

Michael Opielka

Zur sozialpolitischen Theorie der Bürgergesellschaft

(erschienen in: „Zeitschrift für Sozialreform“, Heft 5, 2002, S. 563-585)

„... that the purpose of the public lies beyond its own boundaries, however inclusive they may become, in the service and the celebration of the greater city, that cosmopolis, that universal community, of which all of us, our regions, our nations, are citizens.“ (Bellah u.a. 1992, S. 306)

In Deutschland dominiert in den politischen Eliten noch immer die Vorstellung, der Sozialstaat sei vor allem ein Arbeitnehmersozialstaat, der Bürgerstatus selbst könne nur eingeschränkt als Bezugspunkt von Sozialpolitik gelten (vgl. im eindrücklichen Vergleich mit den Niederlanden Pioch 2000). Greifen wir zwei neuere durchaus repräsentative Beispiele aus den großen politischen Lagern heraus.

So bezeichnen die christdemokratischen Politiker Horst Seehofer und Edmund Stoiber in einem Konzeptionspapier zur Sozialpolitik CDU und CSU als „Sozialstaatsparteien“ (Seehofer/Stoiber 2002, S. 2), streifen die Forderung nach einem „Familiengeld“ – die bei Umsetzung tatsächlich eine wesentliche Erweiterung des Arbeitnehmersozialstaats zur Folge hätte (vgl. Opielka 2002b) -, um schließlich gegen die Einführung einer Grundsicherung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die rot-grüne Bundesregierung zum 1.1.2003 zu polemisieren („leistungsfeindlich“, „bestraft ... diejenigen, die frühzeitig selbst Vorsorge getroffen haben“). Zwar war diese Grundsicherung inkonsistent konzipiert, da sie nicht mit Schritten zu einem Grundrentensystem verbunden und insoweit erhebliche Transferbrüche um das Grundsicherungsniveau herum in Kauf genommen wurden. Doch dagegen richtet sich die Kritik der konservativen Verteidiger des Bismarckschen Sozialstaats nicht. Sie stören sich am bürgergesellschaftlichen Charakter der Grundsicherung, die auch diejenigen beanspruchen können, deren Arbeitsmarktintegration prekär verlief.

Ein ähnliches Argumentationsmuster unterliegt einem Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung zu einer Synthese von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, das eher sozialdemokratische Handschrift trägt. Hier wird eine „konsistente Neugestaltung des gesamten Sozialstaats“ beschworen (Bertelsmann-Stiftung 2002, S. 4), die auf einen betriebswirtschaftlich modernisier-

ten Arbeitnehmersozialstaat abzielt. Im Zentrum steht die „schnellere und bessere Integration in Erwerbsarbeit“ (ebd., S. 3). Begriffe wie „aktivierender Staat“, „Fördern und Fordern“, „Fallmanager“, „Erwerbslose als Co-Produzenten“, „Profiling und Diagnose“, „Eingliederungsvertrag“ und „Benchmarking“ bestimmen diesen Modus sozialpolitischer Neuorientierung. Monetäre Transferleistungen werden zu „passiven Leistungen“ umcodiert (vgl. ähnlich OECD 1997, S. 10). Die Sozialhilfe gilt nicht mehr als Existenzsicherung für Bürger, sondern nur noch als transitorischer Beitrag zur allgemeinen Verlohnarbeit. Allein in einer unerläuterten Randnote ist von einer „Grundsicherung“ (ebd., S. 12) die Rede, die es für „Arbeitsuchende ohne eine Perspektive der Erwerbstätigkeit“ geben sollte.

Zwischen Traditionspflegern und technologischen Modernisierern scheint es um die Grundlagen des lohnarbeitszentrierten Sozialstaats kaum wesentliche Differenzen zu geben. Diese Denkart behauptet im Markt- bzw. Wirtschaftssystem das einzige Funktionssystem der Gesellschaft, das legitime sozialpolitische Inklusion der Bürger begründet. Sie findet sich auch in anderen Sozialstaaten. Folgenreich dokumentiert diesen Ansatz in den Vereinigten Staaten die von Republikanern im August 1996 durchgesetzte und vom damaligen Präsidenten Clinton schließlich mit getragene Wohlfahrtsreform, mit der über die neu eingerichtete „Temporary Assistance for Needy Families (TANF)“ der Gedanke der „workfare“ institutionalisiert wurde. Sie knüpfte die Legitimität monetärer Transfers zwingend an auch repressive Arbeitsmarktintegration, beschränkt den Anspruch auf Fürsorgeleistungen auf maximal 5 Jahre eines Volljährigenlebens und markiert damit Fürsorge nicht als Grundrecht, sondern als befristete Gesellschaftsgnade. Dass das praktisch-politische Leben unterdessen Abweichungen von der „workfare“-Ideologie einfordert, wie der instruktive Sammelband von Rebecca Blank und Ron Haskins dokumentiert (vgl. Haskins/Blank 2001), irritiert die Ideologen wenig. Bedarfs-, Teilhabe- oder Statusgerechtigkeit, also solchen Gerechtigkeitstypen, die aus Bürger- bzw. Menschenrechten oder sittlichem Konsens (Familiensorge usw.) begründet sind, wird in dieser Perspektive keine mit marktlicher Leistungsgerechtigkeit vergleichbare sozialpolitische Legitimität zugesprochen.

Demgegenüber wird im folgenden Beitrag die These vertreten, dass der Zusammenhang von Sozialpolitik und Bürgergesellschaft erheblich enger ist, als es bislang gesehen wird – und entsprechend auch die enge legitimatorische Verknüpfung von Wohlfahrtsstaat und Lohnarbeit in Frage steht. Es wäre allerdings zu einfach, nur eine Dualität von Arbeitnehmer- und Bürgerrolle zu unterstellen. Denn sowohl die Konzeption von „Arbeit“ wie die Idee der Bürgerschaft stehen im Übergang zu einer postindustriellen Gesellschaft unter empirischer wie ideeller Revision. Die Diskussion eines zeitgemäßen Arbeitsbegriffs kann hier nicht erfolgen (vgl. dazu Kaufmann 1997, S. 168ff., Opielka 2000, Vobruba 2000). Die Frage, ob die Idee

der Bürgergesellschaft einen wesentlichen Beitrag für die Begründung der Sozialpolitik leisten kann, soll uns im folgenden genügen. Einige der dabei aufgeworfenen Probleme müsste eine sozialpolitische Theorie lösen.

1. Welche Bürgergesellschaft?

Die gegenwärtige Rede von der Bürgergesellschaft kennzeichnet vor allem, dass sich der ihr zugrundeliegende Begriff des Bürgers keiner eindeutigen Trägerschicht mehr zuordnen lässt (vgl. u.a. Kocka 2002). Das bedeutet freilich nicht Konsens über eine allgemeine Universalisierung des Bürgerbegriffs, etwa in dem Sinne, wie es Robert Bellah in seinem eingangszitierten Schlusssatz der Studie „The Good Society“ beabsichtigt - und damit die von Ralf Dahrendorf (z.B. Dahrendorf 2001, S. 1331f.) bis Thomas Olk (z.B. Olk 2001, S. 37f.) beliebte Kritik der Kommunitaristen als Apologeten kleinen Gemeinschaftstümelns unterläuft. Denn hinsichtlich der sozialen Referenzen des Begriffs Bürgergesellschaft entgeht – wie im übrigen auch bei dem vergleichbar reüssierenden Begriff des Gemeinwohls – den unvermeidlichen Definitionsproblemen, die Claus Offe jüngst resümierte, „nur die theologische Dogmatik“ (Offe 2002, S. 65), genauer: die bei Bellah klingende christliche Vorstellung eines himmlischen Jerusalem, dessen Bürgerschaft alle Menschen kraft ihrer Gottesebenbildlichkeit angehören (werden).

Das Problem ist die Systemkomplexität der modernen Gesellschaft. Claus Offe bezieht sich auf eine Unterscheidung von Philippe C. Schmitter in „Primärbürger“ (natürliche Personen) und „Sekundärbürger“ (korporative Akteure und Organisationen): „Die Sekundärbürger enteignen (..) die Primärbürger ihrer politischen Kompetenzen und ihres Urteilsvermögens, reduzieren sie auf den Status von Klienten und Zuschauern.“ (ebd., S. 74; vgl. Schmitter 1993) Daraus kann nur folgen: die Primärbürger müssen sich die Bürgergesellschaft sozusagen „von unten“ wiederaneignen, in sozialen Bewegungen, Selbsthilfeeinitiativen, NROs und anderen Formen einer Mikropolitik.

Eine solche, auf soziale Bewegung setzende Konzeption von Bürgergesellschaft findet durchaus breite Resonanz. Für unser Thema – Bürgergesellschaft und Sozialpolitik – sind damit allerdings einige konzeptionelle Probleme eingebaut. Hinter dem Versuch, die „Enteignung“ der Bürger durch soziales Engagement und soziale Bewegung rückgängig zu machen, lässt sich nämlich eine bedeutsame und durchaus umstrittene geistesgeschichtliche Bewegung beobachten. Man kann sie etwa so skizzieren: die Idee und Praxis der „bürgerlichen Gesellschaft“ entwickelte sich in der Moderne in einer – freilich nie vollständigen – Abwen-

dung von dem wesentlich durch Aristoteles geprägten ethisch-republikanischen Konzept einer „politischen Gemeinschaft“ aller Bürger zugunsten der Trennung in zwei Sphären, einer privat-gesellschaftlichen, im engeren Sinne bürgerlichen Sphäre mit unpolitischen, vor allem ökonomisch beschäftigten Bürgern, und einer staatlichen Sphäre, die primär jene Wettbewerbsordnung sichern sollte. Damit ging eine „Ablösung des republikanischen Tugenddiskurses durch den Interessendiskurs“ einher (Münkler/Fischer 2002a). Die Maximierung egoistischer Interessen wurde in einem frühen sozialtechnologischen Sinn für unproblematisch, geradezu für gemeinwohlfördernd erklärt, sei es durch die „unsichtbare Hand“ des Marktes bei Adam Smith oder durch die Errichtung vernünftiger Verfassungen, die so Immanuel Kant, auch ein „Volk von Teufeln“ regieren lassen. In diesem Vertrauen auf Marktmechanismen oder politische Prozeduren könne man, so Herfried Münkler und Karsten Fischer, den „innersten Kern des politischen Denkens der Moderne“ (ebd.) bezeichnen. Im 20. Jahrhundert und vor allem in dessen Ausgang wurde dieser hegemoniale Strang der politischen Philosophie und ihrer Idee einer „automatischen“ bürgerlichen Gesellschaft durch einen Neo-Aristotelismus herausgefordert, der – ausgehend vom Individuellen bei Martin Heidegger – das politische Denken über Hannah Arendt, Eric Voegelin bis hin zur zeitgenössischen Debatte zwischen Liberalen und Kommunitaristen prägt (vgl. Gutschker 2002). Das sich hier abzeichnende Bild des normativ gehaltvollen Modells einer Bürgergesellschaft – wir werden weiter unten sehen, dass sich Hegels Einwände schon früh gegen das Kantianische Modell formalisierter Sittlichkeit und damit jenen „Automatismus“ richteten – sucht nun stärker nach den moralischen Dispositionen und Intentionen der Bürger. Es ist das Modell einer Bürgergesellschaft „von unten“. Warum ist es nun umstritten?

Im Blick auf eine Theorie der Sozialpolitik kann man das bei Herfried Münkler zeigen, der in einem von der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages edierten Band eine aufschlussreiche Polarisierung vornimmt. Er stellt „Gerechtigkeit als (...) Leitbegriff einer distribuierenden (...) Ordnung“ den Begriff des „Gemeinwohls“ entgegen, „als konzeptionellen Leitbegriff einer Ordnung (...), die die Erfüllung von Ansprüchen an die (freiwillige) Erbringung von Leistungen knüpft.“ (Münkler 2002, S. 31) Hier wird also eine Dualität aufgebaut: „Gerechtigkeit“ als sozialpolitisches, „von oben“ distribuierendes Ordnungsprinzip, man hört heraus: ein auch veraltetes Prinzip. Demgegenüber die neue Ordnung des „Gemeinwohls“, das den Einzelnen fordert. Dann tauchen die Bürgergesellschaft und das Thema Engagement auf: „An die Stelle von Markt und Staat tritt hier bürgerschaftliches Engagement als der *wichtigste* Modus der Verfügbarmachung von Ressourcen zur Befriedigung von Ansprüchen und zur Verteilung von Leistungen und Ressourcen.“ (a.a.O.; Hervorh. M.O.). Das ist eine sehr starke, geradezu „unsozialpolitische“ These, die sich, wie wir im weiteren Fortgang sehen werden, empirisch und theoretisch

kaum halten lässt. Empirisch könnte man, Münkler zugute haltend, den Begriff des „bürger-schaftlichen Engagements“ so weit fassen, dass die gesamte Haushaltsproduktion, die bis-lang überwiegend von Frauen geleistete unbezahlte Arbeit damit gemeint ist, die – je nach Kalkulation – bis zur Hälfte der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung umfasst. Doch das meint Münkler vermutlich so wenig, wie auch Claus Offe, der in einer neueren Studie zur Sozialkapitalproduktion in Deutschland jenes familieninterne Engagement gleichfalls nicht der Sozialkapitalstockbildung zurechnet (vgl. Offe/Fuchs 2001, S. 419). Wenn aber die Fami-lienarbeit nicht eingerechnet wird, scheint Münklers Annahme einer bürgergesellschaftlichen Engagementförderung, deren Ressourcenmobilisierung und Verteilungsleistung die Teilsys-teme Markt und Staat (auch quantitativ) an Bedeutung übertreffen könnte, wenig realistisch.

Entscheidender ist womöglich das konzeptionelle Defizit dieser Argumentation. In einem an-deren Text hat Münkler sein subsidiäres Staatsmodell genauer beschrieben, als Forderung nach einem „'schlanken' Staat“ und dessen „Funktionswandel hin zu einem das politische Interesse und soziale Engagement der Bürger aktivierenden Staat“ (Münkler/Fischer 2002a). Das sind berechnete und durchaus alte Forderungen. Sie scheinen jedoch auf merkwürdige Weise abgeschnitten von den anderen „alten“ Forderungen nach einer sozialpolitischen Ver-fassung und ihrer distribuierenden Gerechtigkeit – deren „Neuheit“ gerade in einer Verein-barkeit mit der neoaristotelischen Wiederbesinnung auf die Moral der engagierten Bürger bestehen könnte, also in einer bürgergesellschaftlichen Orientierung.

Vielleicht hat diese konzeptionelle Konfusion etwas mit dem Konzept von Bürgergesellschaft selbst zu tun, das neuerdings in Mode ist. Viele Autoren, die sich hierzu äußern, beziehen sich in irgend einer Weise auf Georg Wilhelm Friedrich Hegels System-Entwurf der „bürgerli-chen Gesellschaft“ als einem Raum zwischen dem System des Staates und demjenigen der Familie. Nun hat Franz-Xaver Kaufmann jüngst zurecht daran erinnert, dass selbstverständ-lich auch in der „bürgerlichen Gesellschaft“, jenem „System der Bedürfnisse“, sittliche Fragen größte Bedeutung besitzen, „Sittlichkeit“ also keineswegs auf den Staat und die Familie be-schränkt sei. Ökonomische Verhältnisse werden bei Hegel als „moralische Verhältnisse zwis-chen Individuen“ konzeptualisiert (Kaufmann 2002, S. 21; vgl. ausführlich Priddat 1990, S. 36ff.). Doch erst die Leistungen des Verfassungsstaates, wie die Gewährleistung des Privat-eigentums oder die Rechtssicherheit, sichern deren Bedingungen. Für unseren Gedanken-gang ist vor allem eines wichtig: während in jenem Hegelschen Gesellschaftsmodell die bür-gerliche Gesellschaft die wirtschaftlichen Assoziationen fokussiert, sie sind vor allem die „in-termediären“ Formen, erscheint der neue Diskurs über die „Bürgergesellschaft“ merkwürdig wirtschafts*frei*: allenfalls wird noch für Großunternehmen die Freistellung von Arbeitnehmern zu freiwilligem Engagement thematisiert. Die Wirtschaftstätigkeit selbst, die in der klassen-

theoretischen Begründung des Sozialstaats bis hin zur Theorie der „Sozialen Marktwirtschaft“ in Institutionen wie der Tarifautonomie und der „Sozialpartnerschaft“ zum Ausdruck kommt, scheint nun aus der Bürgergesellschaft verschwunden und einem – politisch kaum mehr als zugänglich betrachteten – diffusen „Markt“ zugeschlagen.

Es spricht viel dafür, den Begriff der „Bürgergesellschaft“ anders anzulegen und nicht hinter Hegel zurückzufallen. Denn wie wir von ihm wissen und wie es uns die Globalisierung der Wirtschaft nachdrücklich vor Augen führt, ist die soziale Ungleichheit der Personen das konstitutive Merkmal der bürgerlichen Gesellschaft: „Es ist Aufgabe des Staates, für das erforderliche Maß an Gleichheit zu sorgen, das jedoch bei Hegel nicht näher bestimmt wird“, wie Kaufmann zutreffend erinnert (ebd., S. 22). Zweihundert Jahre später und insbesondere nach einem 20. Jahrhundert, in dem sich die Soziologie als Gesellschaftstheorie entfaltete, dürfte es möglich sein, den gesellschaftlichen Raum zwischen den unmittelbaren familialen Primärbeziehungen und dem Staat als Institutionengefüge – also jene bürgerliche oder Bürgergesellschaft - präziser zu fassen. Zwar haben Soziologen recht unterschiedliche Konzeptualisierungen dieses Raumes vorgelegt, was die Kommunikation vor allem auch mit Nichtsoziologen kompliziert. Konsens scheint gleichwohl, dass sich hier mit dem Wirtschaftssystem, dem Politiksystem (das nicht nur aus staatlichen Institutionen besteht), dem Gemeinschaftssystem (mit seinen Teilsystemen Bildung, Hilfe oder Kunst) oder dem Legitimationssystem (mit seinen Teilsystemen Wissenschaft oder Religion) – wie auch immer nun die Markierungen und Ordnungsbezüge gewählt werden (vgl. Opielka 1999, 2002a) – ein breites Spektrum an Teilsystemen mit vielfältigen konkreten Institutionen und Organisationen ausdifferenzierte. Dies alles dürfte mit dem zu tun haben, was als Bürgergesellschaft begriffen wird. Bürgergesellschaft scheint somit umfänglich als Negativbegriff gelesen werden zu können, eine hoch bedeutende Residualkategorie neben Staat und Familie. Bürgergesellschaftliches Handeln in sozialpolitischer Absicht – als Verminderung von Ungleichheit bzw. als Stärkung von Gerechtigkeit und Orientierung an einem Gemeinwohl - wäre dann an ganz verschiedenen Orten ratsam. Eine andere Lesart wäre weniger system- als handlungstheoretisch angelegt: Bürgergesellschaft wäre darin emphatischer, politischer Begriff, der die gesamte Gesellschaft vom einzelnen als politischem Subjekt und Handelndem aus reflektiert: die Gesellschaft der Bürger. Diese Perspektive wäre eher demokratiepolitisch, auf Partizipation orientiert, auf Aneignung der Gesellschaft durch alle Bürger, mit eingebauten Risiken: Die Beachtung systemischer Grenzen und die Wahrnehmung universaler Gerechtigkeitswerte kann aber muss nicht zwangsläufig ein Ergebnis von Demokratie sein. Welche Lesart auch immer verwendet wird – und beide sind sinnvoll -, es ist gut zu wissen, dass die je andere möglich ist.

2. Welcher Staat?

Leider ist der neuere Diskurs über den Zusammenhang von Staat und Bürgergesellschaft auch hinsichtlich des Staatsbegriffs nicht frei von Konfusion. Thomas Olk hat dies am Beispiel des schillernden Wortes vom „aktivierenden Staat“ belegt. Ungeklärt sei, ob man darunter eine einseitige Beeinflussung vom Staat in Richtung Gesellschaft unterstellt, ob der Staat sich einfach zurücknehmen solle oder es um eine neue Art von „Beziehung zwischen Partnern“ gehe (Olk 2001, S. 32). Wenn man letzteres wünscht, müsste natürlich geklärt werden, wer konkret diese „Partner“ seien. Die Partner auf Seiten der Bürgergesellschaft sind, folgen wir den Erörterungen im ersten Abschnitt, vielfältig, im Grunde alle öffentlichen Akteure – einzelne Bürger wie Kollektive - außerhalb der staatlichen Institutionen. Es ist leicht zu sehen, dass der Staat zu allen Akteuren ein vielfältiges Beziehungssystem unterhält. Für die Sozialpolitik unterschied Franz-Xaver Kaufmann einmal vier Interventionstypen: wirtschaftliche, rechtliche, pädagogische (d.h. vor allem Dienstleistungen) und ökologische (d.h. strukturelle und normative) Interventionen des Staates. Doch damit wird zunächst nur ein systemischer Raum jener Beziehung zwischen den „Partnern“ Staat und Bürgergesellschaft beschrieben.

Der Staat gilt den meisten Autoren als zentraler Akteur von Sozialpolitik. Die Kontroversen, was Aufgabe des Staates sei und was er leisten könne, sind gleichwohl ungebrochen. In dem bereits zitierten Aufsatz vertritt Kaufmann die – nicht zuletzt durch Luhmann beeinflusste – Position, dass die gegenwärtige Situation durch eine Vervielfältigung von Solidaritätshorizonten gekennzeichnet sei, was zu einer Auflösung des herkömmlichen Zusammenhangs von Gemeinwohl und Gemeinsinn als sozialpolitischer Rahmung führt (vgl. Kaufmann 2002, S. 35ff.). Aus diesem durchaus verbreiteten (- wenn auch begrifflich nicht immer so überzeugend wie bei Kaufmann entwickelten -) Befund resultieren häufig zwei Folgerungen: die eine Folgerung ist radikal liberal. Sie findet sich beispielsweise bei Ralf Dahrendorf, der auf dem Kölner Soziologentag dessen Thema „Gute Gesellschaft?“ schlicht zerriss und ein Plädoyer für eine möglichst staatsfreie Freiheit hielt, denn man wüsste doch, „dass die Schaffung sozialer Kohäsion von Staats wegen nahezu notwendig Gefährdungen der Freiheit mit sich bringt“ (Dahrendorf 2001, S. 1335). Lassen wir hier nicht weiter beachtet, ob die Diskussion zwischen Liberalismus und Kommunitarismus in den vergangenen Jahren nicht auch differenziertere Positionen zulässt (vgl. Honneth 1993). Für staatliche Sozialpolitik bedeutet jene liberale Note erst einmal dramatische Zurückhaltung. Die andere Folgerung finden wir bei sozialpolitisch eher auf praktischem Niveau angesiedelten Autoren, die sich nicht recht vor-

stellen können, wie bürgergesellschaftliche und große sozialpolitische Intentionen zusammengehen. So heißt es beispielsweise bei Backhaus-Maul und Brandhorst widersprüchlich: „Sinnvoller und zweckmäßiger als eine konventionelle, auf die Steuerungsmedien Geld und Recht setzende Förderung ist eine kontextorientierte Strategie, die auf den Abbau rechtlicher und institutioneller Restriktionen und die Schaffung von Gelegenheitsstrukturen für soziales Engagement setzt.“ (Backhaus-Maul/Brandhorst 2001, S. 197). Nun ist auch der „Abbau“ von Rechtstiteln eine rechtliche Intervention und die von den Autoren vorgeschlagenen Maßnahmen sind fast durchweg „verrechtlichter“ Art. Doch Dahrendorfs wie diese staatskritische Rhetorik scheint einem bestimmten Verständnis zu folgen: der Staat gilt als Problem, nicht – um mit Hegel zu sprechen – als System der Sittlichkeit.

Die weiter zurückgreifende Frage könnte lauten, ob Kaufmanns geradezu postmoderner Befund der fragmentierten Solidarität und damit eines fragmentierten Gemeinwohls als Fluchtpunkt staatlicher Sozialpolitik überzeugt. Die deutlichste Gegenthese vertreten Populisten. Sie rekonstruieren in der Regel die nationale Gemeinschaft als Erfahrungs- und Solidaritätszusammenhang. Sozialwissenschaftler bezweifelten seit je die populistische Rhetorik, die Wirklichkeit lehrt, dass sie nie lange trägt. Zwischen holistischem Populismus und konstruktivistischer Postmoderne finden sich in der politischen Soziologie zahlreiche weitere Angebote, die Plausibilität beanspruchen dürfen. So nennt Offe drei mögliche Referenzen, auf die eine am Gemeinwohl orientierte Sozialpolitik orientieren kann: zum einen die Sozialethik des *Multikulturalismus*, also gleichberechtigter kultureller Gemeinschaften, als zweites den Pfad der *Menschenrechte*, der radikal inklusiv und universalistisch erscheint, und schließlich als Drittes das „europäische“ Modell „*vertikal gestufter*“ *Solidaritäten*, die regionale, nationale und europäische Gemeinwohlverpflichtungen verbinden (vgl. Offe 2002, S. 67f.). Während die ersten beiden Referenzen sozusagen die Polarität von Kommunitarismus bzw. Kaufmannschem Partikularismus vs. liberalem Universalismus reflektieren, scheint die Dritte, im engeren Sinn politische Referenz – schlicht nach politischen Souveränen gegliedert –, zwar das Problem mit steigender Komplexität abnehmender Intensität zu bergen. Doch sie weist andererseits den Charme der beobachtbaren Relevanz auf. Denn offensichtlich existieren staatliche und parastaatliche Institutionen und sie machen einen Unterschied. Dies zeigt ihr Scheitern besonders nachdrücklich, Anfang des Jahres 2002 beispielsweise in zwei so unterschiedlichen Gesellschaften wie Argentinien und Afghanistan. Der Verweis auf Argentinien und dessen vor allem durch Staatsintervention labilisiertes Finanzsystem oder auf die fragile öffentliche Sicherheit eines von Clankämpfen erschütterten Nachkriegsafghanistan erinnert an die Folgen von deren Fehlverhalten oder Fehlen. Die historische Anthropologie der Politik hat die komplexe Wechselbeziehung des Wandels und Wachstums der Staatsgewalt in Europa mit der Entwicklung in den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (Wirtschaft, Kultur,

Religion, Wissenschaft usf.) untersucht und neigt für den Sozialstaat der Gegenwart zu einer Krisendiagnose, spricht – wie der Historiker Wolfgang Reinhard in einer vielbeachteten Studie – gar vom „beginnenden Zerfall des Sozialstaats seit den 1970er Jahren“ (Reinhard 1999, S. 517).

Vielleicht ist es aber auch ein Zeichen einer durch die Erfahrung des politischen Totalitarismus im 20. Jahrhunderts mühsam errungenen politischen Reife der europäischen Gesellschaft(en), wenn der Solidaritätskorridor staatlicher Sozialintegration begrenzt bleibt. Für sozialpolitische Maßnahmen Interventionen ist er zumindest bislang breit genug gewesen, jedenfalls in Europa. Er scheint ganz wesentlich davon abzuhängen, ob eine sozialpolitische Kultur und Öffentlichkeit existiert, die Solidaritätserfahrungen erzeugt und perpetuiert. Denn eine der bedeutenden Erkenntnisse der modernen Sozialwissenschaften dürfte sein, dass Individualisierung, Ausdifferenzierung und Partikularisierung einen wichtigen Teil der Sozialintegration von materiell-sinnlichen Erfahrungen ablösen und psychisch-geistige Erfahrungen vermehrte Bedeutung erlangen, anders ausgedrückt: Integration durch geteilte Werte und Werterfahrung (vgl. Archer 1996, Joas 1997). Staatliche Sozialintegration – im Unterschied zur Systemintegration, die dem einzelnen äußerlich bleibt, nicht auf die motivationale Ebene durchwirkt – lässt sich unter diesen zumindest spätmodernen Bedingungen nicht mehr so leicht beobachten oder messen. Sie erfordert natürlich wandlungsfähige Institutionen. Hier hat die staatliche Praxis in den vergangenen dreißig Jahren viel gelernt. Der bürokratische Obrigkeitsstaat ist zwar nicht verschwunden, doch seine Legitimität ist gebrochen. Inwieweit der moderne, mehr oder weniger aktivierende oder aktivierte Staat nun sozialintegrativ wirkt, dürfte mangels einschlägiger Studien derzeit nur spekulativ zu beantworten sein. Jens Alber hat den international vergleichenden, empirischen Forschungsstand zusammengestellt und beobachtet für alle der von ihm untersuchten Integrationsdimensionen (familiäre Beziehungen, Solidarbeziehungen außerhalb der Familie, politische Integration, staatliche Kontrolle) eine positive Korrelation zur sozialstaatlichen Entwicklung (Alber 2001, S. 1183ff.). Die nach wie vor hohe Zustimmung nicht nur der deutschen Bevölkerung zum Sozialstaat – die nicht nur in den neuen Bundesländern selbst seine „sozialistische“ Ausweitung keineswegs ablehnt (vgl. Roller 2002) – spricht dafür, dass die gern zitierte Politikverdrossenheit kaum auf die Institutionen selbst durchschlägt, sondern eher ihren Repräsentanten gilt.

Die Ausweitung des Sozialstaats in den vergangenen Jahrzehnten hatte einen institutionellen Wandel zur Folge, der unter Begriffen wie „Versäulung“ oder „Neokorporatismus“ häufig kritisch gesehen wird. Jene schon erwähnten „Sekundärbürger“ (Schmitter), die korporativen Akteure, unterhalten im entfalteten Wohlfahrtsstaat ein hochdifferenziertes Netzwerk zu den staatlichen Institutionen: Arbeitgeber- und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und Lobby-

isten verschiedenster Prägung handeln mit dem Staat, etablieren teils kooperativ parastaatliche und teilstaatliche Institutionen („Public-Private-Partnership“). Derlei Gebilde entziehen sich leicht dem Einfluss des „Primärbürgers“, wengleich auch in Deutschland Elemente direkter Demokratie Einzug halten und die Demokratie wieder verflüssigen. Unter dem Gesichtspunkt von Solidarität und staatlicher Sozialintegration könnte man den Wandel der Institutionen im und am Staat somit auch positiv deuten: als Versuche, der Individualisierung und „Vergeistigung“ (Reflexivität) der modernen Gesellschaft adäquate Institutionen zu entwickeln. Ein guter Teil dieser modernen Korporationen ist nämlich damit beschäftigt, zwar zunächst partikulare Interessenbündelung zu betreiben, diese jedoch in Bezug auf das eben auch staatlich vermittelte gesellschaftliche Ganze zu setzen. Dies gilt im übrigen auch vertikal nach oben: Deutschland ist als Staat zugleich Mitglied in zahlreichen internationalen Organisationen, die teils selbst neue Solidaritätsleistungen erbringen (z.B. Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz) und teils solche evozieren, die dann international tätige NROs und andere Akteure wie beispielsweise die Medien- und Kulturindustrie einlösen – was dann wieder auf den Staat zurückwirkt, der sich beispielsweise als Ordnungsmacht (z.B. Internetregulierung) profiliert. So dürfte Kaufmanns Diagnose der Vervielfältigung von Solidaritätshorizonten zwar zutreffen. Die postmoderne Folgerung, dies führe notwendig zur Desintegration des Staates, da ein Gemeinwohl allenfalls noch populistisch behauptet werden könne, scheint jedoch theoretisch überzogen und empirisch kaum gedeckt. Richard Münch hat in Weiterentwicklung von Talcott Parsons von der „multiplen Integration“ der modernen Gesellschaft gesprochen, deren Kohärenz und Solidaritäten in den Teilsystemen selbst hergestellt werden (vgl. Münch 1995, 2001; ähnlich Kaufmann 1997, S. 34ff.). Darauf kann der Staat setzen, solange er nicht übertreibt.

3. Welche Sozialpolitik?

Welcher Typus von Sozialpolitik lässt sich nun mit der hier skizzierten Argumentationslinie vereinbaren? Zunächst wurde gezeigt: Bürgergesellschaft und Sozialstaat können keineswegs als alternative Konzepte gegeneinander ausgespielt werden. Sie stehen vielmehr historisch in einem engen Verweisungszusammenhang. Die Staaten der Europäischen Union und insbesondere Deutschland beinhalten durchgängig sozialstaatlich geordnete Bürgergesellschaften. Georg Vobruba machte darauf aufmerksam, dass die moderne demokratische Politik notwendig auf Sozialpolitik aufruht: „Funktionale Differenzierung ist möglich, weil sie durch Prozesse der Entflechtung, Regulierung und systemangemessenen Zuordnung von individuellen Interessen und institutionellen Verantwortlichkeiten begleitet wird.“ (Vobruba 2002) Ohne Sozialpolitik lässt sich in einer notwendig auf Wechsel setzenden Demokratie längerfristi-

ge ökonomische wie moralische Handlungssicherheit der Bürger nicht erreichen. Diese wiederum ist die Voraussetzung, um in einer Demokratie Großprojekte wie die Globalisierung, die Ökologisierung oder die deutsche Einheit zum Erfolg zu bringen. Bürgergesellschaft und Sozialpolitik gehören auch funktional zusammen.

Wenn nun in sozialreformerischer Absicht die Idee der Bürgergesellschaft emblematisch („Wir sind das Volk“) gefasst wird, ergeben sich einige Leitmotive, die sozialpolitische Handlungsmöglichkeiten markieren. Man kann sie unter drei in der Debatte eingeführten Themen diskutieren: der Bürger- bzw. Staatsbürgerversicherung, der Bürgerstiftung und des Bürgerengagements. Der zu Beginn des Beitrags angesprochenen Mainstream-Ansicht, die Sozialpolitik solle sich künftig von monetären Transferleistungen ab- und den „aktivierenden“ Dienstleistungen wie sozialpolizeilichem Druck zuwenden (vgl. Alber 2002, S. 18) soll dadurch gleich vorgebeugt werden: monetäre Transfers gehören, so unsere These, mit in das Zentrum einer bürgergesellschaftlichen Sozialpolitik.

a) Bürgerversicherung

Im Ausgang des Feudalismus noch am Anfang des 20. Jahrhunderts war die Lohnarbeitszentrierung der Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt der Anerkennung der Arbeitnehmer als Bürger plausibel. Deren bürgerrechtliche Anerkennung ist spätestens in der Bonner Republik und mit der Einrichtung der Europäischen Union gelungen. Sozialpolitische Inklusion muss deshalb neu bedacht werden. Zwei große Optionen bieten sich an. Die erste Option hält am Prinzip der Lohnarbeitszentrierung fest, begründet es jedoch moderner. Frank Nullmeier versucht eine politiktheoretische Begründung des Sozialstaats, der „auf der Anerkennung komparativer Orientierungen als Bestandteil subjektiver Freiheit gründet“, über den Begriff der „sozialen Wertschätzung als Vermittlung dieser Freiheit“ zu erreichen (Nullmeier 2000, S. 421). Sozialpolitik soll also Differenz und darin zugleich die Anerkennung des einzelnen organisieren. Diese erste Option geht von der anthropologischen und der systemischen Priorität des Wettbewerbs in einer marktwirtschaftlichen Ordnung aus. Die Konsequenz: „Sozialstaatliche Politik im Sinne einer Wertschätzungspolitik wird den Schwerpunkt nicht nur auf den unteren Sektor richten und vorrangig Mindest-, Basis- oder Grundsicherungen implementieren können.“ (ebd., S. 420) Die erste Option entspricht dem eingangs kritisch dargestellten Mainstream deutscher Sozialpolitik. Die zweite Option sieht es nicht als Aufgabe des Sozialstaats an, die Ungleichheiten jeder Wettbewerbsordnung zu verstetigen. Im Gegenteil, sie möchte das Prinzip der (marktlichen) Leistungsgerechtigkeit, dessen Effizienz in ganz verschiedenen Feldern gesehen wird (Heiratsmarkt, Bildungssystem, Wirtschaft usw.), durch Sozialpolitik um zwei weitere Gerechtigkeitsprinzipien ergänzt wissen: das Prinzip der Be-

darfsgerechtigkeit und das Prinzip der Statusgerechtigkeit. Marktliche Steuerung kann bekanntlich beide Gerechtigkeitsprinzipien nicht verwirklichen: Bedürfnisse, die am Markt nicht gedeckt werden können, erfordern gemeinschaftliche Solidarität, in der Sozialpolitik traditionell das Gebiet der Armuts-, Behinderten- und Fürsorgepolitik; Status, die politisch geschützt werden wollen, beispielsweise von Kindern, Erziehenden oder Minderheiten, erfordern Versorgungssysteme (von der Kriegsopferversorgung bis zum Kindergeld) (vgl. Opielka 1999). In der zweiten Option kommt der Bürger zwar auch als Arbeitnehmer vor – denn sozialpolitische Absicherungen dieses Status sind nach wie vor nötig und bleiben umstritten (gibt es ein „Recht auf Arbeit“?) –, er wird aber zugleich als möglicherweise bedürftiger Bürger gesehen (- was im übrigen in der Krankenversicherung auf der Leistungsseite schon immer der Fall war -) und als Inhaber bestimmter, politisch abgesicherter Status. Neu wäre nun, wenn der Bürger auch als Bürger zum Inklusionsfokus der Sozialpolitik wird. Bedarfs- und Statusgerechtigkeit würden dadurch in gewisser Weise zusammengeführt, man könnte von dieser Synthese als Teilhabegerechtigkeit sprechen. Warum ist das so und warum ist damit die zweite Option zukunftsträchtig?

Modelle wie ein garantiertes Grundeinkommen bzw. eine negative Einkommenssteuer würden den Bürgerstatus zum Anknüpfungspunkt von Teilhaberechten am gesellschaftlichen Konsum definieren – und damit auch die Frage von Teilnahmepflichten nicht auf den Arbeitsmarkt beschränken (vgl. Opielka 2000a). Betrachten wir kurz beide Gerechtigkeitsprobleme: Eine negative Einkommenssteuer ist systematisch in das Steuersystem eingebaut, folgt mit steigender Progression dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und mit „negativer“ Progression dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit wie Joachim Mitschke überzeugend darstellte (vgl. Mitschke 2000). Das Prinzip der Statusgerechtigkeit würde durch die Anknüpfung an den Bürgerstatus – wie der Begriff ausweist – einerseits extrem ausgeweitet, nämlich auf alle Bürger. Zugleich würde es auf diese Bürger beschränkt – und damit Nicht-Bürger außerhalb der sozialpolitischen Gemeinschaft stellen. Wir kommen weiter unten unter weltbürgerlichen Gesichtspunkten auf die Ambivalenzen dieser Strategie zurück. Zunächst wollen wir ihre innergesellschaftlichen Fragen erörtern.

Eine Frage ist, ob die sozialpolitische Absicherung aller Bürger die sozialintegrative Leistung der Erwerbsarbeit schwächt. Auch wenn die Mehrheit der deutschen Sozialwissenschaftler hier zu den Skeptikern zählt, lassen sich empirisch allenfalls Vermutungen äußern – meist wird ein Plädoyer für jene erste Option des Primats von Erwerbsarbeit und Eigenvorsorge philosophisch fundiert und der Affekt gegen einen „wuchernden Fürsorgestaat“ mit Kant (so bei Höffe 2002) aber nicht mit der Wirklichkeit abgesichert. Demgegenüber sind die Hinweise stark, dass die Deutschen zur Erwerbsarbeit vielfältig motiviert sind und sich mit einem sozi-

alstaatlich vermittelten Einkommen am Existenzminimum nicht begnügen (vgl. Alber 2001, S. 1178ff.). Universalisierte und am Finalprinzip ausgerichtete Leistungen, die – da sie allen zustehen – erst gar nicht in den Geruch alter Armuts- und Fürsorgepolitik kommen, scheinen jedenfalls hoch legitimiert zu sein: Kindergeld, Erziehungsgeld, BaföG in Deutschland, Grundrenten bzw. Mindestpensionen in den europäischen Nachbarstaaten, alle diese Institutionalisierungen einer Staatsbürgerversorgung bzw. –versicherung sind, einmal eingeführt, unstrittig. Dennoch dürfte es sinnvoll erscheinen, das Legitimationspotential des Sozialstaats nicht zu überfordern. Denn ein massenhaft implementierter Existenzpfad neben der Erwerbsarbeit bietet, vor allem bei dadurch steigenden Beitrags- oder Steuerbelastungen, ein Einfallstor für antisozialstaatlichen Populismus. Dies spricht dafür – sollte das grundsätzliche Ziel einer Staatsbürgerversicherung geteilt werden – eine eher inkrementalistische Strategie zu verfolgen, die im Fall von Fehlallokationen reversibel bleibt (vgl. Opielka 2000a). Sozialpolitische Inklusion entlang des Bürgerstatus konstituiert folglich nicht – wie manche Kritiker suggerieren – ein neues Normalitätsmodell des „panem et circenses“, der Stilllegung überflüssiger Arbeitskraft qua „Bürgerlohn“, jedenfalls nicht, solange die Bürger sich zur Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten verpflichten, Demokratie also funktioniert.

Modelle einer negativen Einkommenssteuer sind explizit universalistisch angelegte Staatsbürgerversorgungen. Denkbar sind auch universalistisch-partikulare Varianten. Was spräche beispielsweise dagegen, die sozialpolitisch weitgehend gescheiterte deutsche Arbeitslosenversicherung in eine „Arbeitsversicherung“ zu reformieren, die die gesellschaftliche Arbeit umfassender fördert? Was wäre, wenn jeder Bürger Mitglied dieser allgemeinen Sozialversicherung wird, sie (ähnlich der holländischen oder Schweizer Pensionsversicherung) zur Volksversicherung mutiert (einschließlich der Beamten) und auch die zentralen Phasen der Familienarbeit – vor allem für die ersten drei Lebensjahre des Kindes – mit absichert (ähnlich spricht Kaufmann 1997, S. 181 von einer „allgemeinen Versicherungspflicht für den Bereich der Grundsicherung“)? Die aus vielen Gründen sinnvolle Idee eines „Erziehungsgehalts“ (vgl. Opielka 2000), also einer monetären Anerkennung der Familienarbeit (und damit eines erweiterten Arbeitsbegriffs), ließe sich auch in diesem institutionellen Gepräge realisieren und vielleicht mit größerem Erfolg. Ob es sinnvoll ist, Phasen des freiwilligen Engagements oder der Pflegearbeit in einer solchen Bürgerversicherung abzusichern, müsste gründlich geprüft werden. Denn die Gefahr einer Sozialversicherungslösung liegt in ihrem standardisierenden Verrechtlichungsbedarf einerseits, in ihrem – zumindest bisher – monofunktionalen Bezug auf den Arbeitsmarkt andererseits. Meinhard Miegel, der aus ordoliberalen Sicht einer steuerfinanzierten Grundsicherung zuneigt, hat als Ausweg aus diesem Dilemma vorgeschlagen, die Idee des Kombilohnes so zu verstehen, dass dieses „Sozialgeld 100 Prozent des individuellen Sozialhilfeanspruchs beträgt, wenn Leistungsberechtigte ausschließlich gemeinnüt-

zige Tätigkeiten“ ausüben (Miegel 2002). In der Praxis werden solche Ideen, die ähnlich auch von Ulrich Beck als „Bürgerarbeit“ diskutiert wurden, allenfalls großzügig und wenig formalisiert zu implementieren sein – und man wird sehr sorgfältig beobachten müssen, dass solche Reformen den Status von ohnehin benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes nicht verschlechtern, indem sie durch ein Downsizing von Ansprüchen das Problem sozialer Ungleichheit weiter verschärfen.

Die Idee der Bürgerversicherung ließe sich gleichfalls bei den beiden anderen großen Sozialversicherungssystemen sozialreformerisch einsetzen. So ist beispielsweise die Rentenversicherung in der Schweiz und in den Niederlanden seit Jahrzehnten nach diesem Modell organisiert und garantiert allen Bürgern im Rentenalter eine Grundrente, die aufgrund der breiten Beitragsbasis annähernd der Durchschnittsrente in der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung entspricht. Die deutsche Rentenversicherungsexpertokratie und, wie wir eingangs sahen, auch die deutsche politische Elite argumentieren seit Jahren unermüdlich gegen eine derartige Abkehr von Prinzipien der angeblich Bismarckschen Sozialstaatstradition. Zweifellos sind die Übergangsprobleme gewichtig, denn eine Doppelfinanzierung des alten und eines neuen Systems ist undenkbar. Das durch die neuesten Rentenreformen und die sichere demographische Entwicklung weiter sinkende Rentenniveau sollte ein grundsätzliches Überdenken der Systemlogik erlauben. Die legitimative Rhetorik der Lebensstandardsicherung kann sich jedenfalls nicht auf Fürst Bismarck berufen. Dieser wollte nämlich nie nur eine Arbeitnehmersversicherung, sondern eine Staatsbürgerrente, die den Arbeiter wie einen kleinen Beamten stellt und ihn darüber mit dem Staat versöhnt (vgl. Hentschel 1983, S. 13ff.).

Auch im Bereich der Krankenversicherung kann eine bürgergesellschaftliche Reform nicht nur demokratiepolitisch sondern auch funktional sinnvoll werden. Sie wurde in der Pflegeversicherung annähernd realisiert, indem für Privatversicherte vergleichbare Rechtsregelungen greifen. Eine allgemeine gesetzliche Krankenversicherung für alle Bürger, die durchaus wie bisher in einem pluralen System von Kassen verfasst sein sollte, würde verteilungspolitisch Sinn machen. Sie könnte aber, nach allen bisherigen Erfahrungen, auch auf der Kostenseite zu einer stärkeren positiven Politisierung und damit zur effektiveren Mittelverwendung beitragen, jedenfalls dann wenn die hergebrachte Anbietersteuerung des Gesundheitswesens um eine nutzerfreundliche Nachfragesteuerung erweitert wird. Das würde sicher erleichtert, wenn auch die gebildeteren und einflussmächtigeren Bürger wieder Mitglied der gesetzlichen Kassen werden, anstelle sich in Beihilfe und Privatversicherungen abzumelden.

Eine Erweiterung der arbeitnehmerzentrierten Sozialversicherungen hin zu universalistisch angelegten Bürgerversicherungen erfordert vordergründig nur zwei technische Maßnahmen: die Aufhebung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen für Arbeitnehmer sowie eine eigenständige Bürgerversicherungspflicht auch für Selbständige, Beamte und Nichterwerbstätige. Dass es sich dabei um eine weitreichende Sozialreform handelt, haben wir gesehen. Dass sie auf Beispiele in anderen europäischen Ländern aufbauen kann, macht sie realitätsnäher. Doch ihre Verwirklichung erfordert neues, bürgergesellschaftliches Denken. Neben den großen Systemen der Sozial- und künftig vielleicht Bürgerversicherungen sollen abschließend noch zwei weitere bürgergesellschaftliche Felder der Sozialpolitik ange-deutet werden, zu denen in den letzten Jahren immer ausgefeiltere Analysen und Vorschläge auf die öffentliche Agenda traten: die Idee der Bürgerstiftungen und das Feld des Bürgerengagements.

b) Bürgerstiftungen

Die Idee der Bürgerstiftung ist alt. Ihre Renaissance verdankt sie in den letzten Jahren einerseits dem verstärkten einschlägigen Konzeptimport aus den USA (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2000). Ein zweiter Grund kann darin gesehen werden, dass die Idee der Stiftung selbst einen ordnungspolitischen Akzent transportiert, der auf eine historische Kontinuität bürgerlicher Selbstorganisation verweist (vgl. Pankoke 2002, S. 266f.). Indem neutralisiertes Kapital einem heiligen oder sonst wie gemeinnützigen Zweck gewidmet wird, bildet es einen von konkreten („primären“) Bürgern kontrollierten Machtfaktor neben Staat und Markt. Anders als beispielsweise die zu annähernd 90% von staatlichen Mittelzuweisungen abhängige Freie Wohlfahrtspflege, treten (Bürger-)Stiftungen als selbstbewusste „Rechtspersonlichkeiten“ (Max Weber) mit natürlichem Partneranspruch an staatliche Institutionen wie an privatwirtschaftliche Unternehmen heran und sind zum Teil (Mit-)Eigentümer großer Unternehmen (wie die Mahle-, Bertelsmann-, Bosch- oder VW-Stiftung). So attraktiv aus bürgergesellschaftlicher Sicht abstrakt die Vorstellung einer gesellschaftlichen Evolution erscheinen kann, die einen zunehmenden Teil sozialpolitischer Institutionen als Stiftungen verfasst – von Krankenhäusern über Schulen bis hin zu Universitäten –, stellt sich auch die demokratische Frage nach der Partizipation des allgemeinen Bürgers an den dann immer mächtigeren Blöcken neutralisierten, doch mit Absicht wirksamen Kapitals. Dieses Problem kann allein durch die Förderung von Bürgerstiftungen im engeren Sinn kaum gelöst werden, also durch eine Vielzahl von Kleinstiftungen, die aus bescheidenen, vor allem lokal assoziierten Zustiftungen von „normalen“ Bürgern gespeist sind. Aus sozialpolitischer Sicht müsste eine merkliche Expansion des Stiftungswesens deshalb wohl mit ganz neuen Formen gesellschaftlicher Auf-

sicht und Partizipation einhergehen, beispielsweise angelehnt an das Modell der extern besetzten Aufsichtsräte von Aktiengesellschaften.

c) *Bürgerschaftliches Engagement*

Schließlich und hinsichtlich der moralischen Bedeutung wesentlich sind für eine bürgerschaftliche Sozialpolitik solche Maßnahmen, die das Bürgerengagement im weitesten Sinn unterstützen und ausweiten. Hierzu liegen unterdessen auch im Detail viele Vorschläge vor (vgl. zum Überblick Heinze/Olk 2001). Im Sommer 2002 präsentierte die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ihren umfangreichen Bericht, der bereits im Titel auf unser Thema „Bürgergesellschaft“ zielt (vgl. Deutscher Bundestag 2002). Der Bericht widmet ein eigenes Kapitel dem Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialstaat (ebd., S. 237ff.), beschränkt sich jedoch – anders als die hier vorgestellten Überlegungen – auf den Dienstleistungssektor des Sozialstaats. Auch das Kapitel zum Zusammenhang von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit begnügt sich mit zweifellos sinnvollen, doch politisch eher bescheidenen Problemanalysen und Vorschlägen. Gleichwohl liegt hinsichtlich der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements mit diesem Bericht ein wertvoller, durch die parlaments- und verbändebezogene Beratung durchaus handlungsrelevanter Überblick über ein noch wenig institutionalisiertes Politikfeld vor.

Trotz freundlicher empirischer Werte, die eher von einer Zu- als von einer Abnahme dieses in vielfältiger Form auftretenden und teils höchst vitalen Engagements berichten (vgl. Offe/Fuchs 2001), zeigt ein realistischer Blick in die Wirklichkeit, dass für einen großen Teil der Bevölkerung bürgerschaftliches, freiwilliges Engagement außerhalb des Rahmens der Primärbeziehungen sporadisch und eher selten ist – begünstigt durch die beträchtliche Auflösung traditioneller, das Engagement positiv sanktionierender Milieus (vgl. detailliert Joas/Adloff 2002). Gewiss kann durch zeitgemäße Öffentlichkeitsarbeit, kluge Anwerbung und Anleitung Engagementwilliger und durch eine öffentliche Kultur der Anerkennung der Anteil der Engagierten gesteigert werden. Doch was spricht wirklich für mehr Bürgerengagement? Kann nicht durch Professionalisierung aller möglichen Dienste und Aktivitäten genau das gleiche Ergebnis erreicht und – mehr noch – auch auf Dauer gestellt werden? Folgt die Engagementresistenz vieler Bürger nicht dieser Hypothese? Unterdessen wurde gut belegt, dass sich Professionalisierung und Engagement sehr gut ergänzen. Selbst die Soziale Arbeit, die sich (ähnlich wie die Medizin) lange gegen freiwilliges Engagement sperrte, erkennt die Chancen der Komplementarität beider Formen der Leistungserbringung (vgl. Möller 2002). Vor allem aber hat sich auch unter Sozialwissenschaftlern die Erkenntnis verbreitet,

dass Subsidiarität und Eigenverantwortung nicht nur marktlich-individuell bzw. im Familienrahmen die Grundlage einer freien Gesellschaft bilden.

Einer bürgergesellschaftlichen Sozialpolitik müsste es somit ein Anliegen sein, dass im Prinzip jeder Bürger nicht nur in die Teilsysteme Markt und Staat, sondern auch in irgendeinem, dem Gemeinwohl und nicht nur dem Eigennutzen dienenden Engagementkontext eingebunden ist. Davon sind wir in Deutschland freilich noch weit entfernt. Kampagnen und Appelle allein genügen nicht. Freiwilliges Engagement für Dritte müsste schon im Kindes- und Jugendalter genauso normal sein wie Schulbesuch und Fernsehkonsum. Das erfordert eine Umstellung von Prioritäten und Werten auf allen Gebieten – ohne allerdings dieses Engagement durch Verrechtlichung und autoritäre Pflichtdiskurse seiner Freiwilligkeit und Spontaneität gleich wieder zu entkleiden. Eine Normalität von Bürgerengagement unter den Bedingungen partikularer und pluraler Gesellschaftlichkeit lässt sich allerdings kaum erwarten ohne institutionelle Reformen. Anstelle die Zurichtung junger Menschen allein auf Markterfordernisse durch Schul- und Studienzeiterkürzung zu propagieren, wären beispielsweise Bildungspolitiker und Pädagogen gut beraten, in die Schulzeit regelmäßig relevante Lebenspraxis und soziales Engagement auch außerhalb von Klasse und Schule einzuplanen. Und es erscheint höchst bedenklich, wenn die einzige, zeitlich relevante Erfahrung sozialer Hilfe für viele junge Männer in Form des Zivildienstes durch die absehbare Abschaffung der Wehrpflicht aufgegeben wird. Ob nun ein verpflichtender Sozialdienst für junge Männer und Frauen eine vernünftige Alternative werden kann, mag dahinstehen (vgl. Opielka 2001). Die Skeptiker gegenüber diesem Typus am Bürgerstatus anknüpfender Teilnahmepflichten müssten freilich Vorschläge unterbreiten, wie deren Chancen mit anderen Methoden erreicht werden können.

Eine bürgergesellschaftliche Sozialpolitik richtet ihr Augenmerk auf die gemeinschaftlichen Ressourcen der Gesellschaft, die seit einiger Zeit unter dem Begriff des „Sozialkapitals“ die überfällige sozialwissenschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. In diesem Beitrag wurde empfohlen, den immateriellen wenngleich materiell folgenreichen Reichtum der Gesellschaft ernst zu nehmen und das bedeutet, staatliche und ökonomische Teilsysteme darauf hin zu überprüfen, ob sie die, vor allem aber: alle Bürger respektieren. Eine bürgergesellschaftliche Sozialpolitik kann als Legitimation dafür benutzt werden, den Kreis der Bürger unter dem Signum von Patriotismus und Nationalismus zu schließen. Robert Bellahs Erinnerung an unsere transitorische Existenz in dieser Welt zu Anfang dieses Textes kann darauf aufmerksam machen, dass diese Option möglich, aber verfehlt wäre.

4. Bürgergesellschaft und Weltbürgerschaft

Wie eine bürgergesellschaftliche Sozialpolitik in weltbürgerlicher Absicht formuliert werden könnte ist insoweit nicht mehr nur ein philosophisches Thema. Ihr Lackmustest dürfte der Umgang mit Nicht-Bürgern, vor allem der Umgang mit Zuwanderern sein. Der Zusammenhang von Migration und Wohlfahrtsstaatlichkeit wurde unterdessen auch Gegenstand sozialpolitikwissenschaftlicher Reflexion (vgl. Bommers 1999, Eichenhofer 1998, Nauck 1999). Um alarmistische Töne auszuschließen, sollten die Verhältnisse realistisch markiert werden: bei einer Weltbevölkerung von weit über 4 Milliarden Menschen gelten derzeit maximal 80 Millionen Menschen als tatsächliche oder potentielle Migranten. Der überwiegende Teil der Weltbevölkerung zieht allenfalls um, verbleibt also innerhalb seiner Bezugsgesellschaft, die in der Regel nationalstaatlich definiert ist. Für eine am Paradigma der Bürgergesellschaft ausgerichtete Sozialpolitik und ihre Theorie ergeben sich gleichwohl keineswegs geringfügige Probleme, zumal gerade die entwickelten und gegenüber ihren Bürger inklusivsten Wohlfahrtsstaaten mit ihrem relativ geringen Anteil an der Weltbevölkerung eine besondere Anziehungskraft auf Zuwanderer auszuüben scheinen – wobei nicht geklärt ist, ob diese Anziehungskraft auf dem Niveau sozialpolitischer Leistungen oder nicht eher auf dem hohen Wohlstandsniveau basiert, dessen materielle Güterbasis durch die Medien und durch die Vorbildfunktion der jeweiligen nationalen Wohlstandseliten weltweit bekannt und überwiegend angestrebt wird.

Eine radikale sozialpolitische Antwort gab die bereits erwähnte Wohlfahrtsreform der Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1996. Mit ihr wurde auf Betreiben vor allem der Republikaner auch rechtmäßigen Immigranten (mit Ausnahme bestimmter Flüchtlingsgruppen) der Zugang zu Wohlfahrtsleistungen für eine Frist von mindestens 5 Jahren weitgehend verwehrt: „People should come to America for opportunity and freedom, not to participate in welfare programs“ (Haskins/Blank 2001, S. 29). Der Zugang zu Leistungssystemen, die am Bürgerstatus anknüpfen, wird in dieser Perspektive ausschließlich Staatsbürgern gewährt. Die zweite Exklusionsoption der Sozialpolitik bildet das Konzept des Arbeitsbürgers und seine Implementation in „workfare“-Programmen. Jens Alber vermutet, dass die schleichende Hegemonie dieser Programme auch in Europa beispielsweise unter der Signatur des „aktivierenden Sozialstaats“ oder „Dritter Wege“ („Schröder-Blair-Papier“ 1999) als eine „angemessene Reaktion auf die Heterogenisierung der europäischen Gesellschaften“ gelesen werden könne, „die sich als Einwanderungsgesellschaften nun auf die in verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Kulturkreisen wohl nicht gleichermaßen vorherrschende Leistungsmotivation einstellen müssen“ (Alber 2002, S. 26). Ziel dieser Politikvariante wäre dann zwar, „dauerhafte Exklusion und die Formierung einer Unterklasse durch die möglichst breite Integration gering

Qualifizierter in den Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Entbindung des Staates von der Verpflichtung auf das Gleichheitsziel und seine Beschränkung auf das Ziel der Sicherung gleicher Chancen“ (ebd.), könnte man – anders als Alber – unter dem Gesichtspunkt einer „weltbürgerlichen“ Sozialpolitik durchaus problematisch lesen. Es sind nämlich keine empirischen Befunde bekannt, die „nicht gleichermaßen vorhandene Leistungsmotivation“ unmittelbar mit Zuwanderungs- und Gastbevölkerung korrelieren könnten (vgl. z.B. Unabhängige Kommission 2001, S. 53ff.).

Eher ist zu vermuten, dass der Verweis auf ein Zuwanderungsproblem – ähnlich wie in den Vereinigten Staaten auf ein Problem unverheirateter Mütter („welfare mothers“) – zum Bestand symbolischer Politik gehört, mit dem eine auf Gemeinschaft und Schließung zielende Weltdeutung Ungleichheit konservieren möchte. Nation und Familie gelten seit dem 19. Jahrhundert als bewährte Signaturen „konservativer“ Politik und legitimieren folglich entsprechende Sozialpolitikkonzeptionen – in ihren rechtsextremen Varianten amalgamieren sich bis heute Nation und Familie zur nur noch ideologischen Rasse, einem Gedankengeschwür, dem glücklicherweise die postnationalsozialistischen Sozialpolitiken nicht mehr folgen. Auch vor dem Hintergrund einer periodischen Konjunktur rechtspopulistischer Parteien in Europa dürfte das Politikthema Zuwanderung für die Realisierung bzw. Behinderung einer bürgergesellschaftlichen Sozialpolitik deshalb eher auf der legitimatorischen Ebene (vgl. Opielka 2002) Wirksamkeit entfalten und, wie der Hinweis bei Albers erinnert, auch von liberalen und linken Sozialpolitikern und ihren Beratern vorsorglich antizipiert werden. So erscheint es ratsam, nicht nur mit empirischen Daten als Tatsachen zu rechnen, sondern auch Deutungen als Tatsachen in die Entwicklung einer zeitgemäßen Sozialpolitiktheorie einzubeziehen, wie dies für die Theorie der Bürgergesellschaft eindrucksvoll in einem von Chambers und Kymlicka edierten Band versucht wurde (vgl. Chambers/Kymlicka 2002) – zu Recht spricht Jens Alber von einem „Kampf der Ideen, der um die Sozialpolitik ausgetragen wird“ (Alber 2002, S. 27); denn „Werturteile“ entscheiden darüber, wie der Sozialstaat auf welche empirischen Trends reagiert (ebd., S. 15).

Für eine soziologisch informierte Sozialpolitiktheorie hat Bernhard Nauck vor einiger Zeit hilfreiche Hinweise zum Umgang mit dem Thema Migration gegeben, die populistischen Fallen vermeiden könnten. Nauck plädiert für eine „Weiterentwicklung in Richtung Zivilgesellschaft“ als „schärfere Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre ... wobei in der Öffentlichkeit die vom Staat garantierten universalistischen Regeln eines demokratischen Rechtsstaates gelten, während in der Privatsphäre vielgestaltige partikularistische Beziehungen in kultureller Pluralität gelebt werden können und Raum für identitätsstiftende Differenzierung bleibt“ (Nauck 1999, S. 491). Ein in diesem Sinne eher liberales Konzept von Zivil-

bzw. Bürgergesellschaft werde „der Realität pluraler Gesellschaften mit sich vielfältig überkreuzende Mitgliedschaften und Loyalitäten weitaus besser gerecht als solche Systeme, die nur eine einfache Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern kennen“ (ebd., S. 492). Wie wir bereits sahen, ist eine zeitgemäße Idee der Bürgergesellschaft mit einer einfachen, liberalen Trennung von egoistischer privater und sittlicher öffentlicher Sphäre nicht zu haben. Mit der Renaissance von Aristoteles und Hegel kann man lernen, dass auch der universalistische Staat nicht ohne gehaltvolle Ideen des Guten auskommt.

Lesen wir Naucks Plädoyer positiv und vor dem Hintergrund seiner familiensoziologischen Profession, dann erinnert es uns zumindest daran, dass in funktional differenzierten Gesellschaften plurale Loyalitäten durch die Inklusion in unterschiedliche Funktionssysteme gang und gebe sind. Es zeichnen sich gegenwärtig allerdings drei Problemkreise ab, die in sozialpolitischer Hinsicht noch auf Antworten warten. Zum einen zeigt ein historischer Blick, dass die Entwicklung von Nationalstaaten zu Wohlfahrtsstaaten mit einer Homogenisierung der Bevölkerung und dem Streben nach „Inklusionsexklusivität für Staatsbürger“ (Halfmann 1998, S. 556) einherging. Die Realität von Zuwanderung und der Legitimationskonflikt um die Grenzen von Inklusion erweisen sich nicht nur für Migranten, sondern auch für eine Selbstdefinition von Nationalstaaten als exklusive Gemeinschaften als riskant. Für die europäischen Nationalstaaten verspricht die Europäische Union und ihre kontinuierliche Erweiterung nur vordergründig und kurzfristig eine gewisse Abhilfe von diesem Dilemma. Die Diskussion um die „Soziale Bürgerschaft“ in der Europäischen Union ist mit dem Konzept der „nested citizenship“ (vgl. Faist 2001) gleichwohl auch für unser Thema instruktiv: sie zeigt nämlich, dass soziale Bürgerschaft aus vielfältigen Einbindungen besteht, in politische Systeme auf ganz verschiedenen Ebenen, in staatliche wie parastaatliche Organisationen und nicht nur in „einen“ Nationalstaat. Der zweite Problemkreis betrifft die Idee des Sozialstaats selbst, also dessen Innensicht. Niklas Luhmann hat in vorzüglicher Weise die primäre Funktion des Sozialstaates herausgearbeitet: „Die Realisierung des Inklusionsprinzips im Funktionsbereich von Politik führt in ihren Konsequenzen zum Wohlfahrtsstaat. Wohlfahrtsstaat, das ist realisierte politische Inklusion.“ (Luhmann 1981, S. 27) Daraus ergibt sich die Forderung nach einer aktiven und evaluativen Politik, zwangsläufig aber auch – unter den Bedingungen von politischem und weltanschaulichem Pluralismus – ein Dauerkonflikt darum, in welche Teilsysteme wie weit inkludiert werden soll und kann (vgl. Opielka 2002a). Während über einen bescheidenen Inklusionsuniversalismus – unter dem Begriff der Chancengleichheit – in modernen Wohlfahrtsstaaten hoher Konsens existiert (vgl. Roller 2002), verliert sich die Einigkeit in der Frage, ob zumindest auch eine gewisse Ergebnisgleichheit politisch angestrebt werden soll, ob es also zur Aufgabe der Sozialpolitik gehört, beispielsweise einen hohen Studierendenanteil sozial schwächerer Schichten zu fördern oder auch nichterwerbstätigen

Erziehungspersonen ähnliche Alterssicherung zu gewähren wie Erwerbspersonen. Der dritte Problemkreis betrifft die legitimatorische Ebene von Politik unmittelbar. Worauf soll sich Sozialpolitik künftig systematisch beziehen soll, ist keineswegs klar: soll sie eher das Modell des Arbeitsbürgers, die Idee des Staatsbürgers und *citoyens* oder die Vision des engagierten Gemeinschaftsbürgers zum Leitbild erklären? Oder wird es, wofür einiges spricht, eher auf eine komplexe Mischung dieser Normalitätskonzepte und der ihnen unterliegenden Gerechtigkeitsvorstellungen hinaus laufen?

Eine sozialpolitische Theorie der Bürgergesellschaft kommt, so die abschließende Überlegung, nicht umhin, eine zugleich einfache wie komplexe Antwort auf die Entwicklung hin zu einer postindustriellen Gesellschaft zu formulieren – wie dies auf ihre Weise die bisherigen Sozialpolitiktheorien des industriellen Kapitalismus versuchten. Wie könnte eine solche Antwort aussehen? In den vorangegangenen Abschnitten wurde die komplexe Antwort diskutiert, indem die herkömmliche Verwendung von Begriffen wie Bürgergesellschaft, Staat und Sozialpolitik teils grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Derlei Diskussionen sind mit aktiven Politikern und auch mit ihren unmittelbaren, freilich für die Implementation wesentlichen Mitarbeitern und Administratoren nur selten befriedigend zu führen – jedenfalls solange nicht, als ein temporärer Ausstieg aus dem Politikbetrieb mit dem Ziel der Reflexion – sozusagen politisch-geistige Sabbaticals – kaum mit Anreizen versehen ist. Eine einfache Antwort freilich, etwa nach dem von Norbert Blüm geprägten Sinnspruch: „Rente ist Alterslohn für Lebensleistung“, halten die Befürworter einer bürgergesellschaftlichen Sozialpolitik noch nicht bereit. Man mag jenes Blümsche Bonmot kritisieren, so fragen sich viele Mütter, ob das Fehlen einer eigenständigen Alterssicherung eben die Folge ihrer mangelhaften „Lebensleistung“ sei, doch drückte es – und drückt noch immer, wie wir eingangs sahen - zumindest den Konsens einer nach wie vor dominanten, erwerbsarbeitszentrierten Sozialpolitiktheorie aus. Demgegenüber sind sich die Anwälte einer bürgergesellschaftlichen Sozialpolitik weder theoretisch noch praktisch einig. Während die einen in der Förderung von freiwilligem Engagement und „Wohlfahrtspluralismus“ den Blick auf die Dienstleistungsseite der Sozialpolitik legen, vertreten andere vor allem einen Wandel der Transferökonomie und wollen durch verschiedene Varianten eines Grundeinkommens eine Erweiterung des Arbeitsbegriffs, Einkommens-Mischungen und eine Teilhabe aller Bürger am Konsum garantieren (vgl. Vobruba 2000). Gewiss müssten sich derartige Perspektiven nicht ausschließen. In den politischen Parteien und einflussreichen Lobbygruppen – nicht nur in Deutschland – ist ein solch neues Sozialpolitikparadigma bislang noch kaum verdichtet. Man kann nur hoffen, dass sich das ändert.

Literatur

- Alber, Jens, 2001, *Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?*, in: Allmendinger 2001, S. 1148-1209
- ders., 2002, *Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Bd. 12, 1, S. 5-35
- Allmendinger, Jutta (Hrsg.), 2001, *Gute Gesellschaft? Verhandlungen des 30. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Köln 2000*, Opladen: Leske + Budrich
- Archer, Margaret, 1996, *Culture and Agency. The Place of Culture in Social Theory*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press
- Backhaus-Maul, Holger/Brandhorst, Andreas, 2001, *Mit Sicherheit Gutes tun – Über den Zusammenhang von sozialem Engagement und sozialer Sicherheit*, in: Heinze/Olk 2001, S. 189-208
- Bellah, Robert u.a., 1992, *The Good Society*, New York: Vintage
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2000, *Handbuch Bürgerstiftungen. Ziele, Gründung, Aufbau, Projekte*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- dies., 2002, *Positionspapier einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, Ms., Gütersloh
- Haskins, Ron/Blank, Rebecca M., 2001, *Welfare Reform: An Agenda for Reauthorization*, in: Blank, Rebecca M./Haskins, Ron (eds.) *The New World of Welfare*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, S. 3-32
- Bommes, Michael, 1999, *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Chambers, Simone/Kymlicka, Will (eds.), 2002, *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton/Oxford: Princeton University Press
- Dahrendorf, Ralf, 2001, *Über die Machbarkeit einer guten Gesellschaft*, in: Allmendinger 2001, S. 1330-1337
- Deutscher Bundestag, 2002, *Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*, BT-Drucksache 14/8900, Berlin: Deutscher Bundestag
- Eichenhofer, Eberhard, 1998, *Migration und Wohlfahrtsstaat in der Europäischen Union*, in: Bommes, Michael/Halfmann, Jost (Hrsg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, Osnabrück: IMIS, S. 283-295
- Faist, Thomas, 2001, *Social Citizenship in the European Union: Nested Membership*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 1, S. 39-60
- Gutschker, Thomas, 2002, *Aristotelische Diskurse. Aristoteles in der politischen Philosophie des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart: Metzler
- Halfmann, Jost, 1998, *Politischer Inklusionsuniversalismus und migratorisches Exklusionsrisiko*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 4, S. 549-560
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.), 2001 *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich
- Hentschel, Volker, 1983, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980*, Frankfurt: Suhrkamp
- Höffe, Otfried, 2002, *Zwischen Risiko und Sicherheit*, in: FAZ, Nr. 184, 10.8.02, S. 11
- Honneth, Axel (Hrsg.), 1993, *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt/New York: Campus
- Joas, Hans, 1997, *Die Entstehung der Werte*, Frankfurt: Suhrkamp
- ders./Adloff, Frank, 2002, *Milieuwandel und Gemeinsinn*, in: Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*, Berlin: Akademie Verlag, S. 153-185
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997, *Herausforderungen des Sozialstaats*, Frankfurt: Suhrkamp
- ders., 2002, *Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität*, in: Münkler/Fischer 2002, S. 19-54
- Luhmann, Niklas, 1981, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien: Olzog
- Miegel, Meinhard, 2002, *Vor uns: 30 magere Jahre*, in: *Die Zeit*, 31, S. 20
- Mitschke, Joachim, 2000, *Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf*, Baden-Baden: Nomos
- Möller, Kurt (Hrsg.), 2002, *Auf dem Weg in die Bürgergesellschaft? Soziale Arbeit als Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements*, Opladen: Leske + Budrich
- Münch, Richard, 1995, *Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften. Eine Bestandsaufnahme*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 1, S. 5-24
- ders., 2001, *Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt: Suhrkamp
- Münkler, Herfried, 2002, *Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft*, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich, S. 29-36

- ders./Fischer, Karsten (Hrsg.), 2002, *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*, Berlin: Akademie Verlag
- dies., 2002a, *Zwischen staatlich gesteuertem Altruismus und organisiertem Voluntarismus. Dimensionen der Gemeinnützigkeit*, in: Anheier, Helmut K./Then, Volker (Hrsg.), *Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (i.E.)
- Nauck, Bernhard, 1999, *Migration, Globalisierung und der Sozialstaat*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 4, S. 479-493
- Nullmeier, Frank, 2000, *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt/New York: Campus
- OECD (Hrsg.), 1997, *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- Offe, Claus, 2002, *Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?*, in: Münkler/Fischer 2002, S. 55-76
- ders./Fuchs, Susanne, 2001, *Schwund des Sozialkapitals? Der Fall Deutschland*, in: Putnam, Robert D. (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 417-514
- Olk, Thomas, 2001, *Sozialstaat und Bürgergesellschaft*, in: Heinzel/ders. 2001, S. 29-68
- Opielka, Michael, 1999, *Politik im Wohlfahrtsstaat*, in: *Sozialer Fortschritt*, 12, 48. Jg., S. 313-317
- ders., 2000, *Das Konzept „Erziehungsgehalt 2000“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4, S. 13-20
- ders., 2000a, *Grundeinkommenspolitik. Pragmatische Schritte einer evolutionären Reform*, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft*, 38. Jg., N.F., 3-4, S. 43-59
- ders., 2001, *Stichwort „Freiwilliges Engagement“*, in: Hans-Uwe Otto/Hans Thiersch (Hrsg.), *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, 2. Aufl., Neuwied/Darmstadt: Luchterhandt, S. 600-609
- ders., 2002, *Religiöse und zivilreligiöse Begründungen sozialpolitischer Strategien*, in: Hildebrandt, Matthias u.a. (Hrsg.), *Religion und Politik*, Opladen: Westdeutscher Verlag (i.E.)
- ders., 2002a, *Die groben Unterschiede. Der Wohlfahrtsstaat nach Parsons und Luhmann*, in: Hellmann, Kai-Uwe/Fischer, Karsten/Bluhm, Bluhm (Hrsg.): *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie in der Diskussion*, Opladen: Westdeutscher Verlag (i.E.)
- ders., 2002b, *Familie und Beruf. Eine deutsche Geschichte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22-23, S. 20-30
- Pankoke, Eckart, 2002, *Sinn und Form freien Engagements. Soziales Kapital, politisches Potential und reflexive Kultur im Dritten Sektor*, in: Münkler/Fuchs 2002, S. 265-287
- Pioch, Roswitha, 2000, *Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden*, Frankfurt/New York: Campus
- Priddat, Birger P., 1990, *Hegel als Ökonom*, Berlin: Duncker & Humblot
- Reinhard, Wolfgang, 1999, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von Anfängen bis zur Gegenwart*, München: Beck
- Roller, Edeltraud, 2002, *Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30, S. 13-19
- Schmitter, Philippe C., 1993, *Organizations als (Secondary) Citizens*, in: Wilson, William J. (ed.), *Sociology and the Public Agenda*, Newbury Park, Ca. et al.: Sage, S. 143-163
- Seehofer, Horst/Stoiber, Edmund, 2002, *Offensive für einen zukunftsfähigen Sozialstaat*, Ms., Berlin: CDU-Bundesgeschäftsstelle
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, 2001, *Zuwanderung gestalten. Integration fördern*, Berlin: Bundesministerium des Innern
- Vobruba, Georg, 2000, *Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen*, Frankfurt: Suhrkamp
- ders., 2002, *Die sozialpolitische Selbstermöglichung von Politik*, in: Nassehi, Armin/Schroer, Markus (Hrsg.), *Der Begriff des Politischen. Sonderband der „Sozialen Welt“*, Göttingen: Otto Schwartz (i.E.)

Dr. Michael Opielka ist Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen, Mitgründer des Center for European Welfare Research an der Universität Jena und Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie (ISÖ) in Königswinter.

Anschrift: ISÖ, 53639 Königswinter, Pützbungert 21, e-mail: michael.opielka@isoe.org; Tel: 02244-871659, Fax: 02244-871664

Zusammenfassung / Abstract:

Der Beitrag untersucht die Frage, inwieweit in den neueren Diskursen um eine „Bürgergesellschaft“ eine spezifische sozialpolitische Konzeption enthalten ist und welchen Beitrag diese für die Weiterentwicklung moderner Sozialstaaten leisten können. In einem ersten Abschnitt werden die unterschiedlichen Argumentationslinien zur „Bürgergesellschaft“ rekonstruiert und in einem zweiten Abschnitt mit den Staatskonzeptionen der Gegenwart verglichen. Im letzten Abschnitt des Textes wird sichtbar, dass einige bedeutsame Konzepte der neueren sozialpolitischen Debatte – Bürgerversicherungen, Bürgerstiftungen, bürgerschaftliches Engagement – aus der bürgergesellschaftlichen Idee resultieren. Zum Abschluss wird noch darauf verwiesen, dass angesichts von Globalisierung und Migration die bürgergesellschaftliche Grundeinheit des 20. Jahrhunderts, der Nationalstaat, neu überdacht werden muss.