

Herfried Münkler / Karsten Fischer (Hg.)

Gemeinwohl und Gemeinsinn

Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung

Forschungsberichte  
der interdisziplinären Arbeitsgruppe  
„Gemeinwohl und Gemeinsinn“  
der Berlin-Brandenburgischen Akademie  
der Wissenschaften

Herausgegeben von  
Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer

Band II

Herfried Münkler  
Karsten Fischer (Hg.)

# Gemeinwohl und Gemeinsinn

Rhetoriken und Perspektiven  
sozial-moralischer Orientierung



Akademie Verlag

Diese Publikation erscheint mit Unterstützung  
der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur  
des Landes Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich  
ISBN 3-05-003630-3

© Akademie Verlag GmbH, Berlin 2002

Das eingesetzte Papier ist alterungsbeständig nach DIN / ISO 9706.

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Photokopie, Mikroverfilmung oder irgendein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

Lektorat: Mischka Dammaschke

Einbandgestaltung: Günter Schorch, Schildow

Satz: Veit Friemert, Berlin

Druck und Bindung: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza

Printed in the Federal Republic of Germany

# INHALTSVERZEICHNIS

Herfried Münkler Vorwort . . . . .	7
Herfried Münkler/Karsten Fischer Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns . . . . .	9
Franz-Xaver Kaufmann Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität . . . . .	19
Claus Offe Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? . . . . .	55
Kai-Uwe Hellmann Gemeinwohl und Systemvertrauen Vorschläge zur Modernisierung alteuropäischer Begriffe . . . . .	77
Renate Mayntz Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl . . . . .	111
W. G. Runciman/Amartya K. Sen Spiele, Gerechtigkeit und der allgemeine Wille . . . . .	127
Klaus von Beyme Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Parteieliten und Interessengruppen . . . . .	137
Friedhelm Neidhardt Öffentlichkeit und Gemeinwohl Gemeinwohrrhetorik in Pressekommentaren . . . . .	157

Michael Meuser/Ronald Hitzler Gemeinwohrrhetorik ärztlicher Berufsverbände im Streit um die Gesundheitsreform . . . . .	177
Franz Liebl Wie verkauft man mit „Gemeinwohl“? . . . . .	207
Herbert Sukopp Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als Instrument der Umweltpolitik . . . . .	227
Norbert Weber Zehntausend Klafter Holz oder grüne Menschenfreude? Zur Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft . . . . .	243
Eckart Pankoke Sinn und Form freien Engagements Soziales Kapital, politisches Potential und reflexive Kultur im Dritten Sektor . . .	265
Birger P. Priddat eGovernment/eDemocracy: Eine neue Dimension der Gemeinwohlermittlung in der Politik . . . . .	289
Personenverzeichnis . . . . .	311
Autorenverzeichnis . . . . .	319

# Vorwort

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn wurde im Oktober 1998 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften etabliert. Aktiv geleitet wurde sie von den Akademiemitgliedern Prof. Dr. Hasso Hofmann, Prof. Dr. Hans Joas, Prof. Dr. Herfried Münkler (Sprecher) und Prof. Dr. Friedhelm Neidhardt; koordiniert wurde ihre Arbeit von Priv.-Doz. Dr. Harald Bluhm, Dr. Karsten Fischer sowie, zeitweilig, Dr. Marcus Llanque.

Nach dem historisch ausgerichteten ersten Band einer auf insgesamt vier Bände angelegten Publikationsreihe, wird hiermit der zweite, sozialwissenschaftlichen Fragen gewidmete Band vorgelegt. Juristische (Bd. 3) und normative bzw. zeitdiagnostische (Bd. 4) Schwerpunkte folgen. Die Beiträge aller vier Bände basieren überwiegend auf Werkverträgen oder gehen auf Vorträge bei Tagungen zurück, für deren Ausrichtung in Kooperation mit der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften wir der Evangelischen Akademie Tutzing und der Bischöflichen Akademie des Bistums Aachen verbunden sind.

Unser Dank gilt Plenum und Konvent der Akademie für die Bewilligung des Projektes, ihrem Präsidenten, Prof. Dr. Dieter Simon, für die wohlwollende Begleitung und Unterstützung des Projekts, sowie Dr. Wolf-Hagen Krauth, Renate Neumann und Regina Reimann für eine schlechthin ideale Zusammenarbeit. Die Kooperation mit Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert seit der Zeit seiner ebenfalls dem Thema „Gemeinwohl“ gewidmeten Forschungsprofessur am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung ist stets ebenso angenehm wie anregend und produktiv. Schließlich gilt unser Dank Ulf Jensen, Christian Luther und Torsten Kahlert für umsichtige Mitarbeit bei der redaktionellen Arbeit, sowie Veit Friemert, der die Druckformatvorlage erstellt hat.

Berlin, Oktober 2001

Herfried Münkler



## Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns

Als politisch-soziale Leitbegriffe haben Gemeinwohl und Gemeinsinn eine lange Tradition, deren Semantiken bereits im ersten Band der Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften behandelt worden sind.<sup>1</sup> Im vorliegenden zweiten Band wird die ungebrochene Aktualität dieser Semantiken in sozialwissenschaftlicher Hinsicht untersucht, das heißt, es wird nach ihren Ausprägungen und Konsequenzen gefragt. Als Ausgangspunkt dient dabei die Beobachtung, daß es in pluralistischen Demokratien keine substantialistische Gemeinwohldefinition mehr geben kann, keine privilegierten Institutionen, die festlegen, was als Gemeinwohl zu gelten hat und was nicht. Vielmehr bringen verschiedene gesellschaftliche Akteure ihre Vorstellungen und Ansprüche in unterschiedlichen politischen Arenen zur Geltung, indem sie auf den Topos des allgemeinen Wohls Bezug nehmen. Unter diesen Bedingungen ergeben sich Fragen folgender Art: Welche Eigenarten kennzeichnen die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs durch Akteure in Politik und Wirtschaft, aber auch durch andere gesellschaftliche Interessengruppen und insbesondere durch journalistische Beobachter und Kommentatoren des politisch-gesellschaftlichen Geschehens? Gehorchen sie bestimmten Regelmäßigkeiten? Welche Reaktionen zeitigen solche Gemeinwohrrhetoriken, und welche Perspektiven sozio-moralischer Orientierung bestehen angesichts strategisch-instrumenteller Verwendungen?

Diese Frageperspektive, mit der zwischen normativen Entwürfen möglicher Inhalte des Gemeinwohlideals und sozialwissenschaftlicher Analyse seiner Funktionen unterschieden wird, fokussiert einen doppelten Zusammenhang zwischen Gemeinwohrrhetorik und Gemeinsinnerwartung. Schon auf begrifflicher Ebene erscheint es angezeigt, *Gemeinwohl* und *Gemeinsinn* als aufeinander bezogene Konzepte zu verstehen: Abstrakt gefaßt, ist *Gemeinwohl* ein normativer Orientierungspunkt sozialen Handelns; *Gemeinsinn* wiederum ist die Bereitschaft der sozial Handelnden, sich an diesem normativen Ideal tatsächlich zu orientieren, seinen Anspruch auf soziale Verbindlichkeit in Verhalten und Handeln umzusetzen. Demnach haben wir es mit einem zirkulären Ver-

---

<sup>1</sup> Münkler/Blumh 2001.

hältnis zu tun: Das normative Gemeinwohlideal gibt an, wieviel und welche Form von Gemeinsinn in Anspruch genommen werden soll; umgekehrt ist aber das Vorhandensein von Gemeinsinn die vorgängige Voraussetzung dafür, daß überhaupt die Bereitschaft zur Orientierung am Gemeinwohlideal besteht. Insoweit ist Gemeinsinn die motivationale Voraussetzung jedweder normativen Gemeinwohlorientierung<sup>2</sup> und als solche eine fragile *sozio-moralische Ressource*.<sup>3</sup> Wie Ernst-Wolfgang Böckenförde in einer mittlerweile berühmten Formel betont hat, kann ein freiheitlicher Staat sein Lebenselixier, die freiwillige Sozialkonformität seiner Bürger, nicht selber mit politischen Mitteln garantieren und reproduzieren, will er nicht durch Gesinnungskontrolle an seiner Freiheitlichkeit Schaden nehmen.<sup>4</sup> Aber er kann und muß auf die gesellschaftlichen wie politischen Rahmenbedingungen Einfluß nehmen und diese so gestalten, daß die Reproduktion der sozio-moralischen Ressourcen, auf denen eine freiheitliche Gesellschaft beruht, zumindest wahrscheinlich ist.

Doch trotz – oder gerade wegen? – dieser begrenzten politischen Einflußmöglichkeit auf die sozio-moralischen Ressourcen recurriert politische Rhetorik in starkem Maße auf Gemeinwohlpostulate, so daß es in sozialwissenschaftlicher Perspektive nahe liegt, Begriff und Idee des Gemeinwohls nicht nur unter dem sozialphilosophischen Gesichtspunkt als normativ definitionsfähige Größe zu behandeln, sondern auch als einen offenbar in gesellschaftlichen Interessenkonflikten attraktiven, funktionalen Formelbegriff zu untersuchen, der als Problemindikator und Thematisierungsstrategie fungieren kann. Bereits im Spätmittelalter diente der Rekurs auf das Gemeinwohlideal sowohl zur Herrschafts*legitimation* als auch zur Herrschafts*limitation*: Konnte der Monarch die Hervorbringung öffentlichen Nutzens für sich reklamieren, vermochte er damit seine Machtkonzentration zu sichern und zu verstärken. Konnten die Stände hingegen Mitspracherechte über den Inhalt des allgemeinen Nutzens durchsetzen, sicherte ihnen dies Einfluß wider die königliche Prärogative, und so bestand der politische Machtkampf zu einem erheblichen Teil im Streben nach semantischer Vorherrschaft in der Gemeinwohlrhetorik.<sup>5</sup> Und unabhängig davon, ob sich nun König oder Stände als die berufenen Hüter des Gemeinwohls reklamierten – wer seinen Herrschaftsanspruch mit Gemeinwohlsemantiken begründete, mußte sich anschließend auch daran messen lassen. Wer dauerhaft mit Gemeinwohlformeln Politik machen wollte, gewann dadurch sicherlich an Legitimation, aber er schränkte zugleich seine Möglichkeiten des Machtgebrauchs deutlich ein.

---

<sup>2</sup> Vgl. Parsons 1972, S. 22: „Loyalität ist die Bereitschaft, auf angemessen ‚gerechtfertigte‘ Appelle im Namen des Kollektivs oder des ‚öffentlichen‘ Interesses oder Bedarfs zu reagieren.“ Die von Karl W. Deutsch inspirierte Integrationsforschung spricht von *sense of community, we-feeling, mutual sympathy and loyalties*, vgl. Deutsch 1957. Zum motivationalen Problem vgl. die auf einer empirischen Längsschnitt-Untersuchung zur Moralentwicklung von ca. 200 Kindern basierenden Überlegungen von Nunner-Winkler 1997, S. 375 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Münkler/Fischer 1999 und ähnlich Meyer 1997, S. 317 sowie Münch 1995, S. 21, demzufolge soziale Integration in modernen Gesellschaften ein dynamischer Prozeß ist, der „in inflationäre und deflationäre Krisen geraten“ kann.

<sup>4</sup> Böckenförde 1976, S. 60 f. Zum Versuch einer politisch gesteuerten Hervorbringung sozialer Kohäsion vgl. Fuchs 1999.

<sup>5</sup> Eberhard 1985; Eberhard 1993.

Die grundlegende Veränderung der sozialen Rahmenbedingungen und politischen Strukturen scheint hieran bis heute nichts entscheidendes geändert zu haben, dienen Gemeinwohrrhetoriken doch nach wie vor der Austragung von Interessenkonflikten, indem „die Erfüllung der eigenen Forderung zur systemerforderlichen Leistung“ erklärt wird, wodurch das funktionalistische Argument den Vorteil der scheinbaren Standpunktlosigkeit für sich hat: „Man verlangt nichts ‚für sich‘, sondern verweist auf die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Förderung systemischer Funktionszusammenhänge zum Nutzen ‚aller‘. Damit ist ein zweiter Vorteil funktionalistischer Argumente klar: die Verallgemeinerbarkeit ihrer Anliegen. Wer in der Lage ist, die Erfüllung seines partikularistischen Interesses als systemisches Funktionserfordernis zu interpretieren, definiert alle anderen als Nutznießer der Erfüllung seines Interesses. [...] So werden aus Interessenkonflikten Interpretationskämpfe.“<sup>6</sup> Umgekehrt gilt: Wer auf Gemeinwohrrhetorik verzichtet, riskiert die rhetorische Abdrängung in Irrationalität. Verantwortungslosigkeit, Selbstschädigung lauten dann die Etiketten politischer Rhetorik.

Ein besonders prominentes Feld für Gemeinwohrrhetoriken bildet seit jeher die Diskussion über Probleme und Gestaltungsbedingungen des Wohlfahrtsstaates, und so eröffnet Franz-Xaver Kaufmann den vorliegenden Band mit einer Darstellung der historischen Entwicklung der Sozialpolitik, die, wie er am Beispiel Lorenz von Steins nachweisen kann, zunächst als Problem der *wissenschaftlichen* Aufklärung eines problematischen *gesellschaftlichen* Zustandes und der Empfehlung *politischer* Mittel zu seiner Behebung betrachtet wurde, so daß die Feststellung des Gemeinwohls zur wissenschaftlichen Aufgabe wurde – und damit naturgemäß auch zur politischen Herausforderung. In der *Vervielfältigung der Solidaritätshorizonte* sieht Kaufmann die Auflösung des herkömmlichen Zusammenhangs von Gemeinwohl und Gemeinsinn angelegt, weswegen sozio-moralische Ressourcen nicht überflüssig, aber in hohem Maße kontextabhängig würden, denn ihre Mobilisierung erfolge nunmehr notwendigerweise auf partikularen Ebenen.

Claus Offe eruiert in systematischer Hinsicht die Attraktivität des Themas *Gemeinwohl und Gemeinsinn* und problematisiert mit der Frage, wessen Wohl das Gemeinwohl ist, die soziale Referenz des Gemeinwohlideals, woran sich die Fragen nach Planungshorizont und sachlichen Merkmalen gemeinwohlorientierten Handelns sowie schließlich nach angemessenen Akteuren und Verfahren anschließen. Offe zufolge können institutionelle Verfahren normative Ressourcen oder Dispositionen jedoch nur evozieren, wenn sie bereits als politische Tugenden bei den Akteuren angelegt sind. Folglich erscheint Gemeinwohrrhetorik als ein Eingeständnis politischer Akteure, daß die Mittel der legislativen Normbildung und der exekutivischen bzw. judikativen Normdurchsetzung bzw. fiskalischen Anreizwirkung nicht ausreichen, sondern zusätzlicher Effekte bürgerschaftlichen Gemeinsinns bedürfen. Freilich, so Offe, müsse sich jeder, der Gemeinwohrrhetorik betreibe, ihrer immensen Mißbrauchsgefahr bis hin zur Demokratiegefährdung bewußt sein.

Aus systemtheoretischer Perspektive rekonstruiert Kai-Uwe Hellmann Gemeinsinn als eine Form von Systemvertrauen, das mit Bezug auf Politik zur Legitimation des Systems beiträgt. Insoweit fragt er nach Gemeinwohl- und Gemeinsinnrhetoriken sowie

---

<sup>6</sup> Vobruba 1992, S. 113 ff.

nach ihrem Zusammenhang. Die Gemeinwohlformel dient laut Hellmann einer negativen Integration, deren Funktion vorrangig darin bestehe, möglichst keine Interessenlage zugunsten anderer gänzlich unberücksichtigt zu lassen. Dementsprechend würden Gemeinwohrrhetoriken zumeist bemüht, um eine Überflutung des politischen Systems mit zu vielen Einzelansprüchen zu verhindern, wie sich nicht zuletzt an ihrer Verwendung durch Bundeskanzler Schröder zeigen lasse.

Renate Mayntz kontrastiert die systemtheoretische Herangehensweise von Talcott Parsons mit wohlfahrtsökonomischen Ansätzen zur Bestimmung des Gemeinwohls und kritisiert beide als eindimensional und wenig tragfähig. Dennoch seien weiterreichende und gehaltvollere Gemeinwohlbestimmungen möglich als eine substanzlose, rein prozedurale Gemeinwohlermittlung, wenn systematisch zwischen Individualnutzen und Systemnutzen getrennt werde und nach Vermittlungsmöglichkeiten zwischen individueller und systemischer Rationalität Ausschau gehalten werde.

In ihrem 1965 in der Zeitschrift *Mind* veröffentlichten, weiterer Verbreitung werten und hier erstmals in deutscher Übersetzung von Waltraud Schelkle publizierten Beitrag erstellen W. G. Runciman und Amartya K. Sen eine innovative Verbindung zwischen der ökonomischen Spieltheorie, dem Kriterium der Pareto-Optimalität, dem Gerechtigkeitskonzept von John Rawls (noch bevor es in der *Theory of Justice* ausgearbeitet wurde) und der Idee des allgemeinen Willens im Sinne von Jean-Jacques Rousseau. Mit dieser für wahr interdisziplinären Verbindung von Wohlfahrtsökonomie und politischer Theorie entwickeln Runciman und Sen eine Theorie des *Public Choice*, die darauf abzielt, die Begriffe *Gemeinwohl* beziehungsweise *Gemeinwille* im Sinne von Rousseaus *volonté générale* innerhalb der durch das sogenannte *Gefangenendilemma* berühmt gewordenen Theorie nicht-kooperativer Spiele zu reformulieren und dies gerechtigkeits-theoretisch auszudeuten. Danach erfüllt der Gemeinwille stets das Kriterium der Pareto-Optimalität, demzufolge niemand mehr besser gestellt werden kann, ohne mindestens eine Person schlechter zu stellen. Dieses Gemeinwohlkonzept im pareto-optimalen Sinne der Allgemeinheit der Interessen verstehen Runciman und Sen gleichsam als Legitimitätsressource für Gerechtigkeitstheoreme, wenn sie darauf hinweisen, daß sich die Anwendung des Begriffes der sozialen Gerechtigkeit nicht auf Fälle beschränken lasse, die dem Gemeinwillen entsprechen, dafür aber bei Übereinstimmung von Gerechtigkeit und Gemeinwillen – und nur in diesem Fall – jegliche Zweideutigkeit im Hinblick auf die Interpretation von sozialer Gerechtigkeit ausgeschlossen sei.

An die der Klärung grundbegrifflicher und theoretischer Probleme gewidmeten Beiträge anschließend, untersucht Klaus von Beyme zum Auftakt einer Reihe empirisch ausgerichteter Studien Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetoriken bei Parteieliten und Interessengruppen. Dabei zeige sich, so von Beyme, daß die Neigung, das eigene Interesse mit dem Gemeinwohl zu identifizieren, umso stärker sei, je größer die potentielle Gruppe ist, für die ein Verband spricht. Dennoch sei ein rein instrumenteller Gebrauch von Gemeinwohrrhetorik angesichts sozialer Verwerfungen durch Europäisierung und Globalisierung und die Gefährdungen in der *Risikogesellschaft* zurückgegangen zugunsten einer Konzentration auf Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit eigener Forderungen, zumal jegliche Gemeinwohrrhetorik auf ihren Benutzer zurückwirke.

Friedhelm Neidhardt untersucht Gemeinwohrrhetoriken in Pressekommentaren. Allgemein attraktiv ist der Gemeinwohrtopos, so Neidhardt, weil er die verallgemeinerungsfähigste moralische Position darstelle, die sich vor Massenpublikum vertreten lasse, auch wenn es eine offensichtlich allgemeine Überzeugung sei, daß sich das Gemeinwohprinzip nicht universalisieren lasse, sondern notwendig partikular bleiben müsse. Das in den untersuchten Pressekommentaren herrschende Gemeinwohl-Konstrukt lanciere ein Selbstinteresse an Gemeinsinn, wodurch die moralische Zumutung, sich gemeinwohldienlich zu verhalten, ermäßigt werde. Gleichwohl bedeute seine rhetorische Instrumentalisierung nicht die völlige Leere des Gemeinwohlkonzeptes, da es mit einer Regelmäßigkeit in semantischen Kontexten auftauche, die ihm, insbesondere mit Rekurs auf Gemeinsinnpostulate, ein Profil gäben, das seine Einsatzmöglichkeiten beschränke. Obendrein erzeugten öffentliche Gemeinwohlanzeigen einen sozialen Bindungseffekt, der sie riskant mache.

Anhand der diskursiven Positionen ärztlicher Berufsverbände analysieren Michael Meuser und Ronald Hitzler, wie sich der Gemeinwohrtopos im Streit um die Gesundheitsreform als geradezu unvermeidliches rhetorisches Instrument der politischen Auseinandersetzung und als symbolische Ressource im Kampf um Dominanz erwiesen hat. Hierin zeigt sich, in welchem Maße auch die medizinische Profession öffentlich um Akzeptanz ringt, und das bestätigt abermals die eingangs angesprochene öffentliche Bedeutung von Gemeinwohrrhetoriken, die in modernen Gesellschaften ebenso anzutreffen ist wie in denen der Frühen Neuzeit und des Mittelalters, nur daß sich der Ort der politischen Verfügung darüber und die Modi der öffentlichen Kommunizierung des Gemeinwohls verändert haben.

Herbert Sukopp bestätigt den Befund Neidhardts, daß der Gemeinwohrtopos in Deutschland eine etatistische Tradition habe, wenn er betont, daß die öffentlichkeitswirksame Bezeichnung *freiwillige Selbstverpflichtung* für wirtschaftliche Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik ungenau sei, weil die Erwartung einer staatlichen Regelung häufig eine Voraussetzung für den Abschluß von Selbstverpflichtungen sei. Deswegen sei ein vorsichtiger Umgang mit Selbstverpflichtungen anzuraten. Auch Norbert Weber weist anhand der Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft eine staatsbezogene Definition des Gemeinwohls nach, derer unbenommen die Interessenverbände wie auch die Umweltverbände versuchen, die Akzeptanz ihrer Forderungen durch Gemeinwohrrhetorik zu erhöhen.

Wie mit Gemeinwohrrhetorik strategisches Marketing betrieben werden kann, analysiert Franz Liebl. Hierbei zeigt sich laut Liebl, daß im Zuge der zunehmenden funktionalen und qualitätsmäßigen Angleichung von Produkten dadurch eine gewünschte Differenzierung im Wettbewerb zu erzielen war, daß eine Assoziation mit Gemeinwohl und ethischem Verhalten hergestellt wurde. Als Eckpfeiler der Marketingstrategie könne ein solches Gemeinwohlimage jedoch nur dienen, wenn es durch *interne* Konsistenz zum bisherigen Verhalten des Unternehmens und *externe* Konsistenz zu den Vorstellungen der Konsumenten ein Mindestmaß an wahrnehmbarer Authentizität aufweise. Die bereits erwähnte Selbstbindung von Gemeinwohrrhetoriken ist somit auch im Feld von Marketing und Werbung zu konstatieren.

Die beiden abschließenden Beiträge fragen nach Perspektiven des Gemeinsinns und der Gemeinwohlermittlung. Eckart Pankoke analysiert, welcher Stellenwert einem Gemeinsinn, wie er sich etwa in ehrenamtlichem Engagement zeigt, im sogenannten *Dritten Sektor* zukommt. Dabei kommt er zu dem positiven Ergebnis, daß das Interesse an einer eher passiv mitlaufenden Mitgliedschaft in einem Großverband zwar rückläufig sei, die Bereitschaft zu aktivem Engagement jedoch durchaus steige, wenn engagierter Gemeinsinn in der durch den europäischen Integrationsprozeß beförderten, sozialen Aktivität von Netzwerken und Lernprozessen seine gesellschaftliche Form finden könne. Angesichts der Fragilität und Gefährdung sozialer Aktivität wie bürgerschaftlichen Engagements sei dies durch entsprechende institutionelle Regelungen zu befördern.

Birger Priddat schließlich diskutiert *eGovernment* und *eDemocracy*, also internetgestützte Formen der öffentlichen Verwaltung und bürgerschaftlichen Partizipation, als eine neue Dimension der Gemeinwohlermittlung in der Politik, die die Chance neuer Beziehungen zwischen Staat, Politik und Bürgern biete, indem sie an die Stelle einer starren und sterilen Debatte über *das* Gemeinwohl den interaktiven und gemeinsinnförderlichen Diskurs über plurale, lokale Gemeinwohlgüter setze. Da freilich die Gefahr bestehe, daß dabei das Allgemeinheitsmoment verloren gehe, bleibe der Staat als gemeinwohlverpflichtete Institution in der Pflicht.

Frägt man zusammenfassend nach übereinstimmenden Verwendungsweisen des Gemeinwohlbegriffs durch Akteure in gesellschaftlichen Funktionssystemen, so fallen vier Merkmale auf.

*Erstens* zeigen vor allem die Untersuchungen unterschiedlicher Gemeinwohrrhetoriken durch von Beyme, Neidhardt sowie Meuser und Hitzler, daß der Topos des allgemeinen Wohls und damit eng verwandter Substitutsbegriffe ein für verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen gleichermaßen attraktives und nur jeweils unwesentlich variiertes Strategem ist, um in Interessenkonflikten die eigene Position zu legitimieren. Auch wenn *zweitens* vor allem die Beiträge von Neidhardt, Sukopp, Weber und Priddat zeigen, daß die etatistische Tradition des Gemeinwohltopos in Deutschland ungebrochen ist, hängt die Attraktivität des Begriffs als Instrument der politischen Sprache doch offenbar damit zusammen, daß *drittens* Gemeinwohrrhetoriken ein Bezug auf Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums der „Gemeinwohlselfdeklaration“<sup>7</sup> inhärent ist, durch welche politische Gemeinschaften sich ihrer selbst versichern, wie die Untersuchungen von Neidhardt und Meuser und Hitzler belegen. Dies bedingt wiederum *viertens* die durch von Beyme, Neidhardt und Liebl nachgewiesene *Selbstbindungswirkung* von Gemeinwohrrhetoriken.<sup>8</sup> Demnach ist Gemeinwohl zwar ein funktionaler Formelbegriff zur Durchsetzung von Partialinteressen im politischen Streit wie im wirtschaftlichen Wettbewerb. Doch infolge ihrer offensichtlich unvermeidlichen Inanspruchnahme in diesem Kampf um semantische Vorherrschaft transzendieren Gemeinwohrrhetoriken auch die Eigeninteressen, die zu ihrer Verwendung motiviert haben. Denn wer sich auf das allgemeine Wohl beruft, muß öffentlich angeben können, in welcher Hinsicht sein

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Münkler 2001.

Verhalten dieser Norm genügt, und im Rahmen dieser Selbstbindungswirkung erzwingt eine *strategisch intendierte Gemeinwohrrhetorik* eine *tatsächliche Gemeinwohlorientierung*. Insoweit sind öffentliche Gemeinwohrrhetoriken durchaus als positive Alternative zum Hinterzimmer-Lobbyismus zu sehen und verdienten, zumal im Rückblick auf die Neokorporatismus-Debatte,<sup>9</sup> eine fortgesetzte politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit.

Offensichtlich ergeben sich aus strategisch-instrumentellen Inanspruchnahmen sozio-moralischer Orientierung durchaus Perspektiven für die fragile Ressource „Gemeinsinn“, die zurecht „zu den wichtigsten Wesensmerkmalen der Zivilgesellschaft“ gezählt wird.<sup>10</sup> Zwar wird man in Rechnung stellen müssen, daß unglauwbürdige Gemeinwohrrhetoriken – wie eine überbordende Frequentierung von Moralkommunikation – sozio-moralisch destruktive Wirkungen zu zeitigen vermögen.<sup>11</sup> Auch sollte man nicht denken, wie die Beiträge von Kaufmann und Neidhardt herausstellen, partikularen Charakter des Gemeinwohltopos verkennen und ihn ohne Rücksicht auf mögliche Erosionen der sozio-moralischen Ressource des Gemeinsinns bis hin zur Figur eines „Weltgemeinwohls“ universalisieren.<sup>12</sup> Doch „solange plausibel zu machen ist, daß praktizierter Gemeinsinn und Verantwortungsbereitschaft sich in einer zwar ex ante nicht kalkulierbaren, ex post aber durchaus dementsprechend denkbaren Weise ‚lohnt‘, man mit den Systemproblemen also auch die jeweils *eigenen* mittelbar bearbeitet und die Opfer zumindest im erträglichen Rahmen bleiben“, vermag sich – das Ausbleiben anhaltender Wachstumskrisen vorausgesetzt – der Bestand eines korporatistischen Steuerungssystems erfahrungsgemäß von den positiven Erfahrungen zu nähren, die es laufend erzeugt.<sup>13</sup> Dies spricht für das mit den Überlegungen von Runciman und Sen kompatible Argument von Hellmann, daß es sich bei der Gemeinwohlformel wie auch bei der Rede von Gemeinsinn, sinnvollerweise um eine Art von *negativer* Integration handelt, deren Funktion vorrangig darin besteht, möglichst keine Interessenlage zugunsten anderer gänzlich unberücksichtigt zu lassen und dadurch Systemvertrauen zu sichern. Dieser Ansatz ist nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle sozialpolitische Diskussion relevant, in der einerseits mit der von Runciman und Sen auf den Gemeinwohltopos bezogenen Idee sozialer Gerechtigkeit argumentiert und andererseits reklamiert wird, der Wohlfahrtsstaat minimiere die sozio-moralischen Qualitäten seiner zunehmend parasitären und leistungsunwilligen Bürger.<sup>14</sup> Angesichts der Relevanz des Gemeinwohltopos und der Gemeinsinnproblematik für diesen Problemkreis schließt sich hier der mit den Darlegungen von Kaufmann eröffnete Kreis der Untersuchung.

---

<sup>9</sup> Vgl. von Alemann/Heinze 1981; von Beyme 1984; Streeck 1999.

<sup>10</sup> Anheier/Priller/Zimmer 2000, S. 87.

<sup>11</sup> Vgl. zu diesem Effekt Fischer 2000 und Münkler/Fischer/Bluhm 2000.

<sup>12</sup> Vgl. Münch 1993, S. 184, der betont: „Der Aufbau universalistischer Solidaritäten erfolgt auf Kosten der Intimität gewachsener Solidargemeinschaften“.

<sup>13</sup> Offe 1984, S. 248.

<sup>14</sup> Vgl. zu diesem Problem von Alemann/Heinze/Wehrhöfer 1999 sowie Heinze/Olk 2001.

## Literaturverzeichnis:

- Alemann, U. v./Heinze, R. G. (1981), Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neokorporatismusdiskussion, in: Neokorporatismus, hg. v. U. v. Alemann, Frankfurt/M./New York, S. 43-61.
- Alemann, U. v./Heinze, R. G./Wehrhöfer, U. (Hg., 1999), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis, Opladen.
- Anheier, H. K./Priller, E./Zimmer, A. (2000), Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, hg. v. H.-D. Klingemann u. F. Neidhardt, Berlin, S. 71-98.
- Beyme, K. v. (1984), Der Neokorporatismus – Neuer Wein in alte Schläuche?, in: Geschichte und Gesellschaft 10. Jg., S. 211-233.
- Böckenförde, E.-W. (1976), Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M.
- Deutsch, K. W. et al. (1957), Political community and the North Atlantic area. International organization in the light of historical experience, Princeton (New Jersey).
- Eberhard, W. (1985), „Gemeiner Nutzen“ als oppositionelle Leitvorstellung im Spätmittelalter, in: Renovatio et reformatio. Wider das Bild vom „finsternen“ Mittelalter. Festschrift für Ludwig Hödl zum 60. Geburtstag, hg. v. M. Gerwing u. G. Ruppert, Münster, S. 195-214.
- Eberhard, W. (1993), Herrscher und Stände, in: Politisches Denken in der Zeit der Reformation, in: Pipers Handbuch der politischen Ideen, hg. v. I. Fetscher u. H. Münkler, Bd. 2: Mittelalter: Von den Anfängen des Islams bis zur Reformation, München, S. 467-551.
- Fischer, K. (2000), Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch. Bedingungen und Paradoxien des Wohlfahrtsstaates, in: Ethik im Sozialstaat, hg. v. M. Prisching, Wien, S. 131-154.
- Fuchs, D. (1999), Soziale Integration und politische Institutionen in modernen Gesellschaften, in: Soziale Integration, hg. v. J. Friedrichs/W. Jagodzinski, Opladen/Wiesbaden 1999 (KZfSS, So.-H. 39), S. 147-178.
- Heinze, R. G./Olk, Th. (Hg., 2001), Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen.
- Heitmeyer, W. (Hg., 1997), Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, Frankfurt/M.
- Meyer, Th. (1997), Solidarität und kulturelle Differenz. Erinnerung an eine vertraute Erfahrung, in: Heitmeyer 1997, S. 313-333.
- Münch, R. (1993), Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt/M.
- Münch, R. (1995), Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften. Eine Bestandsaufnahme, in: Berliner Journal für Soziologie 5. Jg., H. 1, S. 5-24.
- Münkler, H. (2001), Gemeinwohlsementiken und Selbstbindungen in der Politik, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen, Bd. 9, Berlin (i.E.).
- Münkler, H./Bluhm, H. (Hg., 2001), Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin.
- Münkler, H./Fischer, K. (1999), Gemeinwohl und Gemeinsinn. Thematisierung und Verbrauch sozialmoralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen, Bd. 7, Berlin, S. 237-265.

- Münkler, H./Fischer, K./Blum, H. (2000), Das Ende einer semantischen Karriere? Zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen, Bd. 8, Berlin, S. 425-440.
- Nunner-Winkler, G. (1997), Zurück zu Durkheim? Geteilte Werte als Basis gesellschaftlichen Zusammenhalts, in: Heitmeyer 1997, S. 360-402.
- Offe, C. (1984), Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, in: Geschichte und Gesellschaft, 10. Jg., S. 234-256.
- Parsons, T. (1972), Das System moderner Gesellschaften, München.
- Streeck, W. (1999), Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/M./New York.
- Vobruba, G. (1992), Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, hg. v. R. Mayntz, Gütersloh, S. 80-121.



FRANZ-XAVER KAUFMANN

## Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität

Das Forschungsprojekt „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften nimmt klassische Begriffe der politischen Theorie auf, um sie für neue Fragestellungen fruchtbar zu machen, wie sie vor allem aus der Perspektive des amerikanischen Kommunitarismus aufgeworfen worden sind. Den Kontext bildet ein verbreitetes Unbehagen über mutmaßliche Auswirkungen von zumeist unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefaßten Phänomenen, unter denen die weitestgehende Entgrenzung und technische Beschleunigung des Wirtschaftsverkehrs und das Zusammenwachsen bisher getrennter Finanzmärkte zu einem tendenziell weltweiten, ausschließlich geldvermittelten Regelungszusammenhang zunächst wohl die folgenreichsten sind. Auf der Ebene des öffentlichen Bewußtseins fällt der Einflußgewinn eines von den Vereinigten Staaten ausgehenden individualistischen Paradigmas der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie die Infragestellung des bisherigen nationalstaatlich verfaßten Gesellschaftsbewußtseins durch die Vorstellung einheitlicher Weltzusammenhänge ins Gewicht. Diese kritische Bewußtseinslage ähnelt in vielem derjenigen um die Mitte des 19. Jahrhunderts, als die Wucht von Industrialisierung und Verstädterung die bisher dominierenden ländlichen Lebens- und Wirtschaftsformen verdrängte und die herkömmlichen Sorgeverbände in Frage stellte. Die Defizite der neuen Vergesellschaftungsform wurden damals unter der Semantik des Sozialen thematisiert, und so entstand – zuerst im deutschen Sprachraum – der Begriff der Sozialpolitik zur Kennzeichnung der Vorschläge, die dem Staate als Reaktion auf die Desorganisation der hergebrachten Lebenszusammenhänge von sozialwissenschaftlicher Seite nahegelegt wurden. Ein vergleichbarer Diskurs entstand in Frankreich unter dem Signum der ‚solidarité‘

Der folgende Beitrag geht von dieser Analogie der Situationen aus. Auch heute erscheinen gewachsene politische und soziale Zusammenhänge durch neue technische und ökonomische Entwicklungen bedroht. Und wiederum werden sozialmoralische Postulate wie ‚Gemeinwohl‘ und ‚Gemeinsinn‘ bemüht, um Gegengewichte zu schaffen. Der Beitrag hat demzufolge zwei Teile: Er beginnt mit einem historischen Rückblick auf die sozialwissenschaftliche Verarbeitung der Umbruchsituation um die Mitte des 19. Jahrhunderts und verweist auf einige tragende Ideen der daraus entstehenden Sozi-

apolitik, sowie deren Wandel. Dabei soll deutlich werden, daß die nationalistisch inspirierten gesellschaftsintegrativen Intentionen von Sozialpolitik bereits auf einer reduktionistischen Problembestimmung beruhen, die den zuerst von Hegel auf den Begriff gebrachten strukturellen Differenzierungen des umfassenden Sozialzusammenhangs als ‚Staat‘, ‚bürgerliche Gesellschaft‘ und ‚Familie‘ nicht gerecht werden. Luhmann hat diese Einsicht zu Ende gedacht, aber gleichzeitig die Funktion sozialmoralischer Ressourcen ungebührlich minimiert. Seine Theorie ist eine *Gesellschaftstheorie*, jedoch keine Theorie des *Sozialen*. Im zweiten Teil wird deshalb die gegenwärtige Renaissance des sozialmoralischen Denkens ernst genommen, jedoch gleichzeitig der dabei meist implizierte direkte Zusammenhang zwischen der Regeneration sozialmoralischer Ressourcen (‚Gemeinsinn‘) und der Orientierung gesellschaftlicher Zusammenhänge (‚Gemeinwohl‘) problematisiert. Das herkömmliche politische Denken ist der im Zuge der Globalisierung zu beobachtenden Vervielfältigung der Solidaritätshorizonte nicht gewachsen. Als analytisches Konzept zum besseren Verständnis dieser Problematik wird anstelle des unterkomplexen Gemeinschaftskonzeptes ein Konzept von Solidarität als spezifischem Modus der Handlungskoordination vorgeschlagen, das sich unterschiedlich für traditional bestimmte und für typisch moderne Sozialzusammenhänge auslegen läßt.

## 1. Soziale Frage und Sozialpolitik als Interpretationsrahmen der Krisenbewältigung im Zuge der Industrialisierung

Denkmuster der Politikwissenschaft lassen sich bis zur Polis-Philosophie der alten Griechen zurückverfolgen. Die politische Philosophie der frühen Neuzeit basierte auf dem aristotelischen Verständnis einer politisch verfaßten Gesellschaft, welches sich dem aufkommenden nationalstaatlichen Denken als durchaus kongenial erwies. Dieses Politikmodell bildet auch den Kontext für den zeitgenössischen Diskurs eines strukturellen Zusammenhangs von Gemeinwohl und Gemeinsinn.<sup>1</sup> Die Sozialwissenschaften dagegen sind erst im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem großen Umbruch entstanden, der in knappster Form durch die kulturellen Transformationen der Aufklärung, die ökonomisch-technischen Transformationen von Freihandel und Industrialisierung sowie die politischen Transformationen von Konstitutionalismus und Demokratisierung zu kennzeichnen ist. Die Sprengung des durch die statischen Momente des Bodens und der Tradition geprägten ‚Ancien Régime‘ und der Aufbruch in ein ‚historisches‘, d.h. durch Krise und Wandel gekennzeichnetes Zeitalter rief nach neuen, komplexeren Interpretationsmustern menschlichen Zusammenlebens, die sich im französischen und deutschen Sprachraum mit dem Aufkommen des Wortes ‚Sozial‘ verbanden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Münkler/Fischer 1999, S. 241 ff.

<sup>2</sup> Für Frankreich vgl. Donzelot 1984; für Deutschland Pankoke 1970. Die Ausführungen in Abschnitt 1 beruhen auf einer umfangreicheren begriffsgeschichtlichen Studie, vgl. Kaufmann 2001.

## 1.1 Soziale Politik als Vermittlung zwischen ‚Staat‘ und ‚Bürgerlicher Gesellschaft‘

Die Semantik des Sozialen im Unterschied zum Politischen reflektiert den Prozeß einer Differenzierung und Verselbständigung unterschiedlicher Lebensbereiche, den als erster Hegel auf die begrifflichen Unterscheidungen von ‚Staat‘, ‚Bürgerlicher Gesellschaft‘ und ‚Familie‘ gebracht hat. Während im angelsächsischen Raum bis in jüngste Zeit ein aristotelisches Verständnis von Gesellschaft als politisch konstituierter Einheit vorherrschte,<sup>3</sup> und auch in Frankreich Rousseaus Idee des Gesellschaftsvertrages den Unterschied zwischen dem Politischen und dem Sozialen zunächst noch latent hielt, hat *Hegel* die millenäre Vorstellung einer durch politische Herrschaft konstituierten gesellschaftlichen Einheit in die *Differenz* von Staat, bürgerlicher Gesellschaft und Familie aufgelöst. Dies stellte den Anfang einer *Theorie funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften* dar, welche insbesondere durch Talcott Parsons und Niklas Luhmann zu einem der bedeutendsten Paradigmen moderner Gesellschaftstheorie geworden ist.

Nicht nur in der englischen und französischen Aufklärung, auch in Deutschland hatte sich im Gefolge von Kant und Fichte eine stark *individualistische* Auffassung von Politik und Wirtschaft durchgesetzt. Dem gegenüber finden wir bei Hegel die gesellschaftstheoretischen Grundlage für das, was später unter dem Namen ‚Sozialpolitik‘ seinen Begriff fand. Die menschliche *Sittlichkeit* äußert sich im *Staate* nach Hegel als freie Bejahung einer die Freiheit auch der Mitmenschen sichernden Rechtsordnung und findet in der *Familie* die sittliche Bedingung ihrer Entfaltung. In der *bürgerlichen Gesellschaft* dagegen äußert sie sich als ungebundener Wille zur Befriedigung von Bedürfnissen. Dieser Wille verwirklicht sich als Arbeit, die unter den Bedingungen der bürgerlichen Gesellschaft vornehmlich zur Arbeit für die Befriedigung der Bedürfnisse anderer als Bedingung der Befriedigung eigener Bedürfnisse wird. Im Unterschied zur ökonomischen Theorie der Briten konzeptualisierte Hegel somit die ökonomischen Verhältnisse nicht als durch Marktpreise vermittelte Tauschprozesse, sondern als *moralisches Verhältnis zwischen Individuen*. Allerdings insistierte Hegel auf dem ‚negativen‘ Charakter dieser Moralität. Die Willkür als Handlungsprinzip in der bürgerlichen Gesellschaft ist zwar Ausdruck menschlicher Freiheit, sie steht jedoch gleichzeitig *in Spannung* zu den sittlichen Prinzipien des Staates und der Familie. Die Bedürfnisse des Wirtschaftsbürgers führen nicht für sich allein zu einem „System der Bedürfnisse“, wie es die bürgerliche Gesellschaft darstellt. Vielmehr wird die wechselseitige Vorteilhaftigkeit der „Vermittlung des Bedürfnisses“ erst durch die Gewährleistung des Privateigentums und die Rechtssicherheit der Vertragsverhältnisse, also durch *Leistungen des Staates* hergestellt, dessen Konstitution als Verfassungsstaat Hegel als die geschichtliche Verwirklichung der Vernunft begriff.<sup>4</sup> Das Individuum wird somit in der Hegel-

<sup>3</sup> Erst der in Auseinandersetzung mit der postsozialistischen Situation in Osteuropa entstandene Diskurs über ‚Civil Society‘ schärft auch im angelsächsischen Raum den Sinn für die Differenz zwischen dem Politischen und dem Sozialen. Einen Überblick über die internationale Diskussion gibt Berger 1997.

<sup>4</sup> Vgl. Siep 1992.

schen Gesellschaftstheorie im doppelten Sinne zum Bürger: als *Citoyen* im Staate und als *Bourgeois* in der bürgerlichen Gesellschaft.

Hegel betonte die „Zufälligkeit und Willkür“ der Verhältnisse in der bürgerlichen Gesellschaft. Diese sei kein Naturzustand, sondern das Ergebnis der eigennützigen Interessenverfolgung willkürlich handelnder Individuen. Im Unterschied zu den grundsätzlich gleichen Bürgerrechten im Verfassungsstaat resultiert in der bürgerlichen Gesellschaft aus der „Ungleichheit der Geschicklichkeit, des Vermögens und selbst der intellektuellen und moralischen Bildung“ der Individuen eine „in der Idee enthaltene [...] Ungleichheit der Menschen“, und dieser „die Forderung der *Gleichheit* entgegenzusetzen, gehört dem leeren Verstande an [...]“.<sup>5</sup> Die *soziale Ungleichheit* der Personen ist somit für Hegel ein *konstitutives* Moment der bürgerlichen Gesellschaft. Es ist Aufgabe des Staates, für das erforderliche Maß an Gleichheit zu sorgen, das jedoch bei Hegel nicht näher bestimmt wird.

Die Hegelsche Gesellschaftsdiagnose wurde in der Folge von Karl Marx und Lorenz von Stein in klassentheoretischer Perspektive aufgenommen und mit den Diagnosen der Frühsozialisten auf unterschiedliche Weise verknüpft. Für die Geschichte der Sozialpolitik und die Entstehung des Sozialstaatsgedankens wurde *Lorenz von Stein* maßgeblich, der bereits als Konsequenz seiner Auseinandersetzung mit den sozialistischen und kommunistischen Strömungen in Frankreich die Forderung nach einem ‚Königtum der sozialen Reform‘ erhoben hatte, das den Klassengegensatz im Sinne eines produktiven Kompromisses überwinden könne. Aufgabe des Staates sei es, einerseits die Eigentumsrechte für die besitzende Klasse zu gewährleisten und andererseits die Emanzipation der arbeitenden Klasse durch eine das Bildungswesen einschließende ‚soziale Verwaltung‘ direkt, und durch die Ermöglichung freier Assoziation im Sinne einer ‚sozialen Bewegung‘ indirekt zu fördern.<sup>6</sup> Es ist also der Staat, der durch eine „Politik der sozialen Reform“ die Antagonismen der bürgerlichen Gesellschaft in produktive Bahnen zu lenken vermag.

## 1.2 Das ‚Soziale‘ als Postulat der Überwindung einer Defiziterfahrung

Die „Lehre von der Gesellschaft“ wurde zum zentralen Thema der entstehenden Sozialwissenschaften, wobei es ein Charakteristikum der deutschen Tradition gewesen ist, ‚Gesellschaft‘ im Unterschied zum Staate als *intermediären Bereich* zu bestimmen, hierunter also vor allem Korporationen, freie Assoziationen, Stände, soziale Klassen und ähnliche Formationen ‚zwischen‘ Individuum und Staat zu verstehen.<sup>7</sup> Diese Auffassung entwickelte sich in Kritik an den französischen Verhältnissen, wo im Zuge der Revolution alle intermediären Instanzen zwischen Zentralstaat und Individuum, also z.B. auch Gewerkschaften, für illegal erklärt worden waren, was aus deutscher Sicht als schrankenloser Individualismus erschien. In mancherlei Hinsicht liest sich die heutige Kritik der sog.

<sup>5</sup> Hegel 1955, § 200.

<sup>6</sup> Stein 1850, Bd. 3.

<sup>7</sup> Eine vorzügliche, kommentierte Textsammlung bietet Pankoke 1991.

Kommunitaristen<sup>8</sup> am amerikanischen Individualismus wie eine Reprise der deutschen Diskussion um die Mitte des 19. Jahrhunderts.

Allein die deutsche Sprache kennt die semantische Unterscheidung von ‚gesellschaftlich‘ und ‚sozial‘. Die beiden Bezeichnungen haben sich zwar nicht in einer begrifflichen Differenz verfestigt, doch wurde ‚gesellschaftlich‘ zumeist deskriptiv mit den immer weiträumigeren und anonymen Beziehungsnetzen assoziiert, während ‚sozial‘ eher die moralischen Aspekte menschlichen Zusammenlebens abdeckte.<sup>9</sup> Die Unterscheidung zwischen ‚politisch‘ und ‚sozial‘ entwickelte sich im Vormärz, vor allem aber unter dem Eindruck des Scheiterns der Zweiten Republik in Frankreich (1848). Die Verweigerung des von den Sozialisten geforderten ‚Rechtes auf Arbeit‘ und die blutige Unterdrückung der auf die Schließung der ‚Ateliers Nationaux‘ folgenden Arbeiteraufstände ließen erstmals den Konflikt *innerhalb* des demokratischen Staates, also unter den ‚Citoyens‘ aufbrechen. Nun wurde deutlich, daß die Erlangung der *politischen* Rechte noch keine Verbesserung der *sozialen* Lage für die Arbeiter mit sich brachte. So formulierte schon 1845 noch unter den Bedingungen des Zensuswahlrechts der aus Deutschland exilierte Handwerker Karl Grün: „Was gibt die Konstitution dem Volke? Rechte, aber kein Brot, keine Arbeit, keine Erziehung. Rechte sind Steine, und diese Steine erhalten nicht einmal alle; wer im niedrigsten Falle keine 20 Gulden Steuern bezahlt, wer also nicht schon Brot hat, erhält nicht einmal die Steine des Rechts.“<sup>10</sup>

Das Problem wurde also nicht im Staate, sondern in den Wirkungszusammenhängen der bürgerlichen Gesellschaft lokalisiert und als *Soziale Frage* bezeichnet. Dies war der aus dem Französischen („question sociale“) übernommene Name für die Folgeprobleme einer Auflösung der feudalen Ordnung: Pauperismus, Landflucht, Verstädterung, sowie das Elend der Frühindustrialisierung. Nur Karl Marx und Lorenz von Stein haben allerdings die Tragweite dieser ‚gesellschaftlichen‘ Veränderungen als dynamischen Prozeß eines potentiell destruktiven Klassenkampfes auf den Begriff gebracht. Recht verbreitet war dagegen die Vorstellung, daß es nur durch ‚aufgeklärte‘ staatliche Eingriffe zu einer Verbesserung der sozialen Verhältnisse bzw. einer ‚Lösung der sozialen Frage‘ kommen könne. Die hierzu erforderliche sozialwissenschaftliche Aufklärung wurde in Deutschland ab ca. 1848 als Aufgabe von *Sozialpolitik* bezeichnet:

„Der Inbegriff der Verhältnisse, nach welchen in einem Volke die Vorzüge der Geburt, des Besitzes und der Einsicht, so wie das auf diesen Vorzügen beruhende Ansehen verteilt ist, heißt die Gesellschaft. Bis zum Beginn des laufenden Jahrhunderts hatte man diese Verhältnisse nie zum Gegenstande der wissenschaftlichen Betrachtung gemacht. Seitdem die Wissenschaft sich dieses Gegenstandes einmal bemächtigt, kann sie ihn nie wieder aufgeben. Wir leben als Bürger zweier Welten, des Staates und der Gesellschaft. Das Verhältnis dieser beiden

<sup>8</sup> Hierbei handelt es sich um eine in sich keineswegs homogene Bewegung; vgl. als Überblicke Zahlmann 1992; Brumlik/Brunkhorst 1993; Honneth 1993.

<sup>9</sup> In dieser Funktion wurde das zu unspezifische ‚sozial‘ in der Folge durch andere Begriffe abgelöst, insbesondere durch ‚gemeinschaftlich‘ und ‚solidarisch‘ in ihrer substantivierten Form. Siehe dazu Abschnitt 2.

<sup>10</sup> Grün 1974, S. 19.

Welten zu einander zu bestimmen, wird in alle Zukunft eine Hauptaufgabe der politischen Forschung sein. Es kann in Zukunft keine andere Politik geben als Sozialpolitik.“<sup>11</sup>

Sozialpolitik wurde hier als eine gesellschaftsgestaltende Politik begründende Sozialwissenschaft verstanden, welche ihren Ausgangspunkt von einem Studium der sozialen Verhältnisse unter dem Gesichtspunkt ihrer verfestigten Verteilungsmuster nimmt.

Worin aber bestand ‚das Soziale‘ dieser Politik? Der Begriff hatte keinen eindeutigen Inhalt, setzte sich aber kritisch von einer ausschließlich nach den Prinzipien des Individualismus gestalteten ‚Gesellschaft‘ ab, wobei bald die Erinnerung an geruhsamere und fürsorglichere Umstände der ständisch-feudalen Ordnung, bald die Antizipation einer besseren zukünftigen Gesellschaft den Horizont der Kritik bildeten. *Das Soziale wurde zunächst ex negativo bestimmt*; es ist das, was einer voll individualisierten Gesellschaft im Sinne des Programms der französischen Revolutionsverfassung *fehlt*.<sup>12</sup> Deutlich unterschieden sich die politisch-ideologischen Positionen hinsichtlich der Lösungsvorschläge der ‚Sozialen Frage‘: Die Konservativen versprachen sich eine Lösung von der Wiederherstellung ständischer Einordnungen und eines traditionellen Ethos; die Liberalen stellten eine Lösung durch den Fortschritt der Industrialisierung und eine verbreitete Eigentumsbildung in Aussicht; die radikalen Sozialisten versprachen sich eine Lösung von der Aufhebung des Privateigentums und der daraus folgenden Gleichheit; die Sozialreformer schließlich setzten auf die Selbstorganisation der Arbeiter und auf staatliche Maßnahmen zu deren Schutz und Förderung.

Betrachten wir diese erste Entwicklungsphase des Begriffs Sozialpolitik in der Perspektive von Gemeinwohl und Gemeinsinn, so fällt das Fehlen moralischer Appelle oder solidaritätsorientierter Argumentationen auf. Sozialpolitik wurde im wesentlichen als Problem der *wissenschaftlichen* Aufklärung eines problematischen *gesellschaftlichen* Zustandes und der Empfehlung *politischer* Mittel zu seiner Behebung betrachtet. Lorenz von Stein z.B. setzte nicht auf Gemeinsinn, sondern auf Einsicht in die wechselseitige Abhängigkeit von Kapital und Arbeit und auf staatliche Vermittlung. Im Sinne der Gemeinwohrrhetorik erscheint hier die Feststellung des Gemeinwohls als wissenschaftliche Aufgabe, und die Gemeinwohlorientierung wird als dem Staate implizit im Sinne des Hegelschen Begriffs *vorausgesetzt*. Zugleich wird für den Bereich der bürgerlichen Gesellschaft die Verfolgung des Eigeninteresses nicht in Frage gestellt, dem ‚Bourgeois‘ also kein ‚Gemeinsinn‘ abverlangt. *Das „moderne Trennungsdenken“ (Pankoke) löste mit der Leitvorstellung der Polis auch den Zusammenhang zwischen Gemeinsinn und Gemeinwohl auf.*

Natürlich implizierte die Diagnose einer ‚sozialen Frage‘ auch moralische Gesichtspunkte, aber diese wurden kaum explizit gemacht. Nahezu allgemein war die Einschätzung, daß die gesellschaftlichen Zustände des Pauperismus und der Frühindustrialisierung unerträglich seien, und dies verdient immerhin Beachtung, wenn wir an die Verhältnisse in großen Teilen der Dritten Welt und selbst in den Vereinigten Staaten denken. *Die Verelendung der Unterschichten fand in Europa keine Legitimation, sondern fortgesetzte Kritik und vielfach engagierte Hilfe.* Wir dürfen hier die Wirksamkeit

<sup>11</sup> Meyer 1864, S. 319.

<sup>12</sup> In diesem Sinne auch Donzelot 1984.

eines Ethos annehmen, das sowohl von den Traditionen des Christentums als auch vom Humanismus der Aufklärung geformt worden war. Sowohl religiöse Bewegungen als auch individuelle ‚moralische Unternehmer‘ nahmen sich schon vor der Politik der Nöte der Unterschichten an.<sup>13</sup> Eduard Heimann führte die Überwindbarkeit des Klassenkampfes auf dieses *dem Bürgertum und der Arbeiterschaft gemeinsame Ethos* zurück, dem die ‚soziale Idee‘ entsprang, welche sich in der ‚sozialen Bewegung‘ Ausdruck verschaffte. Indem die sozialistische Arbeiterbewegung als Speerspitze der sozialen Bewegung die kapitalistische Ordnung bedrohte, ermöglichte sie Sozialpolitik, welche, indem sie der sozialen Forderung nachgibt, den Kapitalismus stückweise abbaut und dadurch seinen jeweils verbleibenden Rest rettet. Die Pointe dieser Argumentation ist jedoch: Die soziale Idee motiviert zwar die Kritik an den herrschenden Zuständen und die Suche nach sozialen Reformen, diese vermögen sich jedoch nur insoweit durchzusetzen, als sie sich auch als wirtschaftlich zweckmäßig, „produktionspolitisch notwendig“ erweisen.<sup>14</sup> Während somit der ältere Diskurs Sozialpolitik auf den Staat als handelnden Akteur bezog, sah Heimann unter den Bedingungen der Weimarer Zeit<sup>15</sup> Sozialpolitik als unmittelbares Ergebnis der Arbeiterbewegung. Dem Staate wies Heimann nur eine instrumentelle Rolle zu, worin er dem Marxschen Denkschema folgte.

### 1.3 Sozialpolitik als nationales und ethisches Postulat

Mit dieser nüchternen, die Eigengesetzlichkeiten der kapitalistischen Marktwirtschaft und die Interessen der an ihr Beteiligten ernst nehmenden Perspektive in der Formulierungsphase von Sozialwissenschaft und Sozialpolitik kontrastiert das sozialpolitische Pathos in der Zeit des Kaiserreichs. Erst im Zusammenhang mit der Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er Jahre etablierte sich nämlich der Begriff ‚Sozialpolitik‘ in der *politischen* Sprache, und spätestens mit dem ‚neuen Kurs‘ Wilhelms II. gegenüber der Arbeiterfrage wurde ‚Sozialpolitik‘ zu einem massenhaft verwendeten Terminus, wenn nicht zu einem öffentlichen Schlagwort. Und dementsprechend vage wurde die Wortverwendung, „scheint doch der Ausdruck Sozialpolitik noch jetzt eine besondere Anziehungskraft auf die Geister auszuüben, womit es dann zusammenhängt, daß dieser Ausdruck zur Bezeichnung derjenigen Sphäre oder Richtung der Politik verwendet wird, welche dem betreffenden Gelehrten oder Staatsmann als die wichtigste, bedeutsamste erscheint.“<sup>16</sup> Aus dieser Situation resultierten fortgesetzte Debatten über den Begriff der Sozialpolitik, die bis gegen Ende der Weimarer Zeit dauerten. Sie verdienen unser Interesse, weil gerade in diesem Zusammenhang gemeinsinn- und gemeinwohlbezogene Diskurse an Einfluß gewannen, allerdings unter anderen Bezeichnungen.

Die Situation hatte sich durch die nationale Einigung grundlegend gewandelt. Schon 1859 hatte Heinrich von Treitschke gegen die Gesellschaftswissenschaften Front gemacht und die Unterscheidung von Staats- und Gesellschaftswissenschaften in Frage

---

<sup>13</sup> Vgl. Kaufmann 1988.

<sup>14</sup> Heimann 1980, S. 135 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Abschnitt 1.4.

<sup>16</sup> Borkiewicz 1899, S. 348.

gestellt: „Die ganze Staatswissenschaft ist sozialpolitisch; sie hat zu zeigen, wie der Gedanke der Volkseinheit sich in der Mannigfaltigkeit der Sonderbestrebungen des Volkes verwirklicht.“<sup>17</sup> Mit der Reichsgründung gewann das nationale Einheitsdenken ein Pathos, welches die gesellschaftlichen Verhältnisse eindeutig dem Staate unterordnete. Dennoch begleitete die soziale Frage als ‚Arbeiterfrage‘ das neue Reich, wobei die politische Lösung jedoch nicht in der politischen Gleichberechtigung, sondern in einer ‚sozialen Gesetzgebung‘ gesucht wurde, die die *politischen* Forderungen der Arbeiterschaft stillstellen sollte. Auch in Frankreich dominierte das nationale Denken die soziale Frage, allerdings unter anderen Vorzeichen und mit anderen Ergebnissen.

### 1.3.1 Gustav von Schmoller

Im deutschen Reich war der bei weitem einflußreichste Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler dieser Zeit der 1908 geadelte Gustav Schmoller (1838–1917).<sup>18</sup> Schon im Alter von 26 Jahren hatte er in den ‚Preußischen Jahrbüchern‘ einen wegweisenden Aufsatz zur Arbeiterfrage veröffentlicht.<sup>19</sup> Er gehörte zu den Mitbegründern des ‚Vereins für Socialpolitik‘ und galt als das Haupt der jüngeren historischen Schule der deutschen Nationalökonomie. Seine Begründung der Forderung nach sozialen Reformen folgte aus einer ganz anderen Perspektive als derjenigen Lorenz von Steins, dessen Schriften seiner Generation „chinesisch“ vorkämen, wie er einmal spaßig bemerkte.

Für Schmoller wie für die meisten Mitglieder des Vereins für Socialpolitik bildete die soziale Benachteiligung der Arbeiter den Ausgangspunkt für die Forderung nach *staatlichen* Sozialgesetzen. Diese Forderung nach staatlichen Eingriffen stand in ausdrücklichem Widerspruch zur herrschenden ‚manchesterlichen‘ Lehre der im ‚Kongreß deutscher Volkswirte‘ zusammengeschlossenen Ökonomen, doch handelte es sich hier nicht nur um einen politischen, sondern auch um einen wissenschaftstheoretischen Gegensatz, wie nicht zuletzt der Methodenstreit zwischen Carl Menger und Gustav Schmoller gezeigt hat. Schmollers volkswirtschaftlicher Ansatz war institutionalistisch und nicht tauschtheoretisch, und er interpretierte die sozialen Ungleichheiten seiner Zeit im Kontext einer *kulturrevoloratorischen Perspektive*:

„Die Geschichte entrollt, wenn wir näher zusehen, vor unseren Blicken einen Stufengang von socialen Organisationsformen, von Epochen des socialen Lebens und des socialen Rechtes, von denen jede schwer mit der andern gerungen, bis sie sie verdrängt. Jede folgende streift die Spuren der Gewalt, der brutalen Herrschaft und rohen Ausbeutung, die in älterer Zeit ausschließlich geherrscht, mehr und mehr ab, kommt zu einem edleren Verhältnis der wirtschaftlichen Klassen untereinander, erkennt die Gleichberechtigung der Menschen mehr an, fordert mehr eine sittliche Wechselwirkungen der verschiedenen, betont eine Verpflichtung der höherstehenden Klassen zur Hebung der unteren; kurz jede Epoche fordert Dinge, welche früheren Jahrhunderten unbekannt und unverständlich waren.“<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Treitschke 1859, S. 82 f.

<sup>18</sup> Schmollers Position findet in jüngster Zeit erneute Beachtung, nachdem sie jahrzehntelang ‚tot‘ schien. Wichtige Arbeiten wurden neu aufgelegt in Schmoller 1998. Vgl. auch Backhaus 1993.

<sup>19</sup> Schmoller 1864.

<sup>20</sup> Schmoller 1998a, S. 76.

Die Lösung der Arbeiterfrage war für Schmoller somit eine zugleich ethisch, politisch und sozial begründete Forderung an den preußischen Staat, zu deren Anwalt er sich machte, doch handelte es sich hierbei nicht um eine von außen an die Verhältnisse herangetragene ethische Forderung, sondern *um eine dem geschichtlichen Prozeß immanente Höherentwicklung des ethischen Bewußtseins*, als dessen hervorragenden Träger Schmoller das preußische Königtum seit jeher ansah und nun erneut forderte:

„Den Gefahren der socialen Zukunft kann nur durch ein Mittel die Spitze abgebrochen werden: dadurch, daß das König- und Beamtenthum, daß diese berufensten Vertreter der Staatsgedanken, diese einzig neutralen Elemente im sozialen Klassenkampf versöhnt mit dem Gedanken des liberalen Staates, ergänzt durch die besten Elemente des Parlamentarismus, entschlossen und sicher, die Initiative zu einer großen socialen Reformgesetzgebung ergreifen und an diesem Gedanken ein oder zwei Menschenalter hindurch unverrückt festhalten.“<sup>21</sup>

Hier also finden wir implizit einen deutlichen Appell an den Gemeinwohlauftrag des Staates und den Gemeinsinn – zum mindesten der höheren Stände und der „besten Elemente des Parlamentarismus“. Der Appell klingt allerdings reichlich volutaristisch. Oder verstand er sich selbst als Sprachrohr des „gesunde[n] sittliche[n] Volksgeist[es]“, dessen „ethische Tendenz [...] Gegenbestrebungen gegen solche Auswüchse und Mißbildungen, die durch das Wirtschaftsleben entstehen oder zu entstehen drohen, hervorruft“?<sup>22</sup> Das durch die nationale Einigung genährte Bewußtsein eines gemeinsamen Ethos führte bei Schmoller auf jeden Fall zu einem harmonistischen Weltbild, im Rahmen dessen Gemeinsinn und Gemeinwohl unschwer zueinander fanden und ökonomische Erfordernisse oder Interessengegensätze unterbelichtet blieben.

Für den Mainstream der deutschen Sozialpolitiklehre blieb in der Folge bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs die Auffassung charakteristisch, daß Sozialpolitik eine *gesellschaftsintegrative* Aufgabe habe. Die zentrale Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wurde in diesem Zusammenhang als Klassenkonflikt diagnostiziert. Demzufolge herrschte die Auffassung, zur Sozialpolitik gehörten diejenigen Maßnahmen, welche mit der *staatlichen* Beeinflussung der *Klassenverhältnisse* zu tun haben. So wurde beispielsweise die Fürsorgepolitik nicht zur Sozialpolitik gezählt.<sup>23</sup>

### 1.3.2 Der französische Solidarismus

Es empfiehlt sich an dieser Stelle ein Seitenblick auf französische Diskurse zur Grundlegung der Sozialpolitik, da hier der Bezug zur gegenwärtigen, von der Individualisierung bestimmten Problematik expliziter ist. Die französische Revolution hatte ja alle ‚corps intermédiaires‘ abgeschafft und in der ‚Loi Le Chapelier‘ (1791) auch für die Zukunft Zusammenschlüsse auf der Basis einer gleichen Wirtschaftstätigkeit für rechtswidrig erklärt. Dennoch stellte sich natürlich auch hier die Frage nach dem sozialen Zusammenhalt der individualisierten Bürger, der zunächst im Kampfruf der ‚Fraternité‘ beschworen worden war. Im 19. Jahrhundert verdrängte der Begriff der ‚Solidarité‘ weitgehend denjenigen der Fraternité und wurde zum Grundbegriff des

<sup>21</sup> Ebd., S. 95 f.

<sup>22</sup> Schmoller 1864, S. 535.

<sup>23</sup> Erst Achinger 1939 begründete die Einbeziehung der Fürsorge in den sozialpolitischen Diskurs.

französischen Sozialdenkens.<sup>24</sup> In vorliegendem Zusammenhang interessiert nur der Bezug zur Sozialpolitik, welcher vor allem mit dem Namen des Staatsmannes und Friedensnobelpreisträgers *Léon Bourgeois* (1851–1925) verbunden ist.<sup>25</sup>

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde ‚Solidarität‘ zum leidenschaftlichen Kampfbegriff der laizistischen Linken: Der Begriff sollte zwischen den liberalen Ansprüchen auf Freiheit einerseits und der Notwendigkeit staatlicher Intervention andererseits vermitteln. Er hatte sich von seinen älteren juristischen und moralischen Ursprüngen weitgehend abgelöst und beinhaltete nunmehr den *Appell an den aufgeklärten Egoismus des Bürgertums*, nicht nur an seine Unabhängigkeit, sondern auch an seine Verflochtenheit mit dem Geschick der Arbeiterklasse zu denken und rechtzeitig einer sozialen Revolution vorzubeugen. Die Argumentation berief sich auf ‚wissenschaftliche Grundlagen‘, um die „solidarité sociale et morale“<sup>26</sup> zu begründen. Bourgeois ging von der Annahme eines Quasi-Kontraktes aus, der die Grundlage der Rechts- und Sozialordnung eines Landes bildet. Jeder Mensch werde als Schuldner der Assoziation geboren, der er zugehörig ist, und die bereits vor seiner Geburt die Grundlagen für seine Lebensmöglichkeiten geschaffen habe. Deshalb habe er sich der Pflicht zu unterziehen, seinerseits für die weniger Begünstigten seiner Mitmenschen ‚solidarisch‘ einzustehen. Hiervon ausgehend forderte er die kostenlose staatliche Schulbildung für jedermann, die Einführung von Sozialversicherungen und ein progressives Steuersystem. Dieses solidaristische Programm hat zwar die politische Rhetorik der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Frankreich bis heute bestimmt,<sup>27</sup> doch wurden seine Ziele durch die institutionelle Absicherung der Interessen der Wohlhabenden stets erneut unterlaufen.

Emile Durkheim durchschaute die individualistische Engführung dieser tauschtheoretischen Begründung von Solidarität und suchte sie durch eine soziologische zu ersetzen. Aber auch Bourgeois selbst appellierte nicht nur an den aufgeklärten Egoismus, sondern auch an die „moralische Idee“,<sup>28</sup> welche die wechselseitige Abhängigkeit der Menschen auf den Begriff bringt. Wir finden bei ihm eine ähnliche Argumentation wie bei Lorenz von Stein, allerdings auf einem geringeren analytischen Niveau. Insbesondere fehlt die Thematisierung des intermediären Bereichs ganz. Im Horizont der nationalen Idee war der Appell an den Gemeinsinn, wenn wir den Solidarismus von Bourgeois so interpretieren dürfen, ganz selbstverständlich auf den Rahmen des Nationalstaates bezogen, der auch die Kriterien des Gemeinwohls vorgab.

#### 1.4 Weimar: Das staatszentrierte sozialpolitische Projekt in der Krise

Bereits während des Ersten Weltkriegs hatte die vom deutschen Bürgertum nicht erwartete nationale Solidarität der Arbeiterschaft und die kriegsbedingte Zwangsrekrutierung von Arbeitskräften eine Aufwertung der Gewerkschaften gefördert. Und mit der Grün-

<sup>24</sup> Einen guten deutschsprachigen Überblick bietet nunmehr Zoll 2000, S. 19–89.

<sup>25</sup> Vgl. insb. Bourgeois 1896; sowie Hayward 1961.

<sup>26</sup> Hatzfeld 1971, S. 272.

<sup>27</sup> Vgl. Bode 1999.

<sup>28</sup> Bourgeois 1896, S.17.

derung der ‚Zentralarbeitsgemeinschaft‘ von Arbeitgebern und Gewerkschaften unmittelbar nach Kriegsende, der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung und der Wahl des Sozialdemokraten Friedrich Ebert zum Reichspräsidenten schien die lange ersehnte politische und wirtschaftliche Gleichberechtigung der Arbeiter erreicht und die bisherige Idee der Sozialpolitik als ‚Lösung der Arbeiterfrage‘ an ihr Ziel gekommen. Aber der politische und wirtschaftliche Niedergang der Nachkriegszeit, der seinen Tiefpunkt in der Inflation von 1922/23 fand, überforderte die wirtschafts- und sozialpolitische Kompromißfähigkeit von beiden, Unternehmerschaft und Gewerkschaften, und führte zu einer tiefen Entfremdung der Tarifparteien, die in der Folge nur noch auf der Basis staatlich vermittelter Schlichtungssprüche zu kooperieren vermochten. Diese „Krise der Sozialpolitik“<sup>29</sup> war zugleich eine Krise der sozialpolitischen Institutionen und der sozialwissenschaftlichen Deutungsmuster. Am deutlichsten in Frage gestellt wurde dabei das bisherige Konzept einer *staatlichen* Sozialpolitik.

Götz Briefs, dessen Analyse der Krisendiskussion zu den klärendsten Beiträgen der Zeit gehörte, wies auf den abstrakten, bürokratischen Charakter staatlicher Sozialpolitik hin:

„Sie hatte keinen Kontakt [...] mit der Seele des einfachen Mannes; sie wirkte von außen und ‚oben‘: hart, kalt, generalisierend, sachlich; und fand von keiner Seite die Wärme der Anerkennung, die sie nach ihrer objektiven Leistung verdient hätte [...]. Sie kam nicht zu ihrem sinnvollen Zweck: zur sozialen Befriedung.“<sup>30</sup>

Briefs betonte, das bisherige Nebeneinander von individualistischer Wirtschaftspolitik und staatlicher Sozialpolitik sei nicht zu halten. Vielmehr müßten „sozialpolitische Minima“ *in die Wirtschaft selbst* eingebaut werden. Damit verwies er auf vielfältige Strömungen in der frühen Weimarer Zeit, welche eine Ordnung des Wirtschaftslebens auf der Basis von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufbauen wollten.

Die theoretischen Grundlagen für diese, erst nach dem Zweiten Weltkrieg wirksam werdende *autonome Politik der Tarifparteien* hatte schon vor 1918 der sozialdemokratische Jurist *Hugo Sinzheimer* gelegt, der als Begründer der Lehre vom Kollektivvertrag auch als erster Theoretiker des Korporatismus gelten kann. Die analytische Leistung, welche Sinzheimer zu seinen uns heute nahezu selbstverständlichen Positionen geführt hat, wird nur deutlich vor dem Hintergrund des hoheitlichen preußischen Staatsverständnisses einerseits und der römisch-rechtlich fundierten, ausschließlich individualistisch-privatrechtlichen Auffassung des Arbeitsverhältnisses andererseits. Gegen alle syndikalistischen Versuche einer ‚Rätedemokratie‘, aber auch gegen alle unitaristischen Vorstellungen deutscher Nationalstaatlichkeit betonte er die *Differenz zwischen der politischen und der Wirtschaftsverfassung*, analog zur Hegelschen Unterscheidung von ‚Staat‘ und ‚bürgerlicher Gesellschaft‘.

„Die reine politische Demokratie kann auf die sozialen Verhältnisse nur durch Gesetz und staatliche Verwaltung einwirken. Beides aber ist unzureichend, um der sozialen Entwicklung so dienlich zu sein, wie wir es als Sozialdemokraten wünschen müssen. [...] Daraus ergibt

<sup>29</sup> Ein geläufiger Topos der zwanziger Jahre; zur Analyse vgl. insbesondere Leubuscher 1923.

<sup>30</sup> Briefs 1923, S. 11.

sich, daß die politische Demokratie notwendig einer Ergänzung bedarf. Die gesellschaftlichen, namentlich die wirtschaftlichen Interessen bedürfen besonderer Formen, in denen sie sich unmittelbar und selbständig auswirken können. Die politische Demokratie muß diese Formen schaffen. Sie werden geschaffen, wenn in dem Staat neben der politischen Verfassung eine eigene Wirtschaftsverfassung begründet wird, die durch die wirtschaftlichen Kräfte selbst auf dem Grunde staatlicher Grundnormen die wirtschaftlich-organisatorischen Aufgaben zur Erledigung bringt.<sup>31</sup>

Sinzheimer entdeckte also den intermediären Bereich neu und plädierte für eine „soziale Selbstbestimmung im Recht“.<sup>32</sup> Zwischen die staatliche und die individualvertragliche Sphäre schiebt sich die beide vermittelnde Sphäre des ‚sozialen Rechts‘, also *institutionelle Regelungen, in denen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verhältnisse im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Zwecke zusammenwirken*. Eine ähnliche Idee hat der Soziologe Georges Gurvitch (1932/1972) im Zusammenhang des französischen Institutionalismus entwickelt. Während Gurvitch die Notwendigkeit eines *normativen Konsenses* für die Institutionengenesse betonte und – insofern ähnlich Schmoller – im Horizont einer ethosbedingten Integration verblieb, betonte Sinzheimer die Möglichkeit einer Vermittlung antagonistischer Interessen im Rahmen *staatlich regulierter Verfahren*.<sup>33</sup> Eben dies geschieht heute im Arbeits- und Sozialrecht, vor allem auch im Bereich von Tarifvertragsrecht und Mitbestimmung.

Mit dem Fragwürdigwerden einer umfassenden Integrationsfunktion des Staates wurde auch die Rede von Gemeinwohl und Gemeinsinn mehrdeutig. Sobald der Glaube an einen wohlmeinenden Monarchen oder Beamtenstaat abhanden kommt, der aus inhaltlicher Einsicht (und sei es aufgrund sozialwissenschaftlicher Beratung!) das gemeine Wohl zu bestimmen vermag, kann sich der basale Konsens nur noch auf die *Verfahren* beziehen, im Rahmen derer die Repräsentanten unterschiedlicher Interessen um gemeinwohlverträgliche Lösungen ringen. Während im Falle staatlicher Gesetze das Ergebnis derartiger Auseinandersetzungen notfalls mit Hilfe des Gewaltmonopols des Staates durchgesetzt werden kann, bleibt eine solche Lösung im Rahmen kollektivvertraglicher Regelungen fragwürdig. Korporatistische Arrangements sind nur so lange funktionsfähig, als die interne Bindungswirkung verbandlicher Zusagen effektiv ist. *‚Gemeinsinn‘ bezieht sich hier somit nicht mehr unmittelbar auf das staatliche Ganze, sondern auf das Ganze des je eigenen Verbandes, und dasselbe gilt grundsätzlich für alle Formen freiwilliger Assoziation.*

Korporatistische Arrangements, die wir in Deutschland derzeit nicht nur im Tarifvertragswesen, sondern z.B. auch im Gesundheitswesen kennen, haben den großen Vorteil, das Ausmaß an erforderlichem individuellen Gemeinsinn auf den Bereich der in der Regel ähnlich Gesinnten und ähnlich Interessierten zu reduzieren. Natürlich mag es auch hier Interessengegensätze geben, man denke an die gegenwärtigen Konflikte zwischen verschiedenen Facharztgruppen! Und es liegt dann nicht zuletzt an indirekten staatlichen Verstärkungen der Zugehörigkeitsbedingungen – konkret also der öffentlich-rechtlichen Verkammerung des Arztberufs – daß die Folgebereitschaft erhalten bleibt,

<sup>31</sup> Sinzheimer 1976, S. 326 f.

<sup>32</sup> Sinzheimer 1916.

<sup>33</sup> Vgl. dazu die kritische Auseinandersetzung seitens Sinzheimers 1976, Bd. 2, S. 164-187.

und nicht an einem besonderen Gemeinsinn. Die Integrationskraft selbstbestimmter Kollektivverträge bedarf somit in der Regel staatlicher Verstärkungen, um dauerhaft wirksam zu sein. Dies hat Sinzheimer in aller Klarheit gesehen. Das korporatistische Integrationsmodell stellt sowohl die Allzuständigkeit des Staates als auch die willkürliche Unabhängigkeit des Individuums und mit ihr der Unternehmerschaft in Frage, ermöglicht aber *einen intermediären Regelungsbereich durch Interessenausgleich unter gemeinsam Betroffenen*, der sich mit Bezug auf bestimmte Problemlagen als steuerungstheoretisch überlegen erweist.

## 1.5 Sozialpolitik als Gestaltung von Lebenslagen

Sowohl das aufstrebende Paradigma der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘<sup>34</sup> als auch die fortgesetzte Diversifizierung der Problemlagen und die Individualisierung der Lebensorientierungen im Zuge einer allmählichen Tertiärisierung der Wirtschaft ließen nach dem Zweiten Weltkrieg die herkömmliche Vorstellung einer Dominanz *gemeinsamer* ‚Klassen-‘ oder ‚berufständischer Interessen‘ immer fragwürdiger werden.

Die Umorientierung des sozialpolitischen Denkens erfolgte vor allem durch Ludwig Preller und Gerhard Weisser. Preller definierte: „Sozialpolitik wirkt vom Aspekt des Arbeitslebens aus auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft im Sinne des Menschen als eines Wertes eigener Prägung.“<sup>35</sup> Damit verdeutlichte er eine *doppelte*, ‚personfunktionale‘ und ‚systemfunktionale‘ Referenz von Sozialpolitik. ‚Sozial‘ ist nur eine Politik, die sowohl den *individuellen Bedürfnissen* der jeweils Betroffenen, als auch der *kollektiven Wohlfahrt* dient. Sozialpolitische Interventionen lassen sich nur rechtfertigen, soweit sie zugleich individuellen Nutzen stiften und positive externe Effekte bzw. die Reduktion negativer externer Effekte des Wirtschaftslebens erwarten lassen.

Zum theoretischen Grundbegriff dieser neuen, nicht mehr gruppen- sondern *personenbezogenen* Perspektive wurde der von Gerhard Weisser eingeführte Begriff der *Lebenslage*: „Als Lebenslage gilt der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die er bei unbehinderter und gründlicher Selbstbesinnung für den Sinn seines Lebens ansieht.“<sup>36</sup> Bemerkenswert an dieser Definition ist ihr breiter, über den Bereich der Ökonomie hinausweisender Zugschnitt. Es geht nicht um bloße ‚Bedürfnisbefriedigung‘, als deren Maßstab die Einkommenshöhe gelten könnte. Es geht vielmehr um den *Handlungsspielraum* zur Verfolgung von ‚Grundanliegen‘, wobei Weisser annahm, „daß die Menschen nicht nur Interessen sinnlicher Art haben, sondern auch geistiger Interessen und Bindungen fähig sind, die, wo sie auftreten, das Handeln [...] aus sich heraus bestimmen.“<sup>37</sup> Sozialpolitik beeinflusst demzufolge „Chancen der Selbstverwirklichung“ und „Stellungen der Menschen im Gesellschafts- bzw. Produktionsprozeß“.<sup>38</sup> Dabei wurde mit einer gewissen

---

<sup>34</sup> Dazu Blum 1969.

<sup>35</sup> Preller 1962, S. 291.

<sup>36</sup> Weisser 1959, S.635.

<sup>37</sup> Ebd., 638.

<sup>38</sup> Thiemeier 1988, S.75.

Selbstverständlichkeit vorausgesetzt, daß durch eine gleichmäßigere Verteilung von Elementen der Lebenslage (z.B. Bildung, Einkommen, soziale Infrastruktur) auch wünschenswerte ‚systemfunktionale‘ Wirkungen, also eine Förderung des ‚Gemeinwohls‘ erzielt würde. Mit dem Verständnis von *Sozialpolitik als Gestaltung von Lebenslagen* verschob sich das aktivierende Zentrum wiederum in den Bereich der Politik und näherte sich damit älteren Begriffsverständnissen an.

Das Lebenslagekonzept gestattet eine realitätsnahe Konzeptualisierung des *Wirkungsfeldes von Sozialpolitik*, es konzeptualisiert jedoch nicht die Sozialpolitik selbst *als intervenierenden Prozeß*.<sup>39</sup> In dieser Hinsicht war Weisser noch stark von der voluntaristischen Auffassung der älteren Sozialpolitiklehre geprägt, die von einem idealisierten, einheitlichen Akteur ‚Staat‘ ausging, wobei es die Aufgabe der wissenschaftlichen Sozialpolitik war, sich sozusagen den Kopf dieses Akteurs zu zerbrechen und ihm rationale Ratschläge für die Erreichung der von ihm gesetzten Ziele zu erteilen. Auch Weisser unterstellte in seinem Konzept noch einen *gemeinsamen Horizont von beratender Sozialwissenschaft und politischen Entscheidungsträgern* und problematisierte weder den Prozeß sozialpolitischer Willensbildung noch die Umsetzung sozialpolitischer Entscheidungen.

Diese Auffassung wurde unter dem Einfluß soziologischer und politikwissenschaftlicher Fortschritte zunehmend fragwürdig. Gute politische Absichten, Leitbilder oder ‚Zielsysteme‘ gewährleisteten noch keine entsprechenden ökonomischen oder sozialen Wirkungen. Vielmehr sind sozialpolitische Programme sowohl hinsichtlich ihrer Entstehung als auch hinsichtlich ihrer Implementation vom Zusammenwirken zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren abhängig. Zudem entwickeln die einmal entstandenen sozialpolitischen Einrichtungen selbst eine *Eigendynamik* und oftmals unvorhergesehene Nebenwirkungen. Während das ältere Nachdenken über Sozialpolitik von den *Intentionen* oder der „Richtung des staatlichen Eingreifens“ (v. Bortkiewicz) ausgegangen war, traten jetzt die *Wirkungen staatlicher Interventionen* in den Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses. Die *Kontingenz der Verhältnisse von gesellschaftlichen Kräften, Wissenschaft, Politik und Verwaltung* wurde allmählich denkbar.

Ohne auf dieses, heute vielfach als Steuerungsproblematik bezeichnete Thema hier schon einzugehen,<sup>40</sup> ergibt sich aus dieser uns bis heute in der politischen Praxis begleitenden Bestimmung von Sozialpolitik als staatlicher Einflußnahme auf die Verteilung von Lebenslagen eine neuerliche Komplizierung der Gemeinwohlbestimmung. *Das Gemeinwohl wird nun vielfach mit Problemen der distributiven Gerechtigkeit in Verbindung gebracht*. Es geht nicht mehr nur um die Gewährleistung bestimmter Grundrechte für jedermann, sondern um die verteilungswirksame Ausgestaltung dieser Rechte, die sich zudem immer stärker ausdifferenzieren. Besonders hart wird diese Auseinandersetzung immer dann, wenn es nicht um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um Leistungskürzungen geht. Hiergegen ‚Gemeinsinn‘ mobilisieren zu wollen, ist ebenso moralisierend-naiv, wie wenn die Gefährdung von Besitzständen zu einer Gefährdung von Grundrechten aufgebauscht wird. Wie die historisch und international vergleichende Betrachtung von Sozialpolitik lehrt, können sehr unterschiedliche Vertei-

<sup>39</sup> Hierzu Kaufmann 1982.

<sup>40</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 2.3.3.