

Thilo Fehmel

Sozialpolitik für die Soziale Arbeit



Nomos

<https://doi.org/10.5771/9783845283647-1>

Generiert durch Nomos Verlagsgesellschaft, am 22.10.2019, 08:00:27.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

#SOWI
Wir

STUDIENKURS SOZIALE ARBEIT

Lehrbuchreihe für Studierende der Sozialen Arbeit an Hochschulen und Universitäten

Praxisnah und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Anwendungsfelder und Bezugswissenschaften der Sozialen Arbeit ein und vermitteln die für angehende SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querweise.

Thilo Fehmel

Sozialpolitik für die Soziale Arbeit



Nomos



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4067-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-8364-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	10
Einleitung: Soziale Arbeit als Sozialpolitik an der Basis	11
Kapitel 1: Unsicherheit als Problem	17
1.1 Unsicherheit als Grund menschlicher Sozialität	17
1.2 Unsicherheit als Phänomen der Moderne	18
Kapitel 2: Was ist das Soziale an Sozialer Sicherung? Was ist das Politische an Sozialpolitik?	29
2.1 Sicherung, Anerkennung, Umverteilung	29
2.2 Das dreifache Fundament der Sozialpolitik	30
2.2.1 Zugehörigkeit und die Reichweite der Umverteilung	30
2.2.2 Bedürfnisse und der Modus der Umverteilung	32
2.2.3 Arenen der Wohlfahrtsproduktion und Umverteilung	34
2.2.4 Staatliche Regulierung der Umverteilung	40
2.3 Zusammenfassung	41
Kapitel 3: Was ist – und welche Rolle spielt – der Sozialstaat?	45
3.1 Soziale Rechte als Grundlage von Sozialpolitik	47
3.2 Funktionalistische Ansätze	51
3.3 Kulturalistische Theoreme	54
3.4 Institutionalistische Theoreme	56
3.5 Konflikttheoretische Ansätze	59
3.6 Kombination der Ansätze	63
3.7 Sozialstaatstheorie und Soziale Arbeit	65
Kapitel 4: Eine kurze Geschichte des Systems sozialer Sicherung in Deutschland	67
4.1 Konstitution sozialstaatlicher Strukturen	68
4.2 Konsolidierung des deutschen Sozialstaates	71
4.3 Rekonstruktion und Ausbau des Sozialstaates	77
4.4 Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungen	78
4.5 Multiple sozialstaatliche Integration	81
Kapitel 5: Wie wirkt und was leistet der deutsche Sozialstaat?	87
5.1 Wie leistungsfähig ist der deutsche Sozialstaat?	87
5.1.1 Umverteilung	87
5.1.2 Bekämpfung von Armut	89
5.1.3 Reduzierung von Ungleichheit	91
5.2 Was bewirkt Sozialpolitik?	95
5.2.1 Unintendierte Wirkungen	95

5.2.2 Intendierte Wirkungen	96
5.3 Fazit: Sozialpolitik als Form der Vergesellschaftung	98
Kapitel 6: Die Struktur des deutschen Systems sozialer Sicherung	99
6.1 Grundprinzipien des deutschen Sozialstaates	99
6.2 Prinzip Sozialversicherung (Soziale Vorsorge)	101
6.2.1 Allgemeine Funktionsprinzipien von Versicherungen	101
6.2.2 Spezifische Funktionsprinzipien von Sozialversicherungen	102
6.2.3 Gesetzliche Krankenversicherung	106
6.2.3.1 GKV und Soziale Arbeit	107
6.2.3.2 Strukturprobleme der GKV	108
6.2.4 Gesetzliche Unfallversicherung	110
6.2.5 Gesetzliche Rentenversicherung	110
Herausforderungen der GRV	112
6.2.6 Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung	114
ALV und Soziale Arbeit	117
6.2.7 Gesetzliche Pflegeversicherung	117
6.2.7.1 Herausforderungen der GPfV	120
6.2.7.2 GPfV und Soziale Arbeit	122
6.2.8 Soziale Arbeit und die fünf Säulen der Sozialversicherung	122
6.2.9 Lohnarbeitszentrierte Sozialversicherungspolitik	125
6.3 Prinzip Versorgung (Soziale Entschädigung)	128
6.4. Soziale Hilfen und Soziale Förderung	130
6.4.1 Grundsatz Bedürftigkeitsprüfung	130
6.4.2 Armut als Erscheinungsform sozialer Ungleichheit	130
6.4.3 Exklusion als Erscheinungsform sozialer Ungleichheit	132
6.4.4 Soziale Hilfen	133
6.4.4.1 Grundsicherung für Arbeitsuchende	134
6.4.4.2 Grundsicherung im Alter/bei dauerhafter Erwerbsminderung	144
6.4.4.3 Weitere existenzsichernde Leistungen	145
6.4.4.4 Existenzsicherung für ausländische Menschen	146
6.4.5 Soziale Förderung	148
6.4.5.1 Sozialleistungen für Menschen mit Behinderungen	148
6.4.5.2 Familienpolitik als redistributive und regulative Sozialpolitik	156
6.4.5.3 Soziale Hilfen und Förderung für Kinder und Jugendliche	159
6.4.5.4 Weitere Leistungen der Sozialen Förderung	160
6.5 Vergleichende Bewertung	161
Kapitel 7: Wohlfahrtspluralismus und Wohlfahrtskorporatismus	165
7.1 Die Trägerlandschaft der bundesdeutschen Sozialpolitik	165
7.2 Wohlfahrtskorporatismus in der deutschen Sozialpolitik	168
7.3 Kontinuität und Wandel des deutschen Wohlfahrtspluralismus	172
7.4 Die Erbringung sozialer Dienstleistungen zwischen Professionalität und „Ehrenamt“	178

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

Zusammenfassung

In diesem Kapitel wird erörtert, welche soziale Bedeutung das menschliche Empfinden von Unsicherheit hat und in welche Formen und Kulturen menschlichen Zusammenlebens dies mündet. Es wird gezeigt, dass das Streben nach Sicherheit zwar eine anthropologische Grundkonstante ist, in der Moderne aber ein spezifisches Gepräge erhält: auf alte wie neue Unsicherheiten und Verunsicherungen reagieren politische Gesellschaften mit Sozialpolitik.

1.1 Unsicherheit als Urgrund menschlicher Sozialität

Der Mensch ist ein Mängelwesen. Mit dieser pointierten Feststellung beschreibt der Philosoph und Soziologe Arnold Gehlen (1963) den Umstand, dass der Mensch als Wesen und Teil der natürlichen Welt mit Anlagen ausgestattet ist, mit denen er den Phänomenen einer ganz überwiegend feindlichen Umwelt hoffnungslos unterlegen ist. Die Umwelt des Menschen ist eine einzige Ansammlung an Lebensgefahren, Unwägbarkeiten und Feinden aller Arten (einschließlich der eigenen). Natürlicherweise stellt diese Umwelt für alle Spezies auf diesem Planeten ein Ensemble von Bedrohungen dar. Im Unterschied zu den meisten dieser Spezies hat sich aber der Mensch im Laufe seiner anthropologischen Genese in einer sehr ungewöhnlichen Weise entwickelt. Auf den ersten Blick vermisst man im Laufe seiner evolutionären Menschwerdungsgeschichte jegliche Fähigkeit oder Bereitschaft, sich durch irgendeine Spezialisierung an seine bedrohliche Umwelt anzupassen: Er kann – jeweils verglichen mit anderen Spezies – weder schnell wegrennen noch sich wirksam unsichtbar machen, weder kraftvoll zubeißen noch mit seinen Klauen anderen Spezies zur Gefahr werden. Er sieht schlecht und hört schlecht und kann sich auch sonst auf seine Sinne und Instinkte nur bedingt verlassen, seine Wahrnehmungsfähigkeiten sind sehr überschaubar. Auch bei der Anpassung seines Körpers an klimatische Unbilden und geologische Besonderheiten wie Kälte oder Trockenheit oder ähnliches hat es der Mensch nicht weit gebracht. So betrachtet kann sich der Mensch einer extrem unmenschlichen Umwelt gegenüber nicht ansatzweise behaupten. Er ist hochgradig gefährdet. Eigentlich dürfte es den Menschen gar nicht geben.

Es gibt ihn aber. Und nicht nur das. Der Mensch hat sich im Laufe einer vergleichsweise kurzen Zeit von einigen wenigen Jahrhunderttausenden zur bestimmenden, dominanten Spezies auf diesem Planeten entwickelt – trotz seiner mangelhaften Ausstattung. Wie ist ihm das gelungen? Zunächst einmal: wir sollten uns von unserem ersten Blick nicht täuschen lassen. Wir können keineswegs davon ausgehen, der Mensch habe sich im Laufe seiner Evolution nicht auch körperlich weiterentwickelt. Seine Anpassungsleistungen richteten sich jedoch nicht so sehr auf eine bessere (d.h.: mehr Schutz und Sicherheit stiftende) Einfügung in konkrete feindliche Umwelten, sondern vor allem darauf, die Gefahren der konkreten Umwelt kognitiv zu erfassen und strategisch darauf zu reagieren – zum Beispiel durch die Entwicklung von technischen Hilfsmitteln jenseits des eigenen Kör-

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

pers oder durch Mobilitätsbereitschaften in einem Ausmaß, das man von keiner anderen Spezies kennt. Ohne an dieser Stelle allzu tief in das Gebiet der Neurowissenschaften vorstoßen zu wollen: Voraussetzung für derartige Strategien im Erkennen und Beherrschen feindlicher Umwelten war (und ist) ein hinreichend großes und leistungsfähiges Gehirn. Darin liegt die körperliche Anpassung des Menschen: Nach allem, was wir heute wissen, ist der Mensch die Spezies mit dem höchsten Enzephalisationsquotienten, also mit dem in Relation zum Körpergewicht größten Gehirn. Evolutionsbiologisch war (und ist) ein solch leistungsfähiges Gehirn vonnöten vor dem Hintergrund der Sozialität des Menschen. Für ein Zusammenleben in Gruppen bedurfte es eines Gehirns, das die damit verbundenen kognitiven Anforderungen bewältigen konnte (Schultz, Dunbar 2007). Das menschliche Zusammenleben in Gruppen ist aber seinerseits nicht zuletzt eine Anpassungsform an feindliche, unsichere Umwelten. Die menschliche Art und Weise, sich nicht nur durch Spezialisierung in Umwelten einzufügen, sondern sie kollektiv zu gestalten und zu beherrschen oder sie einfach zu wechseln, geht über natürliche Anpassung weit hinaus; es ist vielmehr Anpassung mit den Mitteln der Kultur.

Arnold Gehlen ist bei seiner gleichsam defizitorientierten Sicht auf den Menschen als Mängelwesen nicht stehengeblieben. Er hat ihn weitergehend – und wenn man so will: ressourcenorientiert – beschrieben als „kulturschaffendes Mängelwesen“ (Gehlen 1963: S. 46 ff.). Die hochgradige natürliche Unangepasstheit des Menschen an seine natürliche und soziale Umwelt setzt ihn beständig Bedrohungen aus, die ihn zu Anpassungsleistungen zwingen, die kulturell geprägt sind und deren Komplexität verglichen mit anderen Spezies einzigartig ist. Unsicherheit ist für den Menschen ein grundlegendes, handlungsleitendes Problem. Das Streben nach Sicherheit, die Überwindung von Mangellagen, die Abwehr von Bedrohungen, Gefährdungen und Unsicherheiten sind demnach ebenso grundlegende menschliche Handlungsmotive. Die außerordentliche Fähigkeit der menschlichen Spezies zur Kooperation wird anthropologisch nicht zuletzt als Ergebnis dieses Bemühens erklärt (Tomasello 2010). So gesehen ist das Streben nach Sicherheit auch ein basaler Vergemeinschaftungs- und Vergesellschaftungsimpuls: „...der soziale Zusammenschluß [ist] eines der wesentlichsten Mittel der Menschen im Kampf ums Dasein“ (Simmel 1989 [1890]: S. 140). Insgesamt lässt sich das als ein sich selbst verstärkender Prozess verstehen: Die dramatische Mangelausstattung des Menschen und das deshalb evolutionshistorisch schon früh besonders ausgeprägte Bedürfnis nach Sicherheit begünstigte soziale Lebensformen, und diese wiederum das überdurchschnittliche Wachstum des Gehirns. Damit ist das Streben nach Sicherheit ein evolutionsbiologischer Treiber ersten Ranges. Der Mensch verdankt seine dominante Stellung nicht zuletzt seinem Streben nach Sicherheit, seinem Kampf gegen Unsicherheit als „kulturschaffende Tätigkeit“.

1.2 Unsicherheit als Phänomen der Moderne

Das Streben nach Sicherheit ist also eine universelle, seit frühesten Zeiten zentrale menschliche Eigenschaft. Sie bringt Kulturtechniken hervor, mit denen Menschen ihre Chancen erhöhen, sich „in Sicherheit zu bringen“. Sozialpolitik, so wie wir

sie heute kennen, ist *eine* von vielen möglichen Erscheinungsformen dieser anthropologischen Grundkonstante des menschlichen Sicherheitsstrebens. Als gesellschaftspolitische Kategorie ist „Sicherheit“ jedoch eine noch sehr junge Vorstellung – sie ist als Phänomen der Aufklärung kaum älter als zwei-, dreihundert Jahre. Diese Vorstellung setzt erstens ein Weltbild voraus, in dem die Lebensbedingungen einschließlich der Mangellagen, Bedrohlichkeiten und ihrer Ursachen überhaupt als durch Handeln beeinflussbar wahrgenommen werden. Es bedarf also einer von ausreichend Vielen geteilten Überzeugung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft (Evers, Nowotny 1987). Die Durchsetzung dieser Überzeugung bei ausreichend Vielen ist noch vergleichsweise jungen Datums. Als Prozess bildet sie gleichsam die Kehrseite der zunehmenden Abwendung von traditionellen Weltbildern, in denen absolutistische, passivierende Handlungsbegründungen vorherrsch(t)en und Versuche der Beeinflussung von Lebensbedingungen (Dux 1976) sich vorrangig auf Anrufungen von bzw. Berufungen auf höhere Mächte stütz(t)en. Zu dieser Durchsetzung einer post-absolutistischen, säkularisierten Überzeugung der Gestaltbarkeit der natürlichen und sozialen Umwelt trägt wiederum zweitens die fortschreitende Rationalisierung und Verwissenschaftlichung des Blicks auf Natur und Gesellschaft bei (Whitehead 1988 [1925]). In deren Zuge gelingt es, immer mehr bislang diffuse Gefahren zu kalkulierbaren Risiken zu transformieren und sich wissenschaftlich mit einem immer differenzierteren Begriff von Unsicherheit und auch mit ihrer sozialen Verteilung auseinanderzusetzen (vgl. Lengwiler 2006: S. 6 ff.). Das setzt zunächst einmal voraus, Unsicherheit überhaupt *kausal* denken zu können, sie also nicht als Ergebnis unergründlichen göttlichen Ratsschlusses zu betrachten, sondern als Folge rational erklärbarer Ursachen.² Bedrohung, Gefahr, Unsicherheit und Risiko müssen darüber hinaus *in rationaler Weise* als Folge vorherigen Handelns erfahrbar und erkennbar sein,³ d.h. jenseits etwa moralisierender Vorstellungen göttlichen Bestrafens von Normverletzungen, die ja ebenfalls rudimentäre, naive, prä-rationale Kausalitätsvermutungen enthalten. Und Unsicherheit muss schließlich auch in rationaler Weise als Folge vorherigen *individuellen* Handelns erfahrbar, und das heißt auch, in ihren individuellen Konsequenzen nachvollziehbar sein. Um solche individuellen Kausalitäts-

2 Die Durchsetzung rational-kausativen Erklärens individueller Gefährdungen ist ein Prozess, der weit davon entfernt ist, abgeschlossen zu sein (sofern er das überhaupt je sein kann). Das gilt im Begriffspaar aber vor allem für die Seite des Kausativen. So liegt etwa bis heute die Ursache vieler lebensbedrohlicher Erkrankungen völlig im Dunkeln. Dennoch werden diese Erkrankungen in modernen Gesellschaften kaum noch übernatürlichen Kräften zugeschrieben.

3 Das gilt auch für Bedrohungen in einer lebensfeindlichen natürlichen Umwelt. Naturkatastrophen als Folge vorherigen individuellen oder kollektiven Handelns zu betrachten, scheint auf den ersten Blick unangemessen. Einen verheerenden Vulkanausbruch, einen Tsunami oder eine anhaltende Dürrephase kann man unmittelbar menschlicher Verursachung sicher nicht zuschreiben. Aber Katastrophen sind bereits interpretierte Ereignisse. Dass ein solches schwerwiegendes Naturereignis als verheerend oder katastrophisch empfunden wird, ist Ausdruck der Deutung der sozialen Folgen dieses Ereignisses als bedrohlich – und diese Folgen sind ihrerseits Folge vorherigen individuellen oder kollektiven Handelns, das das Bedrohungspotential übersehen oder unterschätzt oder ignoriert hat: Zur Katastrophe wird ein Vulkanausbruch denjenigen, die (aus welchen Gründen auch immer) zu wenig Abstand zu ihm gehalten haben. Eine Dürre wird jenen zur Lebensgefahr, die (warum auch immer) in einem derart betroffenen Gebiet leben (müssen), dort also ihre Nahrungsmittelproduktion organisieren müssen. Naturereignisse werden zu Naturkatastrophen immer dann, wenn Menschen die Grenzen ihrer Anpassungsfähigkeit an die Natur überschreiten, sich also im Status des Mängelwesens mit akuter Bedrohung befinden. In diesem Sinne sind Naturkatastrophen die Folge individuellen oder kollektiven Handelns.

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

zuschreibungen mit Bezug auf Unsicherheit und deren sozialer Verteilung vornehmen zu können, bedarf es wiederum der Wahrnehmung des Individuums als handlungsfähigem und eigenständigem sozialem Akteur. Das Aufkommen und die allmähliche Durchsetzung der individualistischen Perspektive war eine Grundbedingung für die Möglichkeit, überhaupt individuelle Interessen zu artikulieren (Hirschman 1980). Auch diese Perspektive ist noch nicht sehr lange selbstverständlich. Zuvor wurden Individuen vor allem als unablösbarer Teil einer Kollektivität gesehen, deren Identität wichtiger war als die individuelle Identität des Einzelnen (van der Loo, van Reijen 1992: S. 162 ff.). Unter den Bedingungen einer solchen Grundauffassung war es dem Einzelnen kaum möglich, seine eigene Unsicherheitslage als sozial relevant zu markieren.

Somit kann sich „Sicherheit“ als gesellschaftspolitische Kategorie erst in einem gesellschaftlichen Umfeld durchsetzen und etablieren, in dem diese Voraussetzungen – Überzeugungen zur Gestaltbarkeit von Welt auf Basis rationalen, kausalen Wissens mit dem Individuum als Bezugspunkt – gegeben sind. Ein solches gesellschaftliches Umfeld bezeichnen wir als Moderne. Wenn die soziale Welt grundsätzlich als politisch gestaltbar angenommen wird, dann heißt das auch, dass soziale Sicherheit politisch herstellbar ist. Und damit ändert sich auch die Bewertung von Unsicherheiten: In vormodernen Gesellschaften waren Unsicherheiten Normalität im Sinne eines hingegenommenen Aspektes des Lebens. In der modernen Gesellschaft betrachtet man Unsicherheit als (berechenbare) Abweichung von der Norm, und diese Norm besteht in sicheren Verhältnissen.

Zugleich stellt die moderne Gesellschaft auch den Rahmen der Denkmöglichkeiten, mit denen Sicherheit und Unsicherheiten als Norm und Abweichung thematisiert werden können. Nach den tiefgreifenden Veränderungen im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung (wissenschaftliche, industrielle und demokratische Revolution; Wagner 2009) nimmt Unsicherheit spezifische Gestalt an. F. X. Kaufmann (1973) unterscheidet dabei drei Formen:

Zum einen entsteht in der Moderne die neue Sozialfigur des nichtselbständig Beschäftigten. Sein Status ergibt sich weder aus sicherem, dauerhaftem, für das Leben ausreichendem Besitz noch aus gleichsam sicherer, also erwartbar dauerhafter Besitzlosigkeit und Armut. Vielmehr gelingt es in der Moderne immer mehr lohnabhängig Beschäftigten, sich durch ihr Erwerbseinkommen einen gewissen Wohlstand zu erarbeiten, einen Wohlstand allerdings, der permanent bedroht und insofern prekär ist. Prekär ist dieser Wohlstand der Lohnabhängigen, weil er einzig auf dem EinkommenFehler! Textmarke nicht definiert. aus Lohnarbeit aufgebaut ist, und das heißt, er ist grundsätzlich abhängig von der Möglichkeit und der Fähigkeit des Arbeiters, seine Arbeitskraft zu verkaufen und einer Lohnarbeit nachzugehen. Der Verlust der Arbeits*möglichkeit* (keine Nachfrage nach seiner Arbeitskraft und in der Folge Arbeitslosigkeit) oder der Verlust seiner Arbeits*fähigkeit* (Krankheit, Invalidität, Alter) gefährden seinen Wohlstand unmittelbar und sofort. Lohnabhängig Beschäftigte stehen also unter dem ständigen Zwang, auch zukünftig durch Arbeit EinkommenFehler! Textmarke nicht definiert. zu erzielen, um ihren Wohlstand zu halten (andere Einkommensquellen mit ähnlichem Volumen haben sie in aller Regel ja nicht), und sie leiden zudem unter der nur mühsam

verdrängten Angst, durch einen Arbeitseinkommensausfall ihren bislang erarbeiteten Wohlstand und damit auch ihren sozialen Status zu verlieren. Ihre Situation ist zudem dadurch gekennzeichnet, dass sie auf viele der Rahmenbedingungen ihrer Einkommensmöglichkeitenselbst gar keinen Einfluss haben, sondern dass sie zu einem Großteil Spielball abstrakter wirtschaftlicher Prozesse sind. Entsprechend sind lohnabhängig Beschäftigte vor allem bedroht von wirtschaftlichen Unsicherheiten, bedroht davon, ihre Arbeitskraft nicht mehr verwerten zu können. Und vor diesem Hintergrund gewinnt ihr Sicherheitsstreben eine spezifische Form: es lässt sich beschreiben als Streben nach Absicherung des Einkommens und als Streben nach Statussicherheit.

Von wirtschaftlicher Unsicherheit zu unterscheiden ist zweitens eine Form der Bedrohung und Unwägbarkeit, die Kaufmann unter politischer Unsicherheit subsumiert. Darunter fasste er seinerzeit vor allem Unsicherheiten infolge kriegerischer Handlungen. Zwar nehme insgesamt glücklicherweise mit fortschreitender Zivilisierung und Modernisierung der Menschheit die Wahrscheinlichkeit von kriegerischen Handlungen ab. Zugleich jedoch könne der Einzelne angesichts der technischen Entwicklungen, aber auch aufgrund der zunehmend globalen Auswirkungen politischer Auseinandersetzungen immer schwieriger einschätzen, inwieweit er selbst von Kriegseignissen betroffen sein wird und unter Kriegseignissen und -folgen zu leiden haben wird. Auch das ist ein Kennzeichen der Moderne: angesichts der zunehmenden Komplexität sozialer Beziehungen das Ausmaß der individuellen Betroffenheit von sozialen Phänomenen mit Schädigungspotential wie militärischen Auseinandersetzungen nicht mit Sicherheit bestimmen zu können. Das Konzept der politischen Unsicherheiten, die Kaufmann Anfang der 1970er Jahre vor allem als Gefahr der unmittelbaren individuellen Bedrohung durch Kriege verstand, lässt sich mit Blick auf die Gegenwart in diverse Richtungen erweitern. Einerseits haben politisch-militärisch-gewalttätige Auseinandersetzungen irgendwo auf der Welt auch mittelbare Folgen, die über den Kreis der unmittelbar Beteiligten weit hinausgehen. Erinnert sei beispielsweise daran, dass Kriege nicht selten Migrationsbewegungen auslösen, die dann auch Gesellschaften weit entfernt von den Kriegseignissen betreffen, sei es durch die sozialen wie materiellen Herausforderungen, die Aufnahme und Integration der Geflüchteten mit sich bringen, sei es durch die soziale Verunsicherung vieler Angehöriger der Aufnahmegesellschaften. Für Verunsicherung sorgen aber auch andere Phänomene, die an nationalstaatlichen Grenzen nicht Halt machen, sondern sich über sie hinwegsetzen. Soziale Praktiken wie etwa terroristische Gewalt zielen bewusst auf politische Verunsicherung. Hier wäre aber auch an sogenannte menschengemachte Umweltprobleme wie gesundheitsschädigende Luft- oder Gewässerverschmutzung, Radioaktivität oder Klimawandel zu denken (Beck 2007). Als politische Unsicherheiten bezeichnet Kaufmann all dies deshalb, weil sie Folge politischen Handelns (z. B. Krieg, Terror) oder Unterlassens (z. B. zu laxer Umweltschutz) sind. Die Verunsicherung in all diesen Fällen ergibt sich deshalb nicht nur unmittelbar aus der jeweiligen Bedrohung (der eigenen Gesundheit, des eigenen Wohlstandes, der eigenen Identität) selbst, sondern auch aus der Tatsache, dass die Ursache der Gefährdung unter Umständen außerhalb des eigenen politischen Einflussbereiches liegt,

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

man weder als Einzelner noch als politische Gemeinschaft Vorkehrungen gegen sie treffen kann und ihnen deshalb ggf. machtlos ausgeliefert scheint.

Orientierungsunsicherheit, der dritte analytische Typ von Unsicherheit nach Kaufmann (1973), nimmt ebenfalls unmittelbar Bezug auf die moderne Gesellschaft, richtet seinen Fokus aber etwas anders aus. Als unbestrittener Befund der Gesellschaftswissenschaften gilt, dass sich die Modernisierung einer Gesellschaft unter anderem in erhöhter sozialer Dynamik äußert und zu sich nicht zuletzt daraus ergebender zunehmender gesellschaftlicher Komplexität führt. Gesellschaften differenzieren sich immer stärker in Teilsysteme aus, die in gewisser Weise ein Eigenleben entwickeln. Dem Einzelnen ist aufgegeben, sein Leben in einer Vielzahl solcher voneinander unabhängigen Teilsysteme (Familiensystem, Arbeitsmarkt- oder Bildungssystem, Wirtschaftssystem, politisches System, Rechtssystem, Religionsystem, System sozialer Sicherung etc.) zu bewältigen. Das heißt nicht nur, die jeweiligen Systemanforderungen zu berücksichtigen und die eigenen Rollen in ihnen miteinander vereinbar zu halten. Es heißt auch, unentwegt die eigene Position in all diesen teilsystemischen wie auch in den sich so ergebenden gesamtgesellschaftlichen Strukturen zu finden und zu reflektieren. Moderne Gesellschaften beschreiben sich selbst als Gesellschaften, in denen diese sozialen Positionen in immer mehr Zusammenhängen nicht vorgegeben, sondern frei wählbar sind. In vormodernen, etwa ständisch geprägten Gesellschaften, war zum Beispiel die Berufswahl in den allermeisten Fällen keine freie, unabhängige Entscheidung des Einzelnen. Der Nachkomme eines Herrschers wurde Herrscher, der Nachkomme eines Bauern wurde Bauer usw. In modernen Gesellschaften hingegen sind derartige Lebenswege nicht qua Geburt vorgegeben; sie sind vielmehr deutlich stärker in die Entscheidungsgewalt des Einzelnen selbst gelegt, der nun weitgehend selbstbestimmt seinen Lebensweg gestalten kann. Damit soll nicht gesagt sein, dass die soziale Herkunft für berufliche oder andere lebensprägende Entscheidungen und Chancen keine Rolle mehr spielt (Beinke 2002). Aber das Selbstverständnis einer offenen, modernen Gesellschaft beruht ja gerade darauf, dass dem Einzelnen Optionen offenstehen, zwischen denen er sich entscheiden kann. Der Freiheitsgrad des Einzelnen, so lässt sich zusammenfassen, ist in modernen Gesellschaften im Vergleich zu vormodernen sozialen Erscheinungsformen um vieles höher. Diese Ausweitung individueller Entscheidungsspielräume betrifft nahezu alle Lebensbereiche.

Doch erweiterte Entscheidungsspielräume bedeuten nicht unbedingt auch ausgeweitete Handlungsspielräume. Das Gegenteil ist häufig der Fall: Entscheidungen haben unterschiedliche Zeithorizonte, unter Umständen auch Zeithorizonte, die kaum zu überblicken sind. Das kann problematisch sein, wenn man sich klar macht, dass jede Entscheidung eine Festlegung in einer bestimmten Frage ist. Damit werden andere, grundsätzlich ebenfalls mögliche Alternativen ausgeschlossen – und im Ergebnis zukünftige Handlungsspielräume in dieser Frage verkleinert. Prägnant sichtbar wird das bei der Wahl des Berufes oder des Lebenspartners oder des Wohnortes – Entscheidungen, die im individuellen Lebenslauf nicht sehr häufig getroffen werden, wodurch jede einzelne dieser Entscheidungen inhaltlich wie zeitlich ungemein wichtig ist und im Wortsinn eine beachtliche Tragweite hat. Entscheidungen mit langen Zeithorizonten sind aber Entscheidungen unter Unsi-

cherheitsbedingungen. Niemand kann angesichts einer grundsätzlich offenen und komplexen Zukunft einschätzen, ob seine heutige Entscheidung auch in zwanzig, dreißig, vierzig Jahren noch die richtige Entscheidung gewesen sein wird. Aus Angst vor einer zukünftig falschen Entscheidung gar nicht zu entscheiden, ist aber auch keine Lösung. Das ist die Kehrseite der Freiheit der Moderne: Die zunehmende Möglichkeit der Selbstbestimmung des Individuums geht einher mit seiner zunehmenden Eigenverantwortung und mit der Verpflichtung zur Selbstbestimmung (Fehmel 2014). Je weitreichender aber die Entscheidungen und je umfassender damit zugleich auch die ausgeschlossenen Möglichkeiten, also die, für die man sich *nicht* entschieden hat, desto größer ist das Risiko eines Irrtums und desto größer demnach die individuelle Verunsicherung. Je weniger man sich bei seinen Entscheidungen auf dauerhaft Verlässliches stützen kann, je weniger also klar ist, woran man sich bei einer Entscheidung orientieren soll und kann, desto größer ist mithin die Orientierungsunsicherheit des Einzelnen. Bei ihm verdichtet sich diese prinzipiell kontingente und damit weitgehend unvorhersehbare Zukunft in der Gegenwart zu „fundamentaler Ungewissheit“ (Dequech 2000). So betrachtet fällt es leicht, das Streben vieler Menschen nach Ordnung und Überschaubarkeit der Verhältnisse und nach Verringerung der gesellschaftlichen Komplexität nachzuvollziehen (Simmel 1989 [1890]: S. 223). Logisch betrachtet ist freilich mit solchen Bemühungen um Komplexitätsreduktion und um überschaubare Zukunft nach Plan wenig gewonnen: Zukunft bleibt offen und unvorhersehbar, auch und gerade, weil sie auf die Bemühungen ihrer Planung in der Gegenwart reagiert (Esposito 2007). Das führt zu einem unerfreulichen Paradox: Zukunftsbezogene Versuche, Komplexität zu reduzieren, steigern in aller Regel nur die Komplexität der Zukunft – und damit das Gefühl der Orientierungsunsicherheit!

Die beschriebenen drei Typen von Unsicherheit – Statusunsicherheit, politische Unsicherheit, Orientierungsunsicherheit – stellen eine analytische Heuristik dar. Das heißt zum einen, dass sich die vielen empirisch beobachtbaren Erscheinungsformen von Unsicherheit und Verunsicherung einem dieser Typen zuordnen lassen. Dabei gibt es selbstverständlich Schnittmengen. So ist ja zum Beispiel die Unsicherheit bei der Berufswahl heuristisch gesehen zum Zeitpunkt der Entscheidung zunächst eine Form der Orientierungsunsicherheit, die getroffene Entscheidung kann aber zu einem späteren Zeitpunkt zu faktischer Statusverunsicherung führen, wenn sich etwa herausstellt, dass der gewählte Beruf keine Einkommensmöglichkeiten (mehr) bietet. Die Typologie der Unsicherheit als Heuristik zu betrachten erlaubt es zum anderen, auch für jeden Typus gesondert danach zu fragen, welche Möglichkeiten der Überwindung der jeweiligen Unsicherheit bestehen. Dafür ist es hilfreich, grundsätzlich zu unterscheiden zwischen individuellen und kollektiven Formen des Strebens nach Sicherheit und zwischen Strategien der Vorsorge gegen Gefahren, der Kompensation von eingetretenen Schäden und des Aushaltens von Unsicherheiten. Individuelle Formen des Strebens nach Sicherheit stoßen vergleichsweise schnell an ihre Grenzen: der Einzelne hat in der Regel nicht die Mittel, ausreichend Vorsorge treffen zu können für die Vielzahl möglicher Gefahren, die ihn ereilen könnten. Das gleiche gilt, wenn denn ein Schaden tatsächlich eintritt – er wird ihn üblicherweise nicht aus eigener Kraft angemessen ersetzen oder die Schadenskosten tragen können. Damit bleibt dem Einzelnen in den meis-

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

ten Fällen nur die sehr unbefriedigende Alternative, Status-, Orientierungs- und politische Unsicherheiten aushalten, Statusverluste hinnehmen und sich mit den Folgen falscher Entscheidungen sowie mit politischer Ohnmacht arrangieren zu müssen. Demgegenüber sind die praktischen Vorteile kollektiver Sicherungsarrangements offensichtlich: Interpersonell angelegte Sicherheitsstrategien in Form eines *pooling of risk* (Baldwin 1990: S. 19) werden wirksamer sein als individuelle Bemühungen, weil mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht alle Individuen in gleichem Ausmaß von einer situativen Bedrohung und Verunsicherung betroffen sein werden. Unsicherheit kann also kollektiv nivelliert werden. Damit sind kollektive Lösungen des Unsicherheitsproblems um vieles leistungsfähiger. Wenn viele Einzelne auch nur kleine Teile ihrer individuellen Ressourcen zusammenlegen, lässt sich damit kollektive Vorsorge zugunsten des Einzelnen ebenso organisieren wie die Kompensation eingetretener Schäden. Der Zwang für den Einzelnen, die Gefahren und Risiken des Lebens auszuhalten, wird damit nicht abgeschafft, aber doch sehr gemindert. Das kollektive Streben nach Sicherheit ist dem individuellen Streben deutlich überlegen. Im Falle eines individuellen Statusverlustes besteht die kollektive Leistung zum Beispiel darin, den Einzelnen mit Mitteln auszustatten, die es ihm erlauben, seinen Status quo zu bewahren (etwa Einkommensersatz bei Einkommensausfall). Und individuelle Orientierungsunsicherheit kann zwar durch kollektives Handeln nicht überwunden, aber durch die Zusage entdramatisiert werden, die Folgekosten einer sich als falsch herausstellenden individuellen Entscheidung kollektiv zu tragen (etwa durch die Übernahme von Umschulungskosten bei unvorteilhafter Berufswahl oder durch Sozialisierung der Folgekosten einer Trennung von einem Partner, der sich als eine falsche Wahl entpuppt hat). Den vielen Unsicherheiten zumindest die Gewissheit, gleichsam die Sicherheit entgegenzusetzen zu können, im Falle eines Falles von den zusammengelegten Ressourcen vieler zu profitieren, hat etwas ungemein Beruhigendes – für den Einzelnen und damit auch für die Gesellschaft insgesamt.

Dieser Hinweis auf die Gesellschaft ist wichtig und folgenreich. Kollektive Formen des Sicherheitsstrebens sind sehr voraussetzungsvoll. Keineswegs ist es so, dass die oder der Einzelne mit *all* ihren oder seinen Verunsicherungen, Bedrohungsgefühlen und Zukunftsängsten auf kollektive Unterstützung hoffen darf. Kollektives Sicherheitsstreben wird sich zum einen nur dann entwickeln, wenn sich die Unsicherheitswahrnehmungen aus der *sozialen* Umwelt der Wahrnehmenden ergeben, wenn also in der Gesellschaft mehrheitlich die Überzeugung besteht, die entsprechenden Unsicherheiten ließen sich überhaupt politisch bearbeiten, seien also politischer Gestaltung zugänglich. Kollektives Sicherheitsstreben ist zum anderen dann – und nur dann – zu erwarten, wenn sich in der Gesellschaft die Überzeugung durchsetzt, dass diese Unsicherheiten auch politisch bearbeitet werden *sollen*. Das setzt voraus, dass die Unsicherheitswahrnehmungen vieler Einzelner sich hinreichend ähneln und ausreichend stark verbreitet sind, sodass das Bedürfnis nach Sicherheit nicht nur individuell, sondern auch gesellschaftlich relevant ist. Auf die Absicherung vollkommen abseitiger und sehr besonderer Unsicherheiten wird der Einzelne das Kollektiv nicht verpflichten können. Denn nicht jede individuelle Mangellage und nicht jede Folge individueller riskanter Entscheidungen be-

rechtigt zu Ansprüchen an die Ressourcen des Kollektivs, sondern nur solche, die den grundlegenden Normen der Gesellschaft nicht zuwider laufen (Titmuss 1958: S. 39 f.). Kollektives Sicherheitsstreben bezieht sich auf die „normalen Unsicherheiten“ einer Gesellschaft.

Was aber sind die „normalen Unsicherheiten“ in einer Gesellschaft? Die Verständigung über derartige „anerkannte“ Risiken und über Quellen „normaler Unsicherheit“ in einer Gesellschaft ist alles andere als einfach. Mit der Durchsetzung von „Sicherheit“ als gesellschaftspolitischer Kategorie ist allenfalls vorentschieden, *dass* und *warum* kollektive Sicherungsarrangements geschaffen werden, noch nicht aber, *wie*, *zwischen wem* und *in welchem Ausmaß* sie wirken sollen. Die Schwierigkeit, sich innerhalb einer Gesellschaft auf „normale“, kollektiv vorsorge- und bearbeitungswürdige Unsicherheiten zu einigen, ergibt sich aus dem Umstand, dass sich in der Moderne nicht nur Teilsysteme, soziale Rollen und Positionen ausdifferenzieren, sondern auch politische Ideologien und Ideen der Gesellschaftsgestaltung. Seit „Sicherheit“ als eine gesellschaftlich relevante und politisch zu bearbeitende, weil politisch grundsätzlich bearbeitungsfähige Kategorie gilt, sind Ausmaß und Reichweite kollektiver Maßnahmen zur Erzielung von „Sicherheit“ Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Denn darüber, was Sicherheit genau bedeuten soll und wann sie erreicht ist, besteht in modernen Gesellschaften kein Konsens. Kollektive Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit sind umstritten, weil die Sicherheitsvorstellungen und Sicherungserwartungen selbst sozial ungleich verteilt und umstritten sind. Man kann diesen Konsensmangel individualpsychologisch mit unterschiedlichen Risikotoleranzen erklären (so Kaufmann 1973; Dworkin 2011: S. 92 ff.) oder mit strukturell ungleich verteilten Risikolagen (wobei vor allem unterschiedliche Sicherheitsbedarfe thematisiert werden, die sich aus dem gesellschaftlichen Grundgegensatz von Kapital und Arbeit ergeben). Beide Erklärungsansätze mögen je für sich genommen unterkomplex sein. Die Schlussfolgerung aber, zu der sie kommen, ist unzweifelhaft: Sicherheit wird zum – politischen – Problem.

Unter den Bedingungen einer modernen, als gestaltbar angesehenen Gesellschaft wird der Begriff „Sicherheit“ nachgerade zwangsläufig politisiert. Er ist, da er sich in politischen Auseinandersetzungen für Instrumentalisierungen anbietet, ein in den Sozialwissenschaften sogenannter leerer Signifikant, ein Begriffscontainer für Deutungskonkurrenzen (Conze 2012). Er ist ein ausnahmslos positiv konnotierter Hochwertbegriff, aber sein Inhalt ist – wie gesehen – hochgradig unbestimmt (Dieckmann 1980). Er ist individuell und kollektiv interpretationsoffen; er gibt subjektive, situativ wandlungsfähige Wahrnehmungen von Sicherheitsbedürfnissen und -möglichkeiten wieder. Für eine detaillierte objektive und vor allem für eine allseits in der Gesellschaft geteilte Beschreibung eines erreichten dauerhaften Zustands ist er damit ungeeignet. Sicherheit ist ein angestrebter, aber potenziell unerreichbarer Zustand. Das macht den Begriff im politischen Diskurs keineswegs unbrauchbar. Im Gegenteil, als normative Zielfolie stellt er Legitimationsargumente für politisches Handeln (oder Fordern) zur Verfügung (Bonß 1997): Sicherheit als Versprechen der Moderne.

Kapitel 1: Unsicherheit als Problem

Deutlich werden damit aber zugleich zwei Mechanismen, angesichts derer die Auffassung von Sicherheit als *Zustand* fragwürdig werden muss. Einerseits ist Sicherheit dynamisch. Schon die Alltagsbeobachtung (Stichwort: Verlustangst) zeigt ja, „daß Menschen, denen es wirtschaftlich immer besser geht, nach immer mehr Sicherheit verlangen“ (Kaufmann 1973: S. 15). Vor dem Hintergrund unablässiger gesellschaftlicher, vor allem wirtschaftlicher Dynamik und Diskontinuität in der Moderne und angesichts individueller Unwägbarkeiten im individuellen Lebensverlauf muss auch Sicherheit zwangsläufig einen dynamischen Charakter haben. Andererseits ist Sicherheit im Allgemeinen und Statussicherheit im Besonderen ein relationales Gut. „Der Mensch ist ein Unterschiedswesen“ (Simmel 1989 [1890]: S. 137) und der individuelle Sicherheitsbedarf ist das Ergebnis eines Vergleichs: nicht das bereits erreichte oder sozial zugesagte absolute Sicherheitsniveau ist Grundlage des individuellen Sicherheitsbedarfes, sondern der relative Unterschied zum Sicherheitsniveau relevanter, in der Regel: bessergestellter Anderer. Da sozialer Status selbst ja keine absolute Größe, sondern Ausdruck einer gesellschaftlichen Relation, gleichsam eine soziale Entfernungsangabe ist, muss zwangsläufig auch Statussicherheit eine relationale Konstruktion sein. Aus dem ständigen gegenläufigen Bemühen um Verringerung und Vergrößerung sozialer Abstände ergibt sich ein Wechselspiel konvergierender und divergierender Sicherheitsniveaus. Das Versprechen der Sicherheit wird niemals vollkommen eingelöst; es kann niemals vollkommen eingelöst werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es für analytische Zwecke nicht angemessen, Sicherheit als einen stabilen Zustand zu begreifen. Besser als im (normativ-politischen) Begriff der „sozialen Sicherheit“ kommt das dynamisch-relationale Element im Begriff der „sozialen Sicherung“ zum Tragen. Weder im politischen Diskurs noch in der analytischen Beschäftigung mit Sozialpolitik geht es um Sicherheit als Zustand. Es geht um Sicherung als Prozess.

Fragen zur Vertiefung und Diskussion

- Wodurch unterscheiden sich Unsicherheiten in vormodernen Gesellschaften von Unsicherheiten als Kennzeichen der Moderne?
- Welche „neuen“ Unsicherheiten entwickeln sich im Zuge der Durchsetzung moderner Gesellschaften?
- Was sind die praktischen Vorteile kollektiver Sicherungsarrangements gegenüber individueller Absicherung gegen Lebensrisiken?
- Was sind „normale Unsicherheiten“ – und wer legt das fest?

Literatur zur Einführung

- Beck, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Evers, Adalbert; Nowotny, Helga (Hg.) (1987): *Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gehlen, Arnold (1963): *Studien zur Anthropologie und Soziologie*. Neuwied: Luchterhand.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1973): *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. 2. Aufl. Stuttgart: Enke.

Weiterführende Literatur

- Baldwin, Peter (1990): *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state; 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, Ronald (2011): *Was ist Gleichheit?* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fehmel, Thilo (2014): *Autonomiegewinne als Bezugspunkt sozialer Theorie und Praxis*. In: Thilo Fehmel, Stephan Lessenich und Jenny Preunkert (Hg.): *Systemzwang und Akteurswissen. Theorie und Empirie von Autonomiegewinnen*. Frankfurt am Main: Campus, S. 9–23.
- Titmuss, Richard (1958): *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Tomasello, Michael (2010): *Warum wir kooperieren*. Berlin: Suhrkamp.