

### Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: ein Kommentar

Streeck, Wolfgang

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Streeck, W. (2001). Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: ein Kommentar. In K. U. Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat* (S. 135-167). Frankfurt am Main: Campus Verl.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195149>

#### Nutzungsbedingungen:

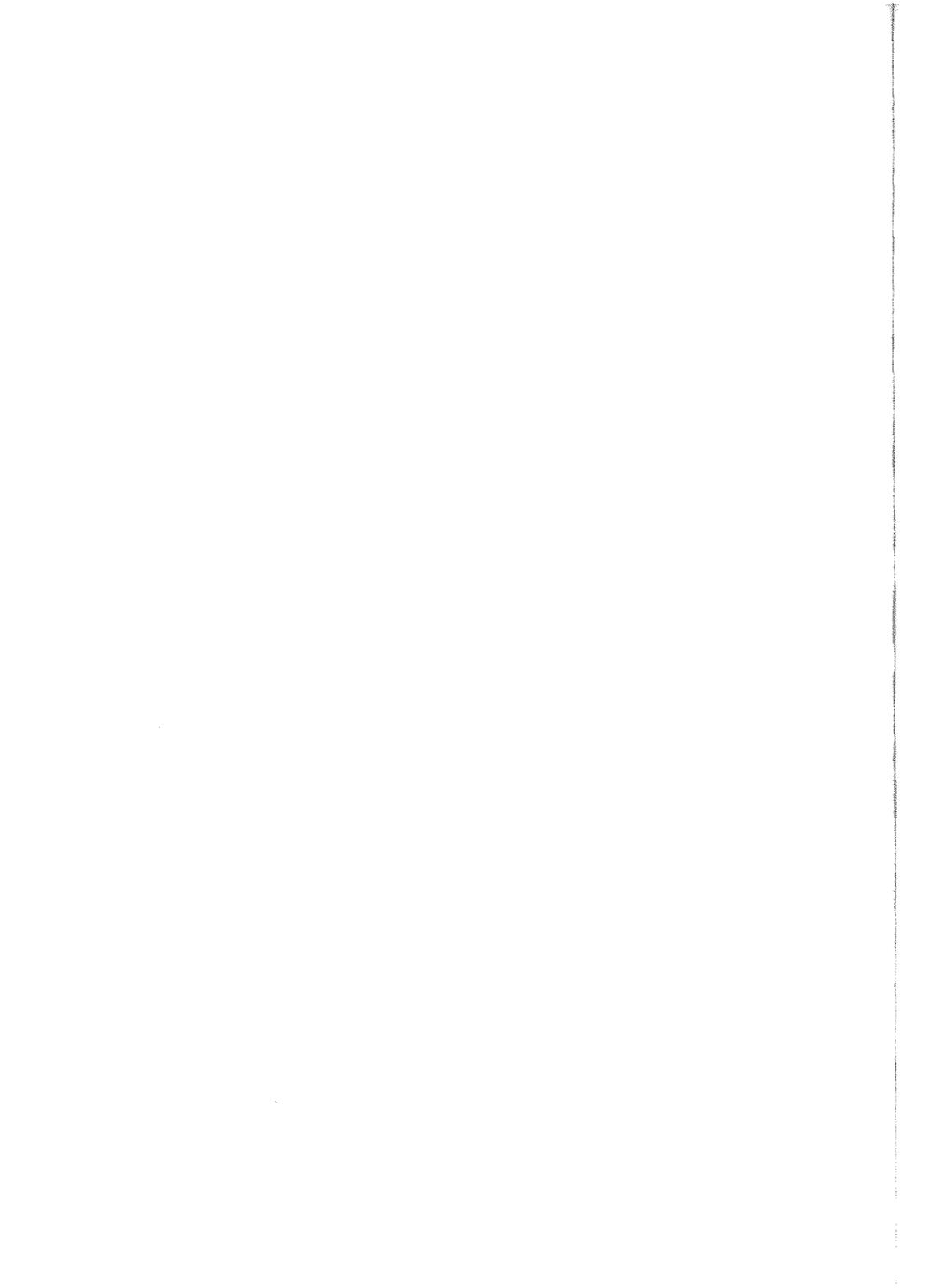
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen 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.



## Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar

Hat sich der Wohlfahrtsstaat bewährt? Und wie vergleicht er sich heute mit der von ihm vorausgesetzten, zugleich mit ihm konkurrierenden und teilweise von ihm suspendierten sozialen Ordnung des Marktes? Die vier Beiträge in diesem Band über die verschiedenen Facetten des Themas (Abb. 1) lassen erkennen, dass Fragen wie diese im Kern normativer und moralischer Natur sind, also durch noch so intensives Studium von Beschäftigungsraten oder Gini-Koeffizienten nicht wirklich beantwortet werden können. Der Wohlfahrtsstaat, so Beckert, soll die vom freien Markt bestimmte Welt des liberalen Kapitalismus gerechter machen und dadurch sowohl den sozialen Zusammenhalt sichern als auch liberale Demokratie und Marktgesellschaft als solche legitimieren. Aber gerechter für wen? Und Zusammenhalt zwischen wem?

Abb. 1

	<i>Verteidigung</i>	<i>Kritik</i>
<i>Markt</i>	Berger	Beckert
<i>(Wohlfahrts-) Staat</i>	Alber	Leisering

Vorstellungen darüber, was der Wohlfahrtsstaat erreichen müsste, um die Gesellschaft gerechter und sich selbst legitim zu machen, gibt es viele. Es ist nicht Sache des Soziologen, zwischen ihnen zu entscheiden. Die Frage nach der moralisch-normativen Dimension des Wohlfahrtsstaats ist für ihn eine Frage nach Aufbau und Grenzen der Gesellschaft, die den Wohlfahrtsstaat trägt und durch ihn organisiert wird: nach dem, was sie ist bzw. sein soll, will und kann. Ob der Wohlfahrtsstaat sich bewährt hat, heißt

dann zum einen, ob er als gewachsenes soziales Gebilde noch als Ausdruck eines kollektiven moralischen Willens interpretiert, gerechtfertigt und, wenn nötig, reformiert werden kann. Zum anderen heißt es, ob die Gesellschaft, deren Zusammenhalt der Wohlfahrtsstaat sichern soll, in dem Sinne gerechtigkeits- und moralfähig ist, dass sie sich eine kollektiv verbindliche Vorstellung davon zu machen vermag, wer zu ihr gehört und auf welche Weise sie zusammengehalten werden möchte. Die Legitimität des Wohlfahrtsstaats als moralische Einrichtung hinge dann davon ab, ob ihm eine Gesellschaft korrespondiert, auf deren gegenwärtige oder zukünftige Einheit er sich als verbindlichen Wert berufen könnte, wenn er von den Gewinnern in der großen Lotterie des Marktes Opfer verlangt, die den Abstand zwischen ihnen und den Verlierern verringern.

Von einem Kommentator darf nicht erwartet werden, dass er auf die grundsätzlichen Fragen, die aufzuwerfen sein Privileg ist, auch grundsätzliche Antworten gibt. Dementsprechend möchte ich mich im folgenden darauf beschränken, die These zu entwickeln, dass bestimmte moralische Ungewissheiten der Verteidiger des Wohlfahrtsstaats ebenso wie die wachsende moralische Zuversicht seiner Gegner auf ein objektives Problem des Wohlfahrtsstaats als Institution verweisen, das durch gutes Zureden in Gestalt immer neuer und immer komplizierterer normativer Gerechtigkeitstheorien nicht zu beheben sein wird. (Dass es neuerdings so viele Versuche gibt, abstrakt-normativ zu definieren, was soziale Gerechtigkeit ist, scheint denn auch eher ein Symptom des Problems zu sein als ein Weg zu seiner Lösung.) Kurz gesagt vermute ich, dass im Zuge des Wandels von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dem Wohlfahrtsstaat sein sozialer Bezugsrahmen und damit sein moralisches Fundament verloren gegangen ist, an dem eine legitimationsfähige Politik der sozialen Integration sich orientieren und an dem allein ihre Bewährung gemessen werden könnte. Deshalb scheint es mir gerechtfertigt, trotz aller beobachtbaren Stabilität von einer »Krise« des Wohlfahrtsstaats zu sprechen, wobei gerade die faktische Veränderungsresistenz des Wohlfahrtsstaats Ausdruck einer, mit einem zugegebenermaßen etwas alt aussehenden Begriff, »Legitimationskrise« sein könnte. Wie unten im einzelnen darzulegen, sehe ich nicht, wie dieses Problem in absehbarer Zeit zu beheben wäre. Wenn aber die derzeitige Ratlosigkeit über die normativen Grundlagen des Wohlfahrtsstaats als moralische Einrichtung strukturell bedingt ist, dann liegt es für den Soziologen nah zu erwarten, dass die zukünftige politische Entwick-

lung des Wohlfahrtsstaats vor allem von eben dieser Ratlosigkeit bestimmt sein wird, die die Verteidigung des Wohlfahrtsstaats gegen seine Gegner ebenso zu erschweren scheint wie seine Anpassung an neue Verhältnisse.

## I.

Den Auftakt der Diskussion und die erste Hälfte des Bandes bilden Bergers Verteidigung des Marktes gegen die Kritik der soziologischen Tradition und Beckerts Verteidigung der soziologischen Tradition gegen die Kritik der liberalen Verteidiger des Marktes. Die beiden Papiere sind anwaltliche Plädoyers und waren vom Herausgeber als solche bestellt; ihre Aufgabe war und ihr Ziel ist, ihre Klienten im bestmöglichen Licht erscheinen zu lassen. Beide Autoren fassen die jeweils von ihnen dargestellte Theorietradition so präzise zusammen, dass für eine Zusammenfassung der Zusammenfassungen keine Notwendigkeit besteht.

Ich möchte statt dessen damit beginnen, dass ich darauf hinweise, wie nachdrücklich und eindrucksvoll Bergers Polemik gegen den von ihm unterstellten Kommunitarismus, wenn nicht gar Kommunismus, der soziologischen Tradition sich ausgerechnet *moralischer* Argumente bedient. Anstatt sich nämlich darauf zu beschränken, die überlegene Effizienz des Marktes zu feiern, besteht Berger zusätzlich auf der befreienden Wirkung der dem Markt eigentümlichen Entpersönlichung und Versachlichung sozialer Beziehungen, auf den korrumpierenden Folgen bürokratischer Ineffizienz und paternalistischer Zuteilung, auf dem Beitrag der marktförmigen Entpolitisierung von Verteilungsfragen zur Sicherung demokratischer Freiheiten, und auf der charakterbildenden Wirkung der von Märkten geleisteten akkuraten Zurechnung von Kosten und Verantwortung. Spiegelbildlich dazu betont übrigens Beckert in seiner Kritik des Marktes und seiner aus ihr abgeleiteten Begründung der Notwendigkeit korrigierender politischer und sozialer Eingriffe in diesen nicht nur die moralischen, sondern auch die Effizienzdefizite freier Märkte, die auch und gerade der modernen Mikroökonomie bestens bekannt seien und deren Überwindung ohne Politik vielfältiger Art nicht möglich sei.

In der Tat scheinen heute auch in der öffentlichen Debatte effizienztheoretische Argumente bei den Verteidigern des Interventions- und Wohl-

fahrtsstaates ebenso beliebt zu sein wie moralische bei seinen Gegnern, was eine durchaus bemerkenswerte Umkehrung historischer Fronten darstellt. Auch wenn dies »nur taktische« Gründe hätte, muss es zu der Frage anstiften, ob und warum diejenigen, die auf politische Eingriffe in Märkte nicht verzichten wollen, des moralischen Bodens unter ihren Füßen so ungewiss geworden sind, dass sie sich dankbar an die effizientheoretischen Strohhalme klammern müssen, die ihnen von der Ökonomie zugeworfen werden – während ihre Gegner, die sich bisher auf die *low road* eines utilitaristischen Materialismus angewiesen glaubten, nun eine Chance zu erkennen scheinen, die Auseinandersetzung auf dem *high ground* der Moral zu führen und zu gewinnen.

Natürlich kann man Berger entgegenhalten, dass Märkte immer und notwendigerweise in soziale Beziehungen und soziale Normen eingebettet sein müssen und deshalb unvermeidlich und wesentlich von deren Eigenlogik und Eigendynamik überformt werden. Was man hier überhaupt sagen kann, sagt Beckert auf überzeugendste Weise, und jedem Ökonomen und Soziologen sei geraten, das, was er sagt, in guter Erinnerung zu halten. Aber wenn Berger ausgerechnet die »moralische Anspruchslosigkeit der Marktvergesellschaftung« als eine von deren Haupttugenden preist, dann trifft er einen Nerv, der heute auch bei denen empfindlich ist, die sich in der Sicherheit der soziologischen Theorie und ihrer sozialdemokratischen Praxis noch immer aufgehoben fühlen, auch wenn sie diese zunehmend ökonomisch-funktionalistisch begründen, wohl weil sie erfahren haben, dass eine solche Begründung, weshalb auch immer, besser »geht«. Nicht nur, dass Bergers Abneigung gegen den impliziten Moralismus normativer Konzepte sozialer Integration heute von vielen emotional geteilt wird: sie scheint mir darüber hinaus einen weitverbreiteten und tiefsitzenden Zweifel an der *faktischen Wirksamkeit* normativer Vergesellschaftung zu reflektieren, wie er auch in der immensen Popularität der »rational choice«-Theorien rationaler Nutzenerwartungen in den Sozialwissenschaften zum Ausdruck kommt. Deren »Programm«, wenn man so will, besteht ja letzten Endes darin, soziale Ordnung so zu rekonstruieren, dass sie so weit wie möglich auf individuell-rationale Interessenkalküle gestellt werden und ohne moralische Fundierung auskommen kann – zunächst theoretisch, dann rhetorisch und schließlich doch wohl auch praktisch. Auch wenn hinter einem solchen Programm zunächst nichts anderes stünde als ein durchaus verständliches Ressentiment gegen kommunitaristische Moralprediger oder ein Bedürfnis nach Legitimie-

rung individueller Interessenkalküle, so ließe sich seine geradezu steppenbrandartige Ausbreitung wohl nur durch eine weithin geteilte Skepsis in Bezug auf die praktische Tragfähigkeit normativ begründeter sozialer Integration erklären.

*Rational choice*, in anderen Worten, kann als Versuch gelten, bei der Erklärung der Stabilität sozialer Ordnungen möglichst lange ohne Rückgriff auf normative Bindungen auszukommen, um am Ende jene Art sozialer Ordnung beschreiben und praktikabel machen zu können, die man anstreben und auf die man sich verlassen kann, ohne zugleich eine gemeinsame Moral anstreben und sich auf sie verlassen zu müssen. Bergers Lob des Marktes unterstellt, dass eine solche Ordnung möglich und bereits gefunden ist – und sie unterstellt zugleich, dass Ordnungen, die höhere Ansprüche an sich selbst und ihre eigene Legitimität stellen, zu anspruchsvoll sind, um stabil sein zu können. Damit nimmt die von Berger vertretene Soziologie Abschied von der Vorstellung, dass eine »gute Gesellschaft« eine als gemeinsame Lebensform gewollte, beschlossene und geplante sein muss und dass soziologische Theorie und Praxis es sich zur Aufgabe machen könnten, eine demokratische und gleichwohl und gerade deshalb rationale Selbststeuerung der Gesellschaft anzuleiten. »Die Idee der Planbarkeit der Wirtschaft«, so Berger – und man möchte hinzufügen: der Bildung, der sozialen Mobilität, der Migration, des Rentenniveaus, der Beschäftigung, der Wohlfahrt im allgemeinen – »hat ... sowohl praktisch als auch theoretisch Schiffbruch erlitten.« Am Ende des langen Weges der politischen Gesellschaftstheorie der Nachkriegszeit von der Konstruktionslehre eines demokratisch organisierten und geplanten Wohlfahrtskapitalismus über die diversen Ernüchterungen der Verwaltungs- und Implementationsforschung, und vom Studium der Politik demokratischer Parteien und Bewegungen über die Erforschung intermediärer Verhandlungssysteme und, anschließend, der regulativen *policies* marktermöglicher Aufsichtsbehörden, hin zu einer »mikrofundierenden«, entschlossen wertfreien Spieltheorie der strategisch-rationalen Interaktion exogener Zufallspräferenzen – am Ende dieses langen Weges, begleitet von immer beunruhigender werdenden Meldungen vorgeschobener systemtheoretischer Beobachter über eine zunehmende Entpolitisierung der sich ausdifferenzierenden Gesellschaft bei gleichzeitig zunehmender Politisierung und damit Trivialisierung der Politik selber – am Ende dieses Weges steht die sich heute vollziehende Umdeutung von Politik als Wert- und Identitätskonflikt in Politik als Gewährleistung und Be-

dienung eines marktöffnenden und marktsichernden Wettbewerbs- und Wirtschaftsrechts mit nur noch minimalen, verfahrensförmig erfüllbaren Legitimationserfordernissen, dessen quasi-normativen Kern die Effizienzmodelle einer neo-liberalen Gleichgewichtsökonomie bilden, in der der Markt alles ist und Politik vor allem nicht gebraucht wird.

Beckerts Insistieren auf der Möglichkeit und Notwendigkeit einer *moralischen Grundlage* für Marktgesellschaft und Wohlfahrtsstaat hat es vor diesem Hintergrund nicht leicht. In einer bemerkenswert klaren Zusammenfassung der soziologischen Tradition kann Beckert zunächst den Verdacht widerlegen, dass die klassische Soziologie dem modernen Liberalismus per se feindlich gegenübergestanden habe. Zwar habe sie von Anfang an auf der Abhängigkeit einer funktionierenden Marktwirtschaft von einer integrierten und kollektiv handlungsfähigen Gesellschaft bestanden und die Organisationsbedürftigkeit des Marktes stets betont; zugleich aber habe sie nicht nur unterstellt, dass dieser auch tatsächlich organisierbar sei, sondern immer auch ihre Mitwirkung bei der politischen Verteidigung der liberalen Gesellschaft gegen ihre eigene Krisenanfälligkeit und bei der Rekonstruktion der vom Markt angegriffenen sozialen Funktionsvoraussetzungen der Marktwirtschaft angeboten. Für die soziologische Tradition, so Beckert unter Bezug auf Durkheim, Parsons, Polanyi und andere, seien Märkte kein Teufelswerk, sondern »Steuerungsmechanismen ›guter Gesellschaft‹«, die »mit Hilfe sozialer und politischer Reformen« so institutionell eingebettet werden könnten, »dass sie neben nachhaltigen Wohlstandsgewinnen auch soziale Gerechtigkeit und Demokratie ermöglichen«. Auch liberale Gesellschaften mit marktförmig organisierter Ökonomie müssten deshalb auf kollektive »Selbststeuerung« nicht verzichten, zumal sie sich dabei des von der Soziologie hervorgebrachten Wissens über soziale Institutionen und soziale Integration bedienen könnten.

Auch was die möglichen unerwünschten Nebenfolgen steuernder Eingriffe in das Marktgeschehen angeht, verfügt die Soziologie, Beckert zufolge, über die für sachgerechtes Umsteuern erforderliche Kompetenz, und zwar selbst dann, »wenn es weniger darum geht, Märkte zu kontrollieren und ggf. zu unterbinden, sondern eher darum, diesen einen breiteren Raum zuzubilligen und (sie) zugleich durch zielgenaue Interventionen in gewünschte Richtungen zu lenken«. Allerdings wirft dies die Frage auf, warum es Regierungen dennoch so offenkundig schwer fällt, ungeplante Nebenfolgen wohlfahrtsstaatlicher Politik zu korrigieren, die den ursprünglichen

Zielen derselben widersprechen. Wenn der Wohlfahrtsstaat der institutionalisierte moralische Unterbau des Marktes ist, der diesen sozialverträglich und überhaupt erst funktionsfähig machen soll, dann müssten die Werte, die er verkörpert, sich grundsätzlich auch für seine eigene Reform mobilisieren lassen. Warum aber fehlt der Politik eine überzeugende moralische Sprache, mit der sie die von der liberalen Kritik beobachteten Tendenzen zu einer gesellschaftlich amoralischen sozialen Schließung nicht-marktförmiger Beziehungen beschreiben und bekämpfen könnte? Wieso sind Reformen, auch wenn wir grundsätzlich wissen, wie sie auszusehen hätten, so schwer durchzusetzen, wenn es bei ihnen doch lediglich darum gehen soll, einen Wohlfahrtsstaat, der entgegen den ihm zugrundeliegenden Intentionen zur Ursache sozialer Desintegration geworden ist, als Mechanismus sozialer Integration wiederherzustellen?

Eingriffe in den Markt, so Beckert, einschließlich solcher, die der »Verteidigung sozialer Sicherungsinstitutionen« dienen, sind legitim und legitimierbar als »Ausdruck von Wertüberzeugungen«. Auch Korrekturen solcher Eingriffe und Reformen von Institutionen, die im Namen von Gerechtigkeit und Effizienz den Markt dort wiederherstellen, wo der Sozialstaat zu klientelistischer Verschwendung geführt hat oder wo er historisch obsolet geworden ist, können dies nach Beckert, und wohl durchaus im Sinne von Berger, für sich beanspruchen. Freilich, in der real existierenden Politik des entwickelten Wohlfahrtsstaats geht es weniger um Wertverwirklichung als um Besitzstandssicherung. Das Problem einer reformerischen Sozialstaatspolitik, so scheint es, ist nicht so sehr, dass sie nicht wüsste, was zu tun wäre, wenn man denn etwas tun wollte, sondern dass es ihr nur schwer gelingt, eine politisch vermittelbare, der gegenwärtigen Gesellschaft entsprechende Vorstellung von sozialer Integration zu entwickeln, auf deren allgemeine Wünschbarkeit sie sich wirkungsvoll berufen könnte. Jedenfalls hält sich auch Beckert deutlich zurück, wenn es darum geht, die »Wertüberzeugungen« im einzelnen zu explizieren, auf die staatliche Zwangseingriffe in die Freiheit des Marktes bzw. marktwirtschaftliche Reformen des Wohlfahrtsstaats sich stützen könnten und müssten. So offensiv, wie die von Berger vertretenen Liberalen den Wert der individuellen Freiheit ins Feld führen, so zaghaft und vage sprechen heute oft diejenigen über den Wert des sozialen Zusammenhalts, die der Gesellschaft das Recht zubilligen, um seinetwillen von ihren Mitgliedern Opfer zu verlangen.

Wer wissen will, wie eine moralische Begründung des Wohlfahrtsstaats der Art, wie sie die von Berger vertretene Argumentation gerne überflüssig machen würde, aussehen und sozial verankert sein müsste, kann vor allem bei Emile Durkheim nachlesen – auf den Beckert sich zu Recht beruft, wenn er zeigen will, dass die soziologische Tradition alles andere als antiliberal war. Durkheim, dem es im Frankreich des ausgehenden 19. Jahrhunderts um die Begründung einer stabilen republikanischen Ordnung nach den Wirren von Revolution und Restauration zu tun war, hat bekanntlich argumentiert, dass sozialer Zusammenhalt – die »Solidarität« einer Gesellschaft – nicht notwendig und ausschließlich auf Konformität gegründet sein muss, sondern auch und ebensogut aus Vielfalt und Differenz erwachsen kann. Voraussetzung ist, dass die unterschiedlichen Eigenschaften und Fähigkeiten der Mitglieder der Gesellschaft sich zueinander komplementär verhalten und dadurch vertraglichen Austausch zu gegenseitigem Nutzen ermöglichen, sowie dass der Akt des Austauschs selber durch die Gesellschaft so geregelt ist, dass er »gerecht« und konfliktfrei verlaufen kann. Zivilisatorischer Fortschritt besteht nach Durkheim denn auch in immer weiter zunehmender sozialer Differenzierung bei gleichzeitiger Umstellung des Modus der gesellschaftlichen Integration von »mechanischer« auf »organische Solidarität«, also auf eine Art des sozialen Zusammenhalts, die auf Komplementarität statt auf Konformität gegründet ist und bei der soziale Zugehörigkeit durch Leistung statt durch Einhaltung ritueller Vorschriften zustande kommt. Die Durchsetzung der modernen Tausch- und Marktgesellschaft verband sich für den liberalen Reformeur Durkheim auf diese Weise mit der Utopie einer laizistisch-republikanischen Ordnung, in der Integration für alle möglich war und deren Einheit vor allem aus ihrer freiheitlichen Vielfalt hervorging.

Beckert betont, dass es Durkheim bei seiner Kritik des Utilitarismus und des Laissez-faire nicht um die Restauration von »Gemeinschaft« als Gegenteil von »Gesellschaft« ging, sondern ganz im Sinne des Liberalismus um die Nutzung der integrierenden Fähigkeit des Marktes für eine Art von sozialer Integration, die auf rigide Erzwingung von Konformität zu verzichten vermag, sowie um eine gesellschaftliche Regulierung von Markt und Vertrag, die diese nicht unterdrücken, sondern sie im Gegenteil gerecht gestalten und dadurch legitimieren will. *Allein* auf den gegenseitigen Nutzen, der in gut geordneten Tauschbeziehungen realisiert wird, hat Durkheim allerdings den Zusammenhalt auch der entwickeltsten liberalen Gesellschaft

nicht stellen wollen. Wie wichtig die sich entfaltende organische Solidarität auch immer war und weiter werden sollte, so blieb sie bei Durkheim stets in einen Restbestand an mechanischer Solidarität eingebettet, also in eine geteilte Identität, in der die komplementär aneinander interessierten Tauschpartner der Marktgesellschaft am Ende doch wieder »mechanisch« gleich waren, und später gar in eine »zivile Religion«, die die plural gegliederte Gesellschaft als einen von allen ihren Mitgliedern gleichermaßen zu teilenden Wert kulturell befestigen sollte. Arbeitsteilung, so Durkheim, »kann nur zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft zustande kommen, die schon besteht« (Durkheim 1984 [1893], 217, 218)<sup>1</sup>. Und gleich darauf heißt es (a.a.O., 219):

»Was Menschen zueinander zieht, sind mechanische und instinktive Kräfte wie Blutsverwandtschaft, Heimatverbundenheit, die Erinnerung an gemeinsame Vorfahren, gemeinsame Gewohnheiten und ähnliches.«

Menschen, so an anderer Stelle,

»können nicht zusammenleben, ohne übereinzustimmen, *und das heißt*: ohne füreinander Opfer zu bringen... Jede Gesellschaft ist eine moralische Gesellschaft...« (a.a.O., 173; Hervorhebung von mir, W. S.)

Märkte, so ist das zu lesen, müssen in zweckmäßige Regulierung eingebettet sein; zusammen aber sind beide, Märkte und ihre Regulierung, davon abhängig, dass sie wiederum in ein wirkungsmächtiges Kollektivbewusstsein eingebettet sind, in die erfahrbare Gemeinsamkeit eines geteilten Wertsystems, das die Identität der Gesellschaft begründet, die sich in ihr funktional ausdifferenziert. Nur ein solches, soziale Einheit verbürgendes Wertesystem vermag Interventionen »der Gesellschaft« in den Markt im Namen sozialer Gerechtigkeit letzten Endes zu rechtfertigen und zu steuern – und die Steuerung des Marktes ebenso wie die Selbststeuerung der Gesellschaft darüber zu instruieren, wo der Markt enden und das Recht eines jeden auf materielle Wohlfahrt durch Opfer der anderen beginnen soll. Wer die irritierenden Fragen des Liberalismus nach dem moralischen Nutzen bzw. den moralischen Kosten wohlfahrtsstaatlicher Intervention überzeugend beantworten will, kann sich, wenn er sich auf Durkheim berufen möchte, auf organische Solidarität allein nicht verlassen: er muss sagen können, welche »mechanischen« Gemeinsamkeiten er ins Feld führen will, wenn er dem Einzelnen abverlangt, für die Gesellschaft als »moralische Gesellschaft« Opfer zu bringen.

Aber gibt es denn heute noch Gemeinsamkeiten und gemeinschaftsförmige soziale Strukturen, in denen sich »Wertüberzeugungen« Beckert-scher Art verankern lassen, um derentwillen wohlfahrtsstaatliche Politik, den moralischen und praktischen Einwänden des Liberalismus zum Trotz, legitimerweise in die Freiheit des Marktes eingreifen kann? Wie könnte in der Gegenwart eine Identität stiftende Vergemeinschaftung aussehen, die dem Zugriff des staatlichen Zwangsapparats legitimierend vorauszugehen hätte, und welche sozialen Zusammenhänge könnten sie tragen? Wo finden sich nach zwei Jahrhunderten der Modernisierung noch identifikationsfähige kollektive Lebensweisen, um deren Erhaltung willen staatliche Politik die Freiheit des Individuums beschneiden dürfte? Auf welche, in Durkheims Worten, »mechanischen und instinktiven Kräfte«, wenn nicht auf »Blutsverwandtschaft, Heimatverbundenheit, die Erinnerung an gemeinsame Verfahren, gemeinsame Gewohnheiten«, kann der moderne Wohlfahrtsstaat sich berufen, wenn er sich gegen einen immer selbstbewusster werdenden Marktliberalismus moralisch rechtfertigen und die diesen antreibende Vermutung widerlegen will, dass der Vorrat der sozialen Gemeinsamkeiten so weit zusammengeschmolzen ist, dass er eine moralische, d.h. auf die Gesellschaft als Einheit abzielende Politik nicht mehr zu tragen vermag – und dass deshalb die einzig moralische Politik nur noch die, mit Berger, moralisch anspruchslose Politik der Marktvergesellschaftung sein kann? Auch der überzeugendste theoretische Nachweis, dass Marktwirtschaft ohne soziale Integration und ohne korrigierende Politik keine »gute Gesellschaft« sein kann, beantwortet noch nicht die Frage, auf was solche Integration und die sie begleitende Politik sich in der Wirklichkeit von heute tatsächlich stützen sollen.

## II.

Auch die beiden anderen Kapitel – von Alber, der den Wohlfahrtsstaat verteidigt, und von Leisering, der vor allem die deutsche soziologische Tradition nach Kritiken desselben durchsucht – lassen sich selektiv aus der Perspektive der Frage lesen, auf welche sozialintegrative und praktisch instruktive moralische Grundlage der Wohlfahrtsstaat und seine Verteidiger, und insbesondere seine ihn verteidigenden Reformer, sich in der Ge-

sellschaft der Gegenwart berufen können. Hier fällt auf, dass gerade Alber mehrmals darauf verweist, dass der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung »wenig attraktiv« ist, da er nicht oder nicht mehr aus einem einheitlichen, wie auch immer konsistenten Wertsystem abgeleitet werden kann. Entsprechend uneinheitlich, ja mitunter in sich widersprüchlich sind seine historischen Ausformungen und zahlreichen Nebenfolgen, die sich auf keinen gemeinsamen moralischen Nenner bringen lassen, an die sich dafür aber zahllose disparate, oft miteinander in Konflikt stehende Interessen ankrystallisiert haben, von denen jedes an seinem Teil des Ganzen besitzstandssichernd festhält, auch wenn das Ganze selbst dadurch immer unübersichtlicher wird und immer schwieriger auf eine legitimierende Formel zu bringen ist – mit Weber: sein »Charisma« verliert und in den »Alltag« absinkt.

Wo liegt der Kern dessen, was Alber als doch wohl schwerwiegendes Legitimitätsproblem des Wohlfahrtsstaats beschreibt? Der Wohlfahrtsstaat, so verstehe ich Alber, ist grundsätzlich »ordnungspolitisch unsauber«, weil er in Gestalt des Marktes eine – in sich mehr oder weniger schlüssige – Ordnung voraussetzt, die er an ihren Rändern von »Problem« zu »Problem« pragmatisch korrigiert, ohne ihren Primat bestreiten zu können. Selbst abhängig von der Wohlstand schaffenden Freiheit des Vertrages, greift der Wohlfahrtsstaat mit Mitteln staatlichen Zwanges in diese ein, indem er die Wirtschaftssubjekte zur Vorsorge im eigenen und zum Verzicht in fremdem oder kollektivem Interesse zwingt. Planung und Zwang aber müssen in einer Welt wirtschaftlicher und politischer Freiheit ständigem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein: während der Liberalismus sich selbst hegemonial verallgemeinert denken kann, kann der Wohlfahrtsstaat als notwendig gemischte Ordnung dies nicht. Die mit dem Wachstum des Wohlfahrtsstaats und seiner ungeplanten Nebenfolgen immer eindringlicher werdenden Fragen der Advokaten des Marktes, siehe Berger, nach Zweck, Grenzen und Berechtigung staatlichen Zwanges als Mittel zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt kann Alber, als Verteidiger des Wohlfahrtsstaats, denn auch lediglich als »intellektuellen Klimawechsel« notieren, also als mehr oder weniger frivole Modeerscheinung. Dies erlaubt es ihm, auf dem Schlachtfeld eines sozialpolitischen Wertediskurses gar nicht erst anzutreten und sich statt dessen darauf zu verlegen, als soziologischer Empiriker mit beeindruckender Kenntnis der Literatur die Frage nach der moralischen Qualität des Wohlfahrtsstaats mit dem Nachweis zu beantworten, dass seine Probleme jedenfalls nur halb so schlimm sind.

Allerdings macht dies die Tatsache keineswegs weniger bemerkenswert, dass die Verteidigung des Wohlfahrtsstaates auf dem deutschen Soziologentag des Jahres 2000 sich vor allem als Antwort der gesammelten empirischen Forschung auf »milde« und »harsche« Versionen der Kritik am Wohlfahrtsstaat präsentiert und sich dabei veranlasst sieht, mindestens ebensoviel Kritik zur Sprache zu bringen wie der zu diesem Zweck bestellte Ankläger. Natürlich macht Alber seine Sache hervorragend; aber dass dennoch etwas fehlt, wird an Stellen wie der deutlich, wo er dem Wohlfahrtsstaat zugute hält, dass er soziale Ungleichheit »in erträglichen Grenzen« gehalten habe. Erträglich für wen? Und aus welcher Perspektive: der des Marktes oder der Gerechtigkeit? Des »Reichen« oder des »Armen«? Wie weit und im Namen welcher Werte darf der eine für den anderen in Anspruch genommen werden? Und welcher Reiche für welchen Armen? Der deutsche Bankier für die deutsche alleinerziehende Mutter? Die deutsche alleinerziehende Mutter für den nigerianischen Asylanten? Der schwedische Arbeiter für den portugiesischen Arbeiter, im Rahmen einer europäischen Sozialpolitik, die diesen Namen verdiente? Nach fast einem halben Jahrhundert des demokratischen Wohlfahrtsstaats, so will es scheinen, vermag die empirische Soziologie uns fast alles zu sagen über die formativen Makrokonstellationen, die seine Gestalt in verschiedenen Ländern geprägt haben, und über die vielfältigen Folgen und Nebenfolgen seiner gewachsenen sozialen Wirklichkeit. Aber was der Wohlfahrtsstaat soll – wer der Mitbürger ist, für den wir einstehen sollen, und mit welchem Ziel: etwa ihn für den Arbeitsmarkt zu befähigen oder ihn von den Zwängen der Erwerbsarbeit zu befreien – darüber bleibt sie angesichts der verwirrenden Pluralität der Interessen, die sich mittlerweile an den Wohlfahrtsstaat als eine mächtige soziale Realität geheftet haben, auf wertfreie Weise stumm.

Der Ausweg der empirischen Soziologie aus der von der Ökonomie gestellten Frage nach der Legitimität des Wohlfahrtsstaates ist, auch diese als eine empirische zu behandeln. Ist der Wohlfahrtsstaat bei den Wählern noch populär? Wächst der Steuerwiderstand tatsächlich? Wie »bestandssicher« sind bestimmte Leistungstypen im Unterschied zu anderen? Alber vermerkt, dass wohlfahrtsstaatliche Leistungen, die Gegenleistungen voraussetzen bzw. für die sich die »Fiktion einer Gegenleistung« konstruieren lässt, auf mehr Zustimmung treffen als bedingungslos gegebene Leistungen. In wessen Namen, also im Namen welcher Werte sollte aber die Politik bzw. die den Wohlfahrtsstaat verwaltende Bürokratie Leistungen, die in Wahrheit ohne

Gegenleistung erfolgen, mit der »Fiktion« einer solchen ausstatten, um so die »Bürgerinnen und Bürger«, um derentwillen der Wohlfahrtsstaat ja doch wohl veranstaltet wird, über den Charakter der in Rede stehenden Transaktion zu täuschen? Folgt man den soziologischen *spin doctors*, dann scheint T.H. Marshall's (1964) »Anerkennung eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf ein vom Marktwert der Individuen unabhängiges Einkommen« denen, die dafür zu zahlen haben, nicht unbedingt leicht zu fallen; und entsprechend schwer tun sich dann auch die Politiker heute damit, die normativen Prinzipien zu artikulieren und auf konkrete Lebenslagen hin zu spezifizieren, die einen solchen Anspruch begründen könnten.

Alber berichtet, dass sich noch kein Generationenkonflikt über die Rente beobachten lässt und kein Rückgang des zivilgesellschaftlichen Engagements. Statt dessen finden die Umfragen weitgehende »Sozialstaatsbejahung« bzw., in der Sprache der Public-Relations-Experten der politischen Apparate, weitverbreitete »Akzeptanz« wohlfahrtsstaatlicher Intervention in den Markt. Aber Alber berichtet auch, dass die meisten den Bürgern von den Demoskopern gestellten Fragen sich auf die *Leistungen* des Wohlfahrtsstaats beziehen, nicht auf seine *Kosten*. Und Alber fragt, sehr zutreffend und zugleich bemerkenswert für jemanden, der als »Verteidiger« verpflichtet wurde, ob es sich bei der populären Unterstützung des Wohlfahrtsstaates lediglich um »fluide Interessenorientierungen« handelt oder um »politische Grundüberzeugungen im Sinne von Wertorientierungen, die auch unter widrigen Umständen Bestand haben«; um »utilitaristische Präferenzen im Sinne von Kosten-Nutzen-Kalkülen« oder um »moralische Wertverpflichtungen... die auch dann Bestand haben, wenn von einem selbst Opfer und solidarische Unterstützungsbereitschaft gefragt sind« – und die, möchte man hinzufügen, strukturelle Anpassungen an neue Bedingungen, einschließlich eines Verzichts auf obsolet oder »ungerecht« gewordene Besitzstände, moralisch gebieten und rechtfertigen können.

Auch *Leisering*, der die soziologische *Kritik* am Wohlfahrtsstaat rekapituliert, fragt letzten Endes nach dessen moralischer Begründung und den sie tragenden sozialstrukturellen Grundlagen. Der intellektuelle und politische Kontext der Entstehung des Wohlfahrtsstaates nach dem 2. Weltkrieg, so Karl Mannheim (1940), war die »Planung« einer im Vergleich zur Zwischenkriegszeit »rationaleren Gesellschaft« mit Hilfe von »highly developed social techniques«. Zweck der neu einzurichtenden sozialen Dienste, so Mannheim, sollte es sein, »to bring about the readjustment of groups and indi-

viduals who have lost their way in the wilderness of modern society.«<sup>2</sup> Aber readjustment an was? Rekonstruktion in welcher Gestalt? Und durch wen, wenn nicht durch eben jene moderne Gesellschaft, vor deren Unordnung diese selbst ja gerade gerettet werden soll?

Nicht nur gesellschaftliche Planung war es, was der moderne Wohlfahrtsstaat versprach, nicht nur Planung des Lebens durch die Gesellschaft, sondern Planung der Gesellschaft als solcher mit Hilfe des vom militärischen Krieg gegen den äußeren und inneren Feind zum zivilen »Krieg gegen die Armut« konvertierten staatlichen Zwangsapparats. In den sozialdemokratischen Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde soziale Integration zum wichtigsten Ziel demokratischer Politik und zum im Grunde einzigen übriggebliebenen Staatszweck. Aber setzt nicht Integration durch die politischen Steuerungsleistungen eines demokratischen Staates eben das voraus, was sie erst herbeiführen soll? Von wem weiß denn der Staat, wie die Gesellschaft integriert sein möchte, wenn nicht von dieser selber? Und wie kann eine Gesellschaft sich selbst demokratisch planen, ohne sich vorher darüber geeinigt zu haben, wie sie aussehen und zusammenhalten bzw. zusammengehalten werden will – ohne ein gemeinsames Ziel, das den Wohlfahrtsstaat legitimiert und in dessen Abwesenheit dieser nicht mehr sein kann als eine tendenziell totalitäre Bürokratie? »Demokratische Planung«, in anderen Worten, ist nur denkbar vor dem Hintergrund eines wie immer latenten Konsens über die Identität, den Zweck und den kollektiven Willen der Gesellschaft, die ihre Einheit selber herstellt oder verteidigt. So muss es etwa im Schweden der fünfziger Jahren einen Hintergrundkonsens über die Ziele staatlich vermittelten Einwirkens der Gesellschaft auf sich selber gegeben haben, der beispielsweise die Zwangssterilisierung von »Asozialen« und Geisteskranken durch das staatliche Gesundheitssystem als »gesellschaftspolitisch« legitim erscheinen ließ – ein Hintergrundkonsens, der irgendwann zwischen damals und heute abhanden gekommen sein muss – mit der Konsequenz, dass uns staatliche Eingriffe dieser Art heute, in Schweden und anderswo, nur noch als monströs erscheinen.

Wie Alber auch erwähnt Leisering die Nebenwirkungen des Sozialstaats, als deren Folge dieser immer häufiger als Ursache sozialer Pathologien wahrgenommen wird. Solange aber grundsätzlich Einigkeit über Sinn und Zweck gesellschaftspolitischer Planung der Gesellschaft bestehen konnte, konnten diese als Kosten betrachtet werden, die durch kluges Management zu minimieren und dann zu ertragen waren – als »Probleme«, deren bestmögli-

che »Lösung« leicht im Lichte eines sozialen Konsens über das gesucht und gefunden werden konnte, was mit dem Wohlfahrtsstaat eigentlich bezweckt war. Schwierig wird es erst in Abwesenheit eines solchen Konsens und der mit ihm ermöglichten sozialen Disziplin und sozialen Disziplinierung – und vor allem dann, wenn dem demokratischen Wohlfahrtsstaat abverlangt wird, jene soziale Einheit und Disziplin durch »social engineering« erst herzustellen, die er eigentlich voraussetzen muss und die ihm vorauszugehen hätte. »Steuerung«, auch wenn sie sich noch so technokratisch gibt, ist dann für die soziologische Kritik sehr leicht als die politische Herrschaft zu durchschauen und zu denunzieren, die sie unter solchen Umständen tatsächlich ist – ebenso wie der Wohlfahrtsstaat plötzlich als Instrument großflächiger Zwangsverbürgerlichung, oder gar Zwangsverkleinbürgerlichung, mit politischen Mitteln erscheinen kann.

Wie kann der Wohlfahrtsstaat und wie können seine Bürger sicher sein, dass dieser, wenn er die Gesellschaft plant, in deren Auftrag und nach deren Willen handelt? Damit die Gesellschaft sich mit Hilfe ihres Staates selbst gestalten kann, muss es sie zunächst geben: sie muss eine Identität haben und gemeinsame Werte, anhand derer sie zu entscheiden vermag, was für sie genug Ungleichheit ist und was zuviel, und wer zu ihr gehört und wer nicht. Wo Identität und Solidarität, statt den Wohlfahrtsstaat zu informieren und zu legitimieren, von ihm erst hergestellt werden sollen, mag dieser dem kritischen Soziologen nur allzu leicht als Anbau an Webers »Gehäuse der Hörigkeit« erscheinen – als eine Welt, die, mit einer Formulierung von Jürgen Habermas (1963, 257), in zwei Klassen von Menschen zerfällt, »Sozialingenieure und Insassen geschlossener Anstalten«, und in der Solidarität zur staatlichen Durchsetzung einer sozialtechnisch durchrationalisierten (klein-) bürgerlichen Monokultur geworden ist.

### III.

So viel Bemerkens- und Bedenkenswertes die vier in diesem Band versammelten Beiträge zu sagen haben, so selten kommt in ihnen dann doch jener Begriff zur Sprache, der eigentlich am Anfang und im Zentrum jeder soziologischen Betrachtung des Wohlfahrtsstaates stehen müsste: der Begriff der Solidarität. Wie dargelegt, scheint es mir kein Zufall zu sein, dass heute ge-

rade die Befürworter des Wohlfahrtsstaats der Frage nach Art und Inhalt der ihm zugrundeliegenden Solidarität, und damit nach seiner moralischen Grundlage, gerne ausweichen. Lieber als mit ihrer Gerechtigkeit, so scheint es, wird wohlfahrtsstaatliche Umverteilung heute mit ihrer *Effizienz* verteidigt: etwa mit dem Argument, dass eine gute und möglichst gleiche Ausbildung der Bevölkerung auf dem Umweg über das von ihr ermöglichte wirtschaftliche Wachstum auch denen zugute kommt, die für die Ausbildung der anderen bezahlt haben; oder dass die Abwesenheit von Armut die persönliche Sicherheit derjenigen verbessere, aus deren Steuern Sozialhilfe und Sozialarbeiter bezahlt werden. Und was die *Legitimität* des Wohlfahrtsstaats im engeren Sinne angeht, so wird diese am liebsten indirekt aus seiner *Stabilität* abgeleitet: nicht nur, dass es den Wohlfahrtsstaat immer noch gibt, sondern er scheint auch bei den Wählern populär zu sein und hat sich jedenfalls selbst gegenüber den Attacken konservativer Regierungen, so es zu solchen überhaupt gekommen ist, als erstaunlich resistent erwiesen.

Institutionelle Trägheit und pfadabhängige Selbstverewigung sind freilich als solche lediglich faktische Sachverhalte. Auch ein »Gehäuse der Hörigkeit« ist ein äußerst dauerhaftes Gebilde, obwohl und gerade weil es den Kontakt zu seinen moralischen Rechtfertigungen längst verloren hat und sich statt auf Wertbindungen nur noch auf verfestigte Alltagsinteressen gründet<sup>3</sup>. Und auch ein noch so sehr um kollektive Güter erweiterter wirtschaftlicher Nutzenbegriff muss unterschieden werden von dem moralischen, und das heißt: nicht-materiellen Nutzen, der dem Mitglied einer Gemeinschaft aus der Überzeugung erwächst, in einer gerechten Gemeinschaft zu leben und seinem Mitmenschen gegenüber uneigennützig seine Pflicht getan zu haben. Nur die Verfolgung eines solchen, gerade *nicht eigennützigem Nutzens* kann als Solidarität gelten, und nur in dem Maße, wie die Mitglieder einer Gesellschaft sich zu ihr moralisch verpflichten lassen, kann eine Institution wie der Wohlfahrtsstaat jene Stabilität erreichen, die aus Legitimität resultiert und deshalb, im Sinne Beckerts, Selbststeuerung als laufende Selbstkorrektur in Reaktion auf sich verändernde äußere Bedingungen einschließt.

Soziologen wissen, dass Solidarität und Interesse in der Realität nicht immer streng zu trennen sind. Aber auch, wenn man sich den Wohlfahrtsstaat als eine Art Versicherung auf Gegenseitigkeit vorstellt, kommt er letztlich ohne Moral nicht aus: wegen der Größe und damit der Heterogenität des von ihm zwangsweise eingerichteten Risikopools muss die Zahl derer beträchtlich sein, die auf Dauer weniger erhalten, als sie einzahlen, und bei

denen die Wahrscheinlichkeit, dass sie Leistungen in Anspruch nehmen können oder müssen, sehr viel geringer ist als bei vielen anderen. Ein Wohlfahrtsstaat, der eine legitime Ordnung sein will, muss den »guten Risiken« überzeugende Gründe angeben können, warum sie nicht in kleinere Pools mit niedrigeren Beiträgen abwandern und die »schlechten Risiken« sich selbst überlassen sollen. Dies können letzten Endes nur moralische Gründe sein. Wo abwanderungswillige Nettozahler nicht mehr an von ihnen grundsätzlich akzeptierte Normen erinnert werden können, nach denen sie bleiben und zahlen sollten, besteht in einer liberalen Gesellschaft, aller technokratisch-manipulativen Staatskunst (»fiktive Gegenleistungen«) zum Trotz, die Gefahr einer ständigen Auszehrung des Wohlfahrtsstaats an seinen Rändern – einer Tendenz zur *Selbstprivatisierung der Gewinner* in einem *Markt der Tüchtigen* bei gleichzeitiger *Zwangssozialisierung der Verlierer* in einem immer ärmeren *Staat der Versager*.

Ich vermute, dass eine Politik, die die Abwanderung der guten Risiken in die profitträchtige Unsicherheit des Marktes moralisch unmöglich zu machen in der Lage wäre, indem sie die normativen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates in Erinnerung brächte und sie dabei zugleich erneuerte und weiterentwickelte, heute aus strukturellen Gründen weniger denn je zur Verfügung steht. Die zu beobachtende weitgehende Abwesenheit eines moralischen Diskurses über den Wohlfahrtsstaat ginge dann nicht nur auf eine durchaus zu unterstellende intellektuelle oder moralische Unzulänglichkeit des politischen Personals im Medienzeitalter zurück, sondern wäre Ausdruck einer objektiven Verlegenheit, die durch noch so gekonnte rhetorische oder gar werbetechnische Kraftakte nicht zu überwinden sein wird. Die Zurückhaltung der Politik, aber auch der Sozialtheorie, gegenüber dem Begriff der Solidarität in Zusammenhang mit Theorie und Praxis des modernen Wohlfahrtsstaats wäre dann vielleicht am ehesten dadurch zu erklären, dass das Kollektiv, das mit Hilfe des Wohlfahrtsstaats seine Solidarität mit sich selbst zu organisieren versucht, heute in seiner Zusammensetzung und Begrenzung zu unbestimmbar geworden ist, als dass es noch durch jene, mit Durkheim, »mechanischen und instinktiven Kräfte« zusammengehalten werden könnte, die allein es zu einer »moralischen Gesellschaft« zu machen und soziale Identifikationen jener Art zu begründen vermögen, ohne die »Opfer« im Namen sozialer Solidarität nicht erbracht werden.

Im folgenden möchte ich versuchen, diese Vermutung zu konkretisieren und dabei den Verdacht auszuräumen, es handele sich bei ihr nur eine neue

Version der weitverbreiteten und dennoch natürlich falschen Vorstellung, dass »früher« eben alles einfacher gewesen sei. Mein Argument ist, dass die Solidaritäts- und Legitimationsprobleme des heutigen Wohlfahrtsstaats nur dann wirklich verstanden werden können, wenn man dessen historische Bindung an die sich herausbildende, nach außen militärisch abgegrenzte und nach innen polizeilich vereinheitlichte staatszentrierte Nationalgesellschaft des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts nicht für nebensächlich hält. Dass man dies gerade in Deutschland gern tut, liegt auf der Hand. Die Verteidiger des Wohlfahrtsstaats haben hier, anders als etwa in Frankreich, mit der Nation als der modernen Solidargemeinschaft par excellence wenig im Sinn und tun sich, politisch korrekt, besonders schwer mit dem Gedanken, dass der *welfare state* auf demselben Boden gewachsen sein sollte wie der *warfare state*. Seine Gegner dagegen, die sich einerseits noch am ehesten einer »deutschen Leitkultur« verpflichtet fühlen, wollen andererseits als die Anhänger des Marktes, die sie ebenfalls sind, nur ungern anerkennen, dass nationaler Patriotismus noch nie umsonst zu haben war. Ungeachtet dessen gilt aber, wie auch Albers Rede vom »Staatsbürger« als dem geborenen Objekt wohlfahrtsstaatlicher Zuwendung indirekt belegt, dass der moderne Wohlfahrtsstaat immer eine dezidiert nationale Veranstaltung war und Solidarität grundsätzlich in und mit einer staatspolitisch zu festigenden nationalen Volksgemeinschaft organisierte, also nicht *in* den Klassen der industriellen Gesellschaft, sondern *zwischen* ihnen und im Rahmen der sozialen Identität einer nationalen Schicksalsgemeinschaft, in der nicht Arbeiter für Arbeiter oder Katholiken für Katholiken einstanden, sondern Deutsche für Deutsche und Franzosen für Franzosen.

Dass der moderne europäische Wohlfahrtsstaat von Anfang eine nationale Institution war, ist ein Sachverhalt mit vielen Facetten, von denen einige geläufiger sind als andere. Die Entwicklung gleicher sozialer Bürgerrechte und vergleichbarer Lebensverhältnisse als Moment im Prozess der Nationenbildung ist eine im Anschluss an T.H. Marshall gern und immer wieder erzählte soziologische Geschichte. An den Beitrag des Wohlfahrtsstaats zur Standardisierung von Lebensweisen und Lebensformen innerhalb der Grenzen des nationalen Territoriums und zur nationalen Zentralisierung von Ressourcen und Loyalitäten bei gleichzeitiger Enteignung und Entmachtung der verschiedensten traditionellen Partikulargewalten erinnert man sich schon seltener. Worauf es mir hier aber vor allem ankommt, ist ein dritter, noch weniger populärer Zusammenhang, nämlich der zwischen der

Entwicklung von politischen und sozialen Bürgerrechten auf der einen Seite und dem Aufbau der Fähigkeit und Bereitschaft der entstehenden Nationalstaaten auf der anderen, sich in ihren herrschaftsfreien Machtbeziehungen zu anderen Nationen kriegerisch zu behaupten. So wie das allgemeine Wahlrecht der allgemeinen Wehrpflicht folgte, so eng verflochten war das Wachstum des nationalen Wohlfahrtsstaats mit den großen kriegerischen Auseinandersetzungen des 19. und 20. Jahrhunderts. Vor den Weltkriegen diente Sozialpolitik, wie der Disreali-Bewunderer Weber in seiner Freiburger Antrittsrede mit wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck brachte, nicht der Weltbeglückung, sondern der »sozialen Einigung der Nation ... für die schweren Kämpfe der Zukunft« (Weber 1980 [1895], 23). Während der Kriege waren es die jeweiligen innenpolitischen Burgfriedensabkommen, die zu später meist irreversiblen sozialpolitischen Entwicklungsschüben führten: entweder als Preis für die patriotische Kooperation rechter Sozialdemokraten und Gewerkschafter mit ihren vorbürgerlichen oder bürgerlichen Widersachern oder, in den Diktaturen, in Gestalt von obrigkeitlichen Konzessionen an diejenigen, die im Feld für die Nation sterben oder in den Rüstungsfabriken die Front unterstützen sollten. Und nach den Kriegen hatten es die herrschenden Klassen der siegreichen Länder regelmäßig mit einer Arbeiterschaft zu tun, die selbstbewusster und ungeduldiger denn je von den Schlachtfeldern zurückgekommen war und für ihren Dienst an der Nation mehr Rechte und ein besseres Leben verlangte, während in den besiegten Ländern sozialdemokratische Parteien und Gewerkschaften die diskreditierten alten Regime ablösten und Gelegenheit hatten, ihre Version vom »Volksstaat« zu verwirklichen.

Mitbestimmung, Tarifverträge, Betriebsräte, der Acht-Stunden-Tag usw. sind in diesem Sinne auch Produkte des Krieges und der mit ihm zusammenhängenden Notwendigkeiten sozialer Integration und Reintegration – vom öffentlichen Gesundheitswesen, das schon im Absolutismus vor allem um der Verfügbarkeit kriegstauglicher Rekruten willen aufgebaut worden war, gar nicht zu sprechen. Was die Sozialversicherungen angeht, so war es die Hilfe für Kriegsversehrte und Hinterbliebene, die immer wieder als Modell für weitergehende, zivile soziale Programme diente; ähnliches gilt für die allfälligen Lastenausgleiche, die die Wunden heilen mussten, die die Kriege in den nationalen Zusammenhalt geschlagen hatten. Die Marktgemeinschaft gewöhnte sich an Eingriffe des Staates, und an einen wachsenden Anteil desselben an ihren Ressourcen, vor allem im Krieg, für den die

Nationalstaaten Planungsbehörden von vorher unvorstellbarer Komplexität aufbauten und während derer sie sich Verwaltungstechniken aneigneten, die ihnen später bei der »Steuerung« des expandierenden Wohlfahrtsstaats zugute kamen. Die USA, deren Kriege wegen der Größe des Landes immer sehr viel kleiner und deren Mobilisierung immer sehr viel weniger total war, weisen schon aus diesem Grund einen weniger entwickelten Sozialstaat auf als die europäischen Länder; das einzige, was dort dem »Sozialismus« des europäischen Wohlfahrtsstaats gleicht, ist die Veterans Administration mit ihrem umfassenden System kostenloser medizinischer Vollversorgung, das sich von dem berühmten National Health Service der Briten, ebenfalls ein Kind des Krieges, allein dadurch unterscheidet, dass es ausschließlich ehemaligen Soldaten zur Verfügung steht<sup>4</sup>.

War »früher«, so Richard Rose, die Nation die politische Gemeinschaft, für die man sein Leben ließ, so lässt man sich heute für sie besteuern. Historisch aber sind beide Versionen von Solidarität auf vielfältige Weise miteinander verbunden. Wie Margret Levi (1997) gezeigt hat, konnte die Demokratie erst dann wirklich beginnen, als es nach und nach unmöglich geworden war, sich durch Bezahlung eines Stellvertreters aus dem Wehrdienst herauszukaufen. Später waren es diejenigen Mitbürger, auf Englisch: *compatriots*, die bei der Verteidigung des Landes gegen seine Feinde Leben und Gesundheit verloren hatten – diejenigen, denen die Gemeinschaft noch viel mehr abverlangt hatte als bloß Geld und deren Opfer das Modell abgab, das frugaleren Formen der Pflichterfüllung metaphysischen Sinn und Verbindlichkeit verlieh – um derentwillen man am ehesten bereit war, Steuern zu zahlen. Der ursprüngliche »Nächste« des modernen Wohlfahrtsstaats war der Wehrpflichtige, der die nationale Gemeinschaft im Krieg verteidigte, mit seiner abhängigen Familie; und die soziale Gruppe, auf welche die moderne organisierte Solidarität sich bezog, war die Nation: für Weber Deutschland, für Durkheim, der seinen Sohn im Ersten Weltkrieg verlor, die französische Republik, an deren »ziviler Religion« er bis an sein Lebensende arbeitete.

Was geschieht, wenn, aus welchen Gründen auch immer, nationale Identität und die Notwendigkeit der Verteidigung einer nationalen Lebensform als Grundlage und Motiv wohlfahrtsstaatlicher Solidarität nicht mehr zur Verfügung stehen? Die politischen und sozialen Folgen der Entmilitarisierung und Zivilisierung des Staates nach 1945, und insbesondere nach 1989, und seiner allmählichen Entnationalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts sind, so meine Vermutung, noch nicht annähernd verstanden, obwohl sie

mindestens so wichtig sein dürften wie die der »Globalisierung« der Wirtschaft. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts traf der in den Großen Kriegen hypertroph angeschwollene, zu einer gigantischen zivilen Versorgungsmaschinerie umgewidmete staatliche Apparat zusammen mit dem allmählichen Ende der militärischen Disziplinierbarkeit einer Gesellschaft, die eine immer größer werdende Vielfalt von Lebensformen und Partikularinteressen zulassen und dadurch jede »demokratische Planung« mit der wachsenden Komplexität ihrer Ansprüche überfordern musste. Zugleich nahm die Fähigkeit von Staat und Gesellschaft, die Bürger auch nur demagogisch auf ihre nationale Schicksalsgemeinschaft als auf eine Opfergemeinschaft zu verpflichten, immer weiter ab und ist nach dem Ende des »Kalten Krieges«, allen gegenwärtigen und künftigen Balkan-Expeditionen zum Trotz, wohl endgültig nicht wieder herstellbar. Luhmanns Beschreibung des Wohlfahrtsstaats als soziales System, dem ein operativer Code und instruktive Stoppregeln fehlen und dessen potentiell endloser Aktivismus allenfalls durch die zurückgehende Zahlungsmoral seiner Bürger gebremst werden kann, passt gut auf die historische Konstellation eines Wohlfahrtsstaats, dem nach dem Ende des Nationalismus seine ursprüngliche »mechanische Solidarität« als Bezugspunkt für die Bestimmung seines Zwecks und seiner Grenzen abhanden gekommen ist.

Wo niemand mehr sein Leben opfern muss, so könnte man den zitierten Gedanken von Richard Rose weiterführen, da geht auf die Dauer auch die Bereitschaft zurück, sich sein Eigentum abnehmen zu lassen. Vielleicht trifft es ja zu, dass die liberale Demokratie irgendwie lernen könnte, auf die integrierende Kraft nationaler Identität und nationalistischer Gemeinschaftsgefühle zu verzichten und ihre Bürger auf einen vernunftbegründeten Verfassungspatriotismus zu verpflichten. Aber ginge ähnliches auch für den Wohlfahrtsstaat? Aus welchen Quellen könnte sich ein zukünftiger Wohlfahrts-, Sozial- oder Umverteilungspatriotismus speisen – nicht nur bei seinen Nutznießern, sondern auch bei denen, die für das staatlich zu erzwingende größte Glück der größten Zahl aufzukommen hätten? Was wäre, wenn überhaupt, ein Ersatz für jene mechanische Solidarität, die dem Wohlfahrtsstaat, als er noch Nationalstaat war, aus Wirklichkeit und Ziel der nationalen Identität zufloss und ihn so zu einer legitimen moralischen Einrichtung machte?

## IV.

Wenn es zutrifft, dass die den Wohlfahrtsstaat traditionell legitimierenden Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Zusammenhalt die kollektive Identität einer staatlich organisierten nationalen Gemeinschaft voraussetzen, dann müssen heute die internationale Integration von Märkten und Politik einerseits und die wachsende Mobilität der Individuen zwischen verschiedenen territorialen Gemeinschaften andererseits grundsätzliche Fragen nach Sinn und Objekt wohlfahrtsstaatlicher Solidarität aufwerfen. Internationale Integration und die als Folge von Mobilität zunehmende Heterogenität lokaler Lebenszusammenhänge haben ja gemeinsam, dass sie die Grenzen und den distinkten Charakter der Gemeinschaft, der gegenüber der einzelne zu Solidarität verpflichtet sein soll und von der er Solidarität erwarten darf, undeutlich werden lassen. Die Folge scheint zu sein, dass entweder primäre Schicksalsgemeinschaften in sekundäre Zweckgemeinschaften umgedeutet oder Gemeinschaft als tendenziell grenzenlos und damit zunehmend unverbindlich erfahren wird. Ich möchte dies kurz am Beispiel der Sozialpolitik im vereinten Europa sowie am Einfluss der Immigration auf den nationalen Wohlfahrtsstaat illustrieren.

1. Der dem Internationalismus des europäischen 18. Jahrhunderts abgewonnene Nationalstaat bildete, zu einem nicht unerheblichen Teil als Folge anhaltenden Gebrauchs staatlicher Gewalt, eine zugleich wirtschaftliche und kulturell-lebensweltliche Einheit, deren territorial definierte Grenzen einen Binnenmarkt und eine Binnenidentität deckungsgleich und erfahrbar umschrieben. Dies ist im vereinigten und sich, durch diverse Ost- und Südosterweiterungen, auf unabsehbare Zeit weiter vereinigenden Europa offensichtlich nicht der Fall. Während man heute zweifellos von einem europäischen Markt und einer europäischen Wirtschaft sprechen kann, gibt es ein europäisches Volk nicht einmal in der Rhetorik der um die Akzeptanz des Integrationsprojekts besorgten »Europapolitiker«. Tatsächlich nimmt mit jedem Erweiterungsschritt die *nationale Heterogenität* der europäischen Wirtschaftsbevölkerung zu, während zugleich die Chancen der Konstruktion einer sich selbst als solche erfahrenden politischen Solidargemeinschaft entsprechend zurückgehen – umso mehr, als anders als im 19. Jahrhundert Gewalt nach innen oder außen als Mittel sozialer Integration dem vereinten Europa nicht mehr zur Verfügung steht. Zugleich erhöht nahezu jede Ex-

pansion des Binnenmarktes die *soziale Ungleichheit* zwischen den an ihm teilnehmenden Wirtschaftssubjekten, und zwar unabhängig davon, ob das Beitrittsland Schweden oder Bulgarien heißt. Damit verschärft internationale Integration genau in dem Maße die Solidaritätsprobleme der von ihr geschaffenen Gesellschaft, wie sie die Möglichkeit ihrer Lösung durch eine in den Markt eingreifende solidarische Politik verringert.

An paradoxen Zusammenhängen ist hier kein Mangel. Der Beitritt Schwedens, eines der reichsten und zugleich, wegen seines ausgebauten Wohlfahrtsstaats, egalitärsten Länder der Welt, hat die Ungleichheit innerhalb der Europäischen Union erhöht. Eine Ausdehnung schwedischer Vorstellungen von sozialer Kohäsion auf Europa als Ganzes stand freilich nie zur Debatte; wäre dies der Fall gewesen, wäre der schwedische Beitritt an der durch noch so gutes Zureden nicht zu ändernden Tatsache gescheitert, dass schwedische Bürger sich allenfalls für andere schwedische, sicher nicht aber für portugiesische Bürger besteuern lassen wollen. Ginge es bei der europäischen Integration um soziale Integration im Sinne des nationalen Wohlfahrtsstaats der Vergangenheit, müsste deshalb angesichts der Unmöglichkeit einer umverteilenden Sozialpolitik Ländern wie Bulgarien oder Zypern im Namen von sozialem Zusammenhalt und sozialer Gleichheit der Beitritt verwehrt werden, was schon wegen der offenkundigen wirtschaftlichen Unvermeidlichkeit der Markterweiterung undenkbar erscheint. Die Folge ist, dass Solidarität in der europäischen Diskussion immer weniger als »künstliche« Verringerung des vom Markt erzeugten »natürlichen« Abstands zwischen Gewinnern und Verlierern verstanden wird, sondern als Zulassung des Schwächeren zur Teilnahme am Markt – d.h., in Marshalls Terminologie, schon als Gewährung bürgerlicher statt erst sozialer Rechte. Damit kann dann die sich über einen expandierenden Markt konstituierende europäische Gesellschaft als umso solidarischer gelten, je mehr Ungleichheit sie zulässt und je bereitwilliger sie ihren inneren Zusammenhalt der Wohlstand schaffenden Kraft freier Märkte anvertraut.

Das heißt nicht, dass innerhalb der markteingebetteten nationalen Partikulargemeinschaften, die zusammen den integrierten Wirtschaftsraum Europa bilden, Solidarität dieselbe bleiben könnte wie im traditionellen Nationalstaat. Grenzüberschreitende wirtschaftliche Integration eröffnet den mobilen Leistungsträgern der nationalen Gemeinschaften die Möglichkeit der *Abwanderung* in Länder, die ihnen vergleichsweise anspruchslose Solidaritätsverpflichtungen zumuten. Mit dem Ende der nationalen »Volkswirt-

schaften« nimmt deshalb die nationalstaatliche Besteuerbarkeit der Gesellschaft ab. Allgemein stellt sich bei offenen Grenzen und wachsender Vergleichbarkeit der auferlegten Belastungen sowie zurückgehender Erzwingbarkeit von Solidarität die Frage neu, welche Opfer der Nationalstaat seinen wirtschaftlich stärkeren Bürgern zugunsten ihrer wirtschaftlich schwächeren »Mitbürger« moralisch und technisch noch abverlangen kann. Die gegenwärtigen Bemühungen fast aller europäischen Regierungen, die Steuerlast der örtlich ansässigen Unternehmen und »Besserverdienenden« zu senken, sprechen dafür, dass offene Nationalstaaten sich bei der Herstellung von Solidarität schwerer tun als geschlossene und dass eine Gesellschaft mit Bleibezwang tiefer in die Verteilung der Lebenschancen ihr Mitglieder eingreifen kann als eine, die für ihre Sozialpolitik zunehmend auf freiwillige Loyalität angewiesen ist.

Darauf nämlich, dass ihre Bürger zuhause bleiben und durch Dienst an und in ihrem Land ihre staatlich für die beschlossene Solidaritätspflicht tun, kann heute keine europäische Gesellschaft mehr rechnen. Selbst die DDR ist an diesem Anspruch gescheitert, und vergleichbare Erfahrungen machen die meisten Entwicklungsländer, deren Studenten es vorziehen, nach dem Studium auch dann in den Vereinigten Staaten zu bleiben, wenn ihre Ausbildung von ihrem Heimatland oder doch in dessen Namen bezahlt wurde. Eher noch wurzelloser erscheinen bestimmte Sektoren der früheren Volkswirtschaften. Insbesondere der Finanzsektor hat sich in den letzten Jahren von einer national parzellierten Infrastruktur staatlicher Wirtschaftspolitik in eine weltweit integrierte transnationale Industrie verwandelt, der die Nationalstaaten ein Vertrauen schaffenden Unterbau in Gestalt verbindlicher und aufeinander abgestimmter Regulierungen zur Verfügung zu stellen haben, von der sie aber im Gegenzug nicht mehr erwarten können als Bedienung der einheimischen Wirtschaft mit Kapital zu Marktpreisen und, vielleicht, florierende nationale Finanzunternehmen. Allgemein gilt, dass die Nationalstaaten in dem Maße, wie einzelne Sektoren schneller als andere in die staatsfreie Zone der internationalen Ökonomie abwandern, zu funktional unvollständigen Systemen werden, die sich bzw. der von ihr organisierten Gesellschaft Ressourcen durch marktkonformes Verhalten beschaffen müssen, deren Bereitstellung sie früher mit hoheitlicher Gewalt und unter Berufung auf nationale Interessen politisch selbst organisieren konnten. Ähnliche Auswirkungen hat die Privatisierung großer Teile dessen, was früher als öffentliche Infrastruktur in den meisten europäischen Staaten in staat-

licher Regie betrieben wurde; zumindest in der Europäischen Union muss auch sie als indirekte Folge der Internationalisierung angesehen werden.

Was den nationalen Wohlfahrtsstaat im engeren Sinn angeht, so scheint sich mit seiner Einbettung in einen internationalen Markt sein Charakter insofern zu verändern, als er sich zu seiner Rechtfertigung immer weniger auf seinen Beitrag zu sozialer Verteilungsgerechtigkeit und immer mehr auf behauptete oder erhoffte effizienzfördernde Wirkungen seiner Interventionen in den Markt beruft. Mit zunehmendem Zurückbleiben der Grenzen staatlich organisierbarer Solidarität hinter denen des Marktes (Streeck 1998) lässt sich Sozialpolitik, einschließlich umverteilender Maßnahmen zur Eindämmung von Ungleichheit, noch am ehesten als Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Stand- und Wohnorts im Kampf um Absatzmärkte, Investitionen und Arbeitsplätze konzipieren. Das hier sich abzeichnende Muster habe ich an anderer Stelle als »Wettbewerbssolidarität« (*competitive solidarity*) beschrieben, deren Ziel das Überleben der Gemeinschaft im internationalen Markt durch Verstärkung bestehender komparativer Vorteile und Verbesserung ihrer Fähigkeit und der ihrer Mitglieder ist, sich im Wettbewerb zu behaupten (Streeck 2000). Wie schon im internationalen Kontext wird dabei Gerechtigkeit in Fairness und diese wiederum in die Ermöglichung aussichtsreicher Beteiligung am Markt umgedeutet, wobei letztere notfalls und in den sozialdemokratischeren Varianten des Modells durch öffentliche Eingriffe in die Verteilung, wenn schon nicht der Resultate des Marktprozesses, dann doch der zum Bestehen im Markt erforderlichen Ressourcenausstattung zu sichern ist – allerdings nur in dem Maße, wie Umverteilung »investiven« im Unterschied zu »konsumptiven« Zwecken dient. Einer solchen, vom Ethos des Marktes durchtränkten und überformten Sozialpolitik, die soziale Integration auf die Disziplin des Marktes statt des Nationalstaats zu gründen sucht, kann es nicht mehr um De-Kommodifizierung der Arbeitskraft gehen, sondern im Gegenteil nur noch um ihre Kommodifizierung und Re-Kommodifizierung – eine Perspektive, wie sie vor allem den verschiedenen Versionen der Politik des »Dritten Weges« zugrunde liegt.

Vieles spricht freilich dafür, dass Wettbewerbssolidarität, wenn überhaupt, dann nur in kleinen Ländern geeignet ist, den sozialen Zusammenhalt *als nationalen* zu sichern. Die Spezialisierung einer nationalen Wirtschafts- und Solidaritätsgemeinschaft auf ihre komparativen Vorteile, etwa durch Anpassung ihrer Institutionen und Regelwerke, aber auch ihrer Bildungs- und

Sozialpolitik an die besonderen Erfordernisse einzelner wirtschaftlicher Sektoren, scheint umso erfolgversprechender zu sein, je kleiner sie ist. So konnten die Niederlande in den achtziger und neunziger Jahren ihre nationale Ökonomie in ein integriertes Logistikzentrum für den europäischen Kontinent umbauen und damit zur territorialen und institutionellen Basis eines einzelnen Sektors der europäischen Wirtschaft werden; Länder wie Deutschland oder Frankreich aber wären für eine derartige Strategie zu groß. In den großen europäischen Ländern scheint deshalb die Umstellung der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf den Ausbau lokaler komparativer Vorteile mit Forderungen nach politischer Dezentralisierung und mit wachsendem Widerstand subnationaler Einheiten gegen national gesteuerte Umverteilung im Namen des nationalen Zusammenhalts und der Einheitlichkeit der nationalen Lebensverhältnisse einherzugehen – siehe etwa die deutsche Diskussion über eine Neufassung des Länderfinanzausgleichs und, bezeichnenderweise, eine Regionalisierung der Sozialversicherung.

2. Schon immer dürfte gegolten haben, dass in Gesellschaften mit starker Immigration die Neigung zum Aufbau eines umverteilenden, soziale Ungleichheit vermindernenden Wohlfahrtsstaats gering ist. Nur in ihrer Zusammensetzung stabile Gesellschaften, denen es aus diesem Grunde möglich ist, ein hohes Maß an mechanischer Solidarität zu mobilisieren, scheinen in der Vergangenheit bereit gewesen zu sein, ihren Mitgliedern eine hohe soziale Mindestversorgung zu garantieren. Solidaritätsoffer fallen offenbar leichter, wenn alle Beteiligten geborene Mitglieder einer kulturell homogenen Gemeinschaft sind – wohl auch, weil dies die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Begünstigten sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach Maßgabe eines mit den »Nettozahlern« geteilten Wertsystems um Reziprozität bemühen werden. In einer Gesellschaft wie den USA, die von der Erfahrung der Einwanderung und der aus ihr resultierenden kulturellen Heterogenität geprägt ist, haben es aus diesem Grund selbst die geborenen Bürger schwer, in den Genuss sozialer Bürgerrechte zu gelangen. Soweit solche Gesellschaften überhaupt ein normatives Konzept von sozialer Integration und sozialer Gerechtigkeit entwickeln, scheint sich dieses nicht vorrangig auf die Gewährleistung eines akzeptablen Lebensstandards, sondern vor allem auf Chancengleichheit zu beziehen: Amerika, in einer klassischen Formulierung Richard Nixons, schuldet seinen Bürgern nicht ihren Lebensunterhalt, wohl aber eine Chance, ihn sich selbst zu erarbeiten.

Die Öffnung der nationalen Grenzen in Europa im Zuge von Europäisierung und Internationalisierung kann, wenn dies so ist, nicht ohne Wirkung auf den Wohlfahrtsstaat bleiben. Ein Staat, der seinen Bürgern im Sinne umverteilender Gerechtigkeit und zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ein hohes soziales Minimum garantiert und ihnen dadurch erlaubt, gering bezahlte oder als erniedrigend empfundene Arbeit nicht anzunehmen, steht, wenn er Immigration aus armen Ländern nicht mehr verhindern kann, vor der Alternative, den Immigranten entweder dieselben Ansprüche einzuräumen wie der alteingesessenen Bevölkerung oder ihnen den Arbeitsmarkt auch unterhalb des nationalen Existenzminimums zu öffnen. Ein wichtiger Grund für die »Xenophobie« gerade der vom Wohlfahrtsstaat tatsächlich oder potentiell abhängigen Unterschichten in Ländern wie Frankreich, Österreich und Deutschland, aber zunehmend auch in Italien, dürfte darin liegen, dass sie sich von beiden Alternativen zu Recht bedroht fühlen. Sollen alle Neuankömmlinge auf das in der aufnehmenden Gesellschaft geltende Minimum heraufgeschleust werden, so ist dessen Senkung absehbar, da die Mittel zur Subventionierung des Lebensunterhalts der »sozial Schwachen« begrenzt sind und deshalb geteilt werden müssten. Wird den Einwanderern dagegen erlaubt, für Löhne zu arbeiten, die ihrer Produktivität entsprechen, muss der moralische, rechtliche und wirtschaftliche Druck auf die Institutionen zunehmen, die den Eingesessenen für dieselbe oder gar keine Arbeit ein höheres Einkommen sichern<sup>5</sup>. Dass die Klienten des Wohlfahrtsstaats die Armutsimmigranten weder konkurrieren lassen noch damit einverstanden sein können, dass sie vom Staat aus dem Markt herausgenommen werden, erklärt, warum gerade am unteren Rand des nationalen Arbeitsmarktes der Wunsch entweder nach geschlossenen Grenzen oder nach Diskriminierung am Arbeitsplatz und in den Systemen der sozialen Sicherung so weit verbreitet ist. Ethnische Definitionen der Gruppe derjenigen, die Anspruch auf Solidarität haben, und die Kultivierung emotionaler Abneigung gegen »Fremde« sind für beides hilfreich<sup>6</sup>.

Auch in Bezug auf die Folgen der Immigration gilt im übrigen, dass Wettbewerbssolidarität besser mit der in Gang befindlichen Entgrenzung der Solidaritätsgemeinschaften vereinbar ist als Umverteilungssolidarität<sup>7</sup>. Zuwanderer, die die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation oder Region stärken, stoßen auch bei denjenigen auf bemerkenswert wenig Ablehnung, die ansonsten bereit sind, sich für die Integrität und Exklusivität ihrer einheimi-

schen Umverteilungsgemeinschaft notfalls auch mit der Polizei anzulegen. Ein interessantes Beispiel ist die wachsende Anzahl ausländischer Fußballspieler, egal aus welchem Land, die die Fans offensichtlich nicht davon abhält, sich nach wie vor mit ihren lokalen Traditionsvereinen emotional zu identifizieren – selbst wenn viele Mannschaften heute mehrheitlich aus zwischen den Vereinen rasch hin- und herwechselnden Osteuropäern, Südamerikanern und Afrikanern bestehen<sup>8</sup>. Im politischen Bereich entspricht dem die »Green Card« für ausländische Fachkräfte in der IT-Industrie, mit deren Einführung der Bundeskanzler die Blockade der Einwanderungspolitik aufzulösen versucht hat und mit der es tatsächlich gelungen zu sein scheint, die Konsensformel noch der neunziger Jahre, derzufolge Deutschland »kein Einwanderungsland« sei, endgültig aus dem politischen Sprachgebrauch auch der Opposition zu verbannen.

Die moralischen Dilemmas eines wettbewerbssolidarischen Umgangs mit Mobilität und Immigration werden dadurch freilich nicht gelöst. Die neue Offenheit post-nationaler Gemeinschaften nach außen und ihre unvermeidliche Selektivität nach innen verlangen Entscheidungen, für die die Moral und die politische Logik geschlossener sozialer Kreise nicht recht instruktiv sein wollen. Sollen die mit der Greencard einreisenden Fachleute gegen die ungelerten Asylanten aufgerechnet oder soll gar das Zuwanderungsproblem dadurch gelöst werden, dass man Sozialfälle überhaupt nicht mehr hereinlässt? Auch dann bleibe freilich die Frage, wie vermieden werden kann, dass die Möglichkeit zur Besetzung freier Stellen durch einreisende »Computer-Inder«, aus welchem Land auch immer, als Grund dafür genommen wird, teure sozial- und bildungspolitische Bemühungen um weniger gut ausgebildete Landeskinder einzustellen. Zwar kann die Öffnung der Grenzen für hochqualifizierte Ausländer den geringqualifizierten Inländern möglicherweise mit der Aussicht schmackhaft gemacht werden, dass sie auf dem Weg über eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu einer Vermehrung der Arbeitsplätze auch sie führen könnte. Wenn aber Solidarität überwiegend nur noch produktivistisch und wettbewerbsbezogen begründet wird, könnte sie dennoch gerade denen, die für sie aufkommen müssten, und gewiss den ausländischen Spezialisten selber, in dem Maße als entbehrlich erscheinen, wie der Bedarf nach wachstumsfördernden Fachkräften durch zusätzliche Einwanderung gedeckt werden kann. Den USA ist nachgesagt worden, dass sie sich unter anderem deshalb ein in der Breite miserables Bindungssystem leisten, weil die Lücken, die es in der Qualifikations-

struktur entstehen lässt, ohne weiteres von asiatischen Einwanderern geschlossen werden können, deren Familien die sozialisatorischen Vorleistungen zu erbringen vermögen, die es ihnen anders als den allermeisten High School-Absolventen ermöglichen, sich an amerikanischen Eliteuniversitäten zu höchstleistenden Ingenieuren und Forschern für amerikanische Unternehmen ausbilden zu lassen. Schon jetzt scheint sich in der Tat ein Teil der deutschen bildungspolitischen Debatte um die noch unausgesprochene Frage zu drehen, wieviel teure Solidarität mit ihren Kindern und Sozialfällen sich eine Gesellschaft leisten sollte, die eigentlich nichts anderes zu tun brauchte als die zahlreichen, vor ihren Grenzen wartenden hochqualifizierten In-der oder Polen hereinzulassen<sup>9</sup>.

## V.

Der in eine internationale Wirtschaft eingebettete postnationale Wohlfahrtsstaat kann sich nicht mehr mit Selbstverständlichkeit auf eine ihm unterliegende oder von ihm zu planende Gesellschaft beziehen, die seinen Interventionen Sinn und Gestalt verleihen könnte. Ein Wohlfahrtsstaat, dessen Grenzen hinter denen seiner Gesellschaft zurückgeblieben sind, ist unter Berufung auf »die« Gesellschaft und deren wünschenswerten Zusammenhalt weder zu verteidigen noch zu reformieren. Die soziologische Kritik des Marktes als einer sozialen Ordnung, die ihre moralischen Grundlagen weder selber zu erzeugen noch zu erneuern vermag, scheint heute auch einen Wohlfahrtsstaat zu treffen, dem die Gewissheit darüber abhanden gekommen ist, wer nach innen und außen zu ihm gehört und von ihm zu welchem Zweck zusammengehalten werden soll.

Dass es für den Wohlfahrtsstaat insgesamt keine sozialstrukturell fundierbare moralische Begründung mehr zu geben scheint und seine Fähigkeit, sich als moralische Einrichtung zu legitimieren, die des Marktes kaum mehr übertrifft, heißt aber nicht, dass er als Institution instabil geworden oder gar im Verschwinden begriffen sein müsste. Auch wenn der Wohlfahrtsstaat als ganzer nicht mehr gerechtigkeitsfähig sein mag, so werden seine verschiedenen Programme mit ihren jeweiligen Partialgerechtigkeiten und unterschiedlichen Klientelen deshalb nicht minder leidenschaftlich von meist gut organisierten und mit starken Gerechtigkeitsgefühlen ausgestatteten In-

teressengruppen verteidigt, deren Chance, ihren jeweiligen Besitzstand zu behaupten, unter demokratischen Verhältnissen ausgezeichnet ist.

Wenn überhaupt, dann rechtfertigt sich der gesellschaftlich wurzellos gewordene Wohlfahrtsstaat der Gegenwart lieber effizienz- als gerechtigkeitstheoretisch, und bezeichnenderweise bevorzugen diese Sprache zunehmend auch diejenigen, die versuchen, aus der Notwendigkeit einer Untermauerung des Marktes durch soziale Integration Spielraum für eine Reform des Wohlfahrtsstaats mit dem Ziel einer Wiederherstellung seiner solidarischen Funktionen und seiner moralischen Legitimierbarkeit zu gewinnen. Auch so aber lässt sich die auf die Faktizität verfestigter Interessen gegründete Stabilität des historisch Gewachsenen kaum erschüttern. Den Verteidigern eines Systems der Finanzierung der sozialen Sicherung, das zur Folge hat, dass Geringqualifizierte von einer eigenständigen Teilhabe am wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen bleiben, ist es gleichgültig, ob Arbeitslosigkeit am unteren Rand des Arbeitsmarktes ungerecht oder ineffizient ist – aus ihrer Sicht, auf die allein es für sie ankommt, ist sie auf jeden Fall das kleinere Übel, sofern sie nicht gleich unter Berufung auf eigene Vorstellungen wünschenswerter Vergesellschaftung für sozial gerecht oder effizient oder beides zugleich erklärt wird.

Das sozialstrukturelle Zerfasern der gesellschaftlichen Legitimationsgrundlage des Wohlfahrtsstaats entzieht moralischen Argumenten für seine Reform die Grundlage, da sie es schwer macht, das gegenwärtige Funktionieren wohlfahrtsstaatlicher Politik an verbindlichen Vorstellungen von einer »guten Gesellschaft« zu messen. Wo Stabilität Folge von Reformblockaden ist, darf sie aber nicht als Ausweis von Legitimität missverstanden werden. Der moderne Wohlfahrtsstaat könnte gerade deshalb so stabil sein wie er zu sein scheint, weil er als Ganzer zwar nicht mehr legitimationsfähig, dafür aber zugleich auch *nicht mehr normativ kritisierbar* ist. Veränderbar wäre er dann nicht mehr im Sinne demokratisch oder anders beschlossener gesamtgesellschaftlicher Ziele, sondern allenfalls noch als Nebenprodukt von Veränderungen der faktischen politischen Kräfteverhältnisse und nach Maßgabe zufällig konvergierender Interessen organisierter Gruppen, für die es eine gemeinsame »Gesellschaft« als moralische Instanz nicht mehr gibt.

Staatliche Interventionen in den Markt, einschließlich staatlicher Sozialpolitik, werden sich unter diesen Umständen in Zukunft vornehmlich daran messen lassen müssen, inwieweit sie einen »Return on Investment« er-

warten lassen. Wer über »Gerechtigkeit« sprechen will, gleich über welche, wird gut daran tun, sein Anliegen effizienztheoretisch zu tarnen. Ein oft probierter Weg, mit entgegengesetzten substantiellen Zielen die erfolgreiche Gleichsetzung von Effizienz und Gerechtigkeit in der neoklassischen Ökonomie zu kopieren, besteht darin, die Bedeutung nicht nur von »Human-kapital« und »Wissen«, sondern auch von »Motivation« für die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Ökonomien zu betonen, die komplexe Produkte unter Einsatz avancierter Technologien herstellen. Wenn das Gefühl der Beschäftigten, gerecht behandelt zu werden, als Produktivkraft gelten kann, dann »rechnen« sich Investitionen in die Erzeugung dieses Gefühls, *und damit möglicherweise auch Investitionen in soziale Gerechtigkeit*. Argumente dieser Art, wie sie vor allem in der gegenwärtigen Diskussion über die Ordnung der Arbeitswelt eine Rolle spielen, entwickeln die alte pragmatische Einsicht weiter, dass Unternehmen nur dann produzieren können, wenn ihre Beschäftigten nicht streiken oder gerade nicht mit Barrikaden-bauen beschäftigt sind – und dass zumindest insoweit *Sozialintegration* die Voraussetzung von *Systemintegration* ist. Unter Bedingungen, unter denen produktive Arbeit nicht oder nicht mehr erzwungen werden kann bzw. die direkten und indirekten Kosten von Repression die von sozialer Gerechtigkeit übersteigen, mag dann eine gute Gesellschaft in der Tat als gute Investition erscheinen.

Anders formuliert, wird die Sozialpolitik der Zukunft zunehmend versucht sein, sich als *Infrastrukturpolitik* auszugeben. Freilich liegt es in im Wesen der letzteren, dass ihr Ertrag letzten Endes diffus und bestreitbar bleibt – weshalb sie ständig unter Druck steht nachzuweisen, dass das, was sie mit öffentlichen Mitteln zu erreichen sucht, nicht auch im freien Markt bzw. von den Nutznießern der Politik selber erreicht werden könnte, und womöglich effizienter. Dies gilt auch für Arbeitszufriedenheit, die viele Unternehmen heute lieber durch privates Human Resource Management als durch gesetzliche Mitbestimmung oder Tarifverträge herzustellen suchen. Damit aber entfallen die von öffentlicher Intervention möglicherweise ausgelösten und von ihren Befürwortern zumindest als Nebenwirkung und oft eher heimlich erhofften Umverteilungseffekte zugunsten derjenigen, bei denen der marginale Produktivitätseffekt von Gerechtigkeit gering wäre: private Produktivitätspolitik ist wahrscheinlich immer ökonomisch rationaler als selbst die rationalisierteste öffentliche Sozialpolitik. Gerade eine investive Sozialpolitik, die sozialen Ausgleich und Solidarität als Vor-

aussetzung und Folge steigender Produktivität anstrebt, wird deshalb stets dem hegemonialen Ordnungsmodell des Marktes abgerungen werden müssen und es schwer haben, mehr zu sein als dessen Lückenbüßer. Da öffentliche Mittel wegen der abnehmenden Besteuerbarkeit des privaten Sektors knapper werden, steht Infrastrukturpolitik im übrigen zunehmend unter demselben Rationalisierungsdruck wie private Investitionen und muss darüber hinaus bei Regimekonkurrenz in erster Linie von denen bezahlt werden, die darauf angewiesen sind, mobile Produktionsfaktoren anzulocken oder im Lande zu halten – womit dann der »Sozialismus in einer Klasse« nahtlos in Subventionierung der einen Klasse durch die andere überginge. Freilich bleibt offen, ob eine Umstellung von Sozialpolitik auf investive Infrastrukturpolitik überhaupt gelingen kann, da sie einen machtbewehrten staatlichen Reformwillen voraussetzt, der die Verteidigungslinien der organisierten Interessen zu durchbrechen und unproduktive und – vielleicht – unsolidarische sozialpolitische Besitzstände zu enteignen vermag.

In dem Maße, wie der Wohlfahrtsstaat sich produktivistisch neu legitimiert, dürfte dann auch die Tendenz der Sozialpolitik zunehmen, sich in immer weiteren Bereichen des *Marktes als Steuerungsinstrument* zu bedienen. Privatisierung und Entstaatlichung versprechen nicht nur Effizienzverbesserungen, sondern scheinen auch besser als direktes staatliches Eingreifen in der Lage zu sein, die Machtpositionen von Partikularinteressen zu unterminieren, denen es nichts ausmacht, wenn Umverteilung zu Verschwendung und Solidarität zu Bereicherung werden. Deregulierung muss insofern, wie Berger zeigt, durchaus nicht ohne moralisches Pathos auskommen. Nicht zuletzt lassen Märkte sich dazu nutzen, die standardisierende Einheitsversorgung des umverteilenden Wohlfahrtsstaats der Vergangenheit durch differenzierte »Angebote« abzulösen, die der Pluralität der Lebensweisen in der postnational entdisziplinierten Gesellschaft Rechnung tragen. So können Vermarktung und Deregulierung zu bevorzugten Strategien einer Reform des Wohlfahrtsstaats werden, die diesen im Namen nicht nur von Effizienz, sondern auch von Solidarität aus staatlicher Planung und Verantwortung entlässt und staatliche Versorgung, wenn überhaupt, durch eng begrenzte *public service*-Verpflichtungen privater Anbieter ersetzt.

Schließlich, wie oben angedeutet, zeichnet sich als Tendenz ein breites Umschwenken der Sozialpolitik *von Ergebnisausgleich zu Chancengleichheit* ab. In den reichen und zugleich entgrenzten Gesellschaften von heute ist die Frage nach der größten noch erträglichen Differenz zwischen Gewinn-

nern und Verlierern nicht nur schwer zu beantworten, sondern anscheinend auch nicht mehr so dringlich wie früher. An die Stelle von sozialem Ausgleich zwischen Arm und Reich tritt als Ziel einer sich zunehmend investiv definierenden Sozialpolitik die Herstellung von *Chancengleichheit bei Markteintritt*. Statt das *Ergebnis des Marktes* zu korrigieren, soll Politik die *Ausstattung der Marktteilnehmer* so angleichen, dass unerträglich ungleiche Ergebnisse, was immer auch »unerträglich« sein mag, gar nicht erst zustande kommen. Selbst dies aber dürfte an enge Grenzen stoßen. Die politische Herstellung gleicher Ausgangsbedingungen im Markt ist in der Marktwirtschaft an den Imperativ gebunden, dass sie dessen Funktionieren nicht untergraben darf. Bergers Argument, dass man ja »nur« in die Verteilung der *initial endowments* eingreifen müsse, damit Märkte pareto-optimale Ergebnisse hervorbringen, erinnert an Durkheims Forderung nach einer hundertprozentigen Erbschaftssteuer als Mittel zur Vermeidung ungerechter sozialer Differenzierung – und erscheint ähnlich naiv. Ein Gesetzgeber, der desgleichen unternähme, müsste sich vorhalten lassen, dass er eben die »Anreize« beseitige, von denen die Schaffung von Wohlstand in einer Marktgemeinschaft abhängt – ganz abgesehen davon, dass heute, anders als vielleicht noch zu Zeiten Durkheims, jeder ernsthafte Versuch eines staatlichen Eingriffs in die Verteilung auch wettbewerbsrelevanter Ressourcen wegen der gestiegenen Mobilität gerade derjenigen scheitern müsste, bei denen etwas zu holen wäre. Im übrigen hat schon immer gegolten, dass Erfolg im Markt nicht nur Wohlstand sichert, sondern auch die politische Macht zu verhindern, dass die Früchte des Erfolgs, und sei es um der Chancengleichheit willen, den eigenen Nachkommen vorenthalten werden. Für soziale Gerechtigkeit ohne kurzfristige Produktivitätsrendite sind die Zeiten nicht gut.