

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg5>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 5 (2004)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg05/013-020>

Rg **5** 2004 13–20

Gerd Bender

Regieren durch Solidarität?

Abstract

References to solidarity are all but omnipresent. This high regard for solidarity is closely related to the important role which solidarity plays as a resource of the welfare state and its inclusive policies. Social insurance and the trade unions as components of the political system stood in the foreground for over a century. In an age in which globalisation intensifies the problems of stability in the welfare state, this organised solidarity also begins to falter. At the same time more basic variants of solidarity are gaining importance. The small networks of daily life, which are distant from functional systems, are increasingly coming within the range of perception of the »new welfare state« and could be planned and consumed as elements of reorganising strategies – with once again new problems appearing on the horizon.



Regieren durch Solidarität?

Solidarisch sein

In Thomas Bernhards »Am Ziel« blickt der Dramatische Schriftsteller auf die Familienkämpfe seiner Jugend zurück: »Sie zogen mir eine Jacke an und sagten – so das ist die lebenslange Jacke für dich – und ich zog die Jacke wieder aus. Sie zogen Sie mir an – und ich zog sie wieder aus – immer so fort sie zogen sie mir an – ich zog sie wieder aus.« »Ich ging weg ich machte mich selbständig.« Dann gleichsam bilanzierend: »Ich fühlte mich mit mir selbst solidarisch – mit keinem Andern – Ich rettete mich aus den Andern heraus.« Und die Kommunikationspartnerin echot unwidersprochen: »Sie retteten sich auf Kosten der Ihrigen.«¹

Egoismus als Selbststrettung, der Egoist als Opfer der Vereinnahmungen: zwar im unnachahmlichen Stil Bernhards verfasst, aber im Allgemeinen doch keine ganz unbekanntes Konstellation, wenn es um Sozialisationsrebellent geht. Besonders raffiniert und für unseren Kontext viel interessanter: Noch in der Distanz zu den zurückgewiesenen Solidaritätszumutungen ist der Begriff der Solidarität dienlich. Der Dramatische Schriftsteller pfeift nicht einfach auf Solidarität. Er ist trickreich. Er sieht sich unsolidarisch und solidarisch zugleich. Unsolidarisch nur mit den anderen, solidarisch aber mit sich selbst. Er kann noch im Rückblick auf sein Leben auf den Solidaritätsbegriff nicht verzichten. Es scheint so, als wolle er die Solidaritätsstellung trotz aller Geständnisse, die er zu machen hat, nicht räumen, ahnend, dass dann der Stab über ihm gebrochen wäre. Das solidarische Individuum als superstarkes Leitbild, dem selbst der Aufrehrer nicht entkommen kann.

Helmut Willke hat einmal von der »alle Differenzen überdeckenden Sauce der Solidarität« gesprochen.² Bleibt man in diesem Bild, dann muss es sich jedenfalls um eine überaus köstliche Speise handeln, will doch kaum irgend ein Koch darauf verzichten, wenn er die Künste seiner Küche präsentiert. Wer würde sich nicht noch der Solidarität der Demokraten erinnern, die den seinerzeitigen – den inneren – Krieg gegen den Terror unterfütterte und nebenbei die Berufsverbote möglich machte. Wir stehen solidarisch zu Afghanistan, so wie zuvor schon zu den Völkern des zerfallenen Jugoslawiens. Wir üben Solidarität mit den Arbeitslosen, wenn wir eigene Ansprüche auf Frührenten, Jahressonderzahlungen und zeitiges Wochenende dahinschwinden sehen. Jetzt – Hartz IV lässt grüßen – haben aber auch die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger endlich ihrerseits Solidarität mit den Beitragszahlern zu üben, zumindest so, dass sie nicht länger auf der Differenz zwischen Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern bestehen dürfen. In den betrieblichen Bündnissen für Arbeit üben sich master and servant in Solidarität mit »dem Unternehmen«. Das Aussperrungsrecht der Arbeitgeber ergibt sich laut Bundesarbeitsgericht daraus, dass der Schwerpunktstreik die Solidarität im Arbeitgeberlager zerrützte.³ Die Rentenversicherung wird genauso wie der Staatshaushalt im Lichte einer Solidarität mit den kommenden Generationen saniert, der Osten per Solidaritätszuschlag gefördert, und die Bürgerversicherung, so sie denn kommt, käme im Geiste des Professors Lauterbach natürlich als »Solidarische Bürgerversicherung«, wie auch sonst. Professor Rürups Kopf- oder Gesundheitsprämienmodell ist demgegenüber selbstverständlich saucenlos und

¹ In: Stücke 3, 352 f.

² Systemtheorie III: Steuerungstheorie, 285.

³ BAGE 33, 140 (172 ff.).

ungefällige *cucina povera*.⁴ Und wenn der Präsident einer großen Forschungsorganisation sich eines seiner Institute entledigen will, üben nicht nur die Queen per Brief, sondern auch andere Institute stellenplanrelevante, also fraglos wirkliche Solidarität.

Die Liste des Solidaritätsgebrauchs ließe sich immer weiter und weiter verlängern. Immer noch ist es zumindest in der hiesigen Weltregion so, dass der Solidarische ›in‹ ist und der Unsolidarische ›out‹. Die Gesellschaft will vom Gedanken nicht lassen, sie sei solidaritätsbasiert. Wer Zweifel daran weckt, dass dies in Zukunft noch so sein werde, wird abgestraft – bei den Wahlen der Politik im Augenblick besonders plastisch zu bestaunen. In Deutschland – im Land des sorgenden Obrigkeitsstaats, im Land der ›sozialen Demokratie‹, im Land der ›sozialen‹ Volksgemeinschaft freilich auch – mag die besondere Persistenz solidaristischer Erwartungen mit historisch eingefahrenen Routinen in Verbindung stehen. Aber jenseits des Wirkens der Macht der Gewohnheit muss man auch sehen, wie groß die Erfolge tatsächlich waren, die auf Solidaritätsgebrauch gründen, wie sehr Solidarität als Errungenschaft dazu beigetragen hat, den großen Herausforderungen zu entsprechen, die mit dem Übergang zur Industriegesellschaft verbunden waren. Mit einem Wort: Über weiteste Strecken der Industrieepoche waren Solidarität und Gemeinwohl im Sinne der Möglichkeit effektiven und legitimen Regierens ganz nah beieinander, Solidarität gehörte zu den vornehmsten Instrumenten zur Erzeugung des gemeinen Besten. Als Spezifikation des Gemeinsinns⁵ war Solidaritätsbereitschaft zum fast schon unverzichtbaren Korrelat einer gelingenden Governance, zur mittragenden Gewährleistung der Regierbarkeit schlechthin geworden.

Solidarität im ›alten‹ Wohlfahrtsstaat

Gelingende Governance – die Rede ist vom kooperativen Wohlfahrtsstaat unserer Zeitgeschichte und damit von einer Ausprägung des politischen Systems, die wir als ausgesprochenen Erben und Sachwalter des Solidaritätssinns verstehen. Dieser Wohlfahrtsstaat stellt sich mit seiner typischen ›inklusionsvermittelnden Funktion‹ als der ›Stopmechanismus für Exklusion‹ schlechthin dar, der dort interveniert, ›wo aus den Eigendynamiken der anderen Funktionssysteme nicht die Inklusion eines immer größeren Teils der Bevölkerung resultiert, sondern Exklusionen stabilisiert oder verstärkt zu werden drohen‹.⁶ Mit seinen Geldtransfers, seinen subjektiven Rechten, seinen kompensatorischen Programmen ganz generell sorgt er dafür, dass für alle Individuen die Chancen steigen, überall, also in allen Funktionssystemen dabei zu sein – genauer gesagt: von allen Funktionssystemen als relevant wahrgenommen zu werden. Alle gehören überall dazu, der Exklusionsbereich tendiert unter den Bedingungen des Wohlfahrtsstaats zum Restbereich,⁷ die Risiken sich hochschaukelnder Teilexklusionen⁸ (arm und ungebildet, ungebildet und politisch unvertreten u.s.w.) werden heruntergefahren und entdramatisiert.

Ohne Anschlussmöglichkeiten an solidaristische Selbstbeschreibungen der Individual- und Kollektivpersonen wäre die Genese dieses Wohlfahrtsstaats schwerlich vorstellbar und sein Erhalt über säkulare Fristen hinweg zumindest erschwert. Dies gilt für die Legitimität der Programme im Allgemeinen, für die der oktroyierten Sozialversicherungen aber gewiss in einem ganz besonderen Maße. Auf emphatisch-bejahende Solidarität kommt es dabei gar nicht an; das Wissen um die Unumgebarkeit solidarischer Anmutungen genügt.⁹ Unter diesen Um-

4 Siehe Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bericht der Kommission, 143 ff.

5 Zu den Zusammenhängen C. OFFE, Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, 59.

6 R. STICHWEH, Die Weltgesellschaft, 92, 100.

7 Ausführlich N. LUHMANN, Die Gesellschaft der Gesellschaft, 625 f.

8 ›Effektkumulation über mehrere Funktionssysteme‹: STICHWEH, Weltgesellschaft, 95.

9 Als Exempel nüchternster Legitimationstheorie N. LUHMANN, Legitimation durch Verfahren.

ständen zahlen öffentlich Bedienstete mit niedrigstem Risiko des Jobverlusts klaglos in die Arbeitslosenversicherung ein, selbst die an der Entlassung ihres Personals bislang weitestgehend gehinderten öffentlichen Arbeitgeber sind mit ihrem Anteil mit im Boot und stehen mit hire-and-fire-Klitschen auf einer – der solidarischen – Ebene. Menschen ohne jede Neigung zur Ehe finanzieren die Hinterbliebenenversorgung und damit das eheliche Glück anderer mit. Und die freilich keineswegs so ganz einfache, sondern mit großen wohlfahrtswissenschaftlichen Schwierigkeiten verbundene Frage, was Kinderlosigkeit für die Beteiligung am Generationenvertrag bedeuten könnte, wird erst neuerdings gestellt.

Im Ergebnis gelang es dem solidarisierenden Wohlfahrtsstaat mit Blick auf die versicherten Risiken, durch Armut bedingte Inklusionsprobleme einzudämmen und zugleich der eigenen Kostenträgerschaft weitestgehend zu entkommen, so sehr anwachsende Staatszuschüsse auch zur Relativierung zwingen. Schon Bismarcks ›solidarische‹ Sozialversicherungen als schöne Frucht der ›Zweiten‹ – der antiliberalen – Reichsgründung mögen als Ausdruck des Gedankens verstanden werden, dass die neue Industrieklientel, Kapitalist wie Proletarier, die in der industriellen Sphäre generierten Probleme selbst vertreten solle und dass der Staat aller von den Sonderrisiken der sozialstrukturellen Emporkömmlinge tunlichst freizuhalten sei.¹⁰ Später ist dieser Gedanke der Staatsentlastung durch die zur Solidarität Gezwungenen im Prinzip vital geblieben und wurde durch die Einführung der solidarischen Pflegeversicherung bereits in der Abenddämmerung des Sozialversicherungssystems noch einmal riskant bestätigt, sollte es doch bei aller Pflege- und Fürsorgerhetorik gerade auch sehr dezidiert um die dringend erforder-

liche Entlastung der kommunalen Sozialhilfeträger durch die ›Sozialpartner‹ gehen.

Schon früh hat die deutsche Varietät des inklusionsvermittelnden Wohlfahrtsstaats die Form einer kooperativen Staatlichkeit mit einer reich strukturierten politischen Peripherie angenommen, die für diese Governance so typisch ist. Verbände und Staat konfigurieren sich in einem dramatischen Prozess, der bereits im Kaiserreich beginnt, zum politischen System mit dem Staat im Zentrum und einer Mehrzahl von Organisationen an der teilsystemischen Peripherie. Im historischen Prozess lernen es diese Verbände, sich *auch* als politische Akteure, als Quangos, als Intermediäre u.s.w. zu beobachten. In ihren Kommunikationen werden sie zu Meistern des Codewechsels. Neokorporatistische Institutionalisierungen lassen sich als Versuche verstehen, dieses Spiel mit Differenz noch zu krönen. Und auch das Recht ist mit von der Partie. Es benutzt die sich verändernde Umweltkomplexität zu eigenem Strukturaufbau mit der Folge, dass im laufenden Wandel des angereicherten politischen Systems von der Präsenz des Rechts nicht abgesehen werden kann.¹¹

Das Haupt- und Glanzstück des kooperativen Wohlfahrtsstaats ist die deutsche Tarifautonomie. Es gibt kaum einen ernsthaften Versuch, die Steuerung mittels Verhandlungssystemen zu erörtern, der nicht vor dem Hintergrund dieses Regulationsregimes unternommen worden wäre. Zu Recht hat Gunther Teubner bereits in einem Gründungsdokument der neuen Steuerungstheorie davon gesprochen, dass das Arbeitsrecht mit den Varianten der Direktsteuerung (gesetzlicher Arbeitnehmerschutz) und rechtlich und politisch regulierter Selbstregulierung (Tarifautonomie) das »historische Paradigma«¹² geliefert habe. Es waren (und sind) in ganz besonderer Weise die Gewerkschaften, die sich als unverzichtbare

10 Bismarck selbst dachte zunächst einmal einfacher und direkter. Sein Ansatz zielte ursprünglich auf eine rein staatliche Lösung (Staatsrentner) ab. Umfassend hierzu M. STOLLEIS, Geschichte des Sozialrechts, 52 ff.

11 Dies besagt nicht, dass rechtlich kommuniziert wird. Wichtig ist aber, dass die Umorientierung der Kommunikation auf Recht möglich wäre. Man könnte auch sa-

gen: dass sich die Kommunikation im ›Schatten des Rechts‹ vollzieht.

12 G. TEUBNER, Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, 336 f. Ein Versuch, die Steuerungsdiskussion in die Geschichte der Rechtssoziologie einzuordnen, bei G. BENDER, Rechtssoziologie in der alten Bundesrepublik, 138 ff.

Partner des Wohlfahrtsstaats erwiesen haben, konnte doch seit den Tagen des Hilfsdienstgesetzes von 1916 und des Abkommens über die Zentralarbeitsgemeinschaft der industriellen Koalitionen von 1918 – trotz großer Turbulenzen, die es vor allem am Pfadbeginn gegeben hat – ständig von der Ressource der gewerkschaftlichen Interessenaggregation ausgegangen werden. Angesichts von Gewerkschaften, die ihre Mitglieder immer wieder bei der Stange halten konnten (»Verpflichtungsfähigkeit«: Hansjörg Weitbrecht), schien die Lohnpolitik über weiteste Strecken in guten Händen und ein Kernthema der Inklusionssicherung erfolgreich an die Peripherie der Wohlfahrtspolitik verlagert.¹³ Es ist schwerlich zu übersehen, was diese über die Jahrzehnte der Bonner Republik hoch gepriesene Governance-Variante der Solidarität verdankt. Der Solidaritätssinn, den die neuen Arbeiter des 19. Jahrhunderts aus dem »Herbst des alten Handwerks« herübergerettet hatten, machte die freiwilligen Assoziationen erst möglich und die alternative Verkammerung der Arbeitsbeziehungen in letzter Konsequenz obsolet.¹⁴ Und auch in Zeiten, in denen die neuen Verbände nach schwerer Repression, die Solidarität erforderte und zugleich produzierte,¹⁵ endlich »befestigt« waren (Götz Briefs), die Mitglieder also nicht mehr ganz buchstäblich den Kopf hinhalten mussten, wäre ohne Solidarität wenig möglich gewesen: das Widerstehen gegen die Verlockungen des free riding nicht und die Fähigkeit, auch fragwürdigen Kompromissen zu folgen, ohne die Führung mit exit oder voice zu strafen, auch nicht.¹⁶ Es ist diese Welt der organisierten Solidarität, die deutlich werden lässt, wie eng das Band zwischen dem Regieren und seiner Ressource Solidarität über die Epoche des Wohlfahrtsstaates hinweg geschlungen war.

Erosion

Heute schauen sich der nationale Wohlfahrtsstaat und die Globalisierung kühl ins Auge. Dabei mag die in vielen Farben schillernde Rede von der Globalisierung jedenfalls bedeuten, dass man bei immer mehr Beobachtungen von der Evidenz der Weltgesellschaft nicht länger absehen kann. Freilich wären darüber hinausgehende Annahmen, es werde im Zuge der



- 13 Der tagesaktuelle Streit über staatliche Mindestlöhne könnte bedeutendere Umjustierungen ankündigen. Siehe R. MENG, Heftige Debatte über Mindestlohn, in: FR vom 26.6.2004, S. 1, und R. BISPINCK, Das deutsche Tarifsysteem in Zeiten der Krise, 395 ff.
- 14 Man beachte aber die deutsche Spezialität einer Zwangssolidarität auf Betriebsebene mit schon

- von Anfang an hoch brisanten Beziehungen zur Tarifautonomie.
- 15 Nicht von ungefähr »schützte« das Arbeitskampfrecht des Obrigkeitsstaates mit einer außerordentlich umkämpften Regelung (§ 153 GewO) die »Arbeitswilligen« vor dem Druck der Solidarischen.
- 16 Wer Solidarität mit emphatischen Emotionen verbindet, wird Einwände haben. Natürlich sind die

Gefühlsbindungen zwischen Mitgliedern und Organisation seit langem schon gelockert. Die heroischen Bilder der frühen Industrie ließen sich jetzt nicht mehr zeichnen. Der Versicherungsscharakter der Verbände spielt eine große Rolle; es ist eine Solidarität der Zweckmäßigkeit entstanden. Ein Beispiel dafür, wie man bewerten muss, wenn hohe Solidaritätsmaßstäbe präferiert werden,

Globalisierung nunmehr alles und jedes uniform, wohl kaum realistisch. Weltgesellschaft bedeutet jedenfalls nicht per se das Ende nationaler, also regionaler Modelle und Kulturen, in den stark segmentierten Bereichen von Politik und Recht schon gar nicht.¹⁷ Aber das Thema der Steuerung wirkt angesichts einer globalisierten Wirtschaft und persistierender Nationalstaatlichkeit noch prekärer und angeschlagener, als es unter den Bedingungen einer nationalen Perspektive bereits der Fall ist. »Die Segmentierung des weltpolitischen Systems in Staaten verringert die Wahrscheinlichkeit, dass andere Funktionssysteme ›politisiert‹ werden. (...) Sie schützt die Eigendynamik anderer Funktionssysteme, ohne damit regionale Effekte unterschiedlicher politischer Förderung oder Behinderung auszuschließen.«¹⁸ Anders gesagt: Es geht um das »Argument der zunehmend auseinanderdriftenden Orientierungsreichweiten der verschiedenen Funktionssysteme im Vergleich zur territorialen und zur Mitgliedschaftsbindung des nationalen Wohlfahrtsstaats. (...) Der Wohlfahrtsstaat kann nicht mehr auf die Koordiniertheit seiner Grenzen mit denen anderer Funktionssysteme setzen.«¹⁹

Im Zuge dieser Neuerungen lassen die Kräfte des nationalen Wohlfahrtsstaates spürbar nach – mit ebenso spürbaren Konsequenzen für das Management von Inklusion und Exklusion, in dem wir seine wesentliche Zuständigkeit sehen wollten. Das Exklusionsthema drängt auch im entwickelten Kapitalismus wieder nach vorn. Die gesellschaftswissenschaftlichen Theoretiker kündigen Konsequenzen an.²⁰ Auf einer handfesteren Ebene registrieren die Bürger-Klienten des Wohlfahrtsstaats die beschleunigte Erosion der Gewissheiten als Staatsversagen und sind nicht amüsiert. Sie sehnen sich nach ›Lösungen‹, laufen dabei aber immer wieder aufs Neue an

den globalisierten Beobachtungsverhältnissen auf und an den Benchmarking-Spezialisten,²¹ die diese Verhältnisse zum Sprechen bringen. Der Wohlfahrtsstaat scheint seiner Kundschaft mit seinem Latein am Ende. Viel mehr, als dass es beim Zusammenstreichen gerecht zugehen müsse, ist nicht mehr zu vernehmen. Die einstmaligen strahlenden Sozialversicherungen gemahnen mehr und mehr an Stätten des Grauens als an Träger von Zukunftshoffnungen. Und auch die List des kooperativen Staates verliert an Glanz. Die Verbände, über Jahrzehnte hinweg die unschätzbaren Garanten der Regierbarkeit, ermatten angesichts der Evidenz der Weltgesellschaft. Die organisierte Solidarität befindet sich im Niedergang; sie vermittelt den Eindruck, als sei sie solidaritätspolitisch konsumiert. Die Mitglieder – ob Arbeitgeber, ob Arbeitnehmer – schleichen sich peu à peu davon, die Kompromisse werden schwieriger und schwieriger, der Ton zwischen dem politischen Zentrum und seiner Peripherie verschärft sich zusehends, ohne dass man aber bereits so weit gekommen wäre, voneinander zu lassen. Das säkulare Arrangement von Staat und organisierter Solidarität löst sich zunächst nicht auf. Es transformiert sich zur Mesalliance.

Aktivierung

In Sachen Solidarität hatten die Pessimisten schon immer viel zu sagen. Wenn es in der Solidaritäts-Monographie von Hauke Brunkhorst etwa heißt, dass »alle überlieferten Formen bürgerschaftlicher und brüderlicher Solidarität sich in Folge funktionaler Differenzierung langsamer oder rascher zersetzen«,²² dann trifft dies den zivilisationsskeptischen Ton, der durch die globalisierungsinduzierte Sozialstaatskrise nur

bietet H. WILLKE, *Atopia*, 64:
»Aber Solidarität in der Massendemokratie ist bloße Illusion und längst einem wildgewordenen ›rent seeking‹ gewichen. Solidarität hat ihren Ort auf lokaler Ebene und in eigenverantwortlichen Kollektiven.«

¹⁷ Zur Fragwürdigkeit von Konvergenzvermutungen G. TEUBNER, *Rechtsirritationen*, 351 ff.

¹⁸ N. LUHMANN, *Der Staat des politischen Systems*, 376 f.

¹⁹ STICHWEH, *Weltgesellschaft*, 94.

²⁰ A. NASSEHI, *Inklusion, Exklusion*, 113 ff., insbes. 135 f., 139: Wiederentdeckung sozialer Ungleichheit als gesellschaftliches Problem.

²¹ Eindrucksvoll: *Internationales Beschäftigungs-Ranking 2000*.

²² H. BRUNKHORST, *Solidarität*, 115. J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung*, 536, erachtet als heute

»knappste Ressourcen« den »erschöpften Naturhaushalt« und die »im Zerfall begriffene gesellschaftliche Solidarität«.

noch weiter befeuert wird. Karl-Otto Hondrich und Claudia Koch-Arzberger vertreten demgegenüber die These, dass die Solidarität »in modernen Gesellschaften weniger verfällt als vielmehr erschaffen wird.«²³

Wie dem auch sei, eins wird man schwerlich bestreiten können: das Interesse der Politik an der Solidarität ist nach wie vor immens,²⁴ und je mehr die organisierte Solidarität schwächelt, um so größer ist die Aufmerksamkeit für »subnationale Solidaritätshorizonte«,²⁵ für dezentrale, spontane und funktionssystemferne Praktiken, für die berühmten kleinen Netze des sich selbst organisierenden Alltags jener »Primärgruppen«, die ein ernüchterter Helmut Willke²⁶ als Solidaritätsproduzenten anerkennen will. In »verbliebenen Winkeln der Lebenswelt«, welche diese Primärgruppen besiedeln, gebe es »noch jene herzerfrischende Irrationalität altruistischer, sorgender, beschützender und bisweilen aufopfernder Handlungsmuster, die einer rationalistischen oder ökonomistischen Sichtweise ungreiflich bleiben müssen.«²⁷ Winkelexistenz hin oder her – immerhin wird der Wert der in der Sozialproduktberechnung nicht erfassten Leistungen, die in den privaten Haushalten erbracht werden, auf die Hälfte dieses Sozialprodukts geschätzt,²⁸ von anderweitigen solidaritätsbasierten Erträgen des »informellen Sektors« nicht zu reden. Natürlich kann dies den strauchelnden Wohlfahrtsstaat nicht kalt lassen. Auf seiner Tagesordnung erhält die »Reflexion dessen, was sich im Vorhof des politischen Systems, oder wie man auch sagen könnte: in der »Zivilgesellschaft« abspielt und in Form von »Ressourcen« und »Potentialen«, »supports« und »demands« als System-Input relevant werden könnte«,²⁹ einen immer prominenteren Platz.

Die »blockierte Gesellschaft«³⁰ sucht »den neuen Wohlfahrtsstaat«, sie ringt um »Strategien

zur Förderung sozialen Engagements«, um einen neuen »Wohlfahrtsmix«, der »ehrenamtliche Potentiale« einschließt und sich die kommunale Ebene als »Experimentierfeld« erwählt. »Der Staat spielt ... weiterhin eine wichtige Rolle, aber eher als Aktivator und Moderator ... Dabei spielt eine besondere Rolle, wie es um die Potentiale freiwilligen sozialen Engagements außerhalb der Familie bestellt ist und wie bestehende und sich neu entwickelnde Potentiale praktischer Solidarität genutzt und stabilisiert werden können.«³¹ Die Zitate ließen sich nach Belieben vermehren. Die ganze Debatte über den »aktivierenden Sozialstaat«,³² jenen neuesten deus ex machina nach der Krise der alten Solidaritätspolitik, ist angefüllt mit diesem oder Ähnlichem. Mit den politischen Soziologen ist auch die Staatsrechtslehre bereits auf den Plan getreten. Sie reflektiert den Trend zum »Gewährleistungsstaat«, der sich die »Ermöglichung und Sicherstellung privater Leistungserbringungen« zur Hauptaufgabe macht oder – mehr auf Intervention gepolt – danach trachtet, »die private Leistungserbringung an Gemeinwohlanforderungen auch dort stärker auszurichten, wo sie in eigener Verantwortung und Trägerschaft erfolgt.«³³ Und es verwundert nicht, dass auf der grundrechtstheoretischen Ebene bereits in einem forcierten Ton über die Konsequenzen verhandelt wird, die aus den staatsrechtlichen Umbrüchen zu ziehen seien.³⁴

In ihrem Buch über die Solidarität haben Hondrich und Koch-Arzberger davor gewarnt, die Steuerungsressource Solidarität zu überfordern, weil sie nicht entbehrlich ist. Was zerstört wird, fehlt. Sie springe da ein, wo politische Regelungen nicht Fuß fassen könnten. »Solidaritätspotentiale stellen so etwas wie mobile Einsatzreserven sozialer Selbststeuerung dar, auf die die Politik nur sehr bedingt und im Notfall

23 HONDRICH, KOCH-ARZBERGER, Solidarität, 7. Ähnlich F.-X. KAUFMANN, Sozialpolitik, 46.

24 Auch die an Politikberatung interessierte Wissenschaft orientiert sich. Man beachte etwa den neuen Forschungsschwerpunkt des WZB »Zivilgesellschaft, Konflikte, Demokratie«. Näheres unter www.wz-berlin.de.

25 F.-X. KAUFMANN, Sozialpolitik, 34.

26 WILLKE, Atopia, s. Fn. 16.

27 WILLKE, Systemtheorie III, 91.

28 F.-X. KAUFMANN, Herausforderungen des Sozialstaats, 101.

29 K.-U. HELLMANN, Gemeinwohl und Systemvertrauen, 81.

30 So der Titel des politisch einflussreichen Buchs von R. G. HEINZE.

31 HEINZE, Blockierte Gesellschaft, 269.

32 Eine gewerkschaftsnahe Diskursstruktur bietet: Aktivierender So-

zialstaat und politisches Handeln, hg. von E. METZGER, K.-W. WEST.

33 Zum Stand der Debatte C. FRANZIUS, Der »Gewährleistungsstaat«, hier 494 f.

34 W. KAHL, Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt, und W. HOFFMANN-RIEM, Grundrechtsanwendung, 168 ff. und 203 ff.

zugreifen kann und soll.«³⁵ Im laufenden Aktivierungsdiskurs deutet wenig darauf hin, dass die Bitte um political self-restraint erhört werden könnte. Im Gegenteil könnten Erinnerungen an Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns und die dort ausgebreitete Idee der Lebensweltkolonisierung geweckt werden. In der Krise des ›alten‹ Wohlfahrtsstaats gerät der funktionssystemferne Exklusionsbereich zunehmend ins Visier der politischen Inklusion. In der

Folge könnte man den neuen solidaritätspolitischen Anlauf kritisch zuspitzen, Individualitätsgarantien für gefährdet halten³⁶ und über Chancen rasonieren, »sich herauszuretten«. Aber womöglich haben wir es beim ›neuen‹ Sozialstaat auch nur mit einem wenig potenten Versuch in ratloser Lage zu tun. Es wäre dann die Lage, die beunruhigen müsste, und nicht der Versuch.

Gerd Bender

Literatur

- Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, hg. von E. METZGER, K.-W. WEST, 2. Aufl., Marburg 2000.
- G. BENDER, Rechtssoziologie in der alten Bundesrepublik, in: Rechtswissenschaft in der Bonner Republik, hg. von D. SIMON, Frankfurt a. M. 1994, 100–144.
- THOMAS BERNHARD, Stücke 3, Frankfurt a. M. 1988.
- R. BISPINCK, Das deutsche Tarifsysteem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards, in: WSI Mitteilungen 2003, 395 ff.
- A. BORA, »Wer gehört dazu?« Überlegungen zur Theorie der Inklusion, in: Niklas Luhmanns politische Soziologie, hg. von K.-U. HELLMANN, R. SCHMALZBRUNS, Frankfurt a. M. 2002, 60–84.
- H. BRUNKHORST, Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt a. M. 2002.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, o. J.
- C. FRANZIUS, Der »Gewährleistungsstaat« – Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?, in: Der Staat 42 (2003) 493–517.
- Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe »Gemeinwohl und Gemeinsinn« der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, hg. von H. MÜNKLER, H. BLUHM, K. FISCHER, Bd. II, Berlin 2002.
- J. HABERMAS, Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992.
- R. G. HEINZE, Blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des »Modell Deutschland«, Opladen, Wiesbaden 1998.
- K.-U. HELLMANN, Gemeinwohl und Systemvertrauen, in: Gemeinwohl und Gemeinsinn, 77–110.
- W. HOFFMANN-RIEM, Grundrechtsanwendung unter Rationalitätsanspruch. Eine Erwiderung auf Kahls Kritik an neueren Ansätzen in der Grundrechtsdogmatik, in: Der Staat 43 (2004) 203–221.
- K. O. HONDRICH, C. KOCH-ARZBERGER, Solidarität in der modernen Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1992.
- Internationales Beschäftigungs-Ranking 2000, hg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2000.
- W. KAHL, Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt. Kritik einer neuen Richtung der deutschen Grundrechtsdogmatik, in: Der Staat 43 (2004) 168–202.
- 35 HONDRICH, KOCH-ARZBERGER, Solidarität, 29.
- 36 Zur Umstellung von Inklusions-individualität auf Exklusions-individualität N. LUHMANN, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3, 159 f.; A. BORA, »Wer gehört dazu?«, 68 f.; A. NASSEHI, Inklusion, Exklusion, 142: Mitbeobachtung der Folgen der Inklusion in die funktionalen Teilsysteme auf den Exklusions-

bereich individueller Selbstbeschreibungs- und Lebenslagen.

- F.-X. KAUFMANN, Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität, in: Gemeinwohl und Gemein-sinn, 19–54.
- F.-X. KAUFMANN, Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt a. M. 1997.
- N. LUHMANN, Legitimation durch Ver-fahren, Darmstadt, Neuwied 1969.
- N. LUHMANN, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 3, Frank-furt a. M. 1989.
- N. LUHMANN, Die Gesellschaft der Ge-sellschaft, Frankfurt a. M. 1997.
- N. LUHMANN, Der Staat des politischen Systems. Geschichte und Stellung in der Weltgesellschaft, in: Per-spektiven der Weltgesellschaft, hg. von U. BECK, Frankfurt a. M. 1998, 345–380.
- R. MENG, Heftige Debatte über Min-destlohn, in: Frankfurter Rund-schau vom 26.6.2004, S. 1.
- A. NASSEHI, Inklusion, Exklusion – Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzie-rung und die Desintegrationsthese, in: Was hält die Gesellschaft zu-sammen?, hg. von W. HEITMEYER, Frankfurt a. M. 1997, 113–148.
- C. OFFE, Wessen Wohl ist das Ge-meinwohl?, in: Gemeinwohl und Gemein-sinn, 55–76.
- R. STICHWEH, Die Weltgesellschaft. Soziologische Analysen, Frank-furt a. M. 2000.
- M. STOLLEIS, Geschichte des Sozial-rechts in Deutschland, Stuttgart 2003.
- G. TEUBNER, Verrechtlichung – Begrif-fe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Verrechtlichung von Wirt-schaft, Arbeit und sozialer Solida-rität, hg. von F. KÜBLER, Frank-furt a. M. 1985 (Orig. Baden-Baden 1984), 289–344.
- G. TEUBNER, Rechtsirritationen: Zur Koevolution von Rechtsnormen und Produktionsregimes, in: Mo-ral und Recht im Diskurs der Moderne: Zur Legitimation ge-sellschaftlicher Ordnung, hg. von G. DUX, F. WELZ, Opladen 2001, 351–381.
- H. WILLKE, Systemtheorie III: Steu-erungstheorie, Stuttgart, Jena 1995.
- H. WILLKE, Atopia, Frankfurt a. M. 2001.