



Prof. Dr. Georg Cremer

Wie paternalistisch darf/muss der Sozialstaat sein?

Hinter aktuellen Auseinandersetzungen zur Sozialpolitik verbergen sich häufig unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie das Verhältnis zwischen staatlicher Fürsorge und Eigenverantwortung auszutarieren ist. Eng damit verbunden ist die Frage, wie paternalistisch ein Sozialstaat sein darf bzw. sein muss, um den sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen.

In der Auseinandersetzung zur Kindergrundsicherung spielte dieser Dissens eine gewisse Rolle. Bundesfamilienministerin Lisa Paus verteidigte ihr Vorhaben mit dem Argument, die „Holschuld der Bürger“ müsse durch eine „Bringschuld des Staates“ abgelöst werden. Ihr mächtigster Gegenspieler, Finanzminister Christian Lindner, nannte diese Vorstellung „verstörend“, der Staat solle die Menschen nicht von Eigenverantwortung entwöhnen. (Tagesspiegel online, 30.03.2024).

Paus nutzte Begriffe der Warenwelt, so als sei der Staat ein Lieferservice. Die Gefahr einer solchen Begrifflichkeit ist, ein konsumistisches Politikverständnis zu befördern, das sich ohnehin breit gemacht hat. Aber auch der pauschale Verweis auf Eigenverantwortung greift zu kurz. Ein Missstand, der mit der Kindergrundsicherung überwunden werden sollte, ist die hohe Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags seitens Erwerbstätiger mit Kindern, die im Niedriglohnsektor arbeiten. Es fördert nicht die Eigenverantwortung, auf die Lindner pocht, wenn Hürden beim Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen gerade von denen nicht überwunden werden können, die am dringendsten auf Hilfen angewiesen sind. Und es bedeutet keine „Entwöhnung“ von Eigenverantwortung, wenn der Sozialstaat bürgerfreundlicher wird.

Abseits des plakativen Schlagabtauschs wäre eine konzeptionelle Debatte durchaus hilfreich. Bei vielen jener, denen eine gute sozialstaatliche Sicherung am Herzen liegt, hat der Begriff der Eigenverantwortung einen ‚neoliberalen‘ Beigeschmack. Dahinter stehe die Intention, soziale Bedarfs- und Notlagen zu ‚individualisieren‘ und einem Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung das Wort zu reden. Unbestreitbar gab und gibt es eine missbräuchliche Verwendung des Topos der Eigenverantwortung, wenn damit Kürzungen von Sozialleistungen legitimiert werden sollen, ohne dass plausibel begründet werden kann, wie dies den Raum für Selbstsorge und Prävention erweitern kann. Es wäre dann ehrlicher, Kürzungen mit der Notwendigkeit zu begründen, öffentliche Haushalte zu konsolidieren und zur finanziellen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme beizutragen.

Eine produktive Ressource für die Klärung des Verhältnisses von Fürsorge und Eigenverantwortung ist der Befähigungsansatz. Sein einflussreichster konzeptioneller Wegbereiter ist der indisch-amerikanische Philosoph und Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen. Er betont, dass nicht (allein) die Verfügungsgewalt über Ressourcen wie Einkommen und Vermögen menschliche Wohlfahrt ausmacht, sondern die Fähigkeiten und Handlungsoptionen, die Menschen offenstehen. Sie bestimmen, welche Lebensentwürfe sie realisieren können und wie umfangreich ihre diesbezüglichen Wahlmöglichkeiten sind. Der Begriff „Fähigkeiten“ kann zu dem Missverständnis verleiten, der Befähigungsansatz sei in erster Linie ein pädagogisches Konzept dafür, jene Menschen, denen wichtige persönliche Fähigkeiten fehlen, zu unterstützen, sich zu befähigen. Häufig wird der Begriff, wenn er denn Eingang in die sozialpolitische Debatte findet, in diesem umgangssprachlichen Sinne, ohne Bezug zum theoretischen Rüstzeug des Befähigungsansatzes, genutzt. So wichtig persönliche Fähigkeiten sind, darin erschöpft sich das Konzept nicht. Es geht um den gesamten Raum von Möglichkeiten, die Menschen offenstehen oder die sie sich unter Einsatz ihrer persönlichen Fähigkeiten eröffnen können.

Mit dem Befähigungsansatz rückt eine sozialpolitisch entscheidende Frage in den Blick: Leisten das Bildungs- und Sozialsystem das Mögliche, damit Menschen ihre Potentiale entfalten können, um überhaupt eigenverantwortlich handeln zu können? Dies fokussiert Gerechtigkeitsfragen, die sich stellen, bevor der umverteilende Sozialstaat in Aktion tritt. Wie anderenorts entscheidet auch in Deutschland in starkem Maße der Zufall der Geburt darüber, welche Chancen Menschen offenstehen. Im Prozess der (frühkindlichen) Sozialisation verstärken sich die sozialen Unterschiede, mit denen Kinder ins Leben starten. Wie die Ergebnisse der internationalen Bildungsvergleichsstudie PISA zeigen, erreicht mehr als ein Fünftel der Jugendlichen in Deutschland nicht das Bildungsminimum und ist auf eine berufliche Ausbildung ungenügend vorbereitet. Einer Reihe von anderen OECD-Ländern gelingt es besser, den engen Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg zwar nicht zu überwinden, aber doch deutlich zu lockern.

Dieser Missstand kann nicht allein durch bildungspolitische Anstrengungen überwunden werden. Erforderlich ist eine soziale Infrastruktur, die Familien in prekären Milieus früher und besser erreicht. Obwohl der Sozialstaat in Deutschland gut ausgebaut ist, gibt es hier er-

hebliche Defizite. Es wirken Zugangsbarrieren und Kooperationsblockaden, die zu hohen Wirkungsverlusten führen. So gibt es ein Präventionsdilemma, das in Bezug auf die Beratungsdienste für werdende Eltern und junge Familien gut erforscht ist. Angebote werden von Frauen mit niedrigem Bildungsgrad weit seltener genutzt als von jenen mit hohem Bildungsgrad. Dieses Präventionsdilemma hängt, wie Tiefeninterviews zeigen, wesentlich damit zusammen, dass sich Eltern unterschiedlicher Milieus in ihrer Selbstwahrnehmung, ihren Selbstwirksamkeitserwartungen und Kompetenzüberzeugungen stark unterscheiden. Eltern, die überzeugt sind, ihre Gesundheit (und ihr Leben) durch eigenes Handeln beeinflussen zu können, nutzen die präventiven Angebote für ihre Kinder, nachdem sie sich aktiv informiert haben. Auch Eltern mit geringen Kompetenzüberzeugungen sehen ihre Verantwortlichkeit für ihre Kinder, sind jedoch nicht davon überzeugt, in ihrem Alltag einen gesundheitsförderlichen Lebensstil tatsächlich umsetzen zu können, was möglicherweise auch mit entmutigenden Erfahrungen zu tun hat.

Selbstwirksamkeit ist keine Eigenschaft, die einer Person zukommt oder ihr fehlt, sondern sie kann gefördert oder auch unterminiert werden. Selbstwirksamkeit zu fördern, ist daher ein Schlüssel für eine Politik der Befähigung. So war es ein durchaus längerer Lernprozess in den Jobcentern, bis es möglich war, Umwege zu gehen und mit vermeintlich eher arbeitsmarktfernen Angeboten Selbstwirksamkeitserfahrungen zu eröffnen und so überhaupt die Voraussetzungen für eine spätere Erwerbstätigkeit zu legen.

Die Rezeption des Befähigungsansatzes könnte helfen, der Debatte zum Verhältnis von sozialer Fürsorge und Eigenverantwortung eine produktive Wendung zu geben. Der Befähigungsansatz formuliert kein Gegenprogramm gegen Umverteilung, aber er ergänzt den Kanon von Gerechtigkeitsprinzipien. Im Fokus von Amartya Sen steht die Sicherung von Handlungsoptionen und damit die Fähigkeit von Menschen, ein Leben zu führen, das sie aus ihren reflektierten eigenen Gründen wertschätzen. Ressourcen sind dafür ein Mittel, sie sind nicht das Ziel selbst. Die Armutsprävention und die Linderung von Armut und Einkommensunsicherheit sind und bleiben eine der Voraussetzungen für gelingende Befähigung. Und selbstredend ist Befähigungsgerechtigkeit kein Ersatz für herkömmliche Politiken der Einkommenssicherung für Bürgerinnen und Bürger, deren eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Es wäre ein Missbrauch des Befähigungsansatzes, über ihn in die Grundsicherung ein Schuldprinzip einführen zu wollen. Scheitern setzt nicht das Recht auf ein Leben in Würde außer Kraft, einschließlich, wie das Bundesverfassungsgericht geurteilt hat, eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, was im Bedarfsfall durch Grundsicherungsleistungen zu garantieren ist.

Aber, wie Amartya Sen betont, sollte man zwischen dem Einkommen als Einheit zur Messung von Ungleichheit und als Mittel zur Verringerung von Ungleichheit unter-

scheiden. Wie die vielfältigen Defizite und Beschränkungen im Bildungs- und Sozialsystem zeigen, ist materielle Sicherung eben nur eine, wenn auch eine wichtige Dimension sozialer Gerechtigkeit. Materielle Umverteilung allein kann nicht garantieren, dass alle Menschen ihre Potentiale entfalten können. Soll Ungleichheit begrenzt werden, müssen die Prozesse aufgebrochen werden, die Ungleichheit wachsen lassen und verfestigen, bevor die Maschinerie des umverteilenden Sozialstaats überhaupt einsetzt. Wenn es um Lohnpolitik und Tarifbindung oder andere Stellschrauben geht, die die Verteilung der Markteinkommen bestimmen, ist dies im Diskurs zu Gerechtigkeit völlig unstrittig. Das Gleiche sollte auch für befähigende Politikansätze gelten. Auch sie setzen vor der Umverteilung an. Dies festzustellen bedeutet keineswegs, die Bedeutung materieller Umverteilung gering zu schätzen.

Damit ist auch der Vorwurf unhaltbar, der Befähigungsansatz sei „individualistisch“, wenn damit konnotiert wird, er lenke von gesellschaftlicher Verantwortung ab. Der Befähigungsansatz betont die gesellschaftliche Verantwortung dafür, Bedingungen zu sichern, unter denen Menschen ihre Potentiale entfalten können. „Individualistisch“ ist der Befähigungsansatz allein in einem normativen Sinne. Der Befähigungsansatz hat, so die US-amerikanische Philosophin Martha Nussbaum, ein kantianisches Erbe. Es ist eines seiner Grundprinzipien, bei der Bewertung sozialer Verhältnisse die Verwirklichungschancen von Individuen und aller Individuen in den Mittelpunkt zu rücken, sie und nur sie sind der letzte Grund unserer moralischen Verpflichtungen. Jede einzelne Person ist wertvoll und verdient es, als Zweck an sich selbst und nicht als bloßes Mittel für die Zwecke anderer angesehen zu werden. Die ‚einzelnen‘ Personen werden dabei nicht als isolierte Einzelne gesehen, sondern in ihren sozialen Kontexten und Bedingungen betrachtet.

In einer Marktwirtschaft hängt ein selbstbestimmtes Leben auch und wesentlich davon ab, ob Menschen in der Lage sind, sich auf Märkten erfolgreich zu bewegen, ihre Kompetenzen einzubringen und ihre Interessen zu vertreten. Die breite Mehrheit der Menschen ist zur selbstständigen Sicherung ihrer Existenz darauf angewiesen, auf dem Arbeitsmarkt Leistungen erfolgreich anzubieten, soweit nicht Alter, Krankheit oder Behinderung einen Beitrag ausschließen und daher die sozialstaatliche Sicherung greifen muss. Somit ist Befähigung auch Befähigung für den Markt. Diese Marktorientierung hat ‚aktivierenden‘ oder ‚investiven‘ Ansätzen der Sozialpolitik den Vorwurf eingebracht, Teil einer ‚neoliberalen‘ Agenda zu sein, wie besonders prominent die scharfen Auseinandersetzungen um das stark vom britischen Soziologen Anthony Giddens, einem Vordenker von New Labour, beeinflusste Papier von Gerhard Schröder und Tony Blair von 1999 gezeigt haben. Dort stand: „Die Regierungen sind deshalb dafür verantwortlich, einen Rahmen zu schaffen, der es den einzelnen ermöglicht, ihre Qualifikationen zu steigern und ihre Fähigkeiten auszu-

schöpfen. Dies muss heute für Sozialdemokraten höchste Priorität haben ... Wir müssen die nachschulische Ausbildung reformieren und ihre Qualität heben und gleichzeitig Bildungs- und Ausbildungsprogramme modernisieren, um Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit im späteren Leben zu fördern.“ Dies führte zu dem Vorwurf, statt durch Regulierung Märkte zu zähmen, ginge es um die Zurichtung der Bürgerinnen und Bürger für den Markt. Dieser Vorbehalt klingt in Verbindung mit dem Individualismus-Vorwurf auch beim Befähigungsansatz an. Eine Politik der Befähigung muss ihr Verhältnis zur Marktwirtschaft klären. Wenn sie Menschen unterstützt, ihre Potentiale zu entfalten, trägt sie zugleich dazu bei, die personalen Grundlagen einer leistungsfähigen Marktwirtschaft zu sichern, ohne die es weder Wohlstand noch einen ausgebauten Sozialstaat gäbe.

Es gibt einen Vorbehalt aus der entgegengesetzten Stoßrichtung, der Befähigungsansatz sei paternalistisch. Befürchtet wird ein übergriffiger Staat, der subtil oder offen in die Handlungsfreiheit von Menschen eingreift, gegen ihren erklärten Willen oder zumindest ohne ihre Zustimmung. Der Staat ziehe sich mitnichten zurück, sondern er dehne sich immer mehr aus und untergrabe die Autonomie seiner Bürgerinnen und Bürger. Eine Politik der Befähigung nimmt Einfluss auf die Lebensentscheidungen von Menschen, idealiter erfolgt dieser Einfluss durch die Erweiterung ihrer Verwirklichungschancen, aus denen sie eine bewusste Wahl treffen. Antipaternalistische Radikalrhetorik verkennt, dass Menschen Wesen sind, die nicht immer in ihrem langfristigen Interesse handeln und somit eines gewissen Schutzes bedürfen. Und dennoch muss eine Politik der Befähigung die Autonomie der Bürgerinnen und Bürger respektieren und dort, wo sie Menschen vor sich selbst zu schützen versucht, stets nach dem „Prinzip des schonendsten Paternalismus“ handeln, so die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlerin Anne van Aaken. Auch in der Mitte der Gesellschaft akzeptieren wir ein gewisses Maß an staatlichem Paternalismus, etwa in Form von Versicherungspflichten. Mit überwältigenden Mehrheiten erteilen Bürgerinnen und Bürger in Wahlen und Umfragen dafür ihre Zustimmung – doch wohl nicht, weil ihnen Autonomie nichts bedeutet, sondern weil sie berechtigte Zweifel hegen, ob sie ganz ohne das Korsett sozialstaatlicher Regelungen stets ihre langfristigen Interessen im Blick haben. Weil das so ist, sollte man den Paternalismusvorbehalt nicht missbrauchen, um nun ausgerechnet am unteren Rand der Gesellschaft soziale Untätigkeit als Respekt vor Autonomie zu rechtfertigen.

Wo immer eine Politik der Befähigung ansetzt, sie ist als entscheidendes Element ihrer Wirkungskette darauf angewiesen, dass Menschen Optionen der Befähigung aufgreifen. Das geht in aller Regel nur gemeinsam mit ihnen. Sie müssen Akteure ihrer Selbstbefähigung werden. Eine Sozial- und Bildungspolitik, die sich dieser Herausforderung stellt, ist nicht Ausdruck eines paternalistischen Nanny-Staates, sondern unverzichtbarer Teil zur Sicherung der Teilhabe aller.

Literaturhinweise:

Zum Befähigungsansatz siehe: Amartya Sen (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. München: C.H. Beck, insb. Teil III und Ders. (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Carl Hanser, insb. Kapitel 4.

Eine sehr gute systematische Einführung in den Befähigungsansatz gibt: Ingrid Robeyns (2017): Wellbeing, Freedom and Social Justice. The Capability Approach Re-Examined. Cambridge, UK: Open Book Publishers <https://www.openbookpublishers.com/books/10.11647/obp.0130>. Dort wird auch die Position von Martha Nussbaum ausführlich referiert.

Mein Plädoyer für die Nutzung des Befähigungsansatzes als produktive Ressource für die deutsche Sozial(staats)debatte: Georg Cremer (2021): Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Herder. Open Source: <https://www.econstor.eu/handle/10419/282020> .

Professor Dr. Georg Cremer



Georg Cremer, geb. 1952 in Aachen, war von 2000 bis 2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes. Cremer hat in Freiburg i.Br. Volkswirtschaftslehre und Erziehungswissenschaften studiert. Nach der Promotion war Cremer in der Entwicklungszusammenarbeit in Indonesien tätig, danach arbeitete er bei Caritas international, dem Hilfswerk der Deutschen Caritas, und war für die Katastrophenhilfe in Asien und für soziale Programme in Osteuropa zuständig. Cremer ist habilitierter Volkswirt und lehrt als außerplanmäßiger Professor an Universität Freiburg. Von 1998 bis 2015 war er zudem regelmäßig als Lehrbeauftragter zu Fragen der Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit an der ETH Zürich tätig.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.