

## Aktivierung zivilgesellschaftlicher Potentiale: auf dem Weg zu einem neuen Wohlfahrtsstaatsmodell

Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzbeitrag / conference paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G. (2004). *Aktivierung zivilgesellschaftlicher Potentiale: auf dem Weg zu einem neuen Wohlfahrtsstaatsmodell*. Dortmund. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-121408>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Rolf G. Heinze**

## **Aktivierung zivilgesellschaftlicher Potentiale: auf dem Weg zu einem neuen Wohlfahrtsstaatmodell**

Vortrag bei der Tagung „Zivilgesellschaft und Gerechtigkeit“ an der Universität Dortmund (Juli 2004)

### **Vorbemerkung**

Wenn man von der Entwicklung eines neuen Wohlfahrtsstaatsmodells spricht, das in Richtung auf die Aktivierung zivilgesellschaftlicher Potentiale zielt, dann zeigen sich auch in Deutschland in der Regierungspolitik der letzten Jahre einige Anknüpfungspunkte. Deshalb sollen zunächst einige Elemente einer aktivierenden Regierungspolitik, wie sie seit 1998 – wenigstens konzeptionell - angedacht war, betrachtet werden. Die derzeitige Bundesregierung hat in die Vernetzung und Aktivierung zivilgesellschaftlicher Akteure große Hoffnungen gesetzt. Inzwischen finden sich auch in fast allen Politikfeldern Bündnisrunden und Expertenkommissionen, die sich durch eine enge Verzahnung zwischen Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auszeichnen. In diesen „neuen“ Regulierungsformen (etwa dem „Bündnis für Arbeit“, aber auch der Hartz- oder Rürup-Kommission) wird durchaus ein anderer Regierungsstil sichtbar, der gerade zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit darauf ausgerichtet war, den in der Endphase der „Bonner Republik“ aufgebauten Reformstau aufzulösen.

Ein Funktionswandel vom hierarchischen zum moderierenden und aktivierenden Staat ist allerdings schon länger zu beobachten; durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Institutionen können neue Ressourcen, Informationen und damit Handlungsoptionen erschlossen werden. Die "Räterepublik" zeigt sich zudem nicht nur auf Bundesebene, auch in den Bundesländern haben sich in den letzten Jahren eine Vielzahl von Bündnis- und Konsensrunden, Kommissionen und Expertenräte gebildet, die neben dem Parlament angesiedelt sind und die klassischen Willensbildungsorgane temporär und themenspezifisch ergänzen sollen. Generell hat die Einbeziehung gesellschaftlicher Organisationen und Expertengremien zum Ziel, die große und wachsende Zahl von Problemen und Herausforderungen, welche über die traditionelle Form der Konsensbildung (durch Parteien und Parlamente) kaum noch zu lösen sind, in den Griff zu bekommen (vgl. ausführlich Heinze 2002).

Auch in den konzeptionellen Debatten um den Staat wird die Bedeutung zentraler, hierarchischer Institutionen relativiert, zivilgesellschaftliche Akteure und Verhandlungssysteme unterhalb oder neben der offiziellen Staatsebene geraten nun ins Blickfeld. Es gibt bereits länger Konsens in den politikwissenschaftlichen Diskursen, dass nach Ergänzungen und Alternativen zu den überlasteten staatlichen Formen Ausschau zu halten ist. Gesellschaftliche Organisationen, aber auch Experten erscheinen in dieser Perspektive als neue Ressourcen; d.h. nicht, dass der Staat in zunehmendem Maße überflüssig wird, sondern dass er angewiesen ist auf die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure. Mit Blick von außen galt die Bundesrepublik aber schon länger als "Kooperationsmodell" mit neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen und Politiknetzwerken. Das heute dominierende Modell des kooperativen Staates ist also nicht ganz so „neu“, erstrahlte aber gerade durch spektakuläre Inszenierungen wie das „Bündnis für Arbeit“ in frischem Glanz. Allerdings sind die „Räte“ und ganz allgemein korporatistische Strukturen inzwischen in vielen Fällen schon längst verblasst, neue Hoffnungen werden demgegenüber nun in Kommissionen wie die Hartz-Kommission oder die Rürup-Kommission gesetzt (die man eher als Expertenkommissionen bezeichnen kann, bei denen die organisierten Interessen nur am Rand „mitmischen“).

Die seit 1998 explizit in Deutschland inszenierten Formen der "Informalisierung" von Politik provozieren natürlich Fragen nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle. Gerade Verfassungsrechtler äußern sich zur Inkorporierung organisierter Interessen skeptisch, aber auch in der Politikwissenschaft wird auf Legitimationsprobleme und Demokratiedefizite hingewiesen. Es wird zudem skeptisch angemerkt, dass solche Verfahren mit einem Verlust an kritischer Öffentlichkeit einhergehen, weil sie eher informell funktionieren und überdies vorgegebene Machtstrukturen reproduzieren. Im folgenden sollen jedoch nicht primär die demokratietheoretischen Einwürfe im Vordergrund stehen, die darin gipfeln, dass das Parlament zum Nebenschauplatz der Regierungspolitik degradiert wird, sondern es geht um den „output“ der kooperativen Politik. Konkret: Welche Erfolge hat die aktivierende, auf Kooperation setzende Regierungspolitik seit 1998 bewirkt, die die aufgetürmten Blockaden der Regierungspolitik unter Kohl produktiv auflösen wollte?

## **1. Eine kurze Zwischenbilanz des Regierungswechsels**

Betrachtet man ganz allgemein anhand einiger zentraler Indikatoren den Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland, dann muss konstatiert werden, dass – entgegen den Ankündigungen von 1998 – kein struktureller Wandel oder sogar ein Aufbruch stattgefunden hat (vgl. zusammenfassend Steingart 2004). Dies soll nicht die durchaus vorzeigbaren Leistungen der

rot-grünen Bundesregierung in verschiedenen Politikfeldern schmälern, aber im zentralen Regierungsprojekt der ersten Legislaturperiode, dem Bündnis für Arbeit, ist eine Aktivierung der zentralen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Organisationen in Richtung einer deutlichen Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit nicht gelungen. Statt Dynamik auf dem Arbeitsmarkt wird das Bild nach wie vor von Stagnation geprägt, schlimmer noch: derzeit haben die meisten Bürger eher das Gefühl von Unsicherheit als vor einigen Jahren. Die Einbindung organisierter Interessen durch Verhandlungsnetzwerke und andere Kooperationsstrukturen hat also augenscheinlich die Steuerungsfähigkeit der Politik – wenigstens im Feld der Beschäftigungspolitik, einem zentralen Pfeiler des deutschen Sozialstaatsmodells – nicht erhöht. Gerade nach den Erfahrungen im Bündnis für Arbeit bedarf es externer Interventionen, Krisen oder eine sensibilisierte Öffentlichkeit, um kooperative Steuerungsgremien in lernfähige politische Einheiten zu verwandeln. Politische Führung ist also weiterhin mehr denn je gefragt – und dies zeigt sich exemplarisch bei der politischen „Abarbeitung“ der Empfehlungen der Hartz-Kommission (vgl. die Beiträge in Jann/Schmid 2004).

Auch die Erfahrungen in anderen vergleichbaren Ländern demonstrieren nachhaltig, dass sich ohne eine eigene langfristig angelegte Strategie die Regierungspolitik im Geflecht der organisierten Interessen verfängt: anstatt den Wandel zu organisieren, liefert sie sich letztlich den Interessen der „Besitzstandswahrer“ aus. Eine konsensorientierte Politik muss sich mit den Vetospielern anlegen, weil ansonsten der „Konsens der Mächtigen“ droht und eben nicht der gewünschte Aufbruch aus den institutionellen Erstarrungen. Der Organisationszweck gerade von gesellschaftlichen Großorganisationen (auch den Gewerkschaften) beschränkt sich weitgehend auf die Absicherung des Erreichten und reproduziert so soziale Schließungsmechanismen.

Die Gefahr, dass die von der Bundesregierung angepriesene Konsensstrategie nicht als Aufbruch aus den Reformblockaden verstanden wird, zeigte sich nachhaltig schon seit 2001/2002; der bereits Mitte der 90er Jahre vom ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog geforderte „Ruck“ durch das Land war nicht zu verzeichnen (ist es übrigens heute auch noch nicht) und deshalb häuften sich schon vor einigen Jahren in den Medien Berichte über den „Reformbluff“, „Deutschland, einig Klüngelland“ oder hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik über das „Bündnis der Apathie“. „Deutschland wirkt wie eingegipst in seinen alten Verhältnissen. ...Wir wollen in unserem Garten Deutschland bleiben, was wir sind – und möglichst beides gleichzeitig. Ein wenig verzagt und unauffällig, aber auch selbstzufrieden und ungestört in unserer Wohlstandsnische. Doch die ist immer enger geworden“ (Naumann, in: Die Zeit v. 13.12. 2001). Und auch im Jahr 2004 sind solche Kommentare überall zu vernehmen: „Deutschland als Bremser“, die Bundesrepublik als „exemplarische Genehmigungs-

republik“, die von einer schleichenden Legitimitätskrise heimgesucht wird, und in der Politikverachtung grassiert anstatt konstruktiv nach Lösungen etwa aus dem Beschäftigungsdilemma zu suchen. „In Deutschland ändert sich nichts, bevor eine Katastrophe droht – ändert sich aber etwas, wird ebendieses als Katastrophe wahrgenommen“ (Leicht, in: Die Zeit v. 19.2. 2004). Genau diese These wird exemplarisch belegt anhand der Debatte um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die bereits vor der Fokussierung durch die Hartz-Reformen auf der Tagesordnung stand, da sich zwei steuerfinanzierte Systeme für einen vergleichbaren Personenkreis als intransparent und kostenspielig erwiesen haben und deshalb bereits länger Reformbedarf besteht. Schaut man sich derzeit allerdings die Horrormeldungen hinsichtlich der konkreten Zusammenführungspraxis an, dann dominieren Partialinteressen und Kompetenzgerangel, von dem Grundgedanken der Kooperation (etwa zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen) und eine bessere Vermittlung, um die Chancen für Arbeitslose zu erhöhen, spricht niemand. Bei manchen Akteuren hat man als Wissenschaftler den Eindruck, es gehe gar nicht um Problemlösung, sondern um Rhetorik und die Absicherung von Organisationsinteressen.

## **2. Zivilgesellschaft und moderne Regierungspolitik**

Bevor aber vorschnell die aktuelle Debatte auf den derzeitigen gesellschaftspolitischen Zustand gerichtet wird und die allseits konstatierten Blockaden und Stagnationsphänomene wiederholt werden, soll der Blick noch einmal auf die konzeptionellen Grundlagen einer aktivierenden Politik gerichtet werden. In den Debatten um die Zivil- oder Bürgergesellschaft wurde entgegen den steuerungspolitisch motivierten Konzentrationen auf die funktional einflussreichen Großorganisationen versucht, sowohl ein breites Spektrum der gesellschaftlichen Selbstorganisation anzusprechen als auch den Bürgerinnen und Bürgern vermehrte und verbesserte Möglichkeiten der Einflussnahme auf öffentliche Politik zu geben.

Im Rahmen dieser neueren Diskussionen wird von der Politik und in der Wissenschaft seit einigen Jahren neben dem Konzept der Zivilgesellschaft auch das Konzept des „Sozialkapitals“ verwandt und oft im Alltagsdiskurs gleichgesetzt, obwohl sie unterschiedlichen Denktraditionen entstammen. Ohne an dieser Stelle intensiver in diese Debatte einzusteigen (vgl. die Beiträge in Heinze/Olk 2001), sollte festgehalten werden, dass der aktivierende (oder auch ermöglichende) Staat kein „Nachtwächterstaat“ sein darf, der soweit wie möglich alles den Besitzstandswahrungsinteressen der organisierten Interessen überlässt, vielmehr sind neue Formen der Kontextsteuerung zu entwickeln und die zivilgesellschaftlichen Akteure zu aktivieren. Nur über die aktive Förderung assoziativer Gesellschaftsstrukturen und neuer Verhandlungssysteme können die Erstarrungen im traditionellen System organisierter Interes-

sen aufgebrochen werden. Aufgabe des aktivierenden Staates bleibt es, alle Interessen und Problemlagen in die Verhandlungsnetze einzubinden, um adäquate Lösungen für den gesellschaftspolitischen Handlungsbedarf zu finden. Ziel staatlicher Politik sollte also eine Aktivierung der in der Gesellschaft und auch in den traditionellen Institutionen schlummernden Wohlfahrtspotentiale sein.

Vom Ansatz her hat die Bundesregierung auch versucht, diese Prämissen aufzunehmen, auch wenn die Kritik aufgrund der bislang relativ mageren Ergebnisse nachvollziehbar ist. Oft wird übersehen, dass sämtliche der einberufenen Beiräte und Expertenkommissionen unter einer Modernisierungsprämisse standen. Wer einen Blick auf die Themen wirft, wird feststellen, dass es sich dabei um Politikfelder handelt, in denen die rasanten Veränderungen durch Globalisierung, Digitalisierung, technischen und sozialen Wandel eine Anpassung und Ausrichtung der politischen Instrumente auf Anforderungen der Zukunft notwendig gemacht haben. Diese Modernisierung kann aber nicht gelingen, wenn sie auf „kalte“ Art vorangetrieben wird; wenn sie darauf verzichtet, weite Kreise der Gesellschaft in die Gestaltungsvorgänge einzubeziehen. Die Einführung „temporär wirksamer Instrumente, die die politische Willensbildung beschleunigen und auf eine möglichst breite gesellschaftliche Grundlage stellen“ (Steinmeier 2001, 266), soll dieser Aufgabe dienen, nicht-etatistische Steuerungsprozesse der Modernisierung auszuloten. Denn erst eine „dialogfähige“ Politik kann den Menschen das Gefühl geben, in diesen Reformprozessen mit seinen Interessen, Wünschen und Sorgen ernst genommen zu werden. Eine sowohl gerechte also auch effiziente Modernisierungspolitik muß die Gesellschaft „sprachfähig“ machen und ihre Innovationsbereitschaft aufgreifen. Sie würde aber ihrerseits das Vertrauen der Bürger rasch verlieren, wenn sie in Feilschereien auf dem Basar des Korporatismus und der festgefügtten Besitzstände verharre. Und genau dies ist heute zu beobachten: die Bürger fühlen sich immer weniger als aktiver Teil einer solidarischen Gesellschaft. Aus dem „Bündnis für Arbeit“ ist ein „Bündnis für Stillstand“ geworden, wie manche Publizisten schon kritisch und in Erinnerung an die Reformblockaden der neunziger Jahre anmerken (vgl. auch die Beiträge in Egle et al 2003 und Gohr/Seeleib-Kaiser 2003).

Nicht zuletzt geht es aber um die demokratiepolitische Frage, wie die politischen Beteiligungs- und Artikulationsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger verbessert werden können. In Anknüpfung an diskurstheoretische Konzeptualisierungen von Bürgergesellschaft als eines öffentlichen Raumes, innerhalb dessen lebensweltlich entstandenen und wahrgenommenen Probleme und Anliegen öffentlich erörtert und an die Entscheidungskanäle institutionalisierter Politik weiter vermittelt werden, geht es darum, durch die Öffnung politischer Beteiligungsverfahren die „Demokratie zu demokratisieren“ (vgl. Giddens 1999 sowie die

Beiträge in Mayntz/Streeck 2003), etwa indem politische Entscheidungsprozesse und Verfahrensweisen derart gestaltet werden, dass eine höchstmögliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger möglich und dadurch das soziale Kapital der Zivilgesellschaft mobilisiert wird. Gefragt sind also sich selbst organisierende Kooperationsstrukturen wie auch eine Revitalisierung der klassischen intermediären Organisationen, die aber einen aktivierenden Staat benötigen. Auch wenn die Motive für zivilgesellschaftliches Engagement immer stärker individualisiert sein mögen, so bettet sich das Engagement selbst in der Regel in organisierte Gruppen und Projekte ein. „Der“ Bürger ist dann meist Mitglied einer Initiative, eines Verbandes, eines Vereins. Er ist mal an seinen beruflichen und materiellen Interessen orientiert, mal treibt ihn die politische Verantwortung an. Jeder Exkurs in die Wirklichkeit des Bürgerengagements zeigt, dass Spontaneität und Selbsttätigkeit wichtige Elemente darstellen, aber stets umgeben sind von Organisationen wie dem Staat, intermediären Gruppen oder auch Unternehmen. Es ist nicht so, dass sich der Bürger von den Fesseln der Wirtschaft, staatlichen Vorgaben oder organisierten Gruppen befreit und endlich als autonomes und politisch handelndes Wesen die republikanische Idee zur Blüte brächte. Vielmehr nutzt er die Institutionen, und er nützt ihnen. So gesehen kann das Spannungsverhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und den politischen Großorganisationen, allen voran den Parteien, auch produktiv gewendet werden: „durch Kritik an Parteien wegen ihres Staatsimperialismus und ihrer Gesellschafts-Instrumentalisierung sowie durch Kritik an der Zivilgesellschaft wegen der von dort zu hörenden Naivitäten und irreführenden Verheißungen. Konstruktiv ließen sich Parteien und Zivilgesellschaft aufeinander beziehen durch ein Bewusstsein und die Praxis von jeweiliger Selbstbegrenzung und wechselseitiger Komplementarität“ (Raschke 2001, 25).

In der Debatte um zivilgesellschaftliches Engagement wurden die Unternehmen lange vergessen, weil das Engagement in herkömmlichen Argumentationsgängen irgendwie jenseits von Markt und Staat liegen sollte. Zivilgesellschaftliches Engagement ragt zwar aus der marktlichen und staatlichen Sphäre hinaus, berührt aber dennoch beide. Die Trennung ist wie so oft analytischer und akademischer Natur, während sich die Wirklichkeit nicht daran hält. „Corporate citizenship“ verweist darauf, dass Unternehmen auch Leistungen für das Gemeinwohl erbringen, entweder als bewusstes Programm oder als unbeabsichtigte Nebenfolge. Ein Unternehmen kann dabei als korporativer Akteur handeln oder einzelne Mitarbeiter für gemeinnützige Tätigkeiten freistellen. In vielen westlichen Ländern tun sie dies auch weitaus intensiver als in Deutschland. Dies bedeutet allerdings für die deutsche Diskussion um die Zivilgesellschaft eine Akzentverschiebung hin zum „unternehmerischen Einzelnen“, der nicht auf die eingefahrenen Rituale des Parteien- und Verbändestaates vertraut. D.h. aber auch, eine andere und produktivere Verknüpfung zwischen den sich traditionell eher

skeptisch gegenüberstehenden Sphären von Wirtschaft und Politik mit der Zielvorstellung einer „unternehmerischen Bürgergesellschaft“ zu schaffen.

### **3. Gerechtigkeitsdiskurse auf der „Baustelle Sozialstaat“**

Wie weit die Akzeptanz des traditionellen Wirtschafts- und Sozialmodells angesichts der umfassenden Krise auf dem Arbeitsmarkt, strukturellen Problemen bei der sozialen Sicherung und zunehmenden Kürzungen im staatlichen Bereich noch trägt oder ob nicht schon längst die Gefahr besteht, daß der Wohlfahrtsstaat inhaltlich und legitimatorisch ‚ausblutet‘, ist nicht mehr eine akademische Frage. Die Einigkeit über eine Konsensstrategie zur Sicherung des Sozialstaats, wie sie jahrzehntelang in der Bundesrepublik unausgesprochen dominierte, ist zerbrochen. Es gibt zwar keinen Königsweg aus der Krise, deutlich wird aber immer mehr, daß das in der Bundesrepublik bei Reformprozessen übliche Schneckentempo nicht mehr den Herausforderungen angemessen ist. Der passive Entwicklungspfad des deutschen Modells kann so nicht fortgeführt werden, da sich die strukturellen Probleme nicht auf der Zeitschiene lösen lassen. Über die „blockierte Gesellschaft“ (Heinze 1998) wird in Deutschland schon länger gestritten, allerdings mehren sich gerade im Frühjahr/Sommer 2004 die Anzeichen für eine weitere Verunsicherung der Bevölkerung, die in kaum einem anderen Land in der Intensität festzustellen ist (so steigt bspw. – nach groß angelegten Meinungsumfragen – die Zukunftsangst massiv an). Die Abwendung von den zentralen politischen Willensbildungsorganen grassiert ebenfalls weiter, was sich nicht nur an den Wahlenthaltungen und dem Rückzug aus Parteien und Verbänden zeigt (über zwei Drittel der Deutschen misstrauen generell den Parteien) (vgl. zu den aktuellen Daten Der Spiegel v. 5.7. 04, 22ff)

Die politischen Debatten um die Zukunftsfähigkeit des modernen Wohlfahrtsstaates sind allerdings kein deutscher Sonderfall, sondern Alltag in allen westlichen Ländern. Überall werden die neuen Herausforderungen diskutiert und Umbaupläne für die „Baustelle Sozialstaat“ geschmiedet. Allerdings gibt es zum einen bemerkenswerte Unterschiede im Umfang und im Zeitpunkt, zu dem die Probleme virulent werden, und zum anderen fallen die Reaktionen nicht überall gleich aus. Dazu sind die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen und die Strukturen der etablierten Wohlfahrtsstaaten zu unterschiedlich. Schon ein grober Blick zeigt, daß es neben Bewegung und Reform auch Beharrung und Blockade gibt und darüber hinaus manch deutsches Tabuthema andernorts schon politisch gelöst worden ist.

Gerade die noch immer existierenden Unterschiede und Ungleichzeitigkeiten machen aus den westlichen Wohlfahrtsstaaten zugleich ein Laboratorium. Dieses Laboratorium genauer zu betrachten trägt nicht nur zu einem besseren Verständnis der eigenen Strukturen bei,



sondern erweitert ebenfalls die Vorstellungen darüber, was politisch möglich ist. In vielen Fällen ist darüber hinaus Lernen bzw. eine Politikdiffusion möglich, da man auf diesem Wege brauchbare ausländische Lösungen (best practices) übernehmen kann, ohne daß dieselben Voraussetzungen wie Entwicklungsstand, politische Mehrheiten oder ähnliche Probleme als Grundlage einer politischen Entscheidung vorliegen müssen. In die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Modelle sind auch kulturelle Faktoren wie Leitbilder sowie gemeinschaftliche Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit verwoben. So drücken sich beispielsweise in den Sozialversicherungen des liberalen (angelsächsischen) Wohlfahrtsstaats eher einfache Gerechtigkeitskonzepte aus. Im Zentrum der wichtigsten Versicherungszweige steht hier das Äquivalenzprinzip, die Koppelung von individuellem Beitrag gemessen am Einkommen und entsprechender Höhe der Sozialleistungen. Diese Konzepte sind weniger egalitär und moralisch anspruchsloser als die der kontinentaleuropäischen (eher sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaaten, die ausgeprägtere Umverteilungselemente beinhalten. Deshalb sollte sich der Umbau des bundesrepublikanischen Sozialstaates nicht am Leitbild der minimalistischen Version orientieren, sondern muß vielmehr – basierend auf seinen Stärken – neue innovative Elemente integrieren.

Der Hinweis auf die soziale Gerechtigkeit macht darauf aufmerksam, daß der moderne Sozialstaat neben politischen, ökonomischen und sozialen Funktionen auch zentral eine kulturelle Funktion hat. Sozialpolitik trägt zur Gewährleistung einer als gerecht angesehenen Sozialordnung bei und erhöht dadurch auch die Legitimität von Staat und Gesellschaft. Die Diskussion um die Reformierung des Sozialstaates ist damit nicht nur eine Frage von Innovation und Modernisierung, sondern erfordert auch eine Neuverortung der sozialen Gerechtigkeit. Die politischen Akteure, die sich einer konsequenten Reformpolitik verschrieben haben, sollten sich dieser Debatte nicht verschließen; andernfalls könnte ein Vakuum zurückbleiben, das sich für den Modernisierungsprozess nicht zuletzt unter legitimatorischen Gesichtspunkten als höchst problematisch erweist. Andererseits besteht durchaus die Gefahr, daß soziale Gerechtigkeit zu einer Formel der Reformverhinderung wird, die nahezu jede anstehende Maßnahme aushebeln und blockieren kann.

Unsere herkömmliche Vorstellung sozialer Gerechtigkeit manifestiert sich vor allem im Modell des Rheinischen Kapitalismus und bezieht sich auf den Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit sowie die Stabilisierung der traditionellen „Normal“-Familie. Dieses Modell wird jedoch durch soziale und ökonomische Wandlungsprozesse zunehmend unterminiert. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, die Verbreitung neuer Medien, Globalisierungs- und Individualisierungstendenzen bringen neue gesellschaftliche Milieus und somit auch neue Risiken hervor, die in der herkömmlichen Gerechtigkeitsvorstellung bislang nur wenig Berücksichtigung

fanden. Hierzu zählen beispielsweise Arbeitslosigkeit, die Erosion des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses und die Erosion der klassischen Normalfamilie, aber auch die Ausdifferenzierung des Alters und der Trend zur „Single“-Gesellschaft. Generell erzeugt gerade die durch die Globalisierung vorangetriebene Dynamik auf den Arbeitsmärkten neue individuelle Verunsicherungen jenseits der im deutschen Sozialstaatsmodell abgesicherten standardisierten Existenzrisiken (vgl. u.a. Heinze 1998, Steingart 2004, Strünck 2003 sowie die Beiträge in Beck 2000).

Im Zuge dieser Entwicklung verschiebt sich auch die Frage, was an wen verteilt werden soll. Stand früher vor allem die (monetäre) Umverteilung zwischen verschiedenen Erwerbstätigengruppen im Vordergrund, kristallisiert sich in der gegenwärtigen Debatte vor allem das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen sowie marginal Beschäftigten als maßgebliches Kriterium heraus: Im Zuge der andauernden Beschäftigungskrise wird die Integration in den Arbeitsmarkt zur Schlüsselaufgabe sozialer Gerechtigkeit in Deutschland, denn damit steht und fällt die Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals. Deshalb muß es sowohl von der Politik als auch den Tarifpartnern zentrale Aufgabe sein, durch einen tiefgreifenden Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen das Beschäftigungssystem zu öffnen und insbesondere das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Als realistisches operatives Ziel könnte eine Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr angestrebt werden. Schon bei einer Steigerung der Erwerbsquote um fünf Prozentpunkte wären im übrigen die meisten aktuellen Finanzierungsprobleme unserer Systeme der sozialen Sicherung lösbar. Aber nicht nur die Beziehungen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigen, sondern auch die Beziehungen zwischen anderen sozialen Gruppierungen bestimmen den Tenor der Diskussion: Hierzu zählt beispielsweise der Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen, die zukünftige Ausgestaltung des Generationenvertrages und das Verhältnis zwischen Fremden und Einheimischen. Unser Sozialstaat basiert nicht auf einer einheitlichen Definition sozialer Gerechtigkeit, sondern muß verschiedene, in Konkurrenz zueinander stehende Aspekte sozialer Gerechtigkeit ausbalancieren, wobei derzeit festzustellen ist, daß in den politischen Diskursen eine allgemeine Unsicherheit und Ratlosigkeit darüber herrscht, wie die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen oft auch noch zusammengefügt werden können. Medienwirksame Begriffe wie „Gerechtigkeitslücke“ verschleiern oft mehr als sie zur Aufklärung beitragen.

Als klassische Dimensionen können hierbei die Werte Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit angesehen werden; die Geschichte unserer erwerbszentrierten Sozialversicherungssysteme mit ihren stark solidarischen Umverteilungskomponenten spiegelt die Ausbalancierung dieser

beiden Werte wider. Kennzeichnend für die gegenwärtige Debatte ist, daß diese beiden Werte offenbar nicht mehr ausreichend sind, um Gerechtigkeitsbedürfnisse wiederzugeben. Vielmehr differenziert sich der Gerechtigkeitsbegriff im Zuge der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse weiter aus. Insbesondere die Begriffe der Produktionsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und nachhaltige Gerechtigkeit markieren die Vorstellungen, die für eine strukturelle Reform des Sozialstaates maßgeblich sind (vgl. Giddens 2001; Kaufmann 1997 und Münkler 2001).

Der Begriff der Produktionsgerechtigkeit geht davon aus, daß Umverteilung dann nicht gerecht sein kann, wenn sie zu Lasten des gesellschaftlichen Wohlstands geht. Grundlegend ist die Vorstellung, daß Gerechtigkeit vor allem eine Frage der angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ist. Ist dieser Wohlstand jedoch als solcher gefährdet, müssen die Interessen einzelner sozialer Gruppen „im Interesse aller“, also im Interesse des Gemeinwohls zurückstehen. Hieran läßt sich ablesen, daß soziale Gerechtigkeit zwar nicht mit Innovation und Effizienz gleichzusetzen, wohl aber eng damit verknüpft ist. Innovations- und Modernisierungsprozesse insbesondere ökonomischer Art sichern soziale Gerechtigkeit, indem sie den Kuchen optimieren, der verteilt werden kann. Andere Gerechtigkeitswerte müssen demnach zurückstehen, wenn sie zu Lasten der Produktionsgerechtigkeit gehen.

Chancengerechtigkeit hingegen bezieht sich auf die Voraussetzung gleicher Startbedingungen. Hier geht es vor allem darum, die Bürger zur Eigenleistung zu befähigen – Voraussetzung sind nicht nur entsprechende Einkommensspielräume, sondern auch die Stellung im Berufsleben, kulturelle und politische Teilhabe und nicht zuletzt die Intensität und Vielgestaltigkeit der sozialen Kontakte. Die Umsetzung der Chancengleichheit ist auf einen „social investment state“ angewiesen, der auf die Humanressourcen der Gesellschaft setzt und den Bürgern das notwendige Werkzeug an die Hand gibt, um die eigene Lebenslage bedarfsgerecht zu gestalten. Dies bedeutet, daß sich der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten von der monetären Umverteilungspolitik zur Dienstleistungspolitik verschieben muß: Soziale Infrastruktur, Bildung und die Förderung innovativer Milieus sind Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals. Allerdings liegen hier die kontinentaleuropäischen Länder (allen voran die Bundesrepublik) im internationalen Vergleich auf hinteren Rängen.

Ein weiterer Begriff ist der der nachhaltigen Gerechtigkeit, die vor allem die Risiken der nachfolgenden Generationen in den Mittelpunkt stellt. Gerechtigkeit ist demnach ebenso eine Frage von long-term-equity und verpflichtet zu einem sparsamen Umgang mit den ökologischen und ökonomischen Ressourcen einer Gesellschaft. Ebenso wie bei der Produktionsgerechtigkeit stehen hier Begriffe der Effizienz und Innovation im Vordergrund – gefragt sind

Verteilungsverfahren, die sicherstellen können, daß auch zukünftige Generationen über Mittel verfügen, um soziale Ungleichheit zu korrigieren, statt die Schulden der Solidargemeinschaft von gestern bezahlen zu müssen. Ähnlich wie bei Chancengerechtigkeit wird Gerechtigkeit nicht auf die Gegenwart begrenzt, sondern erhält eine präventive und investive Komponente. Gerade hinsichtlich eines konsensfähigen wohlfahrtsstaatlichen Zukunftsprojekts muss allerdings bei breiten Teilen der Bevölkerung die „Leidenschaft“ für Gleichheit und Gerechtigkeit neu geweckt und definiert werden, um in einer veränderten sozialpolitischen Landschaft Sinn zuzuschreiben und entsprechende Motivationen und Legitimationen freisetzen zu können.

Dies gilt auch für die Belastungsgerechtigkeit, die bislang als Forderung nach einer stärkeren Belastung der Leistungsfähigen (sprich: der oberen Schichten) verstanden wurde; gegenwärtig wird sie eher im Zusammenhang mit der Überlastung insbesondere der erwerbstätigen Bevölkerung diskutiert. Denn der Anstieg der Lohnnebenkosten, der mit dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und ihrer zunehmenden Inanspruchnahme einhergeht, wirkt sich nicht nur auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen aus, sondern auch auf Kaufkraft und den Spielraum zur Eigenvorsorge bei den Erwerbstätigen. Dies gilt umso stärker, je mehr der Kreis der Erwerbstätigen durch Arbeitslosigkeit und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses eingeschränkt wird. In diesem Zusammenhang wäre darüber nachzudenken, die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung zu verbreitern. Zudem müßte endlich der deutsche Arbeitsmarkt konsequent für neue Tätigkeitsfelder geöffnet werden, da hierüber auch die Basis aller sozialstaatlicher Sicherungselemente gestärkt würde.

Für eine moderne Regierungspolitik wird es darauf ankommen, diese fruchtbaren Anstöße für Innovations- und Steuerungsprozesse aus der Diskussion herauszufiltern und nutzbar zu machen. Dabei muss sich aber gerade die deutsche Sozialdemokratie und noch stärker die Gewerkschaften von einigen „geliebten“ staatszentrierten Wohlfahrts- und Gerechtigkeitsmodellen verabschieden. „Vom Staat, so die neue Botschaft, darf man nicht mehr alles, sondern nur noch immer weniger erwarten; die Gesellschaft und der Einzelne müssen und können mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen, also mehr aus eigener Tasche bezahlen; eine Solidaritätsgemeinschaft kann nur als Leistungsgemeinschaft Bestand haben; ein Sozialismus der Mittelschichten ist nicht mehr finanzierbar; Leistung muss sich wieder lohnen; die Anreize müssen stimmen; Rechte setzen Pflichten und ihre Erfüllung voraus; der Staat als Vollkaskoversicherung hat ausgedient“ (Streeck 2000, 29; vgl. auch Bude 2003, Dettling 2003, Heinze 2002 sowie die Beiträge in Friedrich – Ebert – Stiftung 2004).

Dieses Konzept des „aktivierenden Staates“ setzt sich sowohl von etatistischen Vorstellungen eines Maximalstaates ab, der die gesellschaftliche Wohlfahrt durch „mehr Staat“ zu erhöhen beabsichtigt, als auch von neoliberalen Minimalvorstellungen, die auf die Maxime „immer weniger Staat“ hinauslaufen. Ziel ist stattdessen ein umgestalteter und in seinen Zielen neu konzipierter Staat. Im Kern geht es darum, Gerechtigkeit, Effizienz und gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern, und zwar durch eine Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, daß die Motivationen und Handlungsbereitschaften zu Selbsthilfe und solidarischer Unterstützung gerade auch in „reichen“ Wohlfahrtsstaaten durchaus vielfach vorhanden sind (vor allem in den breiten Mittelschichten), aber einer Aktivierung bedürfen. Aktivierende Politikstrategien zeichnen sich dadurch aus, daß sie unter der Maxime „Fördern und Fordern“ die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance bringen. In diesem Sinne zielt das Prinzip des „Förderns“ darauf ab, die Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit und Koproduktion abzubauen und förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen und individuelle Absicherung zu installieren. „Fordern“ ist auch im zivilgesellschaftlichen Sinn so zu verstehen, daß Bürger sich ihrer eigenen Verantwortung für das Gemeinwesen klar werden und von staatlicher Politik aufgefordert werden, sich zu engagieren. Der „aktivierende Staat“ ist derzeit jedoch weniger ein geschlossenes Programm als eine politik-konzeptionelle Basis, unter deren Dach unterschiedliche politische Maßnahmen diskutiert und erprobt werden.

#### **4. Neue Anforderungen an die Wohlfahrtsstaatlichkeit: für eine innovative Balance von Zivilgesellschaft, Staat und Markt**

Wenngleich auch in der Ära Schröder bislang in vielen Politikfeldern nur ein „Einstieg“ in notwendige Strukturreformen gelungen ist, so zeigt sich doch, dass die Strukturprobleme und Herausforderungen des deutschen Sozialstaatsmodells nicht mehr verdrängt werden können und auch die alten Sicherheiten nicht mehr zurückzugewinnen sind. Allerdings werden in vielen politischen Diskursen diejenigen Positionen, die auf Veränderungen setzen, weiterhin oft als Panikmacher diskreditiert, um die eingeschliffenen Konsensroutinen nicht zu stören. Solche beschönigenden und teilweise auch problemverdrängenden Haltungen gefährden alle Zweige unseres „Sozialversicherungsstaates“, da notwendige Strukturreformen nicht angegangen und deshalb später stärkere Einschnitte notwendig werden. Exemplarisch ist dies bei den Renten, der Beschäftigungskrise oder auch beim Schuldenabbau zu studieren – und dies zeigt auch der internationale Vergleich (vgl. Heinze et al 1999, Kaufmann 2003 und Schmid 2002). Nur wer frühzeitig den Wandel organisiert, wird die sozialstaatlichen Sicherungssysteme erhalten können! Genau diese Einsicht ist aber weder in der Bevölke-

rung noch bei den meisten politischen Eliten in den Parteien und Verbänden verankert, eher ergeht man sich in Beschönigungsszenarien und packt nur zögerlich die Probleme an.

So ist seit längerem bekannt, dass das über Jahrzehnte entwickelte Instrumentarium einer defensiven Arbeitsmarktpolitik (inklusive einer klassischen Großbürokratie, die eher die Arbeitslosigkeit verwaltet) nicht in der Lage ist, die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen, um in Deutschland aktiv den Wandel von einer Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zu organisieren. Das deutsche Beschäftigungssystem bedarf umfassender institutioneller Reformen, damit das Beschäftigungsniveau insgesamt steigen und die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu Lasten bestimmter Personengruppen überwunden werden kann. Ziel muss eine größere Offenheit und Anpassungsfähigkeit sein, um auf die neue wissenschaftlich-technische und ökonomische Dynamik reagieren und die Beschäftigungspotenziale der entstehenden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft nutzen zu können. Nur wenn dies gegeben ist, kann auch wirtschaftliches Wachstum dauerhaft zu mehr Beschäftigung führen. Bei der Schaffung eines durchlässigeren Beschäftigungssystems kommt es darauf an, ein höheres Maß an Flexibilität mit einer beschäftigungsfördernden Ausgestaltung der sozialen und rechtlichen Absicherung zu verbinden. Wir haben diese Forderungen bereits in verschiedenen Schriften 1999 formuliert (vgl. Heinze/Streeck 2000, 2003) und auch in unserem umfassenden Benchmarkingbuch im Rahmen des Bündnis für Arbeit 2002 der Bundesregierung vorgelegt (vgl. Eichhorst et al 2002 sowie Schmid 2002a).

Zentral ist auch – und dies können wir gerade von skandinavischen Ländern (etwa Dänemark) lernen - , dass bei den anstehenden Reformen des Arbeitsmarktes die Synergien zwischen Veränderungen in verschiedenen Politikfeldern im Sinne einer gegenseitigen Verstärkung des beschäftigungspolitischen Nutzens zu beachten sind. Das volle Potenzial einer Reform in einem Politikbereich kann nur durch Abstimmung mit Reformen in anderen Bereichen realisiert werden. Eine Reformstrategie für mehr Beschäftigung bedarf eines koordinierten Vorgehens in mehreren Politikfeldern, das die arbeitsmarktrelevanten Wechselwirkungen zwischen einzelnen Politikbereichen berücksichtigt und ausnutzt. So liegt dem Hintergrund des demographischen Wandels ein zentrales Problem des deutschen Arbeitsmarktes wie des deutschen Sozialversicherungssystems (als eines erwerbsarbeitszentrierten Modells) in der geringen Nutzung des Potenzials älterer Arbeitskräfte. Dies kann mit den über lange Zeit hinweg im Recht der Arbeitslosen- und Rentenversicherung angelegten Anreizen zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erklärt werden. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass das Beschäftigungsniveau dieser Gruppe fast überall höher als in Deutschland. Eine höhere Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte setzt allerdings voraus,

dass die Anreize zur vorzeitigen Verrentung abgebaut werden und das Humankapital der Beschäftigten im Lauf des Erwerbslebens erhalten und an neue Erfordernisse angepasst wird. An den kontroversen Debatten um eine Verlängerung der Arbeitszeiten sieht man jedoch unmittelbar, wie schwierig es ist, den Sozialstaat zukunftsfähig zu machen und ihn darüber in seinen Grundstrukturen zu erhalten. Jede Bevölkerungsgruppe verteidigt zäh ihre einmal erreichten sozialen Privilegien und findet alles ungerecht, was diese Privilegierungen ankratzt.

Dieser schnell ausbrechende „Schrei“ nach Gerechtigkeit verweist darauf, wie schwierig es für jede Reformpolitik ist, zumal keine Reformen mehr möglich sind, die sich als „Win-Win-Situationen“ für alle Bevölkerungsschichten umsetzen lassen. Deshalb gilt für die Politik: Soziale Gerechtigkeit muss fair ausgehandelt werden (vgl. Rawls 1998), um gesellschaftlich konsensfähig zu bleiben. Die Frage bleibt, ob noch alle relevanten sozialen Gruppen im Verhandlungsprozeß auch angemessen vertreten werden. Hatten früher vor allem Randgruppen keine Lobby, scheint sich mittlerweile der Kreis der Nicht-Vertretenen auch auf Bereiche der Mittelschichten ausgedehnt zu haben. Offensichtlich repräsentieren die klassischen Interesseninstitutionen (Parteien und Verbände) eine immer kleiner werdende Klientel. Hier bedarf es eines vielfältigeren Spektrums an zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung.

Außerdem muß die konkrete Umsetzung sozialer Gerechtigkeit transparent und nachvollziehbar sein. Unser Sozialstaat wird weniger als sozial ungerecht empfunden, weil er eine nicht akzeptable Ungleichheit schafft, sondern weil er in seinem Regelungsdickicht kaum von Experten, geschweige denn von Bürgern nachvollziehbar ist. Das in den letzten Jahren entwickelte Gerechtigkeitskonzept „kann zwar einiges zur gerechtigkeitstheoretischen Justierung des Sozialstaates beitragen, aber die für seinen Ausbau und seine Aufrechterhaltung erforderliche Unterstützungsbereitschaft vermag es nicht zu mobilisieren: Erstens, weil es aufgrund seines Universalisierungsanspruchs nur schwer plausible Reichweitenbegrenzungen für Solidaritätszumutungen zu entwickeln vermag, und zweitens, weil es aus demselben Grund über keine starke emotionale Komponente zur Mobilisierung von Solidaritätsbereitschaft verfügt. Wie und woher kann also die über bloße Akzeptanz hinausgehende Unterstützung der sozialstaatlichen Sicherungen gewonnen werden? Offenbar ist und bleibt die Solidaritätsbereitschaft großer Teile der Bevölkerung eine zwingende Voraussetzung, die durch keinerlei Gerechtigkeitsvorstellungen abgelöst und ersetzt werden kann. Diese Frage hat an Schärfe gewonnen, seitdem die traditionellen Agenturen der Solidaritätsmobilisierung, die Nation und die Klasse, an politischer Bedeutung verloren haben und auch die zumeist konfessionell geprägten sozialmoralischen Milieus, die als Generatoren wie Betätigungsfelder von Solidarität gewirkt haben, in den letzten Jahrzehnten infolge sozialer wie regionaler

Mobilität mehr und mehr abgeschmolzen sind“ (Münkler 2001, 43; vgl. auch die Beiträge in Heinze/Olk 2001 und Putnam 2001).

Gerechtigkeit und Solidarität sind jedoch in meiner Sicht zwei Seiten derselben Medaille. Gerechtigkeit ist das soziale Ordnungsprinzip einer Gesellschaft und betrifft die Gestaltung jener Institutionen, von denen die Verteilung der Lebenschancen abhängen. Solidarität hingegen ist ein lebensweltliches Phänomen, nämlich das Gefühl mitmenschlicher Verbundenheit in Gemeinschaften. Sie beinhaltet im Kern den Anspruch auf Verlässlichkeit und Kooperationsbereitschaft. Solidarität ist die lebensweltliche Basis für Gerechtigkeit und bedarf der unmittelbaren Erfahrung und sinnlichen Wahrnehmung. Sektoren, die dies vermitteln können, sind neben der Familie und den informellen Netzwerken vor allem die Institutionen der Zivilgesellschaft. Eine wichtige Aufgabe des Sozialstaates besteht daher auch in der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, der Selbsthilfe und der informellen Netzwerke und natürlich auch in der Unterstützung der Familie in ihren vielfältigen Ausprägungsformen. Allerdings unterliegt die Solidarität tiefgehenden Wandlungsprozessen und steckt in einer Krise, da auch hier die eindeutigen Bezugspunkte und sozialen Verankerungen verloren gegangen sind. So befindet sich die klassische „Arbeitersolidarität“ schon deshalb in einer Krise, weil viele heute klar sehen, dass es nicht „die“ Arbeitnehmer gibt, sondern dass die Heterogenitäten gewachsen und explizit unterschiedliche Interessen vorhanden sind.

## **5. Schlussbemerkung**

Konzeptionelle Überlegungen zur Zivilgesellschaft haben zwar Eingang gefunden in die politischen Entscheidungsarenen – wenn man sich an die öffentlichen Verlautbarungen der Bundesregierung hält - , allerdings ist es in Deutschland nach wie vor schwer, eine produktive Verbindung zwischen gesellschaftstheoretisch orientierten Situationsbeschreibungen und konkreten politischen Problemlösungen zu erreichen. Nur in wenigen Fällen kann von einer gelungenen Kooperation zwischen „Problemanalysikern“ und „Problemlösern“ gesprochen werden. Gerade weil die „neue“ Bundesrepublik in ökonomischer und sozialer Hinsicht heterogener geworden ist, sind die Kommunikationsprobleme zwischen den Medien Wissenschaft und Politik nicht einfacher geworden. Allerdings haben wissenschaftliche Expertisen einen bedeutsamen Stellenwert bei den Reformen des Sozialstaats bekommen (etwa durch die verschiedenen Regierungskommissionen); angesichts der Aktivitäten auf der "Baustelle" Sozialstaat hat sich der Korridor für wissenschaftliche Politikberatung geöffnet. Die Vielzahl von Expertenkommissionen und die gleichzeitig geringe Anzahl politischer Innovationen verweisen aber auch auf die Gefahr, dass diese politische Strategie ihre Steuerungskraft einbüßen könnte. Problemlösende Sozialwissenschaft in einem allgemeinen Interesse hat es der-



zeit in Deutschland auch deshalb schwer, weil die Mehrzahl der politischen Akteure scheinbar keine anderen Probleme lösen will als die zur Konservierung der eigenen Machtbasis (vgl. auch Mayntz/Streeck 2003).

Die traditionellen Entwicklungspfade werden also nur langsam gewechselt; das Reformtempo in Deutschland hat sich trotz des Regierungswechsels nur bescheiden erhöht. An den Wahlergebnissen der letzten Monate (bzw. bereits seit Anfang 2002) der sozialdemokratischen Partei zeigt sich, wie schwer es ist, den klassischen deutschen Sozialstaat mit all seinen institutionellen Verschränkungen und Privilegierungen zu reformieren. Die bei vielen zentralen Akteuren noch immer festzustellende Konzentration auf die eigene (und großteils selektive) Organisationslogik ist mitverantwortlich, dass auch das „soziale Kapital“ schrittweise erschöpft wird und sich politische Stagnationstendenzen und Ängste bei den Bürgern ausdehnen. Empirische Hinweise darauf sind sowohl die massiv zurückgehenden Mitgliederzahlen in den politischen Großorganisationen (seien es Parteien, Gewerkschaften oder Verbände) als auch die gewachsenen Wahlenthaltungen. Gerade weil Vertrauen ein kostbares Gut zur Steuerung des Strukturwandels ist und sich schon heute deutliche Risse und Entfremdungserscheinungen gegenüber den zentralen Organisationen des wirtschaftlichen und politischen Lebens zeigen, müsste eine Umsteuerung auch im Interesse der etablierten Akteure liegen. Allerdings gibt es hierfür bislang kaum gelungene Vorzeigebispiele, demgegenüber ist in vielen Organisationen eher ein Riß zwischen den „Modernisierern“ und den „Bewahrern“ zu erkennen.

Zudem sind die dominierenden Eigeninteressen der sozialpolitischen Akteure, von den staatlichen Einrichtungen über die Verbände bis hin zu den Berufsorganisationen, einzukalkulieren, die nach allen Erfahrungen einer Umstrukturierung reserviert gegenüber stehen. „Sozialstaatliche Institutionen sind träge und beharrend. Interessen und Anspruchskulturen schützen sie vor radikalen Reformen. Dies gilt etwa im besonderen Maße für die Rentensysteme des kontinentalen Wohlfahrtsstaates. Aber auch hier darf die sichtbare Pfadabhängigkeit jeglicher Reform nicht als Strukturdeterminismus missdeutet werden, der jegliches Umsteuern unmöglich macht. Denn schon mittelfristig dürften die institutionellen Logiken eines aktivierenden, stärker universalistischen und vermehrt steuerungsfinanzierten Sozialstaat diesen nachhaltiger stützen als es die normative, ökonomische und politische Logik den selektiven, bedürftigkeitsprüfenden Institutionen des angelsächsischen und den statussichernden Versicherungsinstitutionen des kontinentalen Wohlfahrtskapitalismus erlaubt“ (Merkel 2001, 19; vgl. auch die Beiträge in Steinmeier/Machnig 2004).

Deshalb gilt festzuhalten: die Probleme und Herausforderungen des deutschen Wohlfahrtsstaats sind lösbar, allerdings muss die Regierungspolitik mit ihren Reformen über die gesellschaftlichen Partialinteressen hinauswirken und eine effektive Strategie der Konsensmobilisierung und Aktivierung zivilgesellschaftlicher Akteure realisieren, um nach der Phase der Reformappelle endlich auch Erfolge vorzeigen zu können.

## Literaturverzeichnis

- Beck, U. (Hg.), 2000: Die Zukunft von Arbeit und Demokratie, Frankfurt
- Bude, H., 2003: Koloss auf tönernen Füßen, in: Berliner Republik H. 5/03, S. 23ff
- Dettling, W., 2003: Die Debatte hat begonnen, in: Berliner Republik H. 5/03, S. 27ff
- Egle, C./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hg.), 2003: Das rot-grüne Projekt, Wiesbaden
- Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E. et al, 2001: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg
- Friedrich – Ebert – Stiftung (Hg.), 2004: Die neue SPD, Bonn
- Giddens, A., 1999: Der dritte Weg, Frankfurt
- Giddens, A., 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt
- Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hg.), 2003: Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden
- Heinze, R.G., 1998: Die blockierte Gesellschaft, Wiesbaden
- Heinze, Rolf G., 2002: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat - wenig Tat? Wiesbaden
- Heinze, R.G./Olk, T. (Hg.), 2001: Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen
- Heinze, R.G./Streeck, W., 2000: Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik, in: J. Kocka/C. Offe (Hg.), Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New York, S. 234ff
- Heinze, R.G./Streeck, W., 2003: Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel, Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung H. 1, S. 25ff
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C., 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen
- Jann, W./Schmid, G. (Hg.), 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin
- Kaufmann, F.X., 1997: Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt
- Kaufmann, F.X., 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats, Frankfurt
- Mayntz, R./Streeck, W. (Hg.), 2003: Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt/New York
- Mayntz, R./Streeck, W., 2003: Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden, in: dies. (Hg.), a.a.O., S. 9ff
- Putnam, R.D. (Hg.), 2001: Gesellschaft und Gemeinsinn, Gütersloh

Raschke, J., 2001: Die Zukunft der Volksparteien erklärt sich aus ihrer Vergangenheit, in: M. Machnig/H.-P. Bartels (Hg.), *Der rasende Tanker*, Göttingen, S. 14ff

Rawls, J., 1998: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt

Schmid, J., 2002: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Opladen (2. Aufl.)

Schmid, G., 2002a: *Wege in eine neue Vollbeschäftigung*, Frankfurt/New York

Steingart, G., 2004: *Deutschland. Der Abstieg eines Superstars*, München

Steinmeier, F.-W., 2001: Konsens und Führung, in: F. Müntefering/M. Machnig (Hg.), *Sicherheit im Wandel*, Berlin, S. 263ff

Steinmeier, F.-W./Machnig, M. (Hg.), 2004: *Made in Germany 21*, Hamburg

Streck, W., 2000: Die Bürgergesellschaft als Lernzielkatalog, in: *Die Mitbestimmung*, H. 6, S. 28ff

Strünck, C., 2003: *Mit Sicherheit flexibel? Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse*, Bonn