

DOI: 10.5771/0342-300X-2020-5-335

Grenzen der Solidarität?

Flüchtlingsmigration und nationaler Wohlfahrtsstaat

Gründet der moderne Wohlfahrtsstaat auf Vorstellungen gesellschaftlicher Solidarität, denen wiederum ein Gefühl von Zusammengehörigkeit und Gemeinsamkeit zugrunde liegt? Wenn ja, wo liegen dann die Grenzen der Solidarität? Mit der Flüchtlingsmigration der letzten Jahre haben Fragen wie diese dramatisch an Bedeutung gewonnen. Kritiker sind der Auffassung, dass die Zuwanderung die nationale Solidaritätsgrundlage des Sozialstaats gefährdet. Doch sind die Befunde der Forschung alles andere als eindeutig.

CORNELIUS TORP

Die internationale Flüchtlingsbewegung seit 2015 hat in Europa ein Problem ins Zentrum der politischen Debatte gerückt, das in der Politikwissenschaft üblicherweise als *new progressive's dilemma* bezeichnet wird (Kulin et al. 2016; Kymlicka 2015) – ein Terminus, der sich vielleicht am besten als „Dilemma der politischen Linken“ übersetzen lässt. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten, so die Vertreter der Dilemma-Theorie, seien auf Vorstellungen nationaler Solidarität aufgebaut, die ein hohes Maß an ethnischer und kultureller Homogenität voraussetzen. Massive Zuwanderung aus anderen Teilen der Welt und die mit ihr einhergehende Diversität hätten das Potenzial, jenes nationale Zusammengehörigkeitsgefühl zu unterminieren, ohne welches eine Politik der sozialstaatlichen Umverteilung die notwendige Unterstützung in der Bevölkerung verliere. Daher seien eine liberale Immigrationspolitik und ein großzügiger Wohlfahrtsstaat – beides zentrale politische Anliegen der Linken – nicht oder nur schwer miteinander zu vereinbaren.

Um die Frage, ob Immigration das gesellschaftliche Fundament des Sozialstaats untergräbt, soll es erst am Ende dieses Beitrags gehen (*Abschnitt 3*). Zunächst soll in zwei Schritten geklärt werden, inwiefern es überhaupt sinnvoll ist, dem Solidaritätsgedanken eine so zentrale Rolle für den Bestand des Wohlfahrtsstaats einzuräumen, wie das die Dilemma-Theorie implizit tut. Dabei wird zuerst der Versuch unternommen, den Zusammenhang von Solidarität und Sozialpolitik historisch und theoretisch

wenigstens ansatzweise auszuleuchten (1), bevor im konkreten Fall des deutschen Sozialstaats gezeigt werden soll, wo die Solidaritätsidee ihren institutionellen Niederschlag findet und in welcher Weise sie sich hier mit verschiedenen Ausprägungen eines anderen wichtigen sozialpolitischen Grundprinzips – der Gerechtigkeit – amalgamiert (2).

1 Solidarität und Wohlfahrtsstaat

Es ist durchaus nicht selbstverständlich, davon auszugehen, dass der moderne Wohlfahrtsstaat auf Vorstellungen gesellschaftlicher Solidarität basiert. Gegen eine solche Verbindung lassen sich insbesondere zwei Argumente vorbringen: Erstens ist auf die geringe Rolle verwiesen worden, welche die Solidaritätsidee vielfach im Rahmen der Gründungsgeschichte von Sozialstaaten gespielt hat. Das Deutsche Reich als sozialpolitisches Pionierland bildet hierfür ein gutes Beispiel. Die Bismarck'sche Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er Jahre lässt sich nur mit Mühen als Ausdruck eines neuen nationalen Solidaritätsgefühls interpretieren. Reichskanzler Otto von Bismarck ging es neben der Stärkung des neuen Zentralstaats (Tennstedt 1997) vielmehr ganz wesentlich darum, der immer stärker an Einfluss gewinnenden Arbeiterbewegung den

Wind aus den Segeln zu nehmen. Während er auf der einen Seite der aufstrebenden Sozialdemokratie mit der Repression des „Sozialistengesetzes“ entgegenrat, wollte er auf der anderen Seite – wenn auch mit geringem Erfolg – durch sozialpolitische Maßnahmen „in der großen Masse der Besitzlosen die konservative Gesinnung [...] erzeugen, welche das Gefühl der Pensionsberechtigung mit sich bringt“ (zit. n. Gall 1980, S. 605). Bei der Grundsteinlegung für den deutschen Sozialstaat standen mithin kalte Strategien des Machterhalts im Vordergrund, nicht die mitmenschliche Wärme des solidarischen Füreinander-Einstehens. Nicht viel anders sah es im Hinblick auf die Randständigkeit der Solidaritätsidee in der Debatte über Möglichkeiten der Armutsbekämpfung im Großbritannien des 19. Jahrhunderts aus. Hier bestimmten Begriffe wie *self-help*, *charity* und *welfare* das semantische Feld. Das aus dem Französischen entlehnte *solidarity* tauchte im sozialpolitischen Kontext erst nach der Wende zum 20. Jahrhundert auf und blieb auch dann zunächst marginal (Metz 1998, S. 180ff.).

Der zweite Einwand gegen eine Verknüpfung von Wohlfahrtsstaat und Solidaritätsideen setzt an der Akteurzentrierung an, die den meisten Solidaritätsbegriffen – bei all ihren Unterschieden im Einzelnen – gemeinsam ist. Üblicherweise wird Solidarität als individuelles Handeln im Sinne einer Hilfeleistung oder Unterstützung für andere definiert. Als konstitutiv gilt dabei zugleich die Wertorientierung an altruistischen Vorstellungen oder am Gemeinwohl als handlungsleitende Motivation. Häufig findet sich in Solidaritätsdefinitionen auch der Hinweis auf die Freiwilligkeit solidarischen Handelns und seine subjektive Wahrnehmung als ethische Pflicht (Beckert et al. 2004, S. 9; Kaufmann 2005, S. 322). Vor dem Hintergrund eines derart handlungstheoretisch fundierten Verständnisses von Solidarität lässt sich diese dann wirklich kaum als Grundlage des Sozialstaats begreifen. Typisch für den Wohlfahrtsstaat ist ja gerade der Rechtsanspruch auf Sozialleistungen, den der Einzelne besitzt, und nicht ihre freiwillige Gewährung aus einem Akt emotionaler Verbundenheit heraus. Handlungsleitend für den Beamten der Sozialbehörde sind Gesetze und behördliche Zweckrationalität, nicht altruistische Motive. Und auch die für die Hilfeleistung notwendigen Mittel werden nicht durch freiwillige Spenden, sondern durch Steuern und Abgaben mit Zwangscharakter aufgebracht (Bayertz 1998, S. 36ff.).

Doch lässt sich Solidarität auch anders und weniger ausschließlich auf die Intention des handelnden Individuums zugeschnitten definieren. Folgt man etwa einem unlängst von Ulf Tranow vorgelegten Vorschlag, wären analytisch zwei Ebenen zu unterscheiden, auf denen sich Solidarität manifestiert und die durch den Bezug auf Solidarnormen miteinander verbunden sind (Tranow 2012, 2013; vgl. den Beitrag von Lessenich et al. in diesem Heft). Auf der einen Seite wäre Solidarität dann auf der Akteursebene anzutreffen, wenn ein Individuum ein unterstützendes oder helfendes Handeln anderen gegenüber an den Tag

legt und dazu durch eine „subjektiv akzeptierte Verpflichtung oder ein Wertideal“ (Thome 1998, S. 219) motiviert wird. Wichtig ist dabei einerseits, dass es tatsächlich um aktives Handeln und nicht nur um die Äußerung von Mitgefühl geht, andererseits die Bindung an die Solidarnorm als Handlungsantrieb, die empirisch besonders deutlich hervortritt, wenn die Handlung der rein egoistischen Verfolgung des Eigeninteresses nach Maßgabe eines *Rational-choice*-Modells zuwiderläuft. Auf der anderen Seite manifestiert sich Solidarität auf der Ebene sozialer Systeme – von der Familie bis zur Gesamtgesellschaft – darin, dass bestimmte Solidarnormen weithin oder vollständig Geltung besitzen, definiert sich also dadurch, dass die beteiligten Akteure ihr Handeln mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit an ihnen ausrichten. Die Orientierung des handelnden Individuums an der Solidarnorm muss dabei nicht zwangsläufig auf intrinsischen Motiven, sondern kann ebenso auf Zwang bzw. der Erwartung negativer Sanktionen beruhen.

Auf der Grundlage einer solchen Definition von Solidarität lässt sich dann durchaus behaupten, dass der Wohlfahrtsstaat die – auf der systemischen Ebene angesiedelte – „moderne kollektive Institutionalisierung der Solidarität“ darstellt (Prisching 2003, S. 179). Sozialstaatliche Sicherungssysteme sind als „institutionalisierte Solidarität“ nicht darauf angewiesen, dass jeder einzelne Steuerbürger oder Sozialamtsmitarbeiter eigenmotiviert aus solidarischer Überzeugung handelt; in der Regel ist die Geltung der sozialpolitischen Solidarnorm durch staatliche Zwangsabgaben und rechtliche Vorschriften abgesichert. Ob ein gegebenes wohlfahrtsstaatliches Arrangement in einer Demokratie mit regelmäßigen Wahlen allerdings auf Dauer Bestand haben kann, ohne über ein bestimmtes Ausmaß der Solidarnormbindung auf der Akteursebene, also den weitverbreiteten Glauben der Bürger an seine Legitimität, zu verfügen, kann mit guten Gründen bezweifelt werden.

Der zweite Einwand gegen die sozialpolitische Bedeutung der Solidarität, ihre angebliche Abwesenheit beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme, steht bei genauerer Betrachtung ebenfalls auf schwachen Füßen. Das lässt sich an der Geschichte der Sozialpolitik in den beiden angeführten Beispillländern zeigen. So gibt es wohl wenige historische Fälle, in denen die Solidaritätsidee als handlungsleitendes Motiv so deutlich zutage tritt wie beim Lastenausgleich in der jungen Bundesrepublik Deutschland seit 1952. Nachdem die Kriegsopfersversorgung mit dem Bundesversorgungsgesetz von 1950 auf den Weg gebracht worden war, machte sich die bundesdeutsche Politik in einer parteiübergreifenden Kraftanstrengung daran, die Vertriebenen und Kriegssachgeschädigten für einen Teil ihrer Vermögensverluste zu entschädigen und ihre materielle Notlage durch Unterstützungsleistungen zu lindern (Wehler 2008, S. 258ff.; Hughes 1999). Bewerkstelligt wurde das durch eine umfangreiche Umverteilung zugunsten der Geschädigten, finanziert durch eine Sonderabgabe

auf die verbliebenen westdeutschen Vermögen. Dass dies weithin klaglos akzeptiert wurde und auf diese Weise der hochexplosive soziale Sprengsatz einer mehrere Millionen zählenden Gruppe von Deposierten entschärft werden konnte, lässt sich nur durch die Legitimitätsspendende Kraft erklären, welche vom Gedanken der nationalen Solidarität angesichts eines verlorenen Krieges ausging.

Ebenso wie in Deutschland war es auch in Großbritannien der Zweite Weltkrieg, der ein neues Gefühl nationaler Einheit und Solidarität entstehen ließ, ohne das der Aufbau eines modernen Wohlfahrtsstaats auf der Grundlage des bereits in der Kriegszeit vorgelegten Beveridge-Plans undenkbar gewesen wäre (Torp 2015, S. 29ff.). Besonders die Erfahrungen der Jahre 1940 bis 1942 von Dünkirchen bis zu den deutschen Bombenangriffen des *Blitz* – daran lassen die Aussagen der von der Beveridge-Kommission angehörten Vertreter unterschiedlichster Organisationen und gesellschaftlicher Gruppen kaum einen Zweifel – scheinen ein bisher unbekanntes und schichtenübergreifendes Gefühlssyndrom von existentieller Bedrohung und Opferbereitschaft, von menschlicher Nähe und nationaler Zusammengehörigkeit erzeugt zu haben, auf dem die Sozialreformer der unmittelbaren Nachkriegszeit aufbauen konnten. In gewisser Weise verlängerte der 1946 ins Leben tretende britische Wohlfahrtsstaat in seinem universalistischen Zuschnitt das angesichts der existentiellen Gefahren des Krieges entwickelte nationale Solidaritätsgefühl in die institutionalisierte allgemeine Absicherung vor den Alltagsrisiken in der Nachkriegszeit.

Die Frage nach den solidarischen Wurzeln des Sozialstaats lenkt den Blick auf seine normativen Grundlagen. Bislang muss nicht nur der Aspekt der Solidarität, sondern das normative Fundament des Wohlfahrtsstaats insgesamt als unterbelichtet gelten. Die politik- und sozialwissenschaftlich dominierte Wohlfahrtsstaatsforschung begreift ihr Untersuchungsobjekt in erster Linie als das Produkt funktionaler Erfordernisse oder als das Ergebnis von Interessenkämpfen und institutionellen Eigendynamiken. Dagegen richtet sich erst seit wenigen Jahren und bisher nur in Ansätzen das Augenmerk auf die normativen Grundlagen von Sozialpolitik (Lessenich 2003; Manow 2008; Torp 2015). Dabei ist davon auszugehen, dass die gesellschaftlich und politisch vorherrschenden Wertideen und Einstellungen üblicherweise einen wesentlichen Einfluss auf die Einrichtung und die Ausformung sozialstaatlicher Institutionen ausüben. Auch ist zu erwarten, dass ein überkommenes wohlfahrtsstaatliches Arrangement auf die Dauer keinen Bestand haben wird, wenn sich auf der Ebene der sozialpolitisch relevanten Normen ein grundlegender Wandel ereignet hat. Umgekehrt gilt freilich auch, dass einmal vorhandene sozialstaatliche Institutionen ihrerseits die Ansichten, Erwartungen und Wertvorstellungen der in ihnen lebenden Menschen tiefgreifend prägen.

2 Solidarität und Gerechtigkeit im deutschen Sozialstaat

Was bedeutet aber „solidarisch sein“ im Wohlfahrtsstaat konkret? Und vor allem: Wem gegenüber besteht eine Verpflichtung zur Solidarität und wem gegenüber nicht? Will man den Solidaritätsbegriff einigermaßen trennscharf gebrauchen, empfiehlt es sich, ihn nicht universalistisch zu fassen. Solidarität ist eine partikulare Norm. Sie bezieht sich in der Regel auf eine spezifische Gruppe von Personen, die über eine Gemeinsamkeit verfügen: eine politische Überzeugung, einen Beruf, die Nationalität – wie sehr auch immer es sich dabei um eine soziale Konstruktion handelt, spielt keine Rolle (Bayertz 1998, S. 15ff.). Der Inklusionswirkung entspricht dabei zwangsläufig immer eine exklusive Dimension: Jenen gegenüber, die nicht zur Gemeinschaft gehören, besteht keine Solidaritätsverpflichtung. Schon Richard Rorty (1992, S. 308) hat darauf hingewiesen, dass „unser Solidaritätsgefühl am stärksten ist, wenn die, mit denen wir uns solidarisch erklären, ‚zu uns‘ gehören und ‚wir‘ etwas enger Begrenztes als die Menschenrasse ist“. „Solidarität“ unterscheidet sich daher von einem unspezifischen Altruismus oder allgemeiner Menschenliebe. Die Vorstellung einer „Solidarität“ mit Tieren oder Pflanzen ist mit dem hier favorisierten Begriffsverständnis ohnehin nicht vereinbar.

Frage man nach der partikularen Bezugsgröße der Solidarität im modernen deutschen Wohlfahrtsstaat, rücken – ganz auf der Linie der These vom *progressive's dilemma* – fast automatisch der Nationalstaat und der zugehörige Verband der Staatsbürger in den Fokus. Dafür spricht auf den ersten Blick auch die Tatsache, dass die deutsche Staatsnation und der Sozialstaat am Ende des 19. Jahrhunderts weitgehend im Gleichschritt entstanden sind. Die Einführung der Krankenversicherung von 1883, der Unfallversicherung von 1884 und das „Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ von 1889 bildeten die Grundbausteine des deutschen Sozialstaats, der in den folgenden Jahrzehnten schrittweise ausgebaut wurde. Zur gleichen Zeit vollzog sich im 1871 gegründeten Deutschen Reich ein Prozess des *nation building*, der – vorangetrieben durch Schule, Wehrpflicht, Verbände und andere Instanzen der politischen Sozialisation sowie mit Hilfe einer neuen Welt politischer Symbole – überhaupt erst eine Reichsnation erschuf, wo es früher nur Lipper, Württemberger, Hessen oder Ostpreußen gegeben hatte. Doch greift eine Sichtweise, die angesichts der Gleichzeitigkeit ihrer Herausbildung von einer Deckungsgleichheit von sozialstaatlicher Solidargemeinschaft und Staatsnation ausgeht, zu kurz, weil sie übersieht, dass sich die partikulare Referenzgröße des deutschen Sozialstaats sowohl historisch gewandelt hat als auch in der Gegenwart uneinheitlich gestaltet. Zugleich zeigt der Blick auf die Architektur der sozialen Sicherungssysteme, dass die

Konzentration auf die in sie eingelassenen Vorstellungen von Solidarität allein nicht ausreicht, um ihr normatives Fundament in angemessener Weise zu erhellen. Erst die Berücksichtigung der in den sozialstaatlichen Systemen institutionell verfestigten Gerechtigkeitsprinzipien und ihres Ineinandergreifens mit den unterschiedlich zugeschnittenen Solidaritätsverpflichtungen spannt ein Koordinatensystem auf, das der Komplexität der normativen Grundlage des deutschen Sozialstaats einigermaßen gerecht wird.

Will man die Amalgame von Solidaritätsbezügen und Gerechtigkeitsprinzipien im deutschen Wohlfahrtsstaat in ihrer Heterogenität erfassen und konzentriert sich dabei auf seine wichtigsten Pfeiler – die Absicherung im Falle von Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Armut – empfiehlt es sich in einem ersten Schritt, zwischen Sozialversicherung und steuerlich finanziert staatlicher Hilfe zu unterscheiden. Beginnt man mit der Sozialversicherung, der die Sicherung gegen die ersten drei genannten Risiken zuzurechnen ist, gilt es zunächst festzustellen, dass in ihr nicht die Staatsbürgernation als Solidargemeinschaft fungiert, sondern sie an den Arbeitnehmerstatus anknüpft: Mitglieder in der Sozialversicherung sind all jene, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen und zusammen mit ihrem Arbeitgeber Beiträge entrichten. Sodann lassen sich im Hinblick auf den Zuschnitt der Solidargemeinschaft in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung zwei historische Trends konstatieren. Der erste ist die kontinuierliche Ausweitung des Versichertenkreises. Erstreckte sich beispielsweise die gesetzliche Krankenversicherung bei ihrem Inkrafttreten 1884 fast ausschließlich auf Arbeiter in Gewerbebetrieben, kamen danach in relativ rascher Folge immer neue Gruppen hinzu: Arbeiter des Transportgewerbes und der Reichs- und Staatsbetriebe, die Handlungshelfen und schließlich 1914 Dienstboten, unständig Beschäftigte und die Arbeiter in der Land- und Forstwirtschaft (Tennstedt 1981, S. 165ff.; Huerkamp 1985, S. 194ff.). Seit 1911 unterlagen auch die Angestellten der Versicherungspflicht.

Eng verwandt mit dieser Ausdehnung der gesetzlich versicherten Berufsgruppen, die sich in ähnlicher Weise auch für die Rentenversicherung nachzeichnen lässt, war eine zweite Inklusionsdynamik, welche die Solidargemeinschaft über den Bereich der unmittelbar versicherten Beitragszahler hinaus erweiterte. Dabei wurde die Personengruppe, auf welche die Versichertensolidarität ausgeweitet wurde, systemspezifisch unterschiedlich gestaltet. In der Krankenversicherung existierte schon kurz nach ihrer Einführung die Möglichkeit der Familienversicherung, von der bereits 1900 ungefähr die Hälfte der pflichtversicherten Arbeiter profitierten (Frerich/Frey 1996, S. 108). Die zweite große Gruppe von Nicht-Arbeitnehmern, auf die das Solidaritätsprinzip der Krankenversicherung ausgedehnt wurde, waren die Rentner, für die die Nationalsozialisten 1941 die zunächst durch Pauschalbeträge der Rentenversicherung gespeiste „Kranken-

versicherung der Rentner“ einführten (Schmähl 2001, S. 412). Im Falle der Rentenversicherung vollzog sich der entscheidende Schritt zur Solidaritätsexpansion über den Kreis der Beitragszahler hinaus 1911 mit der Einführung der Hinterbliebenenrente, die zunächst allerdings nur auf äußerst niedrigem Niveau und bei Invalidität der Witwe gezahlt wurde und erst 1957 ihre im Wesentlichen bis heute gültige Ausgestaltung erhielt (Schmidt 2005, S. 38). Die beiden Inklusionsdynamiken, die sich sowohl bei der Kranken- als auch bei der Rentenversicherung, weniger dagegen bei der erst 1927 (bereits mit großem Versicherungskreis) eingeführten Arbeitslosenversicherung finden, haben gemeinsam dazu beigetragen, die Solidargemeinschaft der Sozialversicherten beträchtlich zu vergrößern. Erfasste etwa die gesetzliche Krankenversicherung 1885 nur 10 % der Bevölkerung, waren es 1913 bereits 21,8 %, 1949 schon 72 % und 1959 dann sogar 85 % (ebd., S. 34; Tennstedt 1976, S. 422).

Der Solidaritätsgedanke verband und verbindet sich in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung mit unterschiedlichen Gerechtigkeitsprinzipien im Hinblick auf die Leistungsgewährung (Torp 2010). Im Falle der Krankenversicherung orientiert sich die Behandlung – das ist jedenfalls die regulative Idee – ausschließlich am medizinischen Bedarf, d.h. an der zugrunde liegenden Erkrankung. Da die Kassenbeiträge zugleich proportional mit dem Einkommen steigen, ist die Krankenversicherung durch sich in mehrfacher Weise überlagernde redistributive Effekte gekennzeichnet: von Beziehern hoher Einkommen zu Geringverdiennern, von Gesunden zu Kranken, von Jungen zu Alten und von Alleinstehenden zu beitragsneutral mitversicherten Familien. Diese Umverteilungswirkungen stellen allerdings kein intendiertes Ziel dar, sondern werden lediglich als „Mittel zum Zweck“ billigend in Kauf genommen (Ullrich 2004, S. 73f.).

Völlig anders gestaltet sich das Zusammenspiel von Solidarprinzip und dominanter Gerechtigkeitsmaxime im Falle der Renten- und Arbeitslosenversicherung. Während die Finanzierung genau wie bei der Krankenversicherung auch hier durch einkommensproportionale Beiträge erfolgt, ist der für die Leistungserbringung maßgebliche Gerechtigkeitsgrundsatz die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Sowohl die Rente als auch das Arbeitslosengeld richteten sich in ihrer Höhe grundsätzlich nach den zuvor eingezahlten Beiträgen. In besonders deutlich ausgeprägter Form findet sich dieser Zusammenhang im bundesdeutschen Alterssicherungssystem, das durch die Adenauer'sche Rentenreform von 1957 eine grundlegende und im Wesentlichen bis heute gültige Neugestaltung erlebte. Anders als in der Arbeitslosenversicherung werden Beiträge hier nicht nur ihrer Höhe, sondern auch ihrer Dauer nach konsequent leistungssteigernd berücksichtigt. Zudem schaffte der Gesetzgeber 1957 den bis dahin existierenden Sockelbetrag ab, der eine rentennivellierende Wirkung gezeitigt hatte (Torp 2019, S. 5f.). Auf diese Weise sollte die im Arbeitsleben erreichte soziale Position möglichst rein

und unverfälscht in die Phase des Ruhestands überführt werden. Unumschränkt dominierte diese Norm der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz jedoch nie: Die Hinterbliebenenversicherung in der Rentenversicherung, Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung und die Berücksichtigung von Erziehungs- und anderen beitragsfreien Zeiten in beiden Fällen – all das sind Durchbrechungen des Grundprinzips, welche die Sicherungssysteme als Sozialversicherungen qualifizieren.

Ganz anders als bei den unterschiedlichen Zweigen der Sozialversicherung sah der Zuschnitt der Solidargemeinschaft bei der Fürsorge als dem Hauptinstrument im Kampf gegen die Armut aus. Traditionell lag die Verantwortung für die Unterstützung der Armen hauptsächlich bei den Kommunen. Interessanterweise änderte sich das auch nicht grundlegend, als 1871 der erste deutsche Nationalstaat entstand. Konsequent beschritten wurde der Weg zum Staatsbürgerverband als im Falle der Armut zuständiger Solidargemeinschaft und zugleich zum einklagbaren Recht auf Fürsorge eigentlich erst in der Weimarer Republik mit der Reichsversicherungsordnung über die Fürsorgepflicht von 1924; sein Ende markierte dann das Bundessozialhilfegesetz von 1961. Auch im Fall des modernen bundesdeutschen Systems der Armutskämpfung, das durch die Hartz-Reformen von 2003 noch einmal generalüberholt wurde, wäre es jedoch zu einfach, die Solidargemeinschaft vollständig mit dem Verband der deutschen Staatsbürger gleichzusetzen. Erstens nämlich zeigt der Grundsatz der Nachrangigkeit der Fürsorgeleistung gegenüber der Unterhaltsverpflichtung insbesondere von Eltern, Ehegatten und Lebenspartnern, dass die bei Armut primär zuständige Solidargemeinschaft weiterhin eigentlich die Familie ist. Zweitens und vor allem ist weder die Aufbringung der für die Fürsorgeleistungen erforderlichen finanziellen Mittel noch die Anspruchsberechtigung auf deutsche Staatsbürger begrenzt. Vielmehr besitzen in Deutschland wohnhafte Ausländer üblicherweise Anspruch auf Sozialleistungen.

Allerdings lässt sich diesbezüglich in den letzten Jahren eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen konstatieren; so gilt seit Ende 2016, dass EU-Migranten in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik von Sozialleistungen ausgeschlossen sind (Deutscher Bundestag 2018a, S. 5). Dennoch betrug der Anteil von Nicht-Deutschen unter den Hartz-IV-Beziehern nach Angaben der Bundesregierung 2017 ca. ein Drittel (Deutscher Bundestag 2018b). Die für die Fürsorge relevante Bezugsgruppe solidarischer Hilfeleistung ist mithin weniger die deutsche Nation als der Verband der in Deutschland lebenden Wohnbevölkerung. Der für die Höhe der Fürsorgeleistung ausschlaggebende Gerechtigkeitsgrundsatz ist das Bedarfsprinzip. Sozialhilfe und das 2005 eingeführte Arbeitslosengeld II (Hartz IV) sollen den Hilfsbedürftigen ein soziokulturelles Existenzminimum sichern, nachdem sie zuvor eine Bedürftigkeitsprüfung absolviert haben. Da für die Berechnung der Leistungshöhe pauschalierte

Regelsätze eine zentrale Rolle spielen, nimmt die Fürsorgeleistung dabei freilich eher den Charakter einer weitgehend standardisierten Sozialrente als den einer individualisierten Hilfe an.

3 Migration und Solidarität im Sozialstaat

Zurück zur Ausgangsfrage: Zerstört eine Zunahme der Immigration den Wohlfahrtsstaat, weil sie die ethnische und kulturelle Homogenität und mit ihr das nationale Solidaritätsgefühl unterminiert, ohne die der sozialstaatlichen Umverteilung die Legitimationsgrundlage fehlt? Müssen sich Linke und Liberale daher in Zukunft entscheiden, ob sie eine multikulturelle Gesellschaft befürworten oder ein hohes Maß an sozialpolitischer Redistribution fordern wollen? Oder lässt sich beides miteinander verbinden, ohne dass ihnen die Wähler in Massen weglaufen? Das sind die Fragen, die im Zentrum einer regen Debatte stehen, die seit einigen Jahren in den Politik- und Sozialwissenschaften geführt wird. Den Ausgangspunkt bildet dabei die Erfahrung der Vereinigten Staaten, deren im Vergleich zu Europa weniger ausgebauter Wohlfahrtsstaat häufig in eine kausale Verbindung mit ihrem höheren Niveau an ethnischer Diversität gebracht wird. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten – das war die These, an der sich die Kontroverse entzündete – seien auf lange Sicht gezwungen, sich den USA anzugeleichen, da aufgrund der wachsenden Immigration auch in ihnen keine ausreichende gesellschaftliche Solidarität zu generieren sei, um ein so umfangreiches Umverteilungsprogramm zu rechtfertigen wie zuvor (Alesina/Glaeser 2004; Soroka et al. 2006). Seither hat es nicht an Versuchen gefehlt, die These der zersetzenden Auswirkungen von Migration und ethnischer Diversität auf Solidarität und soziale Kohäsion auf der Grundlage empirischer Daten zu testen. Inzwischen existieren wenigstens ein halbes Tausend Beiträge zum Thema, die durch Metaanalysen erschlossen werden (van der Meer/Tolsma 2014; Banting/Kymlicka 2017, S. 12).

Trotz der ausufernden und immer noch weiter ansteigenden Flut von vorwiegend politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsbeiträgen ist die Frage danach, ob es das *progressive's dilemma* nun wirklich gibt, noch immer völlig ungeklärt. Regelmäßig kommen Forschungsüberblicke zu dem Ergebnis, dass ähnlich viele Studien einen negativen Effekt von Immigration und ethnischer Diversität auf gesellschaftliche Solidarität und Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat postulierten, wie andere das genaue Gegenteil behaupteten (Schaeffer 2014). Insgesamt muss man angesichts der zwar reichhaltigen, aber völlig disperaten Befunde zu dem Schluss gelangen, dass die Auseinandersetzung darüber, ob Immigration die solidarischen

Grundlagen des Sozialstaats untergräbt, sich derzeit in einer Pattsituation befindet (Stolle/Harell 2015, S.117).

Um zu verstehen, warum das so ist, hilft ein Blick auf das Forschungsdesign der meisten Beiträge zum Thema: Ganz überwiegend handelt es sich um quantitative Studien, in denen mithilfe statistischer Modelle der Einfluss bestimmter Kennziffern für Immigration und ethnische Heterogenität auf andere Größen eruiert wird, welche Solidarität und soziale Kohäsion messen sollen. Dabei wird üblicherweise auf international vergleichende Datensätze zurückgegriffen, die zahlreiche Wohlfahrtsstaaten umfassen. Für die überaus uneinheitliche Ergebnislage dürfte nun zum einen sicherlich verantwortlich sein, dass unterschiedliche Arbeiten auf verschiedene länderübergreifende Erhebungen – vom European Social Survey (ESS) (Mau/Burkhardt 2009; Reeskens/van Oorschot 2012) bis zum International Social Survey Program (ISSP) (Brady/Finnigan 2014) –, zum Teil aber auch auf nationale Surveys wie die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) (Schmidt-Catran/Spies 2016) zurückgreifen.

Noch weit größeren Einfluss dürfte zum anderen aber die ganz unterschiedliche Operationalisierung der relevanten Indikatoren ausüben. Das beginnt bereits bei den unabhängigen Variablen: Es macht einen Unterschied, ob hier auf Maßzahlen für die bestehende ethnische Diversität wie den Ausländeranteil oder auf Daten über das Ausmaß an Immigration zurückgegriffen wird, das selbst wiederum mal kurz-, mal langfristig, mal als Gesamtziffer, mal ohne EU-Migranten, mal nur bezogen auf bestimmte ethnische Gruppen in die Rechnung eingeht. Die Varianz bei den zu erklärenden Indikatoren ist mindestens genau so groß: Einige Studien fragen nach den Auswirkungen auf die Höhe der staatlichen Sozialausgaben, andere nach Konsequenzen für in der Bevölkerung verbreitete Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat allgemein, wieder andere fokussieren als Explanandum auf Umfrageergebnisse im Hinblick auf einzelne sozialpolitische Maßnahmen. Der Schluss liegt nahe, dass die Bestätigung oder Verneinung einer kausalen Beziehung von ethnischer Diversität und sozialstaatlicher Solidarität empfindlich vom Input, also der Wahl der Variablen, abhängt – nicht zuletzt auch deshalb, weil der festgestellte statistische Zusammenhang häufig nicht besonders ausgeprägt ist (Stichnoth/van der Straeten 2013).

Dieser alles andere als eindeutige Forschungsstand lädt zu drei abschließenden Bemerkungen ein: Erstens geben auch jene Studien, die eine klare Auswirkung von Zuwanderung bzw. ethnischer Diversität auf die Zustimmung zum Wohlfahrtsstaat konstatieren, wenig Aufschluss darüber, wie genau dieser kausale Nexus beschaffen ist. Warum und unter welchen Rahmenbedingungen Immigration zur Erosion bestimmter für den Sozialstaat wichtiger Vorstellungen von Zusammenghörigkeit führt – und unter welchen Umständen das nicht der Fall ist – bleibt weitgehend im Dunkeln. Der uneinheitliche Untersu-

chungsbefund und die beträchtlichen internationalen Differenzen deuten darauf hin, dass unterschiedliche politische Traditionen ebenso eine zentrale Rolle spielen wie die verschiedenartigen wohlfahrtsstaatlichen Systeme und der vielfältige migrationsgeschichtliche Hintergrund. Die Aussichtslosigkeit, durch quantitative Analyse großangelegter internationaler Datensätze zu einer Klärung der Ausgangsfrage zu gelangen, lässt die Hinwendung zu individuellen Fällen in ihrem historischen Gewordensein und mit ihren jeweils besonderen Bedingungen als vielversprechende Forschungsperspektive erscheinen. Es ist zu erwarten, dass dann auch die Bedeutung deutlicher hervortritt, welche politischen Eliten und Parteien, Diskursen und ökonomischen Verhältnissen dafür zukommt, ob und inwieweit sich eine Zunahme ethnischer Vielfalt in einem Wandel der Einstellungen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat niederschlägt.

Zweitens deutet alles darauf hin, dass es zu einfach und auf die Dauer wenig fruchtbar ist, nach einer kausalen Verkettung von wachsender Einwanderung einerseits und der Legitimität „des“ Wohlfahrtsstaats bzw. von sozialpolitischer Umverteilung im Allgemeinen andererseits zu fragen. Es ist vielmehr von zentraler Bedeutung, zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Subsystemen mit ihren jeweils eigenen Verteilungslogiken, Gerechtigkeitsprinzipien und ihren unterschiedlich zugeschnittenen Solidargemeinschaften zu unterscheiden. Es liegt nahe anzunehmen – und wird durch erste empirische Ergebnisse bestätigt (Soroka et al. 2016) –, dass die klassischen Zweige der Sozialversicherung aufgrund ihres starken Reziprozitätselementen (also der Abhängigkeit der Leistungen von vorausgehender Beitragszahlung) vergleichsweise unanfällig dafür sind, durch einen Zuwachs an ethnischer Diversität an Legitimität zu verlieren. Ganz anders sieht die Sache bei steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Fürsorgeleistungen aus. Seit geraumer Zeit gehört es zu den gut abgesicherten empirischen Ergebnissen der Wohlfahrtsstaatsforschung, dass es sich bei ihnen um jenen Bereich der Sozialpolitik handelt, der die geringste Unterstützung in der Bevölkerung besitzt (Coughlin 1980; Ullrich 2000).

Zugleich wird den Empfängern solcher Leistungen – und auch das ist ein europaweites Muster von hoher Stabilität – unter den Wohlfahrtsstaatsklienten regelmäßig das geringste Maß an *deservingness*, also Unterstützungswürdigkeit, im Vergleich zu Alten, Kranken, Behinderten etc. zugeschrieben. Darin spiegeln sich teils das Eigeninteresse der Befragten und die Tatsache wider, dass auf Reziprozität basierende Systeme moralisch weniger „anspruchsvoll“ sind, teils aber auch bestimmte kulturelle Zuschreibungen im Hinblick auf die Leistungsempfänger. Fatal könnte sich angesichts dessen nun auswirken, dass Immigranten in repräsentativen Meinungsumfragen – wiederum in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten – stets noch unter Armen und Arbeitslosen am Boden der *Deservingness*-Hierarchie rangieren (van Oorschot 2006). Sollten Immigran-

ten unter den Fürsorgebeziehern – wie das üblicherweise der Fall ist – überproportional vertreten sein, wäre zu erwarten, dass sich die geringe Akzeptanz bedürftigkeitsgeprüfter Hilfen und das geringe Ansehen von Zuwanderern gegenseitig verstärkten. Ebenso wie in den USA, wo eine rassistisch stereotypisierende Gleichsetzung von *welfare* und schwarzer Armut vorherrscht (Gilens 1999), bestünde die Gefahr, dass die Fürsorgeleistungen einen weiteren Legitimitätsverlust erleiden und die Immigranten zunehmend als „Schmarotzer“ gelten könnten, denen gegenüber es keine Solidaritätsverpflichtung gebe.

Drittens schließlich wäre zu hinterfragen, ob die ganze Debatte über die These vom *progressive's dilemma* das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und gesellschaftlicher Solidarität nicht zu einseitig auffasst. Praktisch alle Beiträge gehen wenigstens implizit davon aus, dass die Solidarität eine Ressource ist, von der der Wohlfahrtsstaat zehrt, die er aber nicht selbst hervorbringen kann – gewissermaßen ein Spezialfall des Böckenförde-Theorems, nach dem der „freiheitliche, säkularisierte Staat [...] von Voraussetzungen [lebt], die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 1991, S. 12). Aber trifft das tatsächlich zu? Gerade die bereits angeführten Beispiele der britischen und bundesdeutschen Sozialpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg deuten darauf hin, dass der Sozialstaat umgekehrt auch eine wichtige Rolle für die gesellschaftliche Integration und die Entstehung eines neuen nationalen Gemeinschaftsgefühls spielen kann. Und auch für die Anfänge der deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts gilt, dass hier Solidaritätsinseln in einer vertikal zerklüfteten und horizontal hochmobilen Gesellschaft geschaffen wurden, was nicht unerheblich zum Prozess des *nation building* beigetragen hat. Angesichts dieses Potenzials des Sozialstaats, gesellschaftlich integrierend zu wirken, erscheint es durchaus fraglich, ob politische Akteure klug handeln, wenn sie wohlfahrtschauvinistische Tendenzen dadurch zu konterkarieren versuchen, dass sie Migranten von bestimmten sozialpolitischen Leistungen ausschließen. Es ist gut möglich, dass damit diskursiv genau jenen konfrontativen Denkfiguren Vorschub geleistet wird, die eine klare Grenze zwischen Nation und Immigranten ziehen und denen man eigentlich den Wind aus den Segeln nehmen wollte. ■

- Gall, L.** (1980): Bismarck. Der weiße Revolutionär, Frankfurt a. M.
- Gilens, M.** (1999): Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Anti-poverty Policy, Chicago
- Huerkamp, C.** (1985): Der Aufstieg der Ärzte im 19. Jahrhundert. Vom gelehrten Stand zum professionellen Experten: Das Beispiel Preußens, Göttingen
- Hughes, M. L.** (1999): Shouldering the Burden of Defeat. West Germany and the Reconstruction of Social Justice, Chapel Hill
- Kaufmann, F.-X.** (2005): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 2. Aufl., Wiesbaden
- Kulin, J. / Eger, M. A. / Hjerm, M.** (2016): Immigration or Welfare? The Progressive's Dilemma Revisited, in: *Socius* 2, S. 1–15
- Kymlicka, W.** (2015): Solidarity in Diverse Societies: Beyond Neoliberal Multiculturalism and Welfare Chauvinism, in: *Comparative Migration Studies* 3 (17), S. 1–19
- Lessenich, S.** (Hrsg.) (2003): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt a. M. / New York
- Manow, P.** (2008): Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime, Frankfurt a. M. / New York
- Mau, S. / Burkhardt, C.** (2009): Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe, in: *Journal of European Social Policy* 19 (3), S. 213–229
- van der Meer, T. / Tolksma, J.** (2014): Ethnic Diversity and Its Effects on Social Cohesion, in: *Annual Review of Sociology* 40 (1), S. 459–478
- Metz, K. H.** (1998): Solidarität und Geschichte. Institution und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert, in: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a. M., S. 172–194
- van Oorschot, W.** (2006): Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States, in: *Journal of European Social Policy* 16 (1), S. 23–42
- Prisching, M.** (2003): Solidarität: Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens, in: Lessenich, S. (Hrsg.), a. a. O., S. 157–190
- Reeskens, T. / van Oorschot, W.** (2012): Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the Relation between General Welfare Redistribution Preferences and Welfare Chauvinism, in: *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2), S. 120–139
- Rorty, R.** (1992): Kontingenz, Ironie und Solidarität, Frankfurt a. M.
- Schaeffer, M.** (2014): Ethnic Diversity and Social Cohesion: Immigration, Ethnic Fractionalization and Potentials for Civic Action, Farnham
- Schmähl, W.** (2001): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1, Baden-Baden, S. 401–459
- Schmidt, M. G.** (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3. Aufl., Wiesbaden
- Schmidt-Catran, A. W. / Spies, D. C.** (2016): Immigration and Welfare Support in Germany, in: *American Sociological Review* 81 (2), S. 242–261
- Soroka, S. / Banting, K. / Johnston, R.** (2006): Immigration and Redistribution in a Global Era, in: Bardhan, P. / Bowles, S. / Wallerstein, M. (Hrsg.): Globalization and Egalitarian Redistribution, New York, S. 261–288
- Soroka, S. N. / Johnston, R. / Kevin, A. / Banting, K. / Kymlicka, W.** (2016): Migration and Welfare State Spending, in: *European Political Science Review* 8 (2), S. 173–194
- Stichnoth, H. / van der Straeten, K.** (2013): Ethnic Diversity, Public Spending, and Individual Support for the Welfare State: A Review of the Empirical Literature, in: *Journal of Economic Surveys* 27 (2), S. 364–389
- Stolle, D. / Harell, A.** (2015): The Consequences of Ethnic Diversity: Advancing the Debate, in: Koopmans, R. / Lancee, B. / Schaeffer, M. (Hrsg.): Social Cohesion and Immigration in Europe and North America: Mechanisms, Conditions, and Causality, London, S. 105–122
- Tennstedt, F.** (1976): Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Blohmke, M. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3: Sozialmedizin in der Praxis, Stuttgart, S. 385–492
- Tennstedt, F.** (1981): Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, Göttingen
- Tennstedt, F.** (1997): Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 43 (2), S. 88–101
- Thome, H.** (1998): Soziologie und Solidarität: Theoretische Perspektiven für die empirische Forschung, in: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a. M., S. 217–262
- Torp, C.** (2010): Gerechtigkeitsprinzipien in der Konstruktion sozialer Sicherung, in: Hockerts, H. G. / Süß, W. (Hrsg.): Soziale Ungleichheit im Sozialstaat. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich, München, S. 117–137
- Torp, C.** (2015): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute, Göttingen

LITERATUR

- Alesina, A. / Glaeser, E. L.** (2004): Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference, Oxford
- Banting, K. / Kymlicka, W.** (2017): Introduction: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies, in: Dies. (Hrsg.): The Strains of Commitment. The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies, Oxford, S. 1–58
- Bayertz, K.** (1998): Begriff und Problem der Solidarität, in: Ders. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt a. M., S. 11–53
- Beckert, J. / Eckert, J. / Kohli, M. / Streeck, W.** (2004): Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt a. M., S. 9–14
- Böckenförde, E.-W.** (1991): Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt a. M.
- Brady, D. / Finnigan, R.** (2014): Does Immigration Undermine Public Support for Social Policy?, in: *American Sociological Review* 79 (1), S. 17–42
- Coughlin, R. M.** (1980): Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes toward Taxes and Spending in Industrialized Societies, Berkeley
- Deutscher Bundestag** (2018a): Einzelfragen zu Sozialleistungen für Ausländer. Sachstand. Drucksache der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags WD 6 – 3000 – 057/18, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2018b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Jörg Schneider, Sebastian Münzenmaier und der Fraktion der AfD, BT-Drs. 19/1273, Berlin
- Frerich, J. / Frey, M.** (1996): Handbuch der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, 2. Aufl., München

- Torp, C.** (2019): Mindestsicherungselemente in der deutschen Alterssicherung von Bismarck bis Merkel, in: Deutsche Rentenversicherung 2/2019, S. 132–149
- Tranow, U.** (2012): Das Konzept der Solidarität. Handlungstheoretische Fundierung eines soziologischen Schlüsselbegriffs, Wiesbaden
- Tranow, U.** (2013): Solidarität: Vorschlag für eine soziologische Begriffsbestimmung, in: Analyse & Kritik 35 (2), S. 395–421
- Ullrich, C. G.** (2000): Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates: Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung, in: Soziale Welt 51 (2), S. 131–151
- Ullrich, C. G.** (2004): Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Liebig, S. / Lengfeld, H. / Mau, S. (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt a. M. / New York, S. 69–96
- Wehler, H.-U.** (2008): Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, München

AUTOR

CORNELIUS TORP, Prof. Dr., ist Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Deutsche und Europäische Geschichte, Geschichte des Wohlfahrtsstaats und der Globalisierung.

✉ cornelius.torp@uni-bremen.de.