

STUDIENKURS SOZIALE ARBEIT

Thilo Fehmel

# Sozialpolitik für die Soziale Arbeit

2. Auflage



**Nomos**

## **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 Querverweise.

Thilo Fehmel

# Sozialpolitik für die Soziale Arbeit

2., aktualisierte und erweiterte Auflage



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-8372-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2763-1 (ePDF)

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Sozialpolitik in pandemischen Zeiten – Vorwort zur 2. Auflage

Die erste Auflage dieses Buches Sozialpolitik für die Soziale Arbeit erschien im Herbst 2019. Zu dieser Zeit war nicht zu erahnen, wie sehr nur wenige Monate später ein Virus die Welt gefangen nehmen und wie langanhaltend der durch das Corona-Virus hervorgerufene soziale und politische Ausnahmezustand sein würde. Nicht nur in Deutschland und Europa, sondern nachgerade weltweit waren Gesellschaften gezwungen, auf Covid-19 zu reagieren. Eine Pandemie im Wortsinn überzog die Welt. Aber die Reaktionen darauf unterschieden und unterscheiden sich beträchtlich. Im sozialen Umgang und der politischen Bearbeitung der Covid-19-Krise offenbarten sich von Beginn an und bis heute, zwei Jahre nach Ausbruch der Pandemie, starke kulturelle und politische Unterschiede zwischen Nationen und politischen Systemen. Auch sozialpolitisch wurden sehr unterschiedliche Wege beschritten, um den mannigfaltigen Folgen der Covid-19-Krise Herr zu werden. Diese Unterschiede in der Reaktion auf Covid-19 lassen sich unter anderem mit generellen Unterschieden der nationalen Sozialpolitiken erklären: ihren jeweiligen Ausrichtungen und Zielen, Möglichkeiten und Ressourcen. Das zeigt: Auf vergleichsweise ähnliche soziale Probleme und Herausforderungen lässt sich sozialpolitisch auf sehr unterschiedliche Weise reagieren.

Der sozialpolitischen Herausforderungen durch die Covid-19-Krise waren in der Tat viele. Da waren zunächst die Herausforderungen der nationalen Gesundheitssysteme: die Überlastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern, die zunächst schwierige Versorgung mit Hygienematerial (Masken, Desinfektionsmittel etc.), die gerechte Verteilung eigens entwickelter und anfänglich sehr knapper Impfstoffe, die an vielen Stellen zutage tretenden Überforderungen der Behörden wie Gesundheitsämter bei der Kontaktnachverfolgung Infizierter usw. Da waren darüber hinaus die zahlreichen sozialen Auswirkungen, die das mehrfache „Herunterfahren“ des öffentlichen Lebens zur Folge hatte: Einkommensausfälle bei vielen Beschäftigten, Selbständigen und Gewerbetreibenden, Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit angesichts geschlossener Schulen und Kitas, Kontaktverbote für Angehörige von Bewohner\*innen in Pflegeheimen u.Ä. Auch für den engeren Bereich der Sozialen Arbeit als einem Teilgebiet sozialpolitischen Handelns hatte das Gebot sozialer Distanz tiefgreifende Konsequenzen: Wie kaum eine andere Berufsgruppe erbringen Sozialarbeitende personenbezogene soziale Dienstleistungen im engen Kontakt zu den Adressat\*innen ihrer Arbeit, was durch die Covid-19-bedingten Abstands- und Schließungsgebote massiv erschwert wurde. Man wird davon ausgehen müssen, dass dadurch viele Dienste der sozialen Betreuung, Beratung und Versorgung nicht in dem Maße bei Klientinnen und Klienten, bei Nutzerinnen und Nutzern ankamen, wie dies nötig und sinnvoll gewesen wäre. Mit zum Teil schwerwiegenden Folgen: So gehen etwa erste Untersuchungen von einem Anstieg innerfamiliärer Gewalt während der Lockdowns aus, die zudem von den Fachkräften in sozialen Einrichtungen und Ämtern schwerer und erst um vieles später wahrgenommen werden. Und in der Abwägung zwischen dem akut gewiss berechtigten Gesundheitsschutz von Risikogruppen einerseits und den langfristigen sozialen Folgen der Schließung von Einrichtungen (Pflegeheime, Kitas, Schulen, Freizeiteinrichtungen, soziale Dienste) für die davon

Betroffenen andererseits ist die Diskussion noch längst nicht abgeschlossen. Viele vulnerable Gruppen erfuhren und erfahren während der Pandemie besonderen Schutz, viele andere ebenfalls vulnerable Gruppen trugen und tragen die Last dieses Schutzes. Bei jeder einzelnen Maßnahme gilt es abzuwägen und entlang epidemiologischer, ökonomischer und ethischer Kriterien zu priorisieren. Auch das ist Sozialpolitik.

Richtet man den Blick auf Deutschland, dann zeigt sich, dass Covid-19 zu kurzzeitigen und teilweise durchaus sehr leistungsfähigen Reaktionen der Sozialpolitik, nicht jedoch zu grundlegendem, nachhaltigem sozialpolitischen Wandel geführt hat. Das kann mehrere Gründe haben: Entweder war das System sozialer Sicherung in Deutschland gut vorbereitet auf die Krise, konnte sich in und an der Krise bewähren und sah sich nicht genötigt, auf die Krise durch tiefgreifende strukturelle und institutionelle Anpassungen zu reagieren. Oder das sozialpolitische System und die es tragenden Akteure waren außerstande, über kurzzeitige Sonderpolitiken hinaus das sozialpolitische Instrumentarium im großen Stil an die aktuellen Krisenherausforderungen anzupassen, obwohl das nötig gewesen wäre. Die Wahrheit liegt wohl – wie so oft – in der Mitte. In der Covid-19-Pandemie offenbart der deutsche Sozialstaat sowohl seine Leistungsfähigkeit als auch seine Schwerfälligkeit. Beispiele, die beide Sichtweisen stützen, gibt es einige. Einerseits konnte etwa der akute Lohnausfall einer großen Zahl von Beschäftigten aufgrund der Schließung vieler Unternehmen mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes flächendeckend kompensiert werden – einem Instrument, das es in Deutschland seit vielen Jahrzehnten gibt und das sich zuletzt in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 sehr bewährt hatte. Einmalige Zuschläge oder vorübergehend erleichterte Zugänge zu Sozialtransferleistungen (z.B. Kindergeld, ALG2) dämpften die Covid-19-bedingten Belastungen der jeweils Leistungsberechtigten ebenfalls. Mit wirtschaftspolitisch strukturierten, aber sozialpolitisch motivierten Soforthilfen und Entlastungen wurden zahllose Unternehmen massiv unterstützt und ihr Untergang verhindert. Davon profitierten auch und nicht zuletzt die vielen sozialen Dienstleister, die pandemiebedingt ihre Arbeit einstellen und ihre Einrichtungen schließen mussten (SodeG). Alles in allem hat der Sozialstaat also schnell auf die Notsituation vieler Personen, Haushalte, Einrichtungen und Unternehmen reagiert – vor allem mit finanziellen Instrumenten. Dies zu können, spricht für die Leistungsfähigkeit des Systems sozialer Sicherung in Deutschland. Andererseits wurden viele andere soziale Gruppen von den Soforthilfen und Unterstützungsmaßnahmen nicht oder nicht angemessen erfasst; selbstständig Erwerbstätige etwa, zu deren Covid-19-bedingten Einkommensausfällen die bestehenden sozialstaatlichen Transferstrukturen nicht so recht passen; oder Menschen in besonders schwierigen Lebenssituationen, die auf Hilfsstrukturen angewiesen sind, durch die Schließung sozialer Einrichtungen jedoch nicht oder jedenfalls nicht gut versorgt und betreut werden konnten. Die Schließung nahezu aller Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen war für viele Familien ein massiver Stresstest, der kaum sozialpolitisch abgefedert wurde und vor allem zu Lasten erwerbstätiger Frauen und Mütter ging, die Berufstätigkeit und Familienarbeit nun eigenständig zu vereinbaren hatten. Dass die freien Träger der Wohlfahrtspflege, die nicht weniger bereitstellen als die grundlegende Architektur dienstleistungsorientierter Sozialpo-

litik, wegen genau dieser Funktion systemrelevant sind, erschloss sich nicht allen politischen Entscheidungsakteuren von Anfang an; oft musste dieser Status diskursiv errungen werden. Auch offenbart die Covid-19-Krise viele strukturelle Defizite. Das beginnt bei föderalismusbedingten Regelungsdifferenzen und Kompetenzzuordnungsschwierigkeiten in einer Situation, die wie kaum eine andere schnelles, klares und einheitliches gesetzgeberisches Handeln erfordert hätte; und endet nicht bei der Feststellung, dass viele sozialstaatliche Institutionen auf allen politischen Ebenen infrastrukturell wenig bis gar nicht auf die Krisenherausforderungen vorbereitet waren. Damit sind nicht nur die eher anekdotisch berichtete verbreitete Kommunikation der Gesundheitsämter per Fax gemeint oder die organisatorischen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Masken und der Vergabe von Impfterminen, sondern etwa auch eine dramatische personelle Unterbesetzung in vielen Sozialverwaltungen. Strukturell war der Sozialstaat (trotz seit Langem existierender entsprechender Notfallszenarien und Handlungsempfehlungen) nicht auf so etwas wie die Covid-19-Pandemie vorbereitet, und wenig spricht dafür, dass er bislang (anderthalb Jahre nach Ausbruch der Pandemie) strukturell etwas aus der Krise gelernt hat.

Wie leistungsfähig und zugleich schwerfällig die deutsche Sozialpolitik ist, ist Gegenstand dieses Buches. Es musste angesichts der Covid-19-Krise nicht umgeschrieben werden. Nur an einigen wenigen Stellen in dieser zweiten Auflage wird es nötig sein, explizit auf die Bedeutung von Covid-19 für die deutsche Sozialpolitik einzugehen. Ganz überwiegend aber gilt: In der deutschen Sozialpolitik herrscht *business as usual*, krisenbedingte Lern- und Anpassungseffekte sind sehr überschaubar, die Auswirkungen deutscher Sozialpolitik auf Gleichheits-, aber auch Ungleichheitsstrukturen bestehen nahezu unverändert fort, die Dominanz reaktiver gegenüber präventiver Sozialpolitiken bleibt ein Strukturmerkmal des deutschen Sozialstaates. Was das im Einzelnen heißt und woran das liegt, steht in diesem Buch.

Leipzig, im November 2021



# Inhalt

<b>Sozialpolitik in pandemischen Zeiten – Vorwort zur 2. Auflage</b>	5
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	13
<b>Tabellenverzeichnis</b>	14
<b>Einleitung: Soziale Arbeit als Sozialpolitik an der Basis</b>	15
<b>Kapitel 1: Unsicherheit als Problem</b>	19
1.1 Unsicherheit als Urgrund menschlicher Sozialität	19
1.2 Unsicherheit als Phänomen der Moderne	20
<b>Kapitel 2: Was ist das Soziale an Sozialer Sicherung? Was ist das Politische an Sozialpolitik?</b>	31
2.1 Sicherung, Anerkennung, Umverteilung	31
2.2 Das dreifache Fundament der Sozialpolitik	32
2.2.1 Zugehörigkeit und die Reichweite der Umverteilung	32
2.2.2 Bedürfnisse und der Modus der Umverteilung	34
2.2.3 Arenen der Wohlfahrtsproduktion und Umverteilung	36
2.2.4 Staatliche Regulierung der Umverteilung	42
2.3 Zusammenfassung	44
<b>Kapitel 3: Was ist – und welche Rolle spielt – der Sozialstaat?</b>	47
3.1 Soziale Rechte als Grundlage von Sozialpolitik	49
Exkurs: Konzeptionen von Gleichheit	51
3.2 Funktionalistische Ansätze	54
3.3 Kulturalistische Theoreme	57
3.4 Institutionalistische Theoreme	58
3.5 Konflikttheoretische Ansätze	61
3.6 Kombination der Ansätze	65
3.7 Sozialstaatstheorie und Soziale Arbeit	68
<b>Kapitel 4: Eine kurze Geschichte des Systems sozialer Sicherung in Deutschland</b>	71
4.1 Konstitution sozialstaatlicher Strukturen	72
4.2 Konsolidierung des deutschen Sozialstaates	75
4.3 Rekonstruktion und Ausbau des Sozialstaates	81
4.4 Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungen	82
4.5 Multiple sozialstaatliche Integration	85
4.6 Zusammenfassung	89

<b>Kapitel 5: Wie wirkt und was leistet der deutsche Sozialstaat?</b>	<b>93</b>
5.1 Wie leistungsfähig ist der deutsche Sozialstaat?	93
5.1.1 Umverteilung	93
5.1.2 Bekämpfung von Armut	95
5.1.3 Reduzierung von Ungleichheit	97
5.2 Was bewirkt Sozialpolitik?	101
5.2.1 Unintendierte Wirkungen	101
5.2.2 Intendierte Wirkungen	102
5.3 Fazit: Sozialpolitik als Form der Vergesellschaftung	104
<b>Kapitel 6: Die Struktur des deutschen Systems sozialer Sicherung</b>	<b>107</b>
6.1 Grundprinzipien des deutschen Sozialstaates	107
6.2 Prinzip Sozialversicherung (Soziale Vorsorge)	109
6.2.1 Allgemeine Funktionsprinzipien von Versicherungen	109
6.2.2 Spezifische Funktionsprinzipien von Sozialversicherungen	110
6.2.3 Gesetzliche Krankenversicherung	114
6.2.4 Gesetzliche Unfallversicherung	118
6.2.5 Gesetzliche Rentenversicherung	118
6.2.6 Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung	122
6.2.7 Gesetzliche Pflegeversicherung	125
6.2.8 Soziale Arbeit und die fünf Säulen der Sozialversicherung	130
6.2.9 Lohnarbeitszentrierte Sozialversicherungspolitik	134
6.3 Prinzip Versorgung (Soziale Entschädigung)	138
6.4. Soziale Hilfen und Soziale Förderung	139
6.4.1 Grundsatz Bedürftigkeitsprüfung	139
6.4.2 Armut als Erscheinungsform sozialer Ungleichheit	140
6.4.3 Exklusion als Erscheinungsform sozialer Ungleichheit	142
6.4.4 Soziale Hilfen	143
6.4.5 Soziale Förderung	155
Exkurs: Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) – eine kritische Würdigung	160
6.5 Vergleichende Bewertung	169
<b>Kapitel 7: Wohlfahrtspluralismus und Wohlfahrtskorporatismus</b>	<b>173</b>
7.1 Die Trägerlandschaft der bundesdeutschen Sozialpolitik	173
7.2 Wohlfahrtskorporatismus in der deutschen Sozialpolitik	176
Exkurs: Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland	178
7.3 Kontinuität und Wandel des deutschen Wohlfahrtspluralismus	182
7.4 Die Erbringung sozialer Dienstleistungen zwischen Professionalität und „Ehrenamt“	187

---

<b>Kapitel 8: Kommunale Sozialpolitik im sozialpolitischen Mehrebenensystem</b>	193
8.1 Der Raumbezug der Sozialpolitik	193
8.2 Sozialpolitik auf der kommunalen Ebene	195
8.3 Finanzierungsfragen kommunaler Sozialpolitik	200
8.4 Kommunale Reaktionen auf die Bedeutungszunahme kommunaler Sozialpolitik	203
<b>Kapitel 9: Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit</b>	209
9.1 Wechselbeziehungen zwischen Funktionssystemen	209
9.2 Soziale Arbeit zwischen Befähigung und sozialer Kontrolle	214
9.3 Die Mandate der Sozialen Arbeit	215
9.4 Das (sozial-) politische Mandat der Sozialen Arbeit	217
<b>Literatur</b>	221
<b>Stichwortverzeichnis</b>	235
<b>Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS SOZIALE ARBEIT</b>	239



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wohlfahrtsdreieck und Integrationsarenen	37
Abbildung 2:	Theorien und Theoreme zur Erklärung nationaler Sozialstaatlichkeit	67
Abbildung 3:	Hoffnung und Scheitern der Arbeitslosenversicherung 1927ff.	79
Abbildung 4:	Ermittlung der Sozialleistungsquote als Leistungsmaß des Sozialstaates	93
Abbildung 5:	Sozialleistungsquote, Werte für Deutschland, 2019	93
Abbildung 6:	Sozialleistungsquote Deutschland im Zeitverlauf	94
Abbildung 7:	Brutto-Sozialleistungsquoten im europäischen Vergleich	95
Abbildung 8:	Armutsgefährdungsquoten ausgewählter Altersgruppen, 2019	96
Abbildung 9:	Ermittlung des Gini-Koeffizienten als Ungleichheitsmaß	99
Abbildung 10:	Gini-Koeffizienten vor und nach Staatsintervention im internationalen Vergleich	100
Abbildung 11:	Sicherungsprinzipien des deutschen Sozialstaates	108
Abbildung 12:	Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung	113
Abbildung 13:	unterschiedliche Szenarien zur Entwicklung der Anteile „aktiver“ und „inaktiver“ Bevölkerung	121
Abbildung 14:	Anspruchsprüfung und Zuständigkeitsklärung für die Gewährung von Grundsicherungsleistungen	143
Abbildung 15:	SGB II – Systematik	145
Abbildung 16:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen in Deutschland	165
Abbildung 17:	Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	174
Abbildung 18:	Sozialpolitik im politischen Mehrebenensystem	197
Abbildung 19:	Kommunale Pro-Kopf-Sozialausgaben 1991 bis 2016	202

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Leistungsübersicht gesetzliche Pflegeversicherung (Stand: 1/2022)	128
Tabelle 2:	Übersicht über wesentliche Merkmale der Sozialversicherungen	132
Tabelle 3:	Übersicht Regelbedarfsstufen (RBSt), monatliche Zahlbeträge, Entwicklung	148
Tabelle 4:	KdU-Richtwerte (Beispiel Erfurt)	149
Tabelle 5:	beteiligte Rechtskreise und Träger der Sozialleistungen für Menschen mit Behinderungen	163
Tabelle 6:	Sicherungsprinzipien des deutschen Sozialstaates	169
Tabelle 7:	Kommunale Sozialausgaben nach Bereichen	201

## Einleitung: Soziale Arbeit als Sozialpolitik an der Basis

### Zusammenfassung

Diese Einleitung enthält ein kurzes Plädoyer, warum sich Studierende wie Fachkräfte der Sozialen Arbeit mit Fragen der Sozialpolitik beschäftigen sollten, auch wenn – was nicht auszuschließen ist – die Beschäftigung mit den sozialen Grundlagen, inhaltlichen Ausrichtungen und strukturellen Charakteristika der Sozialpolitik Unbehagen auslöst. Zudem gibt diese Einleitung Auskunft über die Struktur des Buches.

Sozialarbeiter sind „Sozialpolitiker an der Basis“ (Witterstätter 1995, S. VIII).<sup>1</sup> Mit dieser starken Behauptung leitete Kurt Witterstätter schon vor etlichen Jahren (nämlich: 1984) die erste Auflage seiner Einführung in die Soziale Sicherung für Sozialarbeiter und Sozialpädagogen ein. Soziale Arbeit in all ihrer Vielfalt ist ein wichtiger Teil der Sozialpolitik. Fachkräfte der Sozialen Arbeit erbringen sozialpolitische Leistungen. Ganz überwiegend ist das, was sie als Fachkräfte tun, sozialgesetzlich geregelt und damit sozialpolitisch normiert. Sozialpolitik erschöpft sich keineswegs in der Gewährung von monetären Sozialtransfers und der Herstellung bestimmter Lebensbedingungen. Sozialpolitik schlägt sich zu einem großen Teil auch nieder in der Erbringung gesellschaftlich notwendiger, öffentlich finanzierter, professioneller sozialer Dienstleistungen. Und zu diesen Dienstleistungen gehören auch die Leistungen der Sozialen Arbeit. Die Handlungsfelder – und damit auch das Berufsbild – der Sozialen Arbeit sind durchgehend von rechtlichen und behördlichen Setzungen gerahmt. Das hat unumgänglich Einfluss auf die sozialarbeiterische Praxis.

Zum anderen haben gerade auch Sozialarbeitende die Position und damit die Möglichkeit, soziale Probleme und Lösungsbedarfe, mit denen sie in ihrer Tätigkeit tagtäglich in Berührung kommen, in „die Sozialpolitik“ zurückzumelden; ihr Feedback zur Praktikabilität und Angemessenheit sozialpolitischer Normen ist eine wichtige Quelle sozialpolitischer Entwicklung. Studierende der Sozialen Arbeit sollten sich deshalb, schon um ihre eigene (zukünftige) professionelle Position markieren zu können, selbst als sozialpolitische Akteure betrachten und mit den sozialpolitischen Strukturen und Institutionen vertraut machen. Einführungen in die Sozialpolitik und Auseinandersetzungen mit sozialpolitischen Fragen sind aus diesem Grund durchgehend Bestandteil der Curricula der Studiengänge Sozialer Arbeit.

In dieser Aufforderung steckt zugleich auch eine Herausforderung. Einem bekannten Diktum zufolge ist Soziale Arbeit eine Menschenrechtsprofession (Staub-Bernasconi 2003), beruht also auf grundlegenden Werten. Und selbst jene, die diesem Diktum nicht oder nicht vollumfänglich folgen mögen, kommen nicht umhin,

<sup>1</sup> Mitte der 1980er Jahre herrschte augenscheinlich noch ein recht unbefangener Umgang mit geschlechtersensibler Sprachanwendung. Im vorliegenden Fall ist das deshalb besonders bemerkenswert, weil nach wie vor die ganz überwiegende Mehrheit der Sozialarbeitenden und der Sozialen Arbeit Studierenden Frauen sind. Im vorliegenden Buch verwenden wir geschlechtsneutrale Beschreibungen – wo es passt. Wo nicht, nutzen wir unsystematisch mal das generische Femininum, mal das Maskulinum. Und überlassen es dem Leser/der Leserin/den Lesenden, einen Umgang damit zu finden.

Begründungen für Soziale Arbeit benennen zu müssen. Auch das sind letztlich Werte, wenn auch vielleicht welche, die quer zum Imperativ der Orientierung an den Menschenrechten stehen. Daraus ergibt sich: Soziale Arbeit ist wertfrei nicht möglich. In dem Maße, in dem Soziale Arbeit zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit, zur Verhinderung sozialer Ungleichheit und zur Abhilfe sozialer Probleme beitragen soll (Mennemann, Dummann 2016, S. 60), in dem Maße sind (werdende) Fachkräfte der Sozialen Arbeit darauf verwiesen, ihr eigenes Handeln mit geltenden Werten und Normen abzugleichen. Dabei ist sehr sorgsam zu unterscheiden zwischen den eigenen, handlungsleitenden Werten und Imperativen, den dominanten kulturprägenden Werten und Normen der Gesellschaft und den Werten und Normen, die den sozialpolitischen Strukturen und Institutionen zugrunde liegen. Selbstverständlich sind diese unterschiedlichen Wertebündel aufeinander bezogen, nicht zuletzt deshalb, weil die eigenen, individuellen Wertvorstellungen ja geprägt werden durch Prozesse der Sozialisation in einer umgebenden Gesellschaft; und auch, weil sozialpolitisches Handeln ja nicht dauerhaft losgelöst von gesellschaftlichen Grundvorstellungen möglich ist. Dennoch geschieht es vor allem den Studierenden, aber auch den Fachkräften der Sozialen Arbeit vergleichsweise häufig, dass der Abgleich der eigenen Werte mit denen der Gesellschaft oder der Sozialpolitik zu starken Diskrepanzen führt. Dozentinnen und Dozenten der Sozialpolitik stoßen aus diesem Grund bei der Erörterung sozialpolitischer Fragen regelmäßig auf ein gewisses Unbehagen Studierender, und zwar stets dann, wenn sich zeigt, dass die im Studium besprochenen kulturellen Normen und die politischen Entscheidungen, die die Sozialpolitik antreiben, von den Studierenden der Sozialen Arbeit nicht mit den eigenen Werten und Vorstellungen zum menschlichen Zusammenleben in Übereinstimmung zu bringen sind. Von dieser Erkenntnis ist es dann oft nicht mehr weit zu explizitem Unverständnis, oft auch ausgesprochener Entrüstung über eine Sozialpolitik, deren Teil man ist, aber deren Werte man nicht teilt.

Bei den Studierenden der Sozialen Arbeit kann dieser normative Überschuss zur Abwendung von der Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Themen innerhalb des Studiums führen. Das ist schade – und es ist gefährlich. Denn es hat zur Folge, dass derart abgewandte zukünftige Fachkräfte der Sozialen Arbeit später in einem gesellschaftlichen Teilsystem tätig sind, dessen Grundlagen sie nicht gutheißen. Die kognitive Dissonanz (Festinger 1978), die sich daraus entwickeln kann, ist weder gesund für die jeweiligen Sozialarbeitenden selbst noch gut für die Adressatinnen und Adressaten ihrer Tätigkeit. Soziale Arbeit als Vermittlungsarbeit ist nun einmal konfliktthaft angelegt; und das heißt für Sozialarbeitende auch, Konflikte, Dissonanzen, Widersprüche professionell aushalten und konstruktiv umlenken zu können (Effinger 2012; 2015). Für den Studienbereich Sozialpolitik bedeutet das, sich von mit den eigenen Werten wenig zu vereinbarenden sozialpolitischen Praxen nicht kopfschüttelnd und voller Unverständnis abzuwenden, sondern sich ganz im Gegenteil zu bemühen, die Gründe und Hintergründe zu verstehen, aus denen bestimmte, empirisch vorfindbare Sozialpolitiken resultieren. Es geht nicht darum, Sozialpolitik zu verstehen, um sie gutzuheißen oder sich mit ihr und in ihr zu arrangieren oder sie resigniert hinzunehmen. Es geht darum, in der Rolle des sozialpolitischen Akteurs, die man als (zukünftige) Fachkraft der

Sozialarbeit ohnehin innehat, zu verstehen, wie Sozialpolitik funktioniert – als wichtige Voraussetzung dafür, sie mitgestalten, verändern zu können.

So selbstverständlich das klingt, so schwer ist es doch auch zu praktizieren: Insbesondere im Feld der sozialen Sicherheit und der Sozialpolitik spielen normatives Denken und Argumentieren sowie moralisch begründetes Handeln eine große Rolle. Wer sich in seiner beruflichen Praxis mit Fragen sozialer Sicherheit beschäftigt, kommt nicht umhin, sich mit Aspekten von Gerechtigkeit und Verteilung, mit umstrittenen Rechtfertigungen für Reziprozität, Solidarbeziehungen, Zwang vs. Autonomie, In- vs. Exklusion etc. auseinanderzusetzen. Das ist unausweichlich. Nur: Soziales Engagement wie auch ablehnender Fatalismus stehen dem sozialwissenschaftlichen Verstehen erst einmal im Weg (Vobruba 2008). Das heißt keineswegs, dass die Beschäftigung mit Sozialpolitik im Rahmen eines Studiums der Sozialen Arbeit nur Studierenden ohne eigene normative Überzeugungen und entwickelte Wertehaushalte vorbehalten bleiben soll. Aber es bedeutet, dass während (und idealerweise auch nach Abschluss) des Studiums die Trennung sozialen Engagements von wissenschaftlicher Analyse bewusst zu halten ist. Dieses Postulat der reflexiven Werturteilsfreiheit ist deshalb so zentral, weil sich erst mit analytischem Wissen über sozialpolitische Strukturen, über Einstellungen und Gerechtigkeitsvorstellungen, über Hilfsbereitschaften und -ablehnungen die eigene gesellschaftliche Position und Rolle als Fachkraft der Sozialen Arbeit wie auch die gesellschaftliche Funktion (und vielleicht auch: das politische Mandat) der Sozialen Arbeit überhaupt verstehen lässt. Gerade wenn die Bereitschaft zur Hilfe und professionellen Unterstützung benachteiligter Personen oder Gruppen einhergehen soll mit dem Willen zur Veränderung gesellschaftlicher und sozialpolitischer Strukturen, und wenn das nicht enden soll in undifferenzierter, hilf- und wirkungsloser Empörung, dann muss man diese Strukturen der Sozialpolitik analytisch verstehen und durchschauen – also studieren!

Diesem Zweck dient das vorliegende Buch. Ausgangspunkt der Beschäftigung mit Sozialpolitik und sozialer Sicherung ist die Frage, welche Rolle Unsicherheit und Bedrohung für die Menschwerdung der Menschen hatten, und welche Erscheinungsformen diese Grundkonstante der Unsicherheit in der modernen Gesellschaft annimmt (Kapitel 1). Daran schließt sich – teilweise in Form eines Gedankenexperiments – die Frage an, welche Entscheidungen zu treffen sind, wenn ein System *sozialer* Sicherung etabliert werden soll (Kapitel 2). Dabei wird geklärt, was Wohlfahrt ist und in welchen gesellschaftlichen Sphären Wohlfahrt produziert werden kann. Da als Ergebnis dieser „experimentellen“ Untersuchung auch zutage tritt, dass der Staat bzw. Akteure mit herrschaftsmäßigen Regelungskompetenzen für ein System sozialer Sicherung unabdingbar sind, widmet sich das dritte Kapitel ausführlich der Rolle des Staates in seiner Erscheinungsform als Sozialstaat. Hier wird die Leserin/der Leser mit verschiedenen sozialwissenschaftlichen Angeboten bekanntgemacht, die auf jeweils sehr unterschiedliche Weise beanspruchen, die Entstehung und Weiterentwicklung von Sozialstaaten – inklusive des Funktionssystems der Sozialen Arbeit – erklären zu können.

Auf Basis dieser eher theoretischen und allgemeinen Erörterungen zu Fragen sozialer Sicherung und Sozialstaatlichkeit wenden sich die folgenden Kapitel explizit

dem deutschen System sozialer Sicherung zu. Die Geschichte dieses Systems wird im Kapitel 4 nicht nur in der gebotenen Kürze erzählt, sondern vor allem auch systematisiert, in umgreifende gesellschaftliche und politische Entwicklungen eingeordnet und in Phasen eingeteilt. Im Ergebnis ist es möglich, die Gegenwart des hochkomplexen, keineswegs konsistenten deutschen Sozialstaates aus seiner Geschichte heraus zu verstehen. Auf diesem Fundament lässt sich dann in Kapitel 5 auch die Frage beantworten, wie leistungsfähig der deutsche Sozialstaat eigentlich ist – und was Sozialpolitik überhaupt bewirkt (wobei hier erwünschte ebenso wie unerwünschte Wirkungen in den Blick genommen werden).

Kapitel 6 bildet den Kern des vorliegenden Buches. Hier wird ausführlich die Struktur des deutschen Systems sozialer Sicherung vorgestellt. Grundsätzlich ruht der deutsche Sozialstaat auf den Säulen der Sozialversicherung (soziale Vorsorge), der Versorgung (soziale Entschädigung), der sozialen Hilfen und der sozialen Förderung. Welche Sozialleistungen das jeweils umfasst, an welche Personenkreise sich diese Leistungen jeweils wenden, welche Lebenssituationen also jeweils damit kollektiv bearbeitet werden sollen, wird in diesem Kapitel systematisch aufgearbeitet. Es wird auch dargestellt, welche Leistungsvoraussetzungen jeweils vorliegen müssen und wie die Leistungen jeweils genau beschaffen sind. Dabei wird regelmäßig auch ein kritisch-würdigender Blick auf die Herausforderungen geworfen, mit denen die Systeme sozialer Sicherung – oder die Menschen, die deren Sozialleistungen nutzen wollen oder müssen – konfrontiert sein können. In den Kapiteln 7 und 8 wird der deutsche Sozialstaat nicht mit Blick auf seine Leistungen und Leistungssysteme betrachtet, sondern mit Blick auf die ihn tragenden Akteure und Institutionen. Insbesondere soziale Dienstleistungen wie etwa die Angebote der Sozialen Arbeit verdienen angesichts ihrer hochgradigen institutionellen Komplexität eine besondere Würdigung (Kapitel 7). Dabei wird sowohl auf die Zusammenarbeit öffentlicher und nichtöffentlicher Akteure bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen eingegangen als auch der multiple Wandel beschrieben, der dieses Arbeitsbündnis seit einiger Zeit prägt. Dass von diesem Wandel insbesondere die kommunale Sozialpolitik betroffen ist, ist Gegenstand des Kapitels 8. Das Kapitel beschreibt zunächst die verschiedenen politischen Ebenen sozialpolitischer Gestaltung, systematisiert dann das umfangreiche Aufgabenspektrum der Kommunen im Bereich der Sozialpolitik, um schließlich auch hier auf die Chancen und Probleme einzugehen, die sich aus dem Wandel sozialpolitischer Verantwortung ergeben.

In allen genannten Kapiteln wird an geeigneter Stelle stets auch auf die Soziale Arbeit als einem Funktionssystem der Sozialpolitik eingegangen. In Kapitel 9 wird dieses Verhältnis gleichwohl noch einmal im Zentrum der Erörterungen stehen. Was bedeutet es für das System Sozialer Arbeit – und für die Sozialarbeitenden, Teil des sozialpolitischen Systems zu sein? Im Anschluss an einen kurzen historischen Abriss dieses Verhältnisses gehen wir in diesem Kapitel der Frage nach, wie sich die Einbindung der Sozialen Arbeit in das umfassendere System der Sozialpolitik zu den oft diskutierten Mandaten der Sozialen Arbeit in Beziehung setzen lässt – und wir schließen dieses Kapitel mit einem Vorschlag, wie die Rolle der Sozialen Arbeit (und der Sozialarbeitenden) innerhalb des sozialpolitischen Systems *prosozial* gestaltet werden kann.

# 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

Körpers 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 sociale 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“. Sozialpolitisch, 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 Handlungs begründungen 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.<sup>2</sup> Bedrohung, Gefahr, Unsicherheit und Risiko müssen darüber hinaus *in rationaler Weise* als Folge vorherigen Handelns erfahrbar und erkennbar sein,<sup>3</sup> 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

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.

Kausalitätszuschreibungen 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 Einkommen 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 *Arbeitsmöglichkeit* (keine Nachfrage nach seiner Arbeitskraft und in der Folge Arbeitslosigkeit) oder der Verlust seiner *Arbeitsfähigkeit* (Krankheit, Invalidität, Alter) gefährden seinen Wohlstand unmittelbar und sofort. Lohnabhängig Beschäftigte stehen also unter dem ständigen Zwang, auch zukünftig durch Arbeit Einkommen 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 Einkommensmöglichkeiten selbst 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 Kriegsereignissen betroffen sein wird und unter Kriegsereignissen 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 als Ausdruck sozialer, politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Konflikte nicht selten Migrationsbewegungen auslösen, die dann auch Gesellschaften weit entfernt von den Kriegsereignissen 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, man weder