielen in dieser Hinsicht eine Pionierrolle, auch deshalb, weil sie niemals eng mit den Erwerbsstrukturen verbunden waren. Insofern können die Sicherungsformen, die sich heute in diesem Bereich ausprägen, durchaus modellgebend für andere Bereiche des Wohlfahrtsstaats sein."[46]

Die Strukturähnlichkeit von sozialen Diensten im Allgemeinen und Bildungsdiensten ist offensichtlich, zum Teil (vor allem im Vorschulbereich) gehören die jeweiligen Dienste sogar beiden oder jedenfalls willkürlich den jeweiligen Politikfeldern Sozial- oder Bildungspolitik an. Lässt sich daraus ableiten, dass Bildungsdienstleistungen ebenfalls generell als dekommodifizierend gelten können? Einige Autoren haben dies eher verneint und auf die stratifizierenden Effekte vor allem von konservativen und liberalen Bildungsregimen verwiesen. Dies scheint nachvollziehbar, kann aber nicht ganz überzeugen, weil das sozialdemokratische Regime seiner integrativ ausgerichteten Bildungsinstitutionen wegen gerühmt wird, zugleich aber wird liberalen wie sozialdemokratischen Bildungsregimen nachgesagt, sie seien „inklusiver" (als konservative) und ihre „Verzahnung von Bildungs- und Beschäftigungssystem war schwach".[47]

Wie aber wird Dekommodifizierung von den meisten Analytikern der Sozialpolitik heute konzipiert? Es lässt sich ganz gut eine Art naturalistischer Fehlschluss des Konstrukts „Sozialinvestitionsstaat" rekonstruieren: „Bildung wird so zur conditio sine qua non des aktivierenden Sozialstaats, der nicht mehr nur durch Leistungszuweisungen Betroffene im Sinne *Esping-Andersens* vom Marktgeschehen unabhängig macht, sondern sie im Spannungsfeld zwischen Fördern und Fordern in die Pflicht nimmt, eigene Chancen wahrzunehmen und zu verbessern. Anders gesagt: Wer heute gut ausgebildet wird, muss morgen nicht von den Sozialsystemen finanziert werden."[48] *Schmids* Dekommodifizierungsverdikt wird von *Allmendinger* und *Nicolai* rhetorisch überboten:

> „Während der traditionelle Sozialstaat versucht, die Soziallagen seiner Bürger durch passive Sozialtransfers vor dem Markt zu schützen, versucht der Sozialinvestitionsstaat seine Bürger zu starken Akteuren im Markt zu ma-

46 *Thomas Bahle*, Wege zum Dienstleistungsstaat, Wiesbaden 2007, S. 31.

47 *Jutta Allmendinger/Rita Nikolai*, Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 2010, Jg. 61, Heft 1/2, S 105, 106. Zu einem Einstieg ins Thema s. auch *Marius R. Busemeyer/Rita Nikolai*, Education, in: *Castles/Leibfried/Lewis/Obinger/Pierson* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Welfare State (Fn. 42), S. 494 ff.

48 *Josef Schmid*, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 441.

> chen und betont die Eigenverantwortung von Individuen. Sollen Staatsbürger in die Lage versetzt werden, sich flexibel an die wechselnden Anforderungen der wissensbasierten (Arbeits-)Märkte anzupassen und ihre Integration in die Gesellschaft (selbst) zu organisieren, so ist Aktivierung und nicht Dekommodifizierung von zentraler Bedeutung."[49]

Angesichts dieser fundamentalen Abkehr von *Esping-Andersens* Zentralgedanken wundert man sich, warum diese gleichwohl Verwendung finden. Ein naturalistischer Fehlschluss scheint insoweit vorzuliegen, als von empirischen Annahmen und persönlichen bzw. gruppenhaften Normativen unmittelbar auf Theoriekonstruktion geschlossen wird. Es ist doch merkwürdig, dass *Allmendinger* und *Nicolai* die inklusiven – und ökonomisch funktionalen – Wirkungen einer dekommodifizierenden Bildungspolitik loben, aber aus klar normativen (und nicht als solche reflektierten) Gründen der Aktivierung das Wort reden.[50]
Wir haben gefragt, ob die Dreiertypologie heute noch zeitgemäß ist. Vor der Folie des „garantistischen" Regimetypus lässt sich dies verneinen. Gerade eine systematische Analyse der Bildungspolitik als Dienstleistungspolitik im Wohlfahrtsstaat sollte berücksichtigen, dass Bildungsinstitutionen strukturell als am Bürgerstatus orientierte, tendenziell menschenrechtlich verfasste[51] und insoweit „garantistische" Leistungsangebote verstanden werden können. Der Regimetyp „Garantismus" und die hier maßgebliche Idee der „Teilhabegerechtigkeit" – im Unterschied zur „Leistungsgerechtigkeit" im liberalen, „Verteilungsgerechtigkeit" im sozialdemokratisch-sozialistischen und „Bedarfsgerechtigkeit" im konservativen Wohlfahrtsregime – bezieht sich ausdrücklich auf das von *Amartya Sen* entwickelte Konzept der „Befähigung/*capabilities*". Dass diese Leitideen unterdessen auch in Veröffentlichungen der Bertelsmann Stiftung vertreten werden, lässt aufhorchen:

> „Im Sinne dieses Gerechtigkeitsparadigmas erfolgt die Herstellung sozialer Gerechtigkeit weniger über eine Kompensation von Exklusion, sondern eher über die Investition in Inklusion. Statt einer ‚gleichmachenden' Verteilungsgerechtigkeit oder einer lediglich formalen Chancengleichheit durch gleiche Spiel- und Verfahrensregeln geht es bei dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit darum, jedem Individuum tatsächlich gleiche Verwirklichungschancen durch die gezielte Investition in die Entwicklung individueller ‚Fähigkeiten' (capabilities) zu garantieren."[52]

49 *Allmendinger/Nicolai*, Soziale Welt 2010 (Fn. 47), S. 107.

50 *Opielka/Müller/Bendixen/Krefl*, Grundeinkommen und Werteorientierungen (Fn. 9); *Fehr/Vobruba*, WSI-Mitteilungen 2011 (Fn. 32).

51 *John W. Meyer/Francisco O. Ramirez*, Die globale Institutionalisierung der Bildung, in: *John W. Meyer* (Hrsg.), Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, Frankfurt a. M. 2005, S. 212.

52 Bertelsmann Stiftung, Soziale Gerechtigkeit (Fn. 14), S. 10.

Die Figur des „Sozialinvestitionsstaats" erscheint vor diesem Hintergrund hilfreich (wer möchte nicht, dass in Kinder und Familien investiert wird) – jedoch fatal, wenn sie mit dem letztlich neoliberalen, zumindest aber paternalistischen Konstrukt der „Aktivierung" verschmolzen wird. Hier ist eine kritische Haltung gegenüber den Deutungsangeboten der Bertelsmann Stiftung sinnvoll, wenn das Konzept der Teilhabegerechtigkeit „allerdings nicht in einem alimentierenden, sondern in einem investierenden Sinn"[53] verstanden wird. Als „alimentierend" werden hier allzu schlicht monetäre Transferleistungen abqualifiziert, die dem Prinzip der Dekommodifizierung, also der Befreiung von Arbeitsmarktzwängen folgen. Welche verheerenden und empirisch lange unbemerkten Effekte eine Vermarktlichungsideologie für moderne Gesellschaften entfalten kann, zeichnete *Richard Münch* am Beispiel der Hochschulpolitik nach: Er spricht von einem sich zunehmend durchsetzenden „akademischen Kapitalismus".[54]

Wir haben anhand der Diskussion des Grundeinkommens einen Gedanken untersucht, der in der Sozialpolitikwissenschaft als „Dekommodifizierung", als Entkopplung von Lebenschancen und Arbeitsmarkt bezeichnet wird. Während „Kommodifizierung" auf die Verwandlung der Arbeitskraft in die Warenform abzielt, will eine dekommodifizierende Politik arbeitsmarktexterne Existenzmöglichkeiten schaffen. Wir haben gesehen, dass auch hier die unterschiedlichen politischen Weltbilder ganz Unterschiedliches vertreten, Sozialpolitik ist vor allem auch ein Kulturprojekt.[55] Wissenschaft kann beim Verständnis des Denkens Anderer, aber auch bei der Einordnung der eigenen Position helfen.

Lässt sich von einer „neuen Wohlfahrtsstaatlichkeit" sprechen, wenn Bildungspolitik systematisch zusammen mit Sozialpolitik analysiert wird und welche Rolle spielt darin das Konzept des „Sozialinvestitionsstaates"? *Allmendinger* und *Nicolai* konnten zeigen, dass die leistungsfähigsten Länder „gleichermaßen auf den Bildungs- und auf den Sozialstaat"[56] setzen. Allerdings hat dies nichts damit zu tun, dass diese Länder die Idee der Dekommodifizierung verlassen und auf „Aktivierung" und „workfare" setzen oder ein merkantiles Verständnis von „Humankapital" generalisieren, eher im Gegenteil.

Man kann dies gut daran erkennen, dass in diesen – nicht nur skandinavischen – Wohlfahrtsstaaten (mit je unterschiedlichen Akzenten beispielsweise in Frankreich und der Schweiz) der Bürgerstatus und an ihn anknüpfende Leistungsansprüche eine große Rolle spielen. Gerade wenn moderne Wohlfahrtsstaaten

53 Bertelsmann Stiftung, Soziale Gerechtigkeit (Fn. 14), S. 10.

54 *Richard Münch*, Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform, Frankfurt 2009.

55 *Wim van Oorschot/Michael Opielka/Birgit Pfau-Effinger* (Hrsg.), Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective, Cheltenham 2008.

56 *Allmendinger/Nicolai*, Soziale Welt 2010 (Fn. 46), S. 116.

erfolgreich in Kinder und Familien investieren,[57] machen sie dies in der Regel zugleich in Dienst- und in Geldleistungen – und wirken dadurch beispielsweise steuerungstheoretisch „konservativ", aber dann darüber dekommodifizierend. Wenn die Bertelsmann Stiftung, bekannt als eher liberal bis sozialliberal orientierter Think-Tank, ein Lob auf die „universalistischen Wohlfahrtsstaaten" (*Esping-Andersen*) Nordeuropas singt: Sie seien „doch offenbar insgesamt am besten in der Lage, für gleiche Verwirklichungschancen innerhalb ihrer Gesellschaften zu sorgen"[58], so klingt Realitätserkenntnis an.

Ein „Sozialinvestitionsstaat" als neues Wohlfahrtsstaatsentwicklungsmodell erscheint im Blick der Regimetheorie vor allem dann zukunftsweisend, wenn er möglichst viele garantistische Elemente enthält und die Bürger im gesamten Lebenslauf unabhängig vom Arbeitsmarkt absichert, indem er in sie „investiert". Dass dieses Konzept in einer Wissensgesellschaft auch ökonomisch erfolgreich sein dürfte, mag paradox erscheinen. Für Soziologen ist es dies allerdings nicht, wissen sie doch, dass Gesellschaft weit mehr ist als nur Wirtschaft und Markt. Inklusion muss durch wohlfahrtsstaatliches Handeln in allen Funktionssystemen ermöglicht werden. Gelingt dies, dann reduziert sich auch soziale Ungleichheit und damit Armut.

Welche Wirkung entfalten gesellschaftspolitische Konzepte? Wir sehen am Ende unseres zugleich kurzen und doch weit gespannten Weges durch die Welt der Wohlfahrtsstaaten und damit durch ein Zentrum unserer Gesellschaft, dass die Welt nicht so bleiben muss wie sie ist, genauso wenig wie sie heute so ist, wie sie früher geblieben wäre. Die Zukunft kann gestaltet werden. Die sozialpolitische Idee des Grundeinkommens sollte in dieser Zukunft eine prominente Rolle einnehmen. Die Frage, wie wir in Zukunft leben wollen, wie Gesellschaft gelingen kann, sollten wir immer wieder neu stellen.

57 *Esping-Andersen* (Hrsg.), New Welfare State (Fn. 13); *Ilona Ostner/Christoph Schmitt* (Hrsg.), Family Policies in the Context of Family Change, Wiesbaden 2008; *Tanja Mühling/Johannes Schwarze* (Hrsg.), Lebensbedingungen von Familien in Deutschland, Schweden und Frankreich. Ein familienpolitischer Vergleich, Opladen 2011; *Müller/Opielka*, Kann Liebe Arbeit sein (Fn. 39).

58 Bertelsmann Stiftung, Soziale Gerechtigkeit (Fn. 14), S. 31.