

Reihe Sozialethik der Österreichischen Forschungsgemeinschaft

Herausgegeben von Manfred Prisching

1

Manfred Prisching (Hg.)
Ethik im Sozialstaat

Reihe Sozialethik der Österreichischen
Forschungsgemeinschaft

Passagen Verlag

Deutsche Erstausgabe

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der
Österreichischen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ethik im Sozialstaat : Reihe Sozialethik der Österreichischen
Forschungsgemeinschaft / Manfred Prisching (Hg.).

- Dt. Erstausg. - Wien : Passagen-Verl., 2000

(Passagen Gesellschaft)

ISBN 3-85165-376-9

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-85165-376-9

© 2000 by Passagen Verlag Ges. m. b. H., Wien

Graphisches Konzept: Ecke Bonk

Druck: Manz, Wien

Inhalt

Vorwort	11
IM RÜCKBLICK UND IM RUNDBLICK	
Eckart Pankoke Sozialethiken und Wohlfahrtskulturen Grenzen und Schwellen wohlfahrtsstaatlicher Modernität	13
Manfred Prisching Wohlfahrtsstaatliche Ideologien Über Ideen und Argumente beim Rückbau des Sozialstaates	37
ZWISCHEN GEMEINWOHL UND INDIVIDUALISIERUNG	
Karsten Fischer Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch Bedingungen und Paradoxien des Wohlfahrtsstaates	131
Ronald Hitzler "Vollkasko-Individualisierung"? Zum Phänomen der Bastelexistenz unter Wohlfahrtsstaatsbedingungen	155
Susanne Heine Wandel der Glückseligkeiten Der Wohlfahrtsstaat als Schicksalsmacht?	173
THEORETISCHE EINDEUTIGKEITEN UND AMBIVALENZEN	
Birger P. Priddat Die Wirtschaftstheorie und ihre Schwierigkeiten mit dem Wohlfahrtsstaat - Konstitutionentheoretische Alternativen am Beispiel der Sozialpolitik	195

Richard Sturm Sozialpolitik in Marktgesellschaften Normative Grundfragen im Lichte sozioökonomischer Trends	219
THEORETISCHE MODELLE UND EMPIRISCHE BEFUNDE	
Franz Kolland Ökonomisierung des Privaten - Privatisierung des Öffentlichen Das Beispiel der Generationengerechtigkeit	257
Gerold Mikula Subjektive Gerechtigkeitsvorstellungen und Ungerechtigkeitswahrnehmungen Beiträge der sozialpsychologischen Forschung	283
Peter Koller Arbeitslosigkeit und Gerechtigkeit Beschäftigungssicherung und Mindesteinkommen	305
Irene Dyk Rationale Strategien und irrationale Märkte Anmerkungen zu "Arbeitslosigkeit und Gerechtigkeit"	329
Josef Gunz Wohlfahrtsstaat - im Zwielficht Integration versus Ausgrenzungsmechanismen von AusländerInnen	341
Autorenverzeichnis	363

Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch

Bedingungen und Paradoxien des Wohlfahrtsstaates

Karsten Fischer

Ausgehend von den ersten Anfängen staatlicher Sozialmaßnahmen im Gefolge der Industriellen Revolution und der durch sie aufgeworfenen „sozialen Frage“ ausgangs des 19. Jahrhunderts¹ hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa der Wohlfahrtsstaat² in nationalspezifisch unterschiedlichen Ausprägungen ausdifferenziert. Dabei avancierte er nicht nur zum wesentlichen Element des Grundkonsenses dieser Marktgesellschaften und fungierte scheinbar als politischer Stabilitätsfaktor über alle Krisensymptome hinweg, sondern er wurde auch zum größten „Exportschlager“, den die politische Ökonomie Europas jemals hervorgebracht hat. Die Transformationen der vormals planwirtschaftlichen Parteidiktaturen Mittel- und Osteuropas ab 1989 orientierten sich an dem westeuropäischen Erfolgsweg, und mit dem Ende der republikanischen Ära erregte diese Konzeption auch in der „neuen Welt“ Aufmerksamkeit. Just zu dem Zeitpunkt aber, als die Vereinigten Staaten von Amerika unter der Präsidentschaft Bill Clintons Anstalten machten, europäische Modelle wohlfahrtsstaatlicher Politik für sich zu entdecken, geriet der wohlfahrtsstaatliche Konsens in den Vorbildländern unter Druck, und dieser Prozeß verstärkt sich. Angesichts der unbestreitbar hohen Kosten und des administrativen Regulierungsaufwandes wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen wird im Zeichen globaler weltwirtschaftlicher Verflechtungen und der entsprechend verschärften Konkurrenzsituation zunehmend die Forderung nach Deregulierung, Privatisierung und Senkung wohlfahrtsstaatlicher Kosten erhoben. Diese Frage nach den globalen Wettbewerbsbedingungen volkswirtschaftlicher „Standorte“ läßt sich naheliegenderweise nur mittels konkreter ökonomischer, also im Wortsinne *berechenbarer* Faktoren sachgerecht

entscheiden. Dies sollte für die Verteidiger des Wohlfahrtsstaates, sogar für die Vertreter eines sozialdemokratischen Verständnisses von dessen Aufgaben, um so leichter zu akzeptieren sein, als die Standortdebatte keineswegs notwendig eine grundsätzliche Infragestellung wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaften bedeutet. Es ist vielmehr zu beachten, daß diejenigen, die den Wohlfahrtsstaat als Konzeption prinzipiell in Frage stellen,³ zumeist nicht nur und nicht einmal primär mit ökonomischen Zahlen argumentieren und auf konkrete wirtschaftliche Veränderungen drängen, sondern eine nicht ökonomisch, sondern nur politikwissenschaftlich, soziologisch und sozialpsychologisch klärungsfähige Hypothese bemühen und Mentalitätsveränderungen verlangen. Ihrer Auffassung zufolge besteht das Übel darin, daß der Wohlfahrtsstaat die Leistungsbereitschaft seiner Mitglieder nach und nach minimiere und so den Niedergang seiner ökonomischen Basis, des auf Eigenverantwortung und freiwilligem Engagement beruhenden marktwirtschaftlichen Handelns, befördere. Die entscheidende Pointe fundamentaler Kritik am Wohlfahrtsstaat besteht also darin, ihm Autodestruktion vorzuwerfen aufgrund seiner vermeintlichen Dysfunktionalität hinsichtlich der soziomoralischen Beschaffenheit seiner Bürger. Dadurch kann die unpopuläre Forderung nach *Ab-schaffung* des Wohlfahrtsstaates vermieden werden; vielmehr wird beansprucht, nur einen anderen, *richtigeren* Wohlfahrtsstaat zu propagieren beziehungsweise die Grundidee des Wohlfahrtsstaates vor jenen zu schützen, die sie durch Übertreibung zerstörten. Diese rhetorische Figur, hinsichtlich des Wohlfahrtsstaates *Bewahrung durch Begrenzung* praktizieren, seine liberale Version gegenüber seiner sozialdemokratischen Entartung retten zu wollen, ist eines von vielen Beispielen für die „neue Unübersichtlichkeit“ in der politischen Semantik: Vormalig progressive Sozialdemokraten werden zu Bewahrern der herrschenden Verhältnisse, und im liberalen und konservativen Lager drängt man auf ihre Änderung. Folgerichtig verlieren auch die normativen Begriffe, mittels derer um die Zustimmung der Bürger geworben wird, ihre überkommene Zuordnung: Längst dient der Gerechtigkeitsbegriff ebenso der Kritik an unbegründeter und schädlicher „Gleichmacherei“ wie der Kritik sozialen Elends, und die Forderung nach Begrenzung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen wird ebenso mit „dem Gemeinwohl“ begründet wie die

Kritik an einer als „Manchester-Kapitalismus“ identifizierten, rein egoistischen Nutzenmaximierung.⁴

Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Differenzierung zwischen ökonomischen und soziomoralischen Argumenten und der semantischen Diffusionen drängt es sich mit Blick auf die These vom soziomoralischen Niedergang infolge überzogener sozialer Sicherungssysteme auf, Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch als Bedingungen des Wohlfahrtsstaates zu betrachten. Wenn erkennbar wird, auf welche Weise mit Begriffen wie „Gemeinwohl“, „Solidarität“, „Gemeinsinn“, „Wohlfahrt“, „(Eigen-)Verantwortung“, „Engagement“ und dergleichen Diskurse wie derjenige um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates geordnet, klassifiziert und systematisiert werden, woraufhin bestimmte Problemstellungen überhaupt erst wahrgenommen und artikuliert werden, ermöglicht dies eine *semantologische Kontrolle*⁵ des Sprachgebrauchs in den gegenwärtigen politisch-sozialen Diskursen und damit ihrer öffentlichkeitswirksamen Argumente.

Diese nachfolgend andeutungsweise am Gemeinwohltopos exemplifizierte Perspektive erfordert natürlich zunächst einen Blick zurück in die Geschichte, bei dem sich zeigt, welche Bedeutung die Kategorien von „Gemeinwohl“ und „Gemeinsinn“ in den jahrhundertelangen Diskussionen um das heute hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates diskutierte Problem soziomoralischer Bürgerqualitäten hatten. *Gemeinwohl* meint dabei einen normativen Orientierungspunkt für gemeinschaftsrelevantes Handeln und *Gemeinsinn* die Bereitschaft zur Orientierung an diesem normativen Ideal seitens der gemeinschaftsrelevant handelnden Gesellschaftsmitglieder. Demnach besteht ein Zusammenhang zwischen Gemeinwohl und Gemeinsinn dergestalt, daß Gemeinsinn als motivationale Voraussetzung jedweder normativen Gemeinwohlorientierung eine äußerst knappe *soziomoralische Ressource* darstellt, das heißt eine jener innerhalb des politischen Prozesses tendenziell verzehrten, nicht aber seinerseits reproduzierbaren *vorpolitischen Grundlagen politischer Ordnung*, auf denen das Funktionieren zumal freiheitlich-demokratischer Gesellschaften, die *Gemeinsinn* nicht mit Zwangsmitteln herzustellen versuchen, vital basiert.⁶ Genau genommen ist dieser für das Funktionieren des Wohlfahrtsstaates wichtige Zusammenhang

zwischen normativem Gemeinwohlideal und der soziomoralischen Ressource Gemeinsinn eine Paradoxie: Das normative Gemeinwohlideal sagt uns, wieviel und welchen Gemeinsinn wir aufbringen sollen; umgekehrt ist das Vorhandensein von Gemeinsinn aber die vorgängige Voraussetzung dafür, daß überhaupt die Bereitschaft zur Orientierung am Gemeinwohlideal besteht.

Das Problem von Gemeinwohl und soziomoralischen Qualitäten in der Geschichte der politischen Ideen

Bereits in frühen außereuropäischen Hochkulturen bildete das „Gemeinwohl“ einen zentralen Topos der Reflexion politisch-sozialer, rechtlicher und ökonomischer Ordnung, und in der abendländischen Geschichte bestimmte er gleichermaßen die Diskurse im antiken Griechenland, im römischen Republikanismus und in der christlichen Patristik bis hin zur Scholastik.⁷ Dabei bildeten bis in die frühe Neuzeit Gemeinwohl und Eigeninteresse *asymmetrische Gegenbegriffe* im Sinne Reinhart Kosellecks, das heißt binäre Begriffe „von universalem Anspruch, die darauf angelegt sind, eine wechselseitige Anerkennung auszuschließen“.⁸ In den spätmittelalterlichen Konflikten diente das Gemeinwohlideal als *oppositionelle Leitvorstellung*, insofern der politische Machtkampf zu einem erheblichen Teil im Streben nach dem Definitionsmonopol über das „Gemeinwohl“ beziehungsweise den „Gemeinen Nutzen“ bestand: „Begriff und Situation des begrenzten Notfalls und des öffentlichen Nutzens waren die Hebel für die Monarchen, um Machtkonzentration und praktische Souveränitätsbildung durchzusetzen. Aber in der Mitsprache darüber, ob der Notfall tatsächlich vorliegt und was das Gemeinwohl konkret erfordert, konnten die Stände gegen die königliche Prerogative reagieren“, und so bildete „der Kampf um die Kompetenz, *necessitas* und *utilitas publica* zu bestimmen, den Kampf um den Staat.“⁹

Die „Phase beschleunigten Wandels“ im ausgehenden 16. und beginnenden 17. Jahrhundert, die Heinz Schilling mit Bezug auf Kosellecks Sattelzeit-Theorem als *Vorsattelzeit der Moderne* mit einer durch soziale Differenzierung und Disziplinierung gekennzeichneten „Versachlichung der gesellschaftlichen

Beziehungen“ beschrieben hat,¹⁰ erfaßte auch den Gemeinwohltopos. Nachdem dieser sich im Verlauf des 16. Jahrhunderts zunehmend als Bestimmung des obersten Staatszweckes etablieren konnte,¹¹ hatte sich nämlich vor dem Hintergrund eines durch den Augsburger Religionsfrieden von 1555 begünstigten, sowohl die Rechtskultur als auch die Religionsausübung betreffenden Individualisierungsschubes in der ständischen Gesellschaft ein Normenwandel vom Gemeinnutz zum Eigennutz abgezeichnet, für den Mitte des 16. Jahrhunderts Leonhard Fronsberger mit einem ersten, noch vereinzelt Lob des Eigennutzes steht.¹² Damit wurde nicht bloß das in Hegels Rechtsphilosophie zentrale Motiv des Bedürfnisses vorweg genommen, sondern es wurde die Karriere des Eigeninteresses als eines politiktheoretischen Gegenbegriffs zum altrepublikanischen Ideal politischer Tugend im Sinne der freiwilligen Bereitschaft der Bürger, ihren Privatnutzen gemeinwohlbezogen zu denken, theoretisch antizipiert, bevor sie, parallel zu der Ausdifferenzierung eines staatlichen Raums gegenüber einer bürgerlich-gesellschaftlichen Sphäre politisch inaktiver ökonomischer Wohlstandsmaximierer, realgeschichtlich folgenreich werden konnte.¹³ Mitte des 17. Jahrhunderts trat das Gemeinwohlideal in einen direkten Zusammenhang mit Verwaltungs- und Wohlfahrtsaufgaben, was es in ein ausdrückliches Spannungsverhältnis zur Idee der Gerechtigkeit brachte, mit der es zuvor in einer engen Verbindung gestanden hatte. „Für das mittelalterlich-scholastische Denken hatte sich das *bonum commune* aus der vernünftigen Praxis des Rechts ergeben; der Wohlfahrts-gedanke war hier gleichsam im Rechtszweck enthalten, ebenso wie der Wohlfahrtsstaat im Gerechtigkeitsstaat“; zumal der protestantische „Sündenpessimismus“ erforderte nunmehr jedoch die Rechtfertigung aller weltlichen und insbesondere der politischen Gerechtigkeit.¹⁴ Wohlfahrt wurde zum Gegenstand begründungspflichtiger Staatstätigkeit, und es galt, eine innere Verfassung des Staates herzustellen, die eine Übereinstimmung der individuellen Wohlfahrt mit dem allgemeinen Besten ermöglicht.

Im politiktheoretischen Paradigmenwechsel vom Tugend- zum Interessendiskurs nimmt Bernard Mandevilles erstmalig 1705 erschienene *Bienenfabel* eine Schlüsselstellung ein. Mandeville entspricht zwar der eingefahrenen asymmetrischen Gegenbegrifflichkeit von Eigennutz und Gemeinwohl; die

Lehre aus seiner Fabel von dem *unzufriedenen Bienenstock* stellt aber den tradierten Sinn dieser Kontrastierung geradewegs auf den Kopf. *Private vices, public benefits* lautet sein Credo: Indem jeder Einzelne, seiner natürlichen Anlage gemäß, egoistisch sein privates Wohl verfolgt, wird im Endeffekt der größtmögliche Nutzen für das öffentliche Gemeinwesen herbeigeführt, so daß „der Allerschlechteste sogar Fürs Allgemeinwohl tätig war“.¹⁵ Mandevilles Konstruktion basiert darauf, daß die Bürger zu einer rationalen Verfolgung ihrer Eigeninteressen in der Lage sind - wirtschaftstheoretisch modern gesprochen: zu einem *rational choice* ihrer Ziele und Mittel. Freilich blieb er selber skeptisch gegenüber dieser impliziten Voraussetzung seiner Theorie und verlangte massive staatliche Intervention gegen einen Verlust an Gemeinsinn, an dem er insbesondere Kurzsichtigkeit und Ignoranz gegenüber den Bedürfnissen nachfolgender Generationen fürchtete.¹⁶ Wesentlich optimistischer wurde diese Grundannahme des vor allem in der ökonomischen Theorie hegemonialen Interessediskurses, der das Gemeinwohl zum zwangsläufigen Resultat wohlverstandenen Eigeninteresses erklärt, von Adam Smith beurteilt. Smith hielt bekanntlich das Ziel der Kooperationsbereitschaft anderer Menschen am ehesten dadurch für erreichbar, daß die Eigenliebe jedes Menschen durch gezielten Einsatz des ökonomischen Tauschprinzips zu den jeweils eigenen Gunsten ge- und verwendet wird. Mit seinem *invisible hand*-Argument, demzufolge ein um so größeres Wohl der Allgemeinheit entsteht, je stärker sein Gegenteil erstrebt wird, ist Adam Smith gewissermaßen der *semantische Coup* des Liberalismus hinsichtlich des Gemeinwohlbegriffs gelungen. Indem das Gemeinwohl als wundersames Resultat wohlverstandenen Eigeninteresses bestimmt wird, wonach sich öffentlicher Nutzen aus der egoistischen Vorteilsmaximierung der Individuen erwarten läßt, wird die schon von Mandeville relativierte asymmetrische Gegenbegrifflichkeit zwischen Eigennutz und Gemeinwohl endgültig destruiert.

Nicht minder optimistisch hinsichtlich dieser Differenz und der rationalen Nutzenkalkulation als eines politischen Handlungskalküls war Immanuel Kant:

„Vor dem Menschenrecht der vernunftrechtlichen Konzeption Kants wird die für die klassische Politik wesentliche, da gerechte von ungerechter Herrschaft unterscheidende Gegensätzlichkeit

von Gemeinwohlverfolgung und Privatwohlverfolgung unerheblich. [...] Indem ‚salus publica‘ bei Kant die Bedeutung von ‚iustitia publica‘ bekommt, wird der Zentralbegriff des materialen Wohlfahrtsstaates gegen den Zentralbegriff des formalen Rechtsstaates ausgewechselt“.¹⁷

Mit dieser kantischen Dissolution der Gemeinwohlidee wurde die politiktheoretische und sozialphilosophische Kontroverse um den Vorrang von öffentlichem Nutzen oder Eigeninteresse aber keineswegs beendet oder gar entschieden. Hegel ist der Entscheidung Kants, anstelle des republikanischen Tugenddiskurses auf das Interessenparadigma zu setzen, nicht gefolgt, sondern hat sie mit einer dialektischen Gemeinsinnkonzeption überboten. Danach wird das Allgemeine „von den Individuen nicht mehr unvermittelt als ein anderes, als ein ihnen Fremdes gesehen, sondern die Individuen wissen, daß das Gemeinwesen auch für ihre eigenen Interessen steht“.¹⁸ Dieses Bewußtsein bedeutet die soziomoralische Qualität, den Gemeinsinn der Bürger.

Die Kontroverse zwischen Kant und Hegel verdeutlicht die Schlüsselrolle, die der Gemeinwohltopos bei der Begründung rechtlicher, politischer und sozialer Ordnung von jeher einnimmt. Die Idee politischer Tugend als Leitbegriff des vorrevolutionären Europa hatte die Orientierung am Gemeinwohl als wesentlichen Bestandteil politischer Handlungsrationalität betrachtet und damit die soziomoralische Disposition und Intentionalität der politisch-sozialen Akteure, ihren *Gemeinsinn*, in den Vordergrund gestellt.¹⁹ So hatte beispielsweise Montesquieu betont, die Demokratie sei mehr als alle anderen Staatsformen darauf angewiesen, daß sich ihre Bürger mit dem Gemeinwohl identifizierten. Die Wirkung einer *unsichtbaren Hand*, auf die später Adam Smith setzte, glaubte Montesquieu allenfalls in Monarchien ausmachen zu können, wo der Wert der Ehre integrativ wirke und dazu führe, daß „jeder das allgemeine Wohl betreibt, indem er seine privaten Interessen zu betreiben glaubt“; in demokratischen Gemeinwesen aber hält er eine Gesellschaft rein egoistischer Nutzenmaximierer für unmöglich, denn eine Republik erfordere „eine unablässige Entscheidung für das öffentliche Wohl unter Hintansetzung des Eigenwohls“, und zwar ohne daß dies, wie bei Mandeville, durch staatlichen Zwang herbeigeführt wird.²⁰ Die neuzeitlichen Vertragstheorien dagegen setzen auf das Paradigma wohlverstandenen Eigeninteresses und

glauben, durch den Markt als Institution die egoistischen Handlungskalküle der Einzelnen so miteinander verbinden zu können, daß daraus das allgemeine Beste resultiert. In der politiktheoretischen Aufmerksamkeit des Kontraktualismus rücken damit an die Stelle der soziomoralischen Disposition und Intentionalität der Bürger institutionelle Mechanismen und historizistisch-prognostische, ökonomische Verlaufsgesetze; statt einer soziomoralischen „Qualitätsverbesserung durch Selbstverbesserung“ werden institutionelle „Mechanismen der Qualitätsverbesserung ohne Selbstverbesserung“ angezielt.²¹ Doch gleich, ob man das Gemeinwesen auf die Solidaritätsbereitschaft der Bürger gründen möchte, oder aber auf ihre die *unsichtbare Hand* ans Werk setzende rationale Mittelwahl vertraut - in beiden Fällen setzt man auf im weiteren Sinne soziomoralische Voraussetzungen der politischen und wirtschaftlichen Prozesse, deren Bestehen nicht garantiert und erst recht nicht innerhalb dieser Prozesse reproduziert werden kann.

Der Blick zurück in die Geschichte des politischen Denkens zeigt die große Bedeutung, die der Gemeinwohrrhetorik seit jeher in den Diskussionen um staatlich zu befördernde Wohlfahrt zukam. Je nach Verwendungskontext und semantischer Kompetenz seiner Verfechter kann „das Gemeinwohl“ sowohl Herrschaftslegitimation leisten wie auch Herrschaftslimitation begründen, und entsprechend kann mit diesem funktionalen Formelbegriff sowohl für die Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wie für deren Begrenzung argumentiert werden. Inmer aber steht die rhetorische Figur des „Gemeinwohls“ in engem Zusammenhang mit dem Problem des *Gemeinsinns*. Ebenso, wie freiheitlich-demokratische Politik von der Akzeptanz und dem freiwilligen Engagement der Staatsbürger abhängt, beruht der soziale Frieden im Wohlfahrtsstaat darauf, daß seine distributiven Aktivitäten mit dem gesellschaftlichen Solidaritätsniveau im Einklang stehen. Das neoliberale Argument, der Wohlfahrtsstaat zerstöre seine eigenen Grundlagen, indem er egoistische Nutzenmaximierung auf Kosten des Systems provoziere, fußt mithin auf einer in der politischen Ideengeschichte wohlbekannten Überlegung, arrangiert jedoch die Argumente in einer eigenwilligen Weise neu und verschiebt damit die traditionellen Frontlinien: Der alteuropäische Republikanismus hatte die politische Tugend im Sinne der freiwilligen Bereitschaft, den eigenen Nutzen

zurückzustellen, wenn andernfalls das allgemeine Wohl Schaden nähme, als Bestandsvoraussetzung freiheitlicher Gesellschaften bestimmt. Die neuzeitlichen Vertragstheorien setzen hingegen auf das rationale Eigeninteresse und erwarten von der egoistischen Nutzenmaximierung eine Maximierung auch der allgemeinen Wohlfahrt durch marktwirtschaftliche Prosperität. Die neoliberale Argumentation gegen die aktuellen Erscheinungsformen westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten besagt nun, daß die als staatliche Wohlfahrts-garantie im distributiven Sinne mißverständene Gemeinwohlidee dazu führe, daß die egoistische Nutzenmaximierung nicht mehr konstruktiv das allgemeine Wohl befördern könne, sondern, eingesperrt in ein illiberales System administrativer Fürsorge, zu leistungsfeindlicher, destruktiver Ausnutzung der Sozialleistungen führe. Der von einem falschen Gemeinwohlideal geleitete Wohlfahrtsstaat soll gleichsam die Amputation der von Adam Smith beschworenen *unsichtbaren Hand* bedeuten, indem die Entwicklung aktiver und produktiver, das Gemeinwohl befördernder Eigeninteressen paternalistisch gehemmt werde, so daß nur passive und unproduktive, das Gemeinwohl schädigende Eigeninteressen verblieben.

Die Inflation unterschiedlichster, teilweise konträrer Gemeinwohlfiktionen (Peter Ulrich) in den auf klassische Topoi der politischen Ideengeschichte zurückgehenden Diskussionen um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates legt es nahe, hinsichtlich der normativen Anschlußfähigkeit solch voraussetzungsvoller und vorbelasteter Konzepte vorerst skeptisch zu bleiben und zunächst die Attraktivität und Funktionalität der unterschiedlichen Gemeinwohrrhetoriken zu analysieren. Mit Blick auf das eingangs angesprochene paradoxe Verhältnis zwischen Gemeinwohl und Gemein Sinn, demzufolge das normative Gemeinwohlideal das sozial erforderliche Maß an Gemein Sinn festlegt, seinerseits aber nur bei vorgängigem Vorhandensein einer bestimmten Menge Gemein Sinn überhaupt beachtet wird, ist sogar zu erwägen, ob nicht die starke Frequentierung normativer Gemeinwohlpostulate kontraproduktive Wirkungen zeitigen könnte. Schließlich stellt „Gemein Sinn“ in diesem Sinne motivationaler Voraussetzung für jedwede normative Orientierung in gesellschaftlichen Fragen unzweifelhaft eine äußerst knappe Ressource dar.²² Deren Verbrauch dürfte erheblich steigen, wenn die Größe jenes politisch-sozialen *Gemeinwe-*

sens, das die Zielgruppe von *Wohlfahrtsstreben* bildet, definatorisch ausgeweitet wird, wie etwa im Zuge des europäischen Einigungsprozesses, in dem ursprünglich national begrenzte Gemeinwohlvorstellungen und Gemeinsinnressourcen auf eine für das individuelle Erleben weniger nachvollziehbare und identifikationsträchtige supranationale Ebene erweitert wurden und werden.²³ Formelhaft zugespitzt könnte man vermuten, daß sich Gemeinsinn umgekehrt proportional zur Größe der ihm anempfohlenen politisch-sozialen Einheit verhält: Je größer die Bezugsgruppe definiert wird, je mehr *Solidaritätstransfer* gefordert wird, desto geringer könnte der Gemeinsinn ausfallen. In diesem Fall müßte man von einem geradezu dialektischen Verhältnis zwischen Gemeinwohl und Gemeinsinn ausgehen: Je anspruchsvoller die zur Aktivierung von Gemeinsinn bemühten Gemeinwohlpostulate ausfallen, desto mehr könnte eine Erosion soziomoralischer Ressourcen, das heißt ein Rückschlag von Gemeinsinn in egoistische Nutzenmaximierung drohen.²⁴ Dies würde bedeuten, daß ein Zusammenhang zwischen Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch nicht nur insofern besteht, als der Gemeinwohltopos in der Geschichte des politischen Denkens von jeher zur Problematisierung politisch-sozialen Solidaritätsverbrauches gedient hat, sondern auch dergestalt, daß bestimmte und zumal exzessive Gemeinwohrrhetoriken ihrerseits erhöhten Solidaritätsverbrauch bewirken könnten. Vor diesem Hintergrund muß der neoliberalen Überzeugung, rationale Eigennutzmaximierung sei gemeinwohlförderlicher als karitative Solidaritätsakte, ebenso der Vorwurf eines unterkomplexen Verständnisses von und sorglosen Umgangs mit den soziomoralischen Ressourcen moderner Gesellschaften gemacht werden wie einer nach der Bundestagswahl 1998 in Deutschland aufgekommenen sozialdemokratischen Überlegung, das Sozialsystem im Bereich der Arbeitslosenversicherung vom Versicherungsprinzip auf das vermeintlich „gerechtere“ Bedürftigkeitskriterium umzustellen, ungeachtet der zu befürchtenden Solidaritätseinbußen bei denjenigen, die – entgegen dem wohlfahrtsstaatlichen Versprechen – dadurch zu bloßen Trägern dieses Teils des Sozialsystems würden, ohne jemals zu seinen Nutznießern gehören zu können.

Jedenfalls erscheint das optimistische Vertrauen in das automatische Wirken einer *unsichtbaren Hand* ebenso wenig angemessen wie kontextblinde, normativistische Solidaritätsappelle, die einen soziokulturellen Prozeß von entscheidender Bedeutung für die Zukunft des Wohlfahrtsstaates außer acht lassen, und zwar die Ausdifferenzierung der *Erlebnisgesellschaft*. Diese ist durch eine permanente Vervielfachung von Aktivitätsoptionen gekennzeichnet, so daß Armut, also eine Knappheit von Erlebnismöglichkeiten, von den (noch) nicht betroffenen, erlebnisorientierten Wohlstandsbürgern zunehmend tabuisiert wird, was die Betroffenen aus der maßgeblichen sozialen Kommunikation exkludiert:

„In all diesem Nebel wird der Ruf nach sozialer Gerechtigkeit immer lauter; was aber wäre gewonnen, wenn er gehört würde? Die sozialpolitische Diskussion der Gegenwart erinnert an den Disput zweier Ärzte, die sich darüber streiten, ob man den entzündeten Blinddarm denn nun herausoperieren solle oder nicht; die Patientin hat aber gar keine Blinddarmentzündung, sondern ist schwanger. Die einen wollen sparen, die anderen verlangen mehr, zumindest aber sträuben sie sich gegen Kürzungen des Sozialtats. Beide Seiten führen Argumente noch und noch ins Feld, reden aber am Hauptproblem vorbei.“²⁵

Selbst wenn man nicht so weit gehen möchte, eine hypertrophe Gemeinwohl-, Gerechtigkeits- und Solidaritätsrhetorik für geradewegs kontraproduktiv zu halten, wird man daher davon ausgehen müssen, daß „Gemeinsinn“ im erläuterten Sinne der zumal für freiheitlich-demokratische Wohlfahrtsstaaten erforderlichen soziomoralischen Ressourcen *nachhaltig* genutzt werden sollte, um einem modischen Begriff die Ehre zu geben.²⁶ Jedenfalls erscheint es aussichtslos, auf die veränderten Perzeptions- und Kommunikationsformen in der Erlebnisgesellschaft mit traditionellen Moralpostulaten zu reagieren. Vielmehr wird man zur Kenntnis nehmen müssen, daß sich die durch funktionale Differenzierung gekennzeichnete moderne Gesellschaft weder als „Gesamtgesellschaft“ durch „Rationalität“ integrieren läßt (was neoliberalen Optimismus bezüglich des Allheilmittels rationaler Mittelwahl seitens nutzenmaximierender Egoisten relativiert) noch über „Moral“ im Sinne eines einheitlichen Systemzweckes (was sozialdemokratische wie auch konservative Solidaritäts- beziehungsweise Tugendappelle relativiert).²⁷ Es gilt mithin, das

Augenmerk darauf zu richten, wie die gesellschaftliche Selbstbeschreibung mittels sozial-moralischer Topoi funktioniert, wobei sich zeigt, in welchem Maße die Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates überhaupt erst problematisierbar wird, indem sich dieser Diskurs einer bestimmten Gemeinwohrrhetorik bedient.

„Gemeinwohlselbsterklärung“ im Wohlfahrtsstaat

Niklas Luhmann hat den Versuch, das *öffentliche Interesse*, den prominentesten Substitutsbegriff des Gemeinwohls zu bestimmen, mit dem Erklettern der Eigernordwand verglichen: „Es gelingt immer wieder einigen Tollkühnen [...]. Man schaut ihnen zu, spricht von ihnen, sie halten müßige Touristen und verärgerte Rettungskolonnen in Atem, und so fällt es schwer, die Sinnlosigkeit des Unternehmens einzusehen“.²⁸ Luhmann betont aber sehr wohl die Möglichkeit, das öffentliche Interesse als Thema empirischer Untersuchungen zu behandeln, in denen untersucht wird, „wer was wann als öffentliches Interesse ausgibt“ und „welche Funktionen bestimmte Vorstellungen von öffentlichem Interesse für bestimmte soziale Systeme haben“.²⁹ Mit einer solchen Reformulierung dieser klassischen Thematik wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die Formulierung eines einheitlichen Systemzwecks in der Moderne unmöglich und eine staatlicherseits verbindliche, essentialistische Gemeinwohlfestlegung somit hinfällig geworden ist. Das Gemeinwohl ist, wie Peter Häberle mit Blick auf Jurisdiktion und Jurisprudenz resümiert hat, *in die Gesellschaft abgewandert*,³⁰ und schon der Blick auf frühneuzeitliche Staatsräsonlehren zeigt, daß der Versuch, am Gemeinwohl als absoluter, über den Bestand des Staates hinausreichender Zweckbestimmung festzuhalten, den gesellschaftlichen Differenzierungsprozeß bloß verstärkt hat. Schon damals nämlich ist eine solche Überordnung nicht mehr entscheidungswirksam gewesen, „weil das Zwischenmittel der Staatserhaltung so generalisiert ist, daß es jedes Untermittel zu rechtfertigen scheint - besonders wenn man einräumen muß, daß zur Erhaltung des Ganzen auch seine ‚Teile‘ erhalten werden müssen“.³¹ Fortan war es unsinnig, das Gemeinwohl im

unmittelbaren normativen Sinne als Zweckbestimmung des Staates auszugeben; vielmehr fungierte der Begriff gleichsam als Transportmittel für einen freien öffentlichen Meinungsbildungsdiskurs:

„Die Verwaltung des Staates im weitesten [...] Sinne hat es mit der gesamten Gesellschaft zu tun und deshalb mit einer äußerst komplexen, widerspruchreichen Wertsituation. Sie muß, will sie sich - wie heute selbstverständlich - als demokratisch und sozialstaatlich verstehen, jede wertrelevante Folge ihres Handelns berücksichtigen, soweit ihre Entscheidungskapazität reicht. [...] Die Staatsverwaltung kann zwar zahlreiche Einzelaufgaben erfüllen, aber nicht sich einem spezifischen Zweck widmen und sich daraufhin rationalisieren. [...] Das politische System muß daher, um durch seine Zwecke die notwendige Unterstützung aktivieren zu können, die Staatsziele so breit und vieldeutig formulieren, daß sie zwar konsensfähig sind, aber als interne Rationalisierungs-, Arbeitsteilungs- und Kontrollstruktur versagen. [...] Aus diesem Grunde braucht das politische System sekundäre Entscheidungskriterien [...]. Die notwendigen Entscheidungsrichtlinien können nicht durch rein systeminterne Zweckanalyse gefunden werden. Sie werden außerhalb der Staatsbürokratie, aber noch innerhalb des politischen Systems im weiteren Sinne, nämlich im Vorfeld macht- und meinungsbildender politischer Prozesse, aufgebaut. Dabei dient der Staatszweck Gemeinwohl [...] als Darstellungsregel und Begründungserleichterung“.³²

„Gemeinwohl“ ist also eine *Kontingenzformel* zur Reduktion der durch funktionale Gesellschaftsdifferenzierung gesteigerten Komplexität. Mit ihr wird ein Prinzip politischer Legitimität expliziert, das die binäre Codierung politischer Macht überbrückt, indem Machtgebrauch an das Kriterium allgemeinen Wohls beziehungsweise öffentlichen Interesses, republikanischer Verantwortung oder anderer Substitutsbegriffe gebunden wird. Seit dem 18. Jahrhundert bedingt die Ausdifferenzierung der bürgerlichen Gesellschaft dabei eine „Dekomposition des Gemeinwohls durch Relationierung auf Meinungen und Stimmen, die sich in der politischen Wahl äußern können“; als Ergebnis von Demokratisierung ist Gemeinwohl „politisch uminterpretierbar geworden“.³³ Dies bestätigt die sich aus der erörterten Skepsis gegenüber Gemeinsinn konsumierenden und folglich dysfunktionalen, normativistischen Überdehnungen ergebende Vermutung, daß die Entwicklung des Gemeinwohltopos zu einem in die Gesellschaft abgewanderten funktionalen Formel-

begriff im Zuge der modernen gesellschaftlichen Differenzierung und Demokratisierung gerade als soziomoralische Stabilitätsbedingung angesehen werden muß.

Der Gemeinwohlbegriff markiert demnach eine Unterscheidung von System und Umwelt: Mittels Bezugnahme auf ein – oder gar „das“ – Gemeinwohl ordnen sich gesellschaftliche Funktionssysteme die Gesellschaft als Ganze als Umwelt zu. Wenn beispielsweise das Funktionssystem Wirtschaft Gemeinwohlbezüge reklamiert, ist mit der Gemeinschaft, deren Wohl avisiert wird, jene (imaginäre) „gesamtgemeinschaftliche“ Umwelt des Funktionssystems gemeint, auf die hin zu operieren es vorgibt.

In den funktional differenzierten Gesellschaften, die ihrer Evolution nicht durch etatistisch-totalitäre Ideologien entgegengesteuert haben, in den modernen Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung also, impliziert die Begrenzung staatlichen Handelns und die Verselbständigung marktwirtschaftlicher Aktivitäten des Bürgertums ein gleichsam arbeitsteiliges Gemeinwohlverständnis: Neben den Staat, dem eine begrenzte Definitionsmacht und Aufsichtsfunktion für das Gemeinwohl verbleibt, treten Interessengruppen, die legitimerweise ihre Partialinteressen vertreten sollen, denn der *semantische Coup des Liberalismus* hat ja die Unvereinbarkeit von Eigennutz und Gemeinwohl mit der Annahme, daß der größte allgemeine Nutzen aus egoistischer Interessenverfolgung resultiert, unterlaufen. Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates steht hierzu keineswegs ideologisch quer, wie von neoliberaler Seite mitunter behauptet wird. Vielmehr bildet sie, wie François Ewald an der Geschichte von Versicherung und Vorsorge in Frankreich seit 1787 gezeigt hat, eine auf dem liberalen Gemeinwohlkonzept fußende politische Praktik. Der „Vorsorgestaat“ (Ewald) ist kein „Parasit des liberalen Staates, dessen ursprüngliche Form sich wieder herauschälen ließe“; er beschreibt „eine völlig neuartige politische Figur, deren Bedeutung über die Sozialversicherung als Einrichtung weit hinausgeht“ und „in engem Zusammenhang mit der Entstehung der Industriegesellschaften“ steht.³⁴ In diesem Prozeß verliert die Problematik der Fürsorge nach ihrer religiösen Bedeutung nun auch ihre moralische Dimension: „Versicherungsgesellschaften sind permissive Gesellschaften, weil in ihnen die Moral kein Problem mehr ist. Das Bestehen

von Solidaritäten und ökonomischen Abhängigkeiten stellt weitaus zwingendere Bindungen her“.³⁵

Die politisch als Wohlfahrtsstaat organisierte, funktional differenzierte Gesellschaft beruht mithin gleichermaßen auf einer arbeitsteiligen Gemeinwohlmoral wie auf einem funktionalistischen Gemeinsinnverständnis. Dies entbehrt nicht einer steuerungstheoretischen Problematik, denn obwohl der Staat sein Definitions- und Steuerungsmonopol über „das Gemeinwohl“ verloren hat, bewahrt er die Möglichkeit, gesellschaftlichen Teilsystemen mit Intervention zu drohen.³⁶ Folglich müssen sich gesellschaftliche Interessengruppen, allein schon im eigenen Interesse an möglichst wenigen und sanften Steuerungseingriffen von Seiten des Staates, offensiv mit Gemeinwohlbelangen beschäftigen: Für jedes dezentrierte soziale Teilsystem schließt „das Interesse an sich selbst eine interne Berücksichtigung der externen Restriktionen gerade dann ein, wenn deutlich wird, daß die Politik und ihr Staat die Rolle der Repräsentation der Gesellschaft insgesamt in einer übergreifenden Formel des Gemeinwohls nicht mehr leisten können“.³⁷

Diese Bedeutung anderer funktionaler Teilsysteme als nur des politischen hinsichtlich des Problems der Reproduktion soziomoralischer Ressourcen erstreckt sich dabei auch und gerade auf die individuell-motivationale Ebene. Während sich traditionale Partikularität über feste Werte in ‚gewachsenen‘ Ordnungen und Gliederungen einzubinden verstand und sich korporatistische Partikularität über stabile Relationen organisierter Interessen reguliert, „steuert sich post-korporative Rationalität über die Kommunikation und Reflexion von sozialem ‚Sinn‘“.³⁸ Dieser „Sinn“ ist jedoch ebenfalls zu einem äußerst knappen Gut geworden, wenn man bedenkt, daß die Kontingenz in der modernen Gesellschaft den Eindruck vollständiger Bedeutungslosigkeit individuellen Handelns bewirken kann. Diese von Luhmann auf die Formel *Alles könnte anders sein, und fast nichts kann ich ändern* gebrachte Grundstimmung bedarf jedoch einer Korrektur hin zu freiwilliger Eigenverantwortung der Bürger um so mehr, als moderne Gesellschaften aufgrund ihres Freiheitsversprechens keine Integration qua autoritärer Sinn- und Wertstiftung mehr versuchen dürfen, abgesehen davon, daß sie damit, ebenso wie mit dem Versuch restriktiver Kontrollen, ohnehin an der gesellschaftlichen Komplexität

scheitern müßten. Um die Bürger beispielsweise zur freiwilligen, niemals kontrollierbaren Mülltrennung zu motivieren, beauftragt die Politik heutzutage Werbeagenturen. Diese Dialektik gesellschaftlicher Komplexität, daß entgegen dem vordergründigen Eindruck die Bedeutung verantwortlichen Handelns des einzelnen Bürgers um so mehr steigt, je schwieriger staatliche Kontrollen werden und je weniger dieses verantwortliche Handeln staatlicherseits zielgerichtet herbeigeführt werden kann, stiftet jedenfalls wenig Vertrauen in die vom sogenannten Neoliberalismus übernommene Auffassung der neuzeitlichen Vertragstheorien, daß der „Nachtwächterstaat“ die wenigen sich nicht befriedigend selbst regulierenden gesellschaftlichen Bereiche steuern könne. Es mag eine durchaus richtige Problematisierung sein, zu überlegen, ob möglicherweise eine Institutionalisierung sozialer Alimentierungen in einem wohlfahrtsstaatlichen System zum Verbrauch jener Solidaritätsbereitschaft führt, die eine soziomoralische Funktionsbedingung des Wohlfahrtsstaates ist. Demzufolge könnte der Wohlfahrtsstaat seine eigenen Bestandsvoraussetzungen gefährden, indem er durch seine Leistungen seinen Bürgern egoistische Nutzenmaximierung auf Kosten des Systems nicht nur ermöglicht, sondern sogar anerzieht. Diese aus der klassischen politischen Theorie bekannte Denkfigur der Selbstdestruktion von Institutionen infolge einer durch sie selbst bewirkten Erosion ihrer soziomoralischen Voraussetzungen wird jedoch vollständig um ihren Sinn gebracht, wenn insinuiert wird, das Problem sei einfach dadurch zu lösen, daß die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen eingeschränkt und die Bürger erhöhtem Druck seitens des weltwirtschaftlichen Marktgeschehens überantwortet werden. Wenn, wie eingangs dargelegt wurde, die neoliberale Kritik zu Recht keine ökonomischen Probleme des Wohlfahrtsstaates fokussiert, sondern soziomoralische, dann darf diese diagnostische Überlegung nicht hinsichtlich der therapeutischen Konsequenzen unter der Hand verkürzt und verändert werden in Richtung der These, Existenzdruck verbessere die soziomoralischen Qualitäten der Bürger – einer These, die sich beim besten Willen nicht aus der liberal-utilitaristischen Wirtschaftstheorie ableiten läßt, da diese ja, wie erörtert, gerade auf soziomoralische Intentionen verzichten zu können glaubt, indem sie auf die Fügung der *unsichtbaren Hand* vertraut, aus Egoismen allgemeines Wohl zu erzeugen. Während der von einer

Vereinfachung der Adam Smith'schen Annahmen lebende traditionelle Liberalismus gesellschaftliche Solidarität als *quantité négligeable* behandelte, macht die neoliberale Kritik am Wohlfahrtsstaat konservativen und sozialdemokratischen Sozialtheorien dieses Thema streitig, muß es dann aber auch in seiner Komplexität verhandeln. Gemeinsinn und Solidaritätsbereitschaft der Bürger dürften nämlich nicht nur, wie der klassische Republikanismus betont hat, von der Größe der politisch-sozialen Einheit abhängen, sondern auch, wie zumal der Kommunitarismus nicht müde wird zu betonen, von stützenden Gewohnheiten, persönlichen Identifikationen und eigenen Solidaritätserfahrungen, die gerade nicht die Grunderfahrung marktliberaler Globalisierung ausmachen. Sogar das Vertrauen von Adam Smith in das Eigeninteresse des Metzgers, Brauers und Bäckers war, wie heute zumeist vergessen wird, gebunden an die Prämisse eines begrenzten und überschaubaren Marktes, der garantierte, daß eine auf Kosten der Käufer betriebene egoistische Nutzenmaximierung durch diese selbst sanktioniert werden konnte.³⁹

Man erkennt bis hierhin die Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Gemeinwohlbegriff und den Vorstellungen vom gesellschaftlichen Solidaritätsverbrauch und ihren Einfluß darauf, auf welche Weise und in welchem Ausmaß die „Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates“ überhaupt *als Problem* wahrgenommen wird. Ist diese Problemwahrnehmung einmal erfolgt, wirkt sie fortan unweigerlich problemverschärfend, oder, genauer, konsequenter konstruktivistisch formuliert: *problemerzeugend*, denn wenn es ohnehin fraglich ist, weshalb ein zweckrational kalkulierendes Individuum Kosten für ein öffentliches Gut aufwenden sollte, das auch ohne seinen Beitrag bereitgestellt wird,⁴⁰ so dürfte es erst recht nicht vermittelbar sein, ein soziales Gefüge zu unterstützen, dessen Fortbestand nicht garantiert ist. Insofern vermag die Infragestellung des Wohlfahrtsstaates den Effekt einer *self-fulfilling prophecy* anzunehmen, was auch von den mit Vorbildfunktion behafteten (beispielsweise über föderalistische Solidarität streitenden) politischen Institutionen zu berücksichtigen wäre.

Die Diskussion um den Wohlfahrtsstaat zeigt mithin, in welchem Maße alle Akteure in ihren „Plänen, Strategien und Überlegungen, aber auch in ihren Handlungen und Interaktionen in ein Netz von Metaphern, Situationsschil-

derungen und Normen [...], von Notwendigkeitskonstruktionen und Unmöglichkeitensannahmen, von bruchstückhaftem Gegenwartswissen und Zukunftsdeutungen" eingebunden sind,⁴¹ das den Horizont für die allseits reklamierte *rational kalkulierte* Handlungsorientierung abgibt und die von einem ökonomistisch reduzierten Neoliberalismus hypostasierten Kategorien *rationaler Mittelwahl* verschiebt:

„An die Stelle der Entscheidungsregel, diejenige Handlungsalternative zu wählen, die den größten subjektiven Nutzen verspricht, tritt eine *persuasive Handlungsorientierung*. Gewählt wird diejenige Handlungsalternative, für die sich die größte argumentativ-rhetorische Stützungsleistung innerhalb des Wissenssystems des jeweiligen Akteurs mobilisieren läßt. [...] Handlungsleitend werden jene Gründe und Deutungen, die für den Handelnden *in gedachter Anwesenheit eines Publikums die größte persuasive Kraft auf ihn selbst entfalten können*.“⁴²

Dieser *wissenspolitologische* Ansatz (Nullmeier) macht es möglich, die unter den Bedingungen multimedialer Massenkommunikation erfolgende Entgrenzung von Politik hinsichtlich der soziomoralischen Voraussetzungen des Wohlfahrtsstaates anzudeuten: Als ausdifferenzierte funktionale Teilsysteme der Gesellschaft steuern die modernen Massenmedien die knappe Ressource öffentlicher Aufmerksamkeit. Zur Planung und Durchsetzung politischer Projekte und Reformen reicht es daher nicht mehr aus, die unmittelbar betroffenen und entscheidungsrelevanten Akteure zu konsultieren. Vielmehr werden gleichsam programmatische „Testballons“ mit dem Ziel gestartet, Interessenartikulation zu provozieren und die für ein Thema verfügbare öffentliche Aufmerksamkeit auszuloten. Die Aufmerksamkeit des großen Publikums wie jene spezialisierter Teilöffentlichkeiten ist ein knappes Gut, und je nach Maß und Art dieser Aufmerksamkeit empfehlen sich nicht nur bestimmte Strategien, um ein Projekt durchzusetzen; vielmehr bemißt sich mitunter die Entscheidung für oder gegen ein Projekt überhaupt erst nach der öffentlichen Resonanz auf den „Testballon“. Umgekehrt kann auch zuweilen gerade das Fehlen eines interessierten Publikums die Realisierung politischer Projekte ermöglichen. Jedenfalls instrumentalisiert die Politik nicht einfach in manipulativer Absicht die Medien, sondern ist vielmehr damit beschäftigt, weil im Kampf um Aufmerksamkeit darauf angewiesen, anhand von medialem

response auf verschiedene „Testballons“ eigene Handlungsoptionen und den Verkaufswert politischer Vokabeln im Rahmen der neuen Währung „Aufmerksamkeit“ zu ermitteln.⁴³

Öffentlichkeit ist demnach als ein Forum zu betrachten, das Gemeinwohrrhetorik als ein von jeher probates Mittel der Erlangung von Aufmerksamkeit geradezu erzwingt,⁴⁴ wobei phasenspezifisch unterschiedliche Substitutsbegriffe und Operationalisierungen von „Gemeinwohl“ dominant sind („Arbeitsplatzsicherung“, „Nachfrageförderung“, „Standortsicherung“, „öffentliche Sicherheit“ u.a.m.), die als rivalisierende Argumente in semantisch ausgetragenen Interessenkonflikten dienen:

„Man erklärt die Erfüllung der eigenen Forderung zur systemerforderlichen Leistung. Das funktionalistische Argument hat also erst einmal den Vorteil der Standpunktlosigkeit: 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.“

Umgekehrt gilt: Wer auf „Gemeinwohlselbstdeklaration“ verzichtet, riskiert die rhetorische Abdrängung in Irrationalität: Verantwortungslosigkeit, Selbstschädigung lauten dann die – im Falle der Wohlfahrtsstaatsdiskussion vorwiegend von neoliberaler Seite bemühten – Etiketten politischer Semantik.⁴⁵

Wie schon der politische Machtkampf im Mittelalter besteht also auch die Wohlfahrtsstaatsdiskussion ausgangs des 20. Jahrhunderts zu einem erheblichen Teil aus dem *Streben nach dem Definitionsmonopol über das Gemeinwohl*. Diese geschichtlich hoch aggregierte Gemeinwohrrhetorik einer ständigen *semantologischen Kontrolle* im Sinne Kosellecks zu unterziehen, erscheint um so notwendiger, wenn man begründet mutmaßen kann, daß die allseitige politische Instrumentalisierung des Gemeinwohlbegriffs und seine stetig steigende normative Aufladung bis hin zum „Weltgemeinwohl“ erhöhten *Solidaritätsverbrauch* nach sich ziehen könnten. Wenn man davon ausgehen muß, daß über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates nicht nur statistisch

überprüfbare ökonomische Tatbestände entscheiden, sondern in mindestens ebenso starkem Maße öffentliche Diskurse und Befindlichkeiten,⁴⁶ erfordern diese psychologisch folgenreichen semantischen Prozesse jedenfalls weitere wissenschaftliche Aufmerksamkeit und sensible Berücksichtigung in der politischen Sprache. Als Träger des Wohlfahrtssystems muß *der Staat des politischen Systems* (Luhmann) wissen, daß seine prinzipielle Unfähigkeit, die von ihm benötigten vopolitischen Grundlagen des Politischen selber zu reproduzieren, in diesem Fall bedeutet, daß er die für die Überlebensfähigkeit seiner wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten erforderliche soziale Solidarität stets tendenziell verzehrt und hinsichtlich ihrer Regeneration auf anderweitige, außerpolitische Quellen hoffen muß. Die Aufgabe, vorsorgende Sozialpolitik zu betreiben, die das Dasein seiner Bürger sichert, ist unverzichtbar für den Staat,⁴⁷ der aber gleichzeitig wissen muß, daß dies kein *legitimierender Grund* ist, der ihn ausreichend vor Krisenstimmungen schützt.⁴⁸

Anmerkungen

- 1 Vgl. Eckart PANKOKE, *Sociale Bewegung– Sociale Frage–Sociale Politik. Grundfragen der deutschen „Socialwissenschaft“ im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1970.
- 2 Dieser Begriff wird hier, entsprechend seiner Verwendung in der internationalen wissenschaftlichen Fachdiskussion, rein deskriptiv verwendet zur Kennzeichnung eines institutionellen Gefüges, in dem der Staat subsidiär den Wohlstand seiner Bürger garantiert, wobei die Definition dieses Wohlstandes offen bleibt. Zumal in der Bundesrepublik Deutschland ist dieses Wohlstandsverständnis zunehmend Gegenstand der Verfassungsrechtsprechung geworden und somit institutionell verbindlich gemacht worden. Anders als bei seiner pejorativen, alltagssprachlichen Instrumentalisierung zur Diskreditierung eines vermeintlich schädlichen, lähmenden Systems „sozialer Hängematten“ ermöglicht dieses Begriffsverständnis, verschiedene Typen wohlfahrtsstaatlicher Politik zu erkennen; vgl. Gøsta ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, der konservative, liberale und sozialdemokratische Versionen unterscheidet (differenziert hierzu Manfred G. SCHMIDT, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen, 2. Aufl. 1998, 218 ff. m.w. N.). Thomas BLANKE, *Paradoxien und Zukunft des deutschen Sozialstaats*, in: *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, hg. v. Siegfried BLASCHE und Diether DÖRING, Frankfurt/M.–New York 1998, 172 ff., unterscheidet klassentheoretische, lerntheoretische, demokratietheoretische, risikotheorietische und modernisierungstheoretische Deutungen des Wohlfahrtsstaates mit ihren jeweils eigenen „Krisendiagnosen und Zukunftsszenarien“. Vgl. ferner Franz-Xaver

KAUFMANN, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt/M. 1997; Manfred PRISCHING, *Bilder des Wohlfahrtsstaates*, Marburg 1996.

- 3 Vgl., stellvertretend für viele, Gerd HABERMANN, *Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs*, Frankfurt/M.–Berlin 1997, 343, der meint, im wohlfahrtsstaatlichen Niedergang gar eine „Tendenz zur geschlossenen Gesellschaft“ wahrnehmen zu müssen und im gleichen Atemzug ausgerechnet Ludwig ERHARDS „heroische[n] Entwurf“ einer formierten Gesellschaft propagiert – einen Prototyp geschlossener Gesellschaft.
- 4 So beobachtet Peter ULRICH, *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, Bern 1998, derzeit vor allem eine ökonomistische Gemeinwohlfiktion neoliberaler Provenienz.
- 5 Vgl. Reinhart KOSELLECK, Einleitung, in: Otto BRUNNER, Werner CONZE, Reinhart KOSELLECK (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I, Stuttgart 1972, XIII ff., XIX.
- 6 Vgl. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt/M. 1976, 60 f.; Herfried MÜNKLER, *Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung?*, in: Herfried MÜNKLER (Hg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München 1992, 25 ff.; Herfried MÜNKLER, *Subsidiarität, Zivilgesellschaft und Bürgertugend*, in: Alois RIKLIN, Gerard BATLINER (Hg.), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.–25. September 1993, Baden-Baden 1994*, 63 ff.; Herfried MÜNKLER, *Die Moral der Politik. Politik, Politikwissenschaft und die sozio-moralische Dimension politischer Ordnungen*, in: Claus LEGGEWIE (Hg.) *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*, Darmstadt 1994, 228 ff.; Herfried MÜNKLER, Einleitung: *Was sind vopolitische Grundlagen politischer Ordnung?*, in: Herfried MÜNKLER (Hg.), *Bürgerreligion und Bürgertugend. Debatten über die vopolitischen Grundlagen politischer Ordnung*, Baden-Baden 1996, 7 ff.; Herfried MÜNKLER, *Tugend und Markt: Die Suche nach Funktionsäquivalenten für die sozio-moralischen Voraussetzungen einer freiheitlich verfaßten Ordnung*, in: Hartmut KAELBLE, Jürgen SCHRIEWER (Hg.), *Gesellschaften im Vergleich. Forschungen aus Sozial- und Geschichtswissenschaften*, Frankfurt a.M. etc. 1998, 103 ff.
- 7 Vgl. ausführlich Herfried MÜNKLER, Karsten FISCHER, *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Thematisierung und Verbrauch sozio-moralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft*, in: *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen*, Band 7, Berlin 1999 (i.E.).
- 8 Reinhart KOSELLECK, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/M. 1989, 213.
- 9 Winfried EBERHARD, *Herrscher und Stände*, in: *Politisches Denken in der Zeit der Reformation*, in: Iring FETSCHER, Herfried MÜNKLER (Hg.), *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Band 2: *Mittelalter: Von den Anfängen des Islams bis zur Reformation*, München 1993, 467 ff., 490; Winfried EBERHARD, „Gemeiner Nutzen“ als oppositionelle Leitvorstellung im Spätmittelalter, in: Manfred GERWING, Godehard RUPPERT (Hg.), *Renovatio et reformatio. Wider das Bild vom „finsternen“ Mittelalter. Festschrift für Ludwig Hödl zum 60. Geburtstag*, Münster 1985, 195 ff.
- 10 Heinz SCHILLING, *Aufbruch und Krise. Deutschland 1517–1648*, Berlin 1988, 313 ff.
- 11 Hans MAIER, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München, 2. Auflage, 1980, 73.

- 12 Winfried SCHULZE, Vom Gemeinnutz zum Eigennutz. Über den Normenwandel in der ständischen Gesellschaft der Frühen Neuzeit, in: *Historische Zeitschrift* 243, 1986, 591 ff., 616 ff.
- 13 Vgl. Herfried MÜNKLER, Die Idee der Tugend. Ein politischer Leitbegriff im vorrevolutionären Europa, *Archiv für Kulturgeschichte* 73, 1991, 379 ff.; John G. A. POCOCK, Die andere Bürgergesellschaft. Zur Dialektik von Tugend und Korruption, Frankfurt/M. etc. 1993, 44 f.; Manfred RIEDEL, Gesellschaft, bürgerliche, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 2, Stuttgart 1975, 719 ff.
- 14 MAIER, Staats- und Verwaltungslehre, 159 f., 183, 218.
- 15 Bernard MANDEVILLE, Die Bienenfabel oder Private Laster, öffentliche Vorteile, Frankfurt/M. 1980, 84.
- 16 Ebenda, 350 f. Vgl. Lothar WAAS, Gemeinwohl mit oder ohne Gemeinsinn? - Die Liberalismus/Kommunitarismus-Kontroverse und der Streit um die ‚Bienenfabel‘, in: Karl Graf BALLESTREM, Henning OTTMANN (Hg.), *Theorie und Praxis*. Festschrift für Nikolaus Lobkowitz zum 65. Geburtstag, Berlin 1996, 207 ff.
- 17 Wolfgang KERSTING, Wohlgeordnete Freiheit. Immanuel Kants Rechts- und Staatsphilosophie, Frankfurt/M. 1993, 366 f.
- 18 Gerhard GÖHLER, Hegel und das Problem der gesellschaftlichen Einheit – die Staatslehre neu gelesen, in: Michael Th. GREVEN u.a. (Hg.), *Politikwissenschaft als Kritische Theorie*. Festschrift für Kurt Lenk, Baden-Baden 1994, 109 ff., 127.
- 19 Vgl. MÜNKLER, Idee.
- 20 Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de MONTESQUIEU, Vom Geist der Gesetze, übers. v. Kurt Weigand, Stuttgart 1965, III, 7 (124 f.); IV, 5 (136).
- 21 Jürgen GEBHARDT, Rainer SCHMALZ-BRUNS, Was hält heutige Gesellschaften politisch zusammen?, in: Jürgen GEBHARDT, Rainer SCHMALZ-BRUNS (Hg.), *Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*, Baden-Baden 1994, 7 ff., 25; vgl. MÜNKLER, Tugend und Markt.
- 22 Vgl. aus einer im umfassenden, unideologischen Sinne sozio-biologischen Perspektive Alfred GIERER, Im Spiegel der Natur erkennen wir uns selbst. Wissenschaft und Menschenbild, Reinbek 1998, 251.
- 23 Vgl. ULRICH, Wirtschaftsethik, 286 f.; Juan J. LINZ, Demokratie heute. Überlegungen für eine Forschungsagenda, *Berliner Debatte INITIAL* 9, 1998, H. 6, 69 ff., 79.
- 24 Wohlmeinende Versuche, hinsichtlich völkerrechtlicher und ökologischer Erfordernisse gar ein universalistisches Gemeinwohlverständnis nahezu legen, wie es beispielsweise mit dem theologisch inspirierten Begriff des Weltgemeinwohls versucht wird (vgl. u.a., sogar auf Breitenwirkung angelegt, Johannes K. RÜCKER, *Arbeitshilfen für die politische Bildung. Basiswissen Politik und Gesellschaft* 4, Die Ordnung der Gesellschaft, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1997, 55 f.), erscheinen in dieser Hinsicht problematisch. Albert O. HIRSCHMAN, Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt/M. 1984, hat zudem gezeigt, daß es keine stabile Pyramide menschlicher Bedürfnisse und Präferenzen gibt und es dadurch zu einem Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl kommt: Der frustrierte Konsument wandelt sich in den politisierenden Bürger und der enttäuschte Politiker zieht sich zurück in die Felder privater Nutzenmaximierung - oder er wird korrupt. Daher ist auch Hirschman skeptisch gegenüber einer einfachen Beschwörung konventionellen „Gemeinsinns“.
- 25 Gerhard SCHULZE, Kontrapunkt: Armut in der Kultur des Reichtums, in: Friedhelm HENGSBACH, Matthias MÖHRING-HESSE (Hg.), *Eure Armut kotzt uns an! Solidarität in der Krise*, Frankfurt/M. 1996, 52 ff., 62; vgl. Gerhard SCHULZE, *Die Erlebnisgesellschaft. Kulturosoziologie der Gegenwart*, Frankfurt/M. 1993.
- 26 Vgl. Birger P. PRIDDAT, „Sustainability“. Zur Rhetorik des Begriffs: metapolitische Erörterungen, in: Michael Th. GREVEN u.a. (Hg.), *Bürgersinn und Kritik. Festschrift für Udo Bernbach zum 60. Geburtstag*, 281 ff.
- 27 Vgl. Niklas LUHMANN, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1997.
- 28 Niklas LUHMANN [Rez. Glendon SCHUBERT, *The Public Interest. A Critique of the Theory of a Political Concept*, New York 1960], in: *Der Staat*, Band 1, 1962, 375 ff., 375.
- 29 Ebenda, 377.
- 30 Peter HÄBERLE, Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Bad Homburg v. d. H. 1970, 68, 85 f.
- 31 Niklas LUHMANN, Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Frankfurt/M., 5. Auflage, 1991, 90 f.
- 32 Ebenda, 216 ff.; vgl. Niklas LUHMANN, *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, 4 Bände, Frankfurt/M. 1980 ff., Band 2, 19 f.
- 33 Niklas LUHMANN, *Funktion der Religion*, Frankfurt/M., 4. Auflage, 1996, 252, 202 f.; 82.
- 34 François EWALD, *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M. 1993, 485 f.
- 35 Ebenda, 487; vgl. ebenda, 245 f.
- 36 Renate MAYNTZ, *Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung*, in: Renate MAYNTZ (Hg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, 11 ff., 32.
- 37 Helmut WILLKE, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1992, 136 f.
- 38 Hans NOKIELSKI, Eckart PANKOKE, Post-korporative Partikularität. Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im Welfare-Mix, in: Adalbert EVERS, Thomas OLK (Hg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996, 142 ff., 161.
- 39 In einer spieltheoretischen Analyse des sogenannten „Schmarotzer-Dilemmas“ haben Natalie S. GLANCE und Bernardo A. HUBERMAN, *Das Schmarotzer-Dilemma*, in: *Spektrum der Wissenschaft*, Mai 1994, 36 ff., Kooperationserwartung als entscheidenden Faktor individuellen Nutzenkalküls ermittelt, wodurch sie „das plötzliche Auftreten von Gemeinsinn“ (S. 40) erklären konnten: Wenn eine Personengruppe ein teures Restaurant mit der gemeinsam getroffenen Vereinbarung besucht, der Gesamtbetrag der Rechnung solle, unabhängig vom unterschiedlichen Preis der einzelnen Bestellungen, von allen zu gleichen Teilen bezahlt werden, so ist es für die Wahl zwischen Eigennutz und Kooperation ausschlaggebend, wie groß, wie kommunikativ und wie zeitlich beständig die Gruppe ist („Horizontweite“). Überträgt man diese Beobachtungen im gesellschaftlichen Maßstab auf Beispiele des Sozialmißbrauchs und des Umweltschutzes, so spricht die spieltheoretische Analyse für die auch von Smith nicht bestrittene Auffassung des alteuropäischen Republikanismus, daß die Größe einer sozialen Einheit entscheidende Auswirkungen auf ihre sozio-moralischen Ressourcen hat (vgl. 36 f., 38).
- 40 Vgl. Mancur OLSON, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen, 4. Auflage, 1998.

- 41 Frank NULLMEIER, Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Adrienne HÉRITIER (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993, 175 ff., 190f.
- 42 Ebenda. Vgl. Matthias BOHLENDER, Die Rhetorik des Politischen. Zur Kritik der politischen Theorie, Berlin 1995, 25 ff., 231 ff.
- 43 Vgl. Georg FRANCK, Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf, München 1998, 49 ff.
- 44 „The model [...] is a sausage machine: the public will is poured into one end and out of the other end drops neat little segments of the public interest, each wrapped in its own natural casing.“ Glendon SCHUBERT, The Public Interest. A critique of the theory of a political concept, Glencoe (Illinois) 1960, 221. Vgl. für einen nicht-normativen Begriff von Öffentlichkeit Kai-Uwe HELLMANN, Integration durch Öffentlichkeit. Zur Selbstbeobachtung der modernen Gesellschaft, Berliner Journal für Soziologie 7, 1997, 37 ff.
- 45 Georg VOBRUBA, Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Renate MAYNTZ (Hg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, 80 ff., 113 ff.
- 46 Vgl. Hans JOAS, Was hält die Bundesrepublik zusammen?, in: Friedhelm HENGSBACH, Matthias MÖHRING-HESE (Hg.), Eure Armut kotzt uns an!, 69 ff., 81, der mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich des politische Stabilität verbürgenden übergeordneten wohlfahrtsstaatlichen Konsenses feststellt: „Wenngleich die Beschreibung dieses Landes als einer ‚Ellenbogengesellschaft‘ und einer Gesellschaft ohne Konsens der Wirklichkeit keineswegs entspricht, stellt sich das Gefühl von der Triftigkeit dieser Beschreibung bei so vielen aufgrund der Bedrohung dieses übergeordneten Konsenses ein.“
- 47 Vgl. Manfred PRISCHING, Glücksverpflichtungen des Staates, in: Alfred BELLEBAUM u.a. (Hg.), Staat und Glück. Politische Dimensionen der Wohlfahrt, Opladen 1998, 16 ff.
- 48 BÖCKENFÖRDE, Staat, 61.