

## **Published in**

Nullmeier, Frank; Stephan Köppe and Jonas Friedrich (2009), 'Legitimationen der Sozialpolitik', in Herbert Obinger and Elmar Rieger (eds.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt/M.: Campus, pp. 151–189.

## **Legitimationen der Sozialpolitik**

**Frank Nullmeier/Stephan Köppe/Jonas Friedrich**

### **1. Legitimationsverständnisse und Legitimationsforschung**

Der Begriff ‚Legitimation‘ ist in den letzten Jahren in immer weitere Themenfelder der Sozialwissenschaft eingedrungen. Traditionell bezog sich Legitimation auf politisch-staatliche Herrschaft, auf die institutionelle Verfassung der Nationalstaaten. Durch Prozesse der Europäisierung, Transnationalisierung und Internationalisierung angestoßen wurde zunehmend die Legitimität politischer Ordnungen jenseits des Nationalstaates erörtert. Aber auch von der Legitimität einzelner Politiken und Politikinstrumenten ist die Rede sowie von der Legitimität wirtschaftlicher Ordnungen: des Marktes insgesamt, der aktuellen Finanzmarktverfassung oder der einzelner weltweit agierender Unternehmen. Und ebenso wird ganz selbstverständlich von der Legitimation der Sozialpolitik oder des Sozialstaates, von der Legitimation der ‚Agenda 2010‘ oder des letzten Aktes der Gesundheitspolitik gesprochen.

Doch diese Expansion des Legitimationsbegriffes wird von mindestens zwei grundlegend zu unterscheidenden Verständnissen dieses Terminus regiert: In der aktuellen Diskussion über die Entwicklung transnationaler Demokratie einer Weltstaatlichkeit in Form einer Weltföderation oder auch nur eines europäischen Bundesstaates tauchen Fragen der Legitimität im Sinne der Schaffung institutioneller Vorkehrungen auf, die der Sicherung einer juristisch gedachten demokratischen Legitimität zuarbeiten sollen. Hier wird vor allen Dingen die Figur der ‚Legitimationskette‘ benutzt. Geht eine eindeutige Legitimationslinie vom Volk, so wie für die Bundesrepublik im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 2) festgeschrieben, zu den jeweiligen einzurichtenden neuen Organen und auch neuen politischen Ordnungen auf internationaler, globaler, regionaler Ebene, oder ist dies nicht der Fall? Ist diese Kette nicht vorhanden oder unterbrochen, weil keine Wahlen abgehalten werden, weil nicht-demokratische Staaten gleichberechtigt an Entscheidungen beteiligt sind oder weil keine hinreichenden Verantwortlichkeiten, Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeiten der nationalen Regierungen bestehen, kann es kaum gelingen, das Prädikat ‚demokratisch legitim‘ zuzuweisen.

In der Diskussion über Legitimität und Legitimation des Sozialstaates<sup>1</sup> werden die Begriffe dagegen in einer signifikant anderen Weise verwendet. Nicht die juristischen

---

<sup>1</sup> Vgl. Kildal/Kuhnle 2005; Taylor-Gooby 2005. Die Begriffe „Legitimation“ und „Legitimität“ werden in den Sozialwissenschaften höchst uneinheitlich verwendet. Wir verwenden Legitimität für die normative Dimension der Anerkennungswürdigkeit und sprechen von Legitimation für den empirischen Prozess der Anerkennung und sozialen Akzeptanzbildung. Da sich dieser Text mit der empirischen Frage der Stützung und Kritik des Sozialstaates beschäftigt, ist er ein Beitrag zur Untersuchung von Legitimation.

Fragen der Sicherung von Legitimationsketten und der richtigen institutionellen Ausgestaltung stehen hier im Vordergrund.<sup>2</sup> Der Legitimationsbegriff in der Sozialpolitikforschung wird anders und auch eher weiter gefasst, er richtet sich auf die Frage der Rechtfertigung, der Begründung und Bewertung von sozialstaatlichen Politiken und des Sozialstaates insgesamt. Wenn von der Legitimation des Sozialstaates die Rede ist, bezieht man sich auf jene Argumentationen und Wertbezüge, die zur Rechtfertigung oder Kritik des Sozialstaates in seinen einzelnen Policies oder seiner Gesamtheit herangezogen werden.<sup>3</sup> Die Forschung zur Legitimation des Sozialstaates kümmert sich also vor allen Dingen um das Argumentations- und Wertegerüst, das zur Bewertung und Rechtfertigung des Sozialstaates verwendet wird. Hier ist eine durchaus eigene Dimension der Legitimationsforschung zu erkennen: In der Tradition der Erforschung von politischen Ideologien, Weltanschauungen, Diskursen und Debatten wird versucht, das Gerüst der Begründung, Rechtfertigung und Bewertung von sozialstaatlichen Einrichtungen und Instrumenten näher zu erkunden.

Auf welche Weise kann man sich der Untersuchung von Legitimation als Rechtfertigung, Kritik und Bewertung zuwenden? Bisher dominierte in der Literatur eine eher auf größere Perioden und langfristige Wandlungsperspektiven ausgerichtete Forschung. So haben Elmar Rieger und Stephan Leibfried (2004) zur Aufklärung der legitimatorischen Grundlagen der Sozialpolitik den Weg des Vergleichs von Kulturen eingeschlagen. Anknüpfend an Webers systematische Kategorien wie seine Religionssoziologie werden in der Gegenüberstellung des westlichen und des ostasiatischen Weges die unterschiedlichen religiösen Wurzeln zum wesentlichen Grund für die Stärke bzw. Schwäche des sozialpolitischen Impulses – gerade auch angesichts globaler marktwirtschaftlicher Tendenzen – gesehen.

Dieser Ansatz vermag – andere Untersuchungen zielen in eine ähnliche Richtung (Kersbergen 1995; Manow 2008) – große Linien der legitimatorischen Verankerung von Sozialpolitik aufzuklären und auch die nach wie vor wirksamen religiösen Motive oder auch nur implizit religiösen Traditionen sozialpolitischen Engagements aufzudecken. Damit wird eine Tiefenschicht sozialpolitischen Geschehens erfasst, die auch die Gegenwartsgeschichte der Sozialpolitik noch durchdringt. Mit der starken Bindung der kulturellen Verankerung von Sozialpolitik an Religion und Theologie, mit der Verankerung des westlichen Sozialstaatsverständnisses an das Christentum, dass immer auch Impulse der Kritik und Gegnerschaft zu weltlicher Herrschaft transportierte, wird jedoch die oft von aktuellen Problemlagen bestimmte Differenziertheit sozialpolitischen Denkens in der Gegenwart nicht in seiner ganzen Breite fassbar. Zwar spielen auch heute religiöse Traditionen – in neueren sozialpolitischen Reformansätzen, bei führenden Politikern – eine zentrale motivierende Rolle, doch das Feld der diskursiven Prägung von Sozialpolitik kann nicht allein auf diese Traditionen bezogen werden. Die Alltags-Ideengeschichte der Sozialpolitik ist ebenso geprägt von Neufassungen alter religiöser Motive in säkularer Form wie von ideologisch überhöhten ökonomischen Motiven, ideenplanerischen Überlegungen des Politik-Marketings in den Programmabteilungen der Parteizentralen und den Begriffserfindungen und Neukonzeptionen in den der Sozialpolitik nahe stehenden Fachdisziplinen. Diese Prägungen multiplizieren sich dadurch, dass alle genannten

---

<sup>2</sup> Allerdings findet sich auch eine demokratietheoretisch inspirierte Kritik des Sozialstaates in der Tradition von Jürgen Habermas (1992), die einen sozialstaatlichen Paternalismus beklagt und eine demokratisch-prozedurale Neubegründung sozialstaatlicher Politiken einfordert.

<sup>3</sup> In der Europadebatte hat Glynn Morgan (2005) Legitimität und Rechtfertigung gegenübergestellt. Hier ist nur die Rede von einer inneren Differenz in der Rede von Legitimation.

Quellen der Sozialstaatskritik und -rechtfertigung nicht nur im jeweiligen Nationalstaat wirksam sind, sondern durch intensive Prozesse internationalen Austausches auf Sozialpolitiken anderer Staaten einwirken. Die Existenz internationaler Organisationen wie der ILO oder gar supranationaler Einrichtungen wie der EU mit einer eigenen Verbindlichkeit beanspruchenden Sozialpolitik tragen zu Prozessen internationaler Durchdringung von Begriffs- und Wertsystemen bei.

Deshalb ist *neben* der genannten Forschung und *in Verbindung mit ihr* eine *Gegenwartsgeschichte* der Legitimation von Sozialpolitik in vergleichender wie internationaler Perspektive zu entwickeln, die eher auf die kurz- bis mittelfristigen Veränderungen im Legitimationsvokabular und Argumentationen pro und contra Wohlfahrtsstaatlichkeit bzw. einzelner sozialpolitischer Policies zielt. Das bedingt eine weit größere Annäherung an das alltägliche politische Geschehen, die öffentlichen Debatten in Parteien und Medien, das aktuelle Hin und Her sozialpolitischer Reformen. Und es bedeutet die Bewältigung weit größerer Textmengen, da man sich nun nicht mehr an die großen vorbildlichen, paradigmatischen Texte halten kann. Denn Legitimation als Rechtfertigung und Bewertung zu untersuchen, heißt Texte zu analysieren, mögen dies Verschriftlichungen von Reden, Gesprächen, Debatten oder Talk-Shows sein oder von vornherein in Schriftfassung produzierte Texte wie Zeitungsartikel, Gesetze oder wissenschaftliche Fachaufsätze. Will man aktuelle Veränderungen in der Legitimation, verstanden als Wandel der Bewertung von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit, erfassen, erzwingt die schiere Menge an zu berücksichtigenden Texten ein methodisch aufwändigeres Verfahren und einen Wandel in der Analysekonzeption als es in der hermeneutisch-ideengeschichtlichen Tradition üblich war. Die Ausführungen dieses Aufsatzes wollen einige Vorüberlegungen zu einer derartigen Gegenwartsgeschichte der Legitimation von Sozialpolitik vorstellen, um Möglichkeiten und Probleme einer derart auf aktuelle Veränderungen zielenden Legitimationsanalyse zu erkunden.

Im folgenden zweiten Abschnitt wird zu erkunden sein, wie sich Werte und Bewertungen in der Sprache niederschlagen und für Untersuchungszwecke identifiziert werden können. Die weiteren Abschnitte bieten drei verschiedene Möglichkeiten an, wie Legitimationen von Sozialpolitik analysiert werden können. Die Untersuchung von *Karrieren eines Wertbegriffs* innerhalb des sozialpolitischen Diskurses, der in Abschnitt 3 am Beispiel der Termini ‚Teilhabe‘, ‚Teilhaberechte‘, ‚Teilhabegerechtigkeit‘ vorgestellt wird, bildet einen eher traditionellen Weg der Erschließung. Er besitzt den Nachteil des leicht eklektischen Zusammentragens von Befunden aus verschiedenen Diskursfeldern. Eine Gesamtübersicht über die Veränderung der Wertlandschaft kann dieser Ansatz nicht vermitteln. Überblickscharakter besitzt dagegen die Erstellung von *Wertverteilungen* mittels quantitativer Auswertungen. Diese wird in Abschnitt 4 beispielhaft an einem Vergleich sozialpolitischer Debatten in Deutschland und Großbritannien vorgeführt. Über die Beschreibung von Verteilungen von Wertbegriffen geht der Versuch hinaus, Legitimationen in ihrem systemischen Charakter als Gesamtheit von politisch eingesetzten Wertmaßstäben, als *Legitimationssystem*, zu begreifen. Einen derartigen Ansatz stellen wir in Abschnitt 5 unter Nutzung der Vetospieler-Theorie von George Tsebelis vor. Ein zentrales Element dieser Konzeption, die Kohäsion von Wertbegriffen, d.h. das Maß der Einheitlichkeit ihrer Interpretation, soll im Abschnitt 6 gesondert anhand des Solidaritätsbegriffs näher ausgeführt werden.

## **2. Die Sprache des Bewertens**

Rechtfertigung und Legitimation sind häufig verwendete Begrifflichkeiten der Sozialwissenschaften. Bewertung und Beurteilung dagegen nicht. Das verwundert, da das Bewerten und Beurteilen innerhalb des politischen Geschehens und der politischen Kommunikation eine durchaus herausragende Bedeutung einnimmt. Geht man Texte mit politischem Charakter in Medien oder in Parlamentsdebatten durch, wird man finden, dass ein sehr hoher Anteil von Sätzen oder Textpassagen mit der Bewertung von politischem Zustimmen oder politischen Forderungen, Änderungsvorschlägen befasst ist. Umso mehr muss es verwundern, dass das Bewerten und Beurteilen jenseits der politischen Theorie der Urteilskraft keine Bedeutung für eine empirisch verfahrenende politische Wissenschaft gefunden hat. Diese Defizitanzeige muss man jedoch auch in gewissem Maße auf die sprachwissenschaftlichen Untersuchungen erweitern. Auch dort ist bemerkenswert, in welchem Ausmaß Bewertungen im Übergangsfeld zwischen Semantik und Pragmatik bisher nicht in dem wünschenswerten Maße bearbeitet worden sind, obwohl durchaus anerkannt ist, welche hohen evaluativen Charakter einzelne Textbestandteile haben (Weinrich 2007).

Zur Erforschung der Legitimation des Sozialstaates als Rechtfertigung und Kritik bedarf es der Untersuchung sprachlicher Bewertungsweisen. Die folgenden Ausführungen zielen darauf, einige mögliche Wege einer derartigen Wert- und Legitimationsforschung zu erkunden und beispielhaft auch zu begehen. Wie aber lassen sich Bewertungen identifizieren? Keineswegs lassen sich Bewertungsaussagen auf einfachem Wege – z.B. durch das Auftreten eines immer gleichen Markers – auffinden. Was Bewertungen sind und welche sprachlichen Elemente auf den Charakter einer Äußerung als Bewertung hinweisen, muss zunächst unter Rekurs auf die Sprachwissenschaft geklärt werden.

Unterscheidet man mit John Searle (1983: 40) – ohne ansonsten dessen sprachtheoretische Überlegungen übernehmen zu wollen – innerhalb eines Sprechaktes zwischen illokutionärer Rolle und propositionalem Gehalt sowie zwischen Referenz und Prädikation als den zwei Elementen des propositionalen Gehalts, so liegt die Annahme nahe, dass Bewertungen sich allein in der Prädikation finden. Dass man Sätze äußern kann wie „Das System der Rentenversicherung ist nicht gerecht.“, lässt diese Annahme plausibel erscheinen. Sicherlich ist die Prädikation auch das Hauptfeld von Bewertungen, doch diese beschränken sich keineswegs darauf. Bewertungen in direkten Sprechakten<sup>4</sup> lassen sich prinzipiell neben der bewertenden Prädikation (3), die hier nur am Rande behandelt werden soll, auf zwei andere Weisen äußern: Bewertungen können sowohl durch den spezifischen Typus des illokutionären Aktes ausgedrückt werden (1) als auch durch eine bestimmte Fassung der Referenz (2).

(1) Bewertung durch den illokutionären Akt: Gemeinhin unterscheidet man wiederum im Anschluss an John R. Searle fünf Typen von Sprechakten nach der Art ihrer illokutionären Ausrichtung (1982). Den Repräsentativa als Äußerungen über etwas, was der Fall ist (z.B. behaupten), stehen die Kommissiva als Festlegungen des Sprechers auf

---

<sup>4</sup> Als Sonderfall sind indirekte Sprechakte zu berücksichtigen, in denen die Satzbedeutung erkennbar systematisch von der Sprechermeinung abweicht. Auch derart, durch Ironie und Sarkasmus, durch rhetorische Fragen und Metaphorisierung können Bewertungen vorgenommen werden. Probleme ergeben sich allerdings bei der empirischen Identifikation und Codierung. Ist wirklich erkennbar, welcher (eigentliche) Sprechakt durch den indirekten Sprechakt vollzogen werden soll, kann man also den indirekten in einen direkten übersetzen und in welchem Maße kommt es dabei zu Interpretationsspielräumen? Kann man wirklich davon ausgehen, dass das direkte Gegenteil des Gesagten gemeint ist?

ein zukünftiges Verhalten (z.B. versprechen) und die Direktiva als Versuche, den Hörer auf etwas festzulegen (z.B. auffordern), gegenüber. Expressiva bringen einen inneren Zustand des Sprechers zum Ausdruck (z.B. empfinden). Deklarativa dagegen benötigen einen institutionellen Rahmen, um ihre Wirksamkeit als Wege, durch Worte einen bestimmten Weltzustand herzustellen (z.B. jemanden taufen). In dieser Typologie gibt es keinen vorbestimmten Ort für Bewertungen. In bewertenden Äußerungen wie „Ich halte diesen Zustand der Gesundheitspolitik für vollkommen unzureichend, ineffizient und ungerecht“ legt sich der Sprecher zwar auf eine bestimmte Bewertung fest. Anders als in Searles Kommissiva-Kategorie vorgesehen, richtet er sich aber nicht auf ein zukünftiges Verhalten ein und verfolgt auch keine Absicht. Auch in die Kategorie der Expressiva passt eine derartige Äußerung nur begrenzt, handelt es sich doch bei der Bezugnahme auf Effizienz und Gerechtigkeit nicht um eine Referenz auf innere Zustände, auf ein bloß subjektives Befinden. Die vorgetragene Bewertung kann auch anders ausgedrückt werden: „Der Zustand der Gesundheitspolitik ist unzureichend, ineffizient und ungerecht.“ Dann liegt die Einordnung als Repräsentativum nahe, handelt es sich doch um eine schlichte Aussage über einen Weltzustand. Zwar liegt eine Äußerung vor, die sagt, was der Fall ist. Doch diese Welteinschätzung wird nicht von einem Ist regiert, sondern vom Vergleich eines Soll (Effizienz und Gerechtigkeit) mit dem aktuellen Ist-Zustand. Damit liegt aber eine wesentliche Verschiebung gegenüber dem Verständnis von Repräsentativa bei Searle vor. Am ehesten scheint eine Kategorisierung zuzutreffen, die sich bereits bei Austin findet: die Kategorie der Verdiktiva. Austin hatte darunter zum einen Urteile und Verurteilungen amtlicher Art verstanden, dann aber auch nicht-amtliche Beurteilungen, Bewertungen, Einschätzungen dazugezählt (Austin 1975: 88). Mit der Zusammenführung von nichtverbindlichen Bewertungen und verbindlichen Gerichtsurteilen (mit ihrem in Searles Typologie eher deklarativen Charakter) ist aber die Chance für eine genuine Erfassung des ‚bloßen‘ Bewertens verpasst worden.

Deshalb soll hier trotz der vielfachen Bemühungen um Kritik und Weiterentwicklung der Sprechaktklassifikation ein weiterer Versuch unternommen werden, eine neue Kategorie einzuführen, die für die Zwecke der Untersuchung von Legitimationen als Bewertungen eine sinnvolle Abgrenzung erzeugen kann. Nennen wir diesen Typ von Sprechakten *Evaluativa*, Sprechakte, die Bewertungen aussprechen und Werturteile abgeben. Eine entsprechende Typenbezeichnung findet sich bei z.B. Holger Schmitt (Schmitt 2000, Stede 2007). Um die beiden oben genannten Beispielsätze zu erfassen, kann aber wie folgt weiter unterschieden werden: Reflexive Evaluativa, in denen der Sprecher zu erkennen gibt, dass er es ist, der eine Bewertung vornimmt. Reflexiv soll diese Gruppe von Sprechakten heißen, weil sich der Sprecher in die Äußerung mit hinein nimmt, um klar zu machen, dass er es ist, dem die Bewertung zuzuschreiben ist. Die Bewertung hat ihren Ort im Sprecher, auch wenn sie als feste Überzeugung zum Ausdruck gebracht wird, dass die Welt so ‚ist‘, wie der Sprecher sie beurteilt. Einfache Evaluativa dagegen rechnen die Bewertung sprachlich der Welt zu, diese ist so, wie sie bewertet wird. Gerade diese Möglichkeit, im Stile einer Weltaussage Bewertungen auszusprechen, ist die Grundlage der Unabschließbarkeit des Raums der Bewertungen, seiner historisch höchst variablen Gestalt. Ist-Aussagen können so zu Bewertungen werden und Bewertungen zu rein empirischen Faktendarstellungen mutieren. Nur durch Kenntnis des politischen Kontextes und der jeweiligen Auseinandersetzungen ist es im Forschungsprozess möglich, eine gewisse, wie immer unsichere Abgrenzung (für einen bestimmten Akteur, eine bestimmte Policy, eine bestimmte historische Phase und ein bestimmtes Land) vorzunehmen. Deshalb ist es auch nicht möglich, ein halbwegs abgeschlossenes Lexikon der Bewertungsbegrifflichkeiten aufzustellen. Fast jeder

Terminus kann unter bestimmten Umständen als Bewertungsbegriff fungieren. Dennoch gibt es ein Kernwertvokabular, das durch historische Tradierung in den verschiedensten politischen und ideologischen Strömungen weiter getragen wird. Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität gehören sicherlich dazu.

(2) Eine bewertende Fassung der Referenz wird sprachwissenschaftlich als „*Nomination*“ bezeichnet. Das definierende Merkmal liegt dabei in der Ineinssetzung von Wertung und Referenzbezug: Bereits durch die bloße Bezeichnung des Referenzobjektes wird dieses in einen Wertungskontext gestellt.

Bewertung durch die Art der Bezeichnung ist vor allem an Bezeichnungen für *Personengruppen*, soziale Kategorien ausführlich in den Sozialwissenschaften erörtert worden, durchaus oft mit grundlegenden Wandlungen im politischen Sprachgebrauch und in der rechtlichen Bezeichnung von Gruppen als Anspruchsberechtigten bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen. In Bezeichnungen enthaltene Diskriminierungen und Vorprägungen sollten durch Neubezeichnung verdrängt werden, um über eine andere Bezeichnung auch eine andere Einstellung zu diesen Gruppen zu erzeugen bzw. diesen Einstellungswandel auch sprachlich abzustützen. Legitimationsrelevante Nominationsen liegen dagegen dann vor, wenn das politische System, seine tragenden Institutionen und Prinzipien einer von der offiziellen, meist im Verfassungsrecht verankerten Bezeichnung abweichenden Nomination unterzogen werden. Das kann positiv verstärkenden legitimierenden Charakter haben oder zumindest ambivalent sein („unsere Berliner Republik“, „Versorgungsstaat“) oder auch höchst delegitimierenden Charakter besitzen (das „System“, oft auch: „politische Klasse“, in den USA besitzt die Metonymie „Washington“ diese Funktion). Die Verwendung der offiziellen Bezeichnungen selbst hat dabei sicherlich einen relegitimierenden Charakter, wird doch durch die Verwendung der rechtlich vorgesehenen Bezeichnungen zugleich diese Rechtsordnung gestützt. Oft geht man aber über die Verwendung der offiziellen Sprachregelungen hinaus und antwortet mit *expliziten Akten der Relegitimierung*, indem positiv überhöhende Nominationsen eingeführt werden. Die Einführung des Begriffs „Sozialstaat“ kann selbst als Ausdruck einer solchen Relegitimierungsstrategie für das umkämpfte Gebiet der Sozialpolitik als zentralem Feld staatlichen Handelns erscheinen, ein Begriff, der zudem lange Zeit in einem Nominationskonflikt mit „Wohlfahrtsstaat“ als pejorativer Bezeichnung stand. Für politische Auseinandersetzungen bieten Metaphern einen willkommenen Anknüpfungspunkt. Von besonderer Bedeutung in der deutschen Sprache ist zudem die schier unbegrenzte Möglichkeit zur Bildung von Komposita. Aber auch Attributionen (insbesondere Partizipialattributionen) eignen sich zur de- oder relegitimierenden Nomination. Der Zusatz ‚sozial‘ ist eine derartige Attribution, die aber im Laufe der Zeit und der Institutionalisierung des Sozialen im Sozialstaat selbst ihren Wertcharakter in vielen Kontexten abgeschwächt hat. So muss die Werthaltigkeit des Zusatzes ‚sozial‘ in entscheidenden Fällen immer wieder bekräftigt und hervorgehoben werden, paradigmatisch hierfür sind die jüngeren Debatten um die ‚Soziale Marktwirtschaft‘. Von besonderer Bedeutung für die Legitimation des Sozialstaates dürfte sein, ob es in nennenswertem Umfang zu einer *Nominationskonkurrenz* kommt. Ist dies der Fall, kursieren also mindestens zwei werthaltige Bezeichnungen im öffentlichen Raum, kann auf jeden Fall von einer kritischen Legitimationssituation gesprochen werden: Wenn bereits die Bezeichnung einer tragenden sozialstaatlichen Einrichtung oder eines grundlegenden Policy-Prinzips umstritten ist, kann auf grundlegende politische Konflikte und umstrittene Legitimität geschlossen werden.

Einen besonderen Stellenwert erhalten Nominationen, die einen der klassischen Wertbegriffe von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit, Gerechtigkeit oder Solidarität verwenden, um eine Institution, ein Politikinstrument, ein Gesetz zu bezeichnen, also in die Institutions- oder Programmbezeichnung einfließen: Das gilt für das amerikanische Alterssicherungssystem, das als ‚Social Security‘ bekannt ist, in Deutschland für das ‚Solidarsystem‘ der Sozialversicherungen, das auf einer ‚Solidargemeinschaft‘ gründet, für den ‚Solidaritätszuschlag‘ und die ‚Wohlfahrtsverbände‘ und zunehmend für einzelne Gesetze, die durch Nominationen unter Einbeziehung klassischer Wertbegriffe sich ein besseres Aussehen verschaffen („GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz“, „Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz“). Gerade letztere Tradition trägt aber zu einer Abnutzung von Werten bei. Diese werden für Nominationen geradezu verschliffen mit der Folge, dass sich der Wertcharakter eines Wertbegriffs verliert und der Begriff zur bloßen Bezeichnung wird, dessen Wertbezug ‚vergessen‘ wird. So gerade bei der Verwendung von ‚solidarisch‘. Auch Versuche der besonderen Betonung eigener gegenüber fremden Konzepten, die sich der *attributionalen Veredelung* durch Nutzung von Wertadjektiven bedienen, stützen diesen Trend, als Beispiel sei hier aus dem Wahlprogramm 2005 der Grünen die Propagierung der Bürgerversicherung als „solidarische Bürgerversicherung“ genannt.<sup>5</sup>

(3) Bewertung und Prädikation: Bewertungen bedürfen der Wertmaßstäbe. Wertmaßstäbe können in Wertbegriffen ausgedrückt werden. Dabei denkt man zunächst an Wertbegriffe als Nomen. Für die meisten von ihnen lassen sich auch Adjektivformen nachweisen. So könnte man anknüpfend an den Kanon der politischen Wertbegriffe von Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit unter Hinzunahme von Gerechtigkeit, Solidarität und Wohlstand ein (historisch-zeitgebundenes) Lexikon der politischen Wertbegriffe, spezieller auf das Thema der Sozialpolitik gerichtet, ein Lexikon der „wohlfahrtsstaatlichen Grundbegriffe“ (Lessenich 2003) oder eine selbstverständlich orts- und zeitgebundene „Legitimationslexik“ zusammenzustellen. Dieser Weg soll weiter unten durchaus weiter verfolgt und in der Anwendung auf einen Vergleich von Wahlprogrammen beschränkt werden. Doch muss auf die Unabschließbarkeit, die hohe Interpretationsbedürftigkeit und die erhebliche Breite eines solchen sozialpolitischen Wertlexikons hingewiesen werden. Insbesondere die Anzahl der relevant auftretenden Wertbegriffe dürfte in der Regel unterschätzt werden. Zudem hat sich gerade in den letzten Jahren eine erhebliche Dynamik in der Entwicklung des sozialpolitischen Wertvokabulars gezeigt, die auf Diffusionsprozesse aus anderen Politikfeldern und Begriffsinnovationen, die von internationalen Organisationen, Programmkommissionen von Parteien und in verschiedenen Fachwissenschaften vorgenommen worden sind. ‚Nachhaltigkeit‘ ist dafür ebenso ein Beispiel wie das Begriffspaar ‚Inklusion‘/‚Exklusion‘. Hinzu kommt im Deutschen wiederum die Möglichkeit der Kompositabildung, die in hohem Umfange genutzt wird. Das gilt nicht nur für spezifische Policybereiche der Sozialpolitik wie im Beispiel der ‚Barrierefreiheit‘, es gilt für das Selbstverständnis der Sozialpolitik insgesamt, wenn der Zentralbegriff der Gerechtigkeit (insbesondere in seinem tradierten Verständnis als soziale oder Verteilungsgerechtigkeit) kompositorisch pluralisiert wird durch die Einführung von ‚Generationengerechtigkeit‘, ‚Teilhabeerechtigkeit‘, ‚Chancengerechtigkeit‘, ‚Bildungsgerechtigkeit‘, ‚Befähigungsgerechtigkeit‘, ‚Geschlechtergerechtigkeit‘, ‚Familiengerechtigkeit‘ und zum Teil auch deren adjektivischer Form.

---

<sup>5</sup> Dagegen können symbolisierende Bezeichnungen von Reformen wie ‚New Deal‘ oder die Einführung des ‚Generationenvertrages‘ im Zuge ihrer Tradierung als Substitute für explizite Wertbegriffe wie etwa Solidarität fungieren.

Die Konzentration auf dieses Wertvokabular bietet sich an, kann aber vergessen machen, dass es auch andere Formen des sprachlichen Ausdrucks von Bewertungen gibt. Bei der Identifikation von Bewertungen muss also mehr erfasst werden als nur das Auftreten eines evaluierenden Adjektivs oder eines Wertbegriffs als Nomen. Dafür nur ein Beispiel, nehmen wir den Satz: „Der Sozialstaat ist zu teuer.“ So kann zwar die Kostengünstigkeit als Wertmaßstab aus der Verwendung des Wortes „teuer“ erschlossen werden, jedoch ist damit noch nicht der im Satz zum Ausdruck gebrachte Wertanspruch erfasst. Mit dem adverbialen Zusatz „zu“ wird das wertende Adjektiv „teuer“ korrigiert. Im Vergleich entweder zu einer Sollensnorm (Normativitätsnorm) oder einer auf den Durchschnitt bzw. das normalerweise zu Erwartende gerichteten Norm (Normalitätsnorm) wird eine Abweichung vermerkt. In Abgrenzung zum Komparativ und Superlativ spricht Weinrich (2007: 595 und 503-505) von „Exzessivstufe“. Versteht man den Wert Kostengünstigkeit mithin als Auszeichnung des Pols ‚kostengünstig‘ gegenüber dem Pol ‚teuer‘, so führt der normative Korrekturfaktor „zu“ zu einer Markierung auf der zwischen diesen Polen denkbaren Skala: Ein bestimmtes Maß an Kosten ist akzeptabel, gilt als Norm, von der der Sozialstaat gemäß dieser Äußerung aktuell abweicht. Eine ebensolche Funktion kann ein Begriff wie „Gerechtigkeitslücke“ erfüllen, er verweist auf ein Zuwenig an Gerechtigkeit, sieht also ein bestimmtes, nicht näher spezifiziertes Maß an Gerechtigkeit als erforderlich, aber nicht gegeben an. Die Äußerung „Es besteht eine Gerechtigkeitslücke.“ ist daher gleichfalls als Bewertung anzusehen.

Man muss mithin – das zeigt diese exemplarische Behandlung einer Sprachform – bei Bewertungen mindestens zwischen der

- Wertdimension, dem *Wertmaßstab* oder *Wertbegriff*, und der
- Graduierung, der Bestimmung eines Skalenpunktes oder dem *Gradmaß*,

unterscheiden. Dass Letzteres nur durch Kenntnis des Kontextes der Äußerung und bei Unterstellung eines dem Autor dieser Äußerung zuzuschreibenden Wissens rekonstruierbar ist, erschwert die Untersuchung erheblich. Deshalb wird in einem ersten Anlauf oft nur die Untersuchung des verwendeten Wertbegriffs selbst möglich sein.

### **3. Wertbegriffskarrieren: Teilhaberechte und Teilhabegerechtigkeit**

Die Untersuchung von Wertbegriffen ist daher sicherlich eine arge Vergrößerung und Verengung dessen, was zu erfassen wäre, wollte man alle politisch relevanten Bewertungen zum Gegenstand machen. Doch bietet die begriffszentrierte Vorgehensweise beste Anschlussmöglichkeiten an Vorgehensweisen der Begriffs- und Ideengeschichte (vgl. Kaufmann 1970). Um aktuelle Verschiebungen im legitimatorischen Bestand des Sozialstaates aufzuklären, ist deren Beschränkung auf zentrale theoretische Beiträge zu überwinden zugunsten der Einbeziehung des Materials von Gesetzestexten, Parlamentsdebatten und Medienberichten sowie Beiträgen der betreffenden Fachwissenschaften. Derartige Untersuchungen einzelner Begriffe leben von der diachronen Perspektive, sie sind nur als Begriffsgeschichten, hier als Karrieren von Wertbegriffen, vorstellbar. Hier soll anhand der Kategorie Teilhabe ein derartiger Aufstieg eines Wertbegriffs in einigen Grundzügen erzählt werden, um möglichen Ertrag und Grenzen dieser Vorgehensweise vorzuführen.

Nachdem es zunächst einen Aufstieg der Kategorie ‚Teilhaberechte‘ als Markierung einer spezifischen Interpretation von Grundrechten in der Rechtswissenschaft der 1950er Jahre gab, haben sich ‚Teilhabe‘ und das Kompositum ‚Teilhabegerechtigkeit‘ in der politischen Debatte der letzten 15 Jahre als zentrale Zielvorstellungen

sozialpolitischen Handelns durchgesetzt. ‚Teilhaberecht‘ tritt in den 1950er Jahren auf die Bühne in einer klar skeptischen Sicht auf den Sozialstaat. Erst später löst er sich innerhalb der rechtswissenschaftlichen Diskussion aus diesem Einführungskontext, wechselt die politische Seite und wird zur Zentralkategorie einer sozialpolitikfreundlichen Konzeption des sozialen Rechtsstaates. Eine politisch restriktivere Nutzung ergibt sich erst wieder mit dem Auftreten des Begriffs ‚Teilhabegerechtigkeit‘, dessen Karriere sich in den späten 1990er Jahren vollzieht.

Für die Geschichte des Wortfeldes sind Übereinstimmungen und Differenzen zwischen Teilhabe und Teilnahme zentral. ‚Teilhaben‘ wie ‚teilnehmen‘ treten zuerst im Mittelhochdeutschen auf, seit dem 18. Jahrhundert wird ‚Theilhaber‘ auch als Synonym für ‚Compagnon‘ benutzt. Man kann Teil an Gott oder am Reich Gottes haben, später tritt bei Friedrich Schiller auch die Verwendung des Teilhabens an der Regierung auf. Dagegen hat ‚teilnehmen‘ eine stärker emotionale Komponente, da es als ‚Anteil nehmen‘ und Mitleid empfinden interpretiert wird – insbesondere im Übergang von der Klassik zur Romantik um 1800. Die uns heute vertraute Bedeutung aktiver Handlungsbeteiligung tritt erst recht spät auf. Beleuchtet man den ideengeschichtliche Hintergrund der Begriffe, zeigt sich, dass das Bedeutungsspektrum von Teilnahme und Teilhabe im lateinischen ‚participatio‘ vereint ist und auch das griechische ‚methexis‘ sowohl als Teilhabe als auch als Teilnahme übersetzt und verstanden worden ist (Grimm/Grimm 1999, Sp. 353/354). Die Auseinandersetzung zwischen Platon und Aristoteles über die Ding-Idee-Beziehung nutzte den Terminus ‚methexis‘ (eher: Teilnahme, vgl. Schönberger 1998, Sp. 961-969). Volker Gerhardt, der jüngst eine Theorie der Politik vorgelegt hat, die auf den Begriff der Partizipation gründet, interpretiert die Verwendung von ‚methexis‘ und ‚metechein‘ in der „Politik“ des Aristoteles als Kategorie zur Kennzeichnung des Teil und Anteil nehmenden, des an der Ausübung von Ämtern teilnehmenden Bürgers (Gerhardt 2007: 26/27). In den theologischen Schriften von Paulus und Augustinus wird mit ‚participatio‘ sowohl allgemeine Zugehörigkeit als auch die Vorstellung bezeichnet, dass Gott Teilhabe an seinem Wesen schafft und zugleich Erkenntnis durch Teilnahme an seinem Wort ermöglicht. Die noch in der Scholastik zentrale Stellung von ‚participatio‘ verliert sich schließlich im philosophischen Denken der Neuzeit. Erst in den 1960er Jahren wird Partizipation wieder zu einer zentralen Vokabel – nunmehr der Demokratietheorie – und eindeutig verwendet in einem Verständnis als ‚Teilnahme‘ oder ‚Beteiligung‘.

Während die ‚partizipative‘ oder ‚partizipatorische‘ Demokratie in der Politikwissenschaft reüssiert, entfaltet sich relativ zeitgleich der Begriff der ‚Teilhaberechte‘ in der Rechtswissenschaft. Eingeführt wurde dieser Begriff in den juristischen Diskurs durch Ernst Forsthoff in seinem berühmt gewordenen Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1953 „Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates“ (Forsthoff 1976). Schon vorher hatte Forsthoff den Begriff ‚Teilhabe‘ intensiver genutzt. Ebenso wie die damit im engen Zusammenhang stehende Begriffsinnovation der ‚Daseinsvorsorge‘ geht das juristische Verständnis von ‚Teilhabe‘ auf Forsthoffs Schriften aus den 1930er Jahren zurück (Kersten 2005). In der zweiten Auflage von „Der totale Staat“ aus dem Jahre 1934 erhält die „Teilhabschaft an der Ehre und Größe der Nation“ als Komplementärelement zur Gemeinschaft der Arbeit eine herausgehobene Rolle. In der 1938 veröffentlichten Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ tritt ‚Teilhabe‘ gar an die Stelle der Kategorie der Grundrechte. Die zunehmende Abhängigkeit des Menschen in den technisierten Lebensräumen lässt dessen Existenz als gefährdet und risikobehaftet erleben und schafft ein Bedürfnis nach Sicherheit und Daseinsfürsorge durch die politische Gemeinschaft. Kersten (2005: 553) fasst die Grundidee Forsthoffs wie folgt zusammen: „Der Einzelne gibt also lieber

individuelle Freiheit auf, als in einer Gesellschaft zu leben, in der er sein Daseinsrisiko selbst trägt. Er ‚tauscht‘ Freiheit in der Gesellschaft gegen Teilhabe an einer Gemeinschaft, die ihn vom Daseinsrisiko vollkommen entlastet. Insofern lautet denn auch der verfassungspolitische Programmsatz der Monographie durchaus folgerichtig: ‚Die Grundrechte gehören der Geschichte an.‘ An die Stelle der Grundrechte tritt die Teilhabe. Diese ist jedoch nicht als subjektives Recht, sondern institutionell aus der ‚stets gemeinschaftsbezogenen und pflichtgebundenen‘ ‚Rechtsstellung des Volksgenossen‘ zu fassen.“

Unter den ganz anderen Bedingungen des demokratischen Staates der Bundesrepublik Deutschland erwächst aus diesen theoretischen Überlegungen im Jahre 1953 eine Gegenüberstellung von Rechts- und Sozialstaat, wobei die ‚Teilhabe‘ den Kern des Sozialstaates ausmacht: „Sozialrechtliche Gewährleistungen gehen in erster Linie nicht auf Ausgrenzung, sondern auf positive Leistung, nicht auf Freiheit, sondern auf Teilhabe. Freiheit und Teilhabe sind die Kardinalbegriffe, die heute das Verständnis des einzelnen zum Staate bestimmen. Jede von ihnen bezeichnet die Beziehung zu staatlichen Funktionen, die unter sich sehr verschieden, ja gegensätzlich sind. Die durch Ausgrenzung gesicherte Freiheit bezieht sich auf einen Staat, der sich Grenzen setzt, der den einzelnen seiner gesellschaftlichen Situation, wie sie ist, überlässt, einen Staat also, der in dieser Relation der Freiheit den status quo gelten lässt. Die Teilhabe als Recht und Anspruch meint einen leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat, der den einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überlässt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt. Das ist der soziale Staat.“ (Forsthoff 1976: 74/75; vgl. auch Schmitt 1973). Es ist der umverteilende, bürokratische Sozialstaat, der Teilhaberechte schafft. Forsthoff steht dem Sozialstaat der Teilhaberechte kritisch gegenüber, weil diese Rechte keinen normierbaren Umfang besitzen, wesentlich vom Einzelfallbezug abhängen und bei unmittelbarer Geltung dieser Grundrechte zu einem Verwaltungsstaat führen würden, einem Staat, dem das Politische im Sinne Carl Schmitts verloren ginge: Die Schaffung einer Verwaltungsmaschinerie zur Bereitstellung von Gütern bedeutet für Forsthoff nichts anderes als die Auflösung souveräner Staatlichkeit. Diese Position hat Forsthoff auch später beibehalten: „Diese Teilhabe (an Leistungen der Daseinvorsorge, F.N.) verfassungsrechtlich abzusichern muß aber an der gekennzeichneten Logik und Struktur der rechtsstaatlichen Verfassung scheitern“ (Forsthoff 1971: 78).

Auch wenn hier die weitere Begriffsgeschichte nicht im Detail analysiert werden kann, so sind doch zumindest zwei Rezeptionswege dieser Forsthoffschen Innovation zu unterscheiden: Ein Weg führt von der ‚Teilhabe‘ zur ‚Teilnahme‘, zu Beteiligung und Partizipation. Paradigmatisch kann dafür die 1958 entstandene und 1961 als Einleitung zur Studie „Student und Politik“ veröffentlichte Schrift von Jürgen Habermas „Zum Begriff der politischen Beteiligung“ gelten.<sup>6</sup> Die innerjuristische Wirkung der Begriffsbildung bei Forsthoff, so urteilt jedenfalls Hans-Hermann Hartwich in seiner umfassenden Rückschau, lag eher in einer Blockade beteiligungsorientierter Auffassungen, wie sie in der Nachfolge von Hermann Heller und bei Wolfgang Abendroth nahe gelegt wurden: „Teilhabe heißt also nicht etwa Mitbestimmung oder die Emanzipation des einzelnen in der Wirtschaft durch seine nicht nur rechtliche, sondern auch gesellschaftspolitische Stützung als Subjekt des Geschehens. Teilhabe heißt von nun an in der ‚herrschenden‘ Sozialstaatsinterpretation: Recht und Anspruch auf Hilfe durch den Staat“ (Hartwich 1970: 318). Allerdings wird der so eingeschränkte Begriff gegenüber Forsthoffs Verständnis aufgewertet: Die dominierende

---

<sup>6</sup> Jürgen Habermas spricht sowohl von „Teilhaberrechten“ als auch von „Teilnehmerrechten“ (1973: 37).

Entwicklungslinie in der Rechtswissenschaft läßt ‚Teilhabe‘ positiv auf, trennt sie aber von ‚Teilnahme‘. Der seitens der Carl Schmitt-Schule entfaltete Begriff der Teilhaberechte wird von der konkurrierenden Schule um Rudolf Smend (zu den Schulen der Staatsrechtslehre vgl. Günther 2004) aufgegriffen und letztlich umgedeutet zu einer neuen, sozialstaatsfreundlichen Interpretation der Grundrechte als Teilhaberechte. In den 1960er und frühen 1970er Jahren kann sich diese alternative Interpretation der sozialen Rechte als Teilhabe- und Leistungsrechte im Umfeld eines auf Integration von Staat und Gesellschaft zielenden institutionellen Verständnisses der Grundrechte weitgehend durchsetzen. Im Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1972 erreicht ein positiv besetzter Begriff der Teilhaberechte schließlich den offiziellen Status als geltende Grundrechtsinterpretation (BVerfGE 33, 303-358). Teilhabe(recht) wird spätestens damit zur Grundformel eines sozialstaatlichen Grundrechtsverständnisses (vgl. Häberle 1972; Wiegand 1974; Badura 1991). Gegenüber dem tradierten Verständnis der Grundrechte als Freiheits- oder Abwehrrechte bezeichnet ihre Interpretation als Teilhaberechte, dass mit Grundrechten auch „Ansprüche auf Erweiterung der gegebenen Handlungsmöglichkeiten“ verbunden sind (Murswieck 1992: 244). Nicht allein die Abwehr staatlicher Intervention ist danach grundrechtlich verbürgt. In der Aufforderung zur Herstellung der sozialen Voraussetzungen zur Nutzung der Freiheitsrechte reagieren die Grundrechte selbst auf das Auseinanderfallen von abwehrrechtlicher Freiheit und realen Handlungsfreiheiten. Als Teilhaberecht interpretiert gewähren Grundrechte Ansprüche auf jene staatlichen Leistungen oder Interventionen, die erforderlich sind, um an der Nutzung von Freiheitsrechten überhaupt teilhaben zu können.

Auch nachdem sich die sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation etabliert hatte, verstummten die Kritiken nicht. Aus dem Umfeld der Schmitt-Schule wurden die schon bei Forsthoff angeführten Argumente detaillierter ausgeführt. So kritisierte Ernst-Wolfgang Böckenförde, dass Grundrechte als Teilhaberechte unbestimmte Aufträge darstellen und Leistungsansprüche ohne Maßstab für Umfang, Mindesthöhe, Durchschnitt und Maximum gegen den Staat beinhalten, die diesen zwingen, erhebliche finanzielle Mittel zur Grundrechtsumsetzung zu verwenden. Darin bestehe ebenso ein grundlegender Unterschied zu den liberalen Abwehrrechten wie in der fehlenden Unbedingtheit derartiger monetär quantifizierbarer Rechte. Zudem bestehe nicht nur die Gefahr des Verwaltungsstaates, sondern durch die bedeutende Rolle des Verfassungsgerichts in der Grundrechtsauslegung auch die Gefahr einer fortschreitenden Juridifizierung bis hin zum Justizstaat. Das Numerus-clausus-Urteil bilde nur deshalb keinen entscheidenden Schritt in diese Richtung, weil es nur von Zugangsteilhabe zu vorhandenen staatlichen Einrichtungen mit Monopolcharakter spreche (Böckenförde 1991: 155). Auch von Seiten der partizipatorisch ausgerichteten Demokratietheorie erfolgte ein Einspruch gegen das sozialstaatliche Rechtsparadigma – so bei Jürgen Habermas in „Faktizität und Geltung“ – im Namen eines auf Verfahren und Teilnahme setzenden „prozeduralistischen“ Paradigmas der Grundrechtsinterpretation (Habermas 1992).

Trotz dieser Kritik verbreitete sich der Begriff ‚Teilhabe‘ zunehmend im positiven Recht. Gerade in den Sozialgesetzen findet sich diese Vokabel heute an zentralen Stellen der Gesetzestexte.<sup>7</sup> Der Teilhabebegriff erhielt positiv-rechtlich dort Relevanz,

---

<sup>7</sup> So enthält beispielsweise das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz) in § 1 folgende Formulierung: „Ziel dieses Gesetzes ist es, die Benachteiligung von behinderten Menschen zu beseitigen und zu verhindern sowie die gleichberechtigte Teilhabe von behinderten Menschen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Dabei wird besonderen Bedürfnissen Rechnung getragen.“ Auch das für

wo Bedarfe definiert werden mussten, wo sozialpolitische Leistungen nicht in Abhängigkeit von Vorleistungen (Beiträgen) erfolgen, sondern sich auf ein ‚Notwendiges, Erforderliches‘ beziehen. ‚Teilhabe‘ ist so auch eine Vokabel gegen eine Nichtberücksichtigung oder Relativierung von Bedarfen. Statt auf die Interessen von Betroffenen kann man sich mit der Vokabel ‚Teilhabe‘ auch auf eine objektivierbare, aber zugleich durchaus dynamische Bedarfsdefinition berufen. Zugleich gehen die neuen Erkenntnisse der Armut- und Ungleichheitsforschung in diese Formel ein: Statt nur die Ressourcenausstattung zu messen und Schichtvariablen wie Einkommen, Bildung und Beruf zu betrachten, berücksichtigt die Teilhabeformel die Mehrdimensionalität von Lebenslagen. Kinderzahl, Geschlecht, Alter, sozialer Kontakt, Erreichbarkeit von Institutionen und Wohnung sind ebenso zentrale Dimensionen von Ungleichheit wie das Einkommen. Im Teilhabebegriff wird daher nicht auf eine Ressource fokussiert, sondern auf das Ensemble einer sozialen Lage. Teilhabe meint umfassende Einbeziehung in die wesentlichen gesellschaftlichen Vorgänge und Institutionen und sozialpolitische Absicherung dieser Teilhabebedarfe.

Während die juristische Diskussion über den Begriff der Teilhaberechte keine intensive Fortsetzung mehr gefunden hat, brachte die sich in den späten 1990er Jahren immer weiter verzweigende Gerechtigkeitsdebatte in Wissenschaft und Öffentlichkeit auch den Aufstieg des Terminus ‚Teilhabegerechtigkeit‘ mit sich. In programmatischen Debatten der Parteien, insbesondere der GRÜNEN und der SPD, zur Neufassung des Gerechtigkeitsverständnisses erreichte der Begriff erstmals mediale Wirkung. Die im Deutschen sehr geläufige Kompositabildung ermöglicht die Kombination zweier unterschiedlicher semantischer Linien. Die Verbindung hat aber asymmetrischen Charakter, sie verändert das, was man unter Gerechtigkeit verstehen kann, sie bietet vor allem einen Alternativbegriff zum Verständnis von Gerechtigkeit als Verteilungsgerechtigkeit. In dem neuen Kompositum verändert aber auch ‚Teilhabe‘ den Sinn. Der Teilhabebegriff vollzog – parallel zum Aufstieg der Kategorien ‚Identität‘ und ‚Differenz‘ in der politischen Theorie, der Begriffe ‚Inklusion‘ und ‚Exklusion‘ in der Debatte um Multikulturalismus – den Übergang von einem traditionell sozialstaatlichen Denken in Knappheiten in einen Diskurs um Zugehörigkeit. Zur vollen Entfaltung kam diese Tendenz, als sich die wirtschaftliche Lage soweit verschlechtert hatte, dass mit der massenhaften Dauerarbeitslosigkeit auch in der Mittelschicht fehlende gesellschaftliche Integration bzw. Ausgrenzung sichtbar wurde (Bartelheimer 2005; Böhnke 2005). Arbeitsmarktteilhabe wurde zum zentralen Problem – und so besinnt sich die Sozialpolitik darauf, im Begriff der Teilhabe die „(Re-)Kommodifizierung“ zum Zentrum sozialstaatlicher Regelungen zu machen. Die Veränderung im Teilhabebegriff wird sichtbar in der Bestimmung des Umfangs von Teilhabe. Folgt man einer Differenzierung von Iris Marion Young (2000: 53-55) in interne und externe Exklusion, so wird ein Unterschied im Teilhabebegriff, der zwischen Zugangs- und Mitwirkungsteilhabe, sichtbar, der in den öffentlichen Debatten selten exponiert wird. Zugangsteilhabe beseitigt Hürden, die den Zutritt zu einer gesellschaftlichen Arena verunmöglichen. Sie verlangt, dass Zugangsregeln geändert und Zugangsfähigkeiten geschaffen werden, und erreicht damit so etwas wie basale Inklusion. Mitwirkungsteilhabe dagegen beseitigt Hindernisse, die die gleichberechtigte Mitwirkung innerhalb einer gesellschaftlichen Arena nach vollzogenem Zugang

---

die Armutspolitik zentrale Konstrukt des ‚soziokulturellen Minimums‘ wird über den Teilhabebegriff bestimmt. In anderen Gesetzen werden spezifische „Leistungen zur Teilhabe“ definiert, meist Leistungen zur Rehabilitation – so z.B. in der Alterssicherung der Landwirte, vereinzelt auch Darlehen als Hilfen zur Gründung und Erhaltung einer selbständigen Existenz – so im Bundesversorgungsgesetz.

verunmöglichen. Das verlangt mehr. Nunmehr müssen Prozessregeln geändert und Mitwirkungsfähigkeiten gestärkt werden. Die ‚Teilhaberechte‘ der juristischen Debatte zielten genau auf diese Mitwirkungsteilhabe, der neue Teilhabegerechtigkeitsdiskurs aber nur auf Zugangsteilhabe. Zusammen mit dem Begriffspaar ‚Inklusion/Exklusion‘ wird die Semantik der Sozialpolitik von einer graduellen Logik des Mehr oder Weniger in der Mitwirkung an einer gesellschaftlichen Sphäre auf das bloße Entweder/Oder bzw. In/Out des Zugangs und der Zugehörigkeit zu einer Sphäre umgestellt, was zur Folge hat, dass der politische Forderungsraum sich verkleinert. Leisering (2004) ordnet der Teilhabegerechtigkeit daher vor allem die Idee universeller Teilhabe im Rahmen von Grundsicherungs- und Grundeinkommensmodellen zu. Man kann die Reichweite des neuen Teilhabebegriffs auch anhand von gerechtigkeits-theoretischen Überlegungen verständlich machen. Gerechtigkeitskonzeptionen werden gern danach unterschieden, ob sie eine Ausgangsbedingung, einen Prozess oder ein Ergebnis zum Gegenstand haben. Übertragen auf Teilhabegerechtigkeit bedeutet das Folgendes: Bezieht sich Teilhabe auf die Sicherung gerechter Ausgangsbedingungen, dann ist Teilhabe eng mit der Vorstellung von Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit verbunden. Wenn man dagegen versucht, Teilhabe auch ergebnisbezogen zu definieren, wird eine generelle Inklusion in zentrale gesellschaftliche Abläufe und Funktionssysteme erörtert. Teilhabegerechtigkeit meint dann eine den Zugang sichernde Basisinklusion, die auch dann wieder hergestellt wird, wenn die Nutzung von gesellschaftlich zur Verfügung gestellten Chancen durch eigenes Verschulden nicht gelungen ist.<sup>8</sup>

Rainer Forst hat inzwischen versucht, diesen überwiegend defensiven Begriff der Teilhabegerechtigkeit in eine partizipative Perspektive zu überführen, und damit den Weg von der Teilhabe zurück zur Teilnahme zu bahnen. Auch von anderer Seite sind Begriffe in ähnlicher Absicht wie ‚Teilnahme- oder ‚Beteiligungsgerechtigkeit‘ in die Öffentlichkeit eingebracht worden. Forst setzt gegen die primär güter- und empfangenzentrierte Teilhabegerechtigkeit, die auf Ausfallbürgschaften, eine allgemeine Grundsicherung und basale soziale Inklusion zielt, ohne jedoch eine Korrektur der Gesamtverteilung des Reichtums nahe zu legen, auf Teilhabegerechtigkeit als politische und fundamentale Gerechtigkeit, die die Grundstrukturen auch der Ökonomie nicht unbefragt lässt und vollwertige Mitgliedschaft aller durch Stärkung *politischer* Teilhabe als zentraler Dimension von Teilhabe realisieren will (Forst 2007: 284-287).

Problematisch an derartigen Begriffsgeschichten ist das unkontrollierte Miteinander von Elementen aus der hohen politischen Theorie, der Gesetzessprache, der öffentlichen Debatten und Parteiprogrammatiken, der Presstexte und der fachwissenschaftlichen Beiträge. Löst man dagegen derartige Zusammenstellungen des Relevanten aus vielen Diskursfeldern auf, ist man auf eine Analyse der einzelnen Diskurssektoren verwiesen, die bei eventuell nur wenig steigendem Erkenntnisgrad einen erheblich steigenden Arbeitsaufwand angesichts riesiger Textmengen mit sich bringt – eine Aufgabe, die nur zu erbringen ist bei Verbesserungen in der Möglichkeit, geeignete digitale Textkorpora zusammenstellen und teilautomatisch durchsuchen zu können. Der Versuch, über die Begriffsgeschichte in der Tradition beispielsweise der „Geschichtlichen Grundbegriffe“ hinaus, (1) eine Begriffsgeschichte der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit zu entwickeln, die (2) zudem einzelne Policies und Staatlichkeitsfacetten genauer ausleuchten kann (hier also Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit) und (3) öffentliche wie fachwissenschaftliche Debatten gleichermaßen zu erfassen sucht, zwingt zur Bearbeitung einer weit größeren Textmenge, was zunächst auch Informationsverluste

---

<sup>8</sup> Vgl. zur Rolle von Teilhabe und Teilnahme als Grundkategorien zur näheren Ausführung des Bedarfsprinzips in der Sozialhilfe: Leibfried/Hansen/Heisig 1985.

mit sich bringt, wenn quantitative Erhebungs- und Auswertungsverfahren bemüht werden. Ein entscheidender Vorteil der Nutzung von digitalen Textkorpora liegt aber in den Möglichkeiten, das Gesamtspektrum der sozialpolitischen Wertbegrifflichkeit in einem Erhebungs- und Auswertungsgang zu erfassen.

#### 4. Begriffsverteilungen

Die quantitative Erhebung der Wertbegriffe ermöglicht die Erhebung von Verteilungen in Querschnitts- und Längsschnittbetrachtung. Man erfährt auf diese Weise, welche Begriffe überhaupt zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer bestimmten Öffentlichkeit, in einer bestimmten Diskursarena, für Bewertungen der Sozialpolitik in Anspruch genommen werden. Man erfährt, ob ‚Gleichheit‘ noch ein zentraler Bezugspunkt der Legitimation von Sozialpolitik ist oder nicht (für die Printmedienöffentlichkeit in Deutschland nach 2000: eher nicht), ob wirtschaftszentrierte Werte wie ‚Wachstum‘, ‚Wettbewerb‘ und ‚Effizienz‘ in recht hohem Maße auch in der Sozialpolitik zur Legitimation oder Delegitimation eingesetzt werden (eher ja), ob sich neu entwickelte Wertbegrifflichkeiten in der breiten Öffentlichkeit durchsetzen können oder nicht (‚Generationengerechtigkeit‘ und ‚Teilhabe‘ ja, andere Komposita von ‚Gerechtigkeit‘ oder ‚Nachhaltigkeit‘ eher nein). Bei allen diesen Untersuchungen zu Wertverteilungen sind die oben im Abschnitt über die Sprache des Bewertens angeführten Überlegungen und Bedenken zu berücksichtigen: Die Identifikation von Wertungen und Wertbegrifflichkeiten ist eine hochkomplexe Aufgabe. Bei den eigenen Versuchen, die zentralen sozialpolitischen Wertbegrifflichkeiten ausfindig zu machen, wurden bisher jene Termini, die *auch* in stark werthaltiger Form verwendet werden (aber nicht in allen Verwendungsweisen diesen Charakter beibehalten) mit in die Untersuchung einbezogen. Durch dieses Vorgehen werden Begriffe, die in einigen Kontexten lediglich als Objektbeschreibungen fungieren wie ‚Wachstum‘ und ‚Wettbewerb‘, als Wertbegriffe interpretiert. Für die Bundesrepublik Deutschland konnten in einer ersten Untersuchung der sozialpolitischen Diskurse in Printmedien (Köppe/Nullmeier/Wiesner 2007) ‚Wachstum‘, ‚Gerechtigkeit‘, ‚Wettbewerb‘, ‚Freiheit‘, ‚Sicherheit‘, ‚Fortschritt‘ und ‚Solidarität‘ für die Jahre 2001 bis 2005 als sehr häufig auftretende Kategorien zur Rechtfertigung oder Kritik sozialpolitischer Maßnahmen ausfindig gemacht werden. Eine analoge Untersuchung für die britischen Printmedien in den Jahren 2001, 2005 und 2007, wiederum beschränkt auf die sozialpolitisch relevanten Artikel (Guardian, Financial Times), zeigt, dass die auch institutionell oder objektbezogen verwendeten Begriffe ‚security‘, ‚welfare‘ und ‚growth‘ am häufigsten auftreten. Dann folgen ‚need‘,<sup>9</sup> ‚justice‘, ‚rights‘, ‚independence‘, ‚responsibility‘, ‚competition‘, ‚chance‘, ‚choice‘, ‚equality‘, ‚freedom‘, ‚access‘, ‚progress‘ und ‚efficiency‘. Die englische Wertbegrifflichkeit in der Sozialpolitik ist nicht auf wenige extrem häufig zitierte Termini konzentriert wie die deutsche. Mit ‚Wachstum‘, ‚Gerechtigkeit‘ und ‚Sicherheit‘ sind drei Begriffe in einer ähnlich starken Position in beiden Ländern vorhanden, ‚Freiheit‘, ‚Wettbewerb‘ und ‚Fortschritt‘ finden sich in Großbritannien in weniger zentraler Position. Bemerkenswert ist aber die Rolle von ‚welfare‘, ‚need‘ und ‚rights‘ im britischen Diskurs, die keine prominente Rolle im historischen und aktuellen deutschen Diskurs spielen und für die sich auch keine funktionalen Äquivalente finden lassen. Die wiederum im Deutschen politisch wichtige Rechtfertigungsfunktion der

---

<sup>9</sup> Die Verwendung von ‚need‘ als Substantiv und Modalverb erforderte eine aufwändige Durchsicht des Materials bei dem der Datensatz bereinigt wurde und alle nicht substantivischen Verwendungen gelöscht wurden. Die Bereinigung von Bedeutungsvarianten ohne Wertbezug wurde auch bei den englischen Begriffen ‚trust‘ (nur im Medienkorpus), ‚free‘, ‚just(ice)‘ und ‚right‘ vorgenommen.

„Solidarität“ spielt in der britischen Debatte eine absolut untergeordnete Rolle. Der englische sozialpolitische Diskurs ist in seiner öffentlichen Bewertung, das zeigt sich auch ohne weitere ideengeschichtliche Unterfütterung,<sup>10</sup> wertmäßig auf andere Weise verankert. Das zeigt sich auch in der großen Bedeutung von wertbehafteten Termini wie ‚choice‘, ‚chance‘ und ‚access‘.

Um Begriffsverteilungen von sozialpolitisch relevanten Werten weiter in vergleichender Perspektive zu analysieren, kann man auf die Wahlprogramme der Parteien zurückgreifen. In ihnen wird auf eine besonders intensive Art und Weise der Stand der sozialpolitischen Entwicklung bewertet und mit der Forderung nach Reformen verbunden. Jedoch konzentrierte sich die vergleichende Forschung bisher nicht auf einzelne Teilsegmente von Wahlprogrammen.<sup>11</sup> Beschränkt man sich auf den sozialpolitischen Teil der Wahlprogramme sowie die zentralen Abschnitte, in denen das Selbstverständnis einer Partei skizziert wird, lässt sich das sozialpolitische Wertungsvokabular identifizieren, auszählen und miteinander vergleichen.<sup>12</sup>

Tabelle 1: Häufigkeiten der Wertbegriffe (Nomen und zugehörige Adjektive) in bundesdeutschen Wahlprogrammen (geordnet nach der Häufigkeit im Jahre 2005)

Wertbegriffe in bundesdeutschen Wahlprogrammen	1990	1994	1998	2002	2005
Wörter gesamt	79687	115154	97326	111443	83282
Gleichheit	41	78	79	76	64
Gerechtigkeit	17	64	50	56	60

<sup>10</sup> Vgl. zur Grundanlage normativer Theorien des Wohlfahrtsstaates im angelsächsischen Sprachraum: immer noch grundlegend Goodin 1988 (auch: Schmidt/Goodin 1998).

<sup>11</sup> Die besten international vergleichenden Analysen zu Parteiprogrammen sind im Rahmen der Manifesto Research Group und ihrem Nachfolger, dem Comparative Party Manifesto Project von Ian Budge, Hans-Dieter Klingemann u.a. vorgelegt worden (Budge et.al. 2001; Klingemann et.al. 2006). Im Rahmen dieses Forschungszusammenhangs wurde die weltweit größte Sammlung an Parteiprogrammen aufgebaut. Diese wurden nach einem einheitlichen Schema Satz für Satz (genauer Argument für Argument, Sätze wurden in Sinneinheiten, „quasi-sentences“ zerlegt) analysiert und nach einem einheitlichen Schema mit 57 Policy-Kategorien ausgewertet. Der Grundansatz dieses Projektes, alle in Parteiprogrammen auftretenden Issues und Themen zu erheben, führte zu einer Vorrangigkeit der Themenzuordnung. Die 57 Kategorien sind in erster Linie, aber nicht durchgehend, Kategorien der Zuordnung von Aussagen aus Parteiprogrammen zu Politikfeldern und Themen, in zweiter Linie werden negative und positive Stellungnahmen zu einem bestimmten Thema erfasst. Mit diesem Vorgehen ist zwar eine generelle Verortung von Parteien entlang einer Rechts-Links-Achse möglich, nicht jedoch eine nähere Analyse der speziell auf ein Politikfeld, hier die Sozialpolitik, ausgerichteten Programmsätze. Mindestens drei der 57 Kategorien lassen sich als sozialpolitiknah ausweisen (social justice, social services expansion, social services limitation). Für die neuen EU-Mitgliedsstaaten wurde in Klingemann et.al. (2006: 30) eine Sonderauswertung mit einem gerade in der Sozialpolitik ausdifferenzierten Vercodungsschema entwickelt.

<sup>12</sup> Aus Platzgründen wird die Methodik hier nicht im Einzelnen erörtert. Das Vorgehen entspricht grundlegend der Vorgehensweise, die auch für Medienanalysen verwendet wurde (Köppe/Nullmeier/Wiesner 2007). Im Unterschied zum bisherigen Verfahren wurde der sozialpolitische Korpus so durch ein Set sozialpolitischer Begrifflichkeiten zusammengestellt, dass nur die relevanten Absätze und ihr Umfeld (+/- 2 Absätze) in die Analyse einbezogen werden. Wir möchten an dieser Stelle insbesondere Frau Andrea Volkens aus dem Comparative Party Manifesto Project für die Hilfe und Überlassung von digital erfassten Wahlprogrammen danken. Das Comparative Electronic Manifestos Project wird von Paul Pennings and Hans Keman (Vrije Universiteit Amsterdam) geleitet, in Kooperation mit dem WZB Berlin (Andrea Volkens, Hans-Dieter Klingemann), dem Zentralarchiv für empirische Sozialforschung (GESIS, Köln) und der Manifesto Research Group (Leitung: Ian Budge). Das Projekt wird finanziert von Netherlands Organization for Scientific Research (NWO project 480-42-005).

Solidarität	9	32	42	21	37
Chance	15	31	40	39	36
Freiheit	15	11	10	26	30
Verantwortung	5	14	21	29	30
Schutz	21	29	27	32	29
Rechte	25	24	43	25	28
Teilhabe	7	14	17	21	27
Sicherheit	10	13	30	37	25
Wettbewerb	2	27	23	45	25
Selbstbestimmung	13	17	24	19	22
Unabhängigkeit	9	9	17	12	17
Modernität	6	13	18	20	14
Wachstum	6	8	6	17	13
Wohlstand	3	2	4	10	12
Inklusion	1	3	7	19	12
Wahl	11	6	9	19	11
Fortschritt	3	5	4	9	11
Bedarf	7	6	9	11	8
Effizienz	1	6	5	19	7
Leistung	1	6	6	7	5
Nachhaltigkeit	0	6	15	8	4
Vertrauen	1	5	2	4	4
Produktivität	0	4	2	4	4
Flexibilität	0	6	6	11	4
Partizipation	1	1	6	9	3
Effektivität	1	3	5	4	3
Toleranz	1	0	3	2	3
Lebensqualität	1	2	2	3	2

Die deutschen Wahlprogramme der sechs großen Parteien (CDU, CSU, FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS bzw. Linke) sind seit 1994 (die Sondersituation der Wiedervereinigung 1990 erschwert eine Vergleichbarkeit) relativ stabil durch die Werte ‚Gleichheit‘, ‚Gerechtigkeit‘, ‚Solidarität‘, ‚Chancen‘, ‚Verantwortung‘, ‚Freiheit‘, ‚Sicherheit‘ und ‚Schutz‘ gekennzeichnet. Gegenüber der Medienauswertung existieren signifikante Unterschiede. Während die Wirtschaftswerte in den sozialpolitischen Teilen der Wahlprogramme seltener auftreten, wird der in der Medienöffentlichkeit weit abgeschlagene Begriff der ‚Gleichheit‘ häufig bemüht. Man könnte hier von einer sozialpolitischen ‚Linksverschiebung‘ in den Parteidokumenten sprechen. Ebenfalls wird der Begriff der ‚Solidarität‘ häufiger in die Programmatik eingebaut. Im ersten Satz des Wahlprogramms von 2005 charakterisieren z.B. die Grünen ihren Weg als den der „solidarischen Modernisierung und ökologischen Verantwortung“. Das Gegenbild zu einem allzuständigen Staat wird wenig später als „lebendige und solidarische Bürgergesellschaft“ bezeichnet. Aber auch der Staat benötigt Handlungsfähigkeit – und diese ist nur zu sichern durch eine Finanzierung, die dem Prinzip „ökologischer und solidarischer Verantwortung“ folgt.

Auch in den Wahlprogrammen der drei großen britischen Parteien sind die Wirtschaftswerte seltener vertreten. Während ‚Freiheit‘, ‚Sicherheit‘ und ‚Gerechtigkeit‘ eine ähnliche Bedeutung wie in den deutschen Programmen besitzen, fallen ‚Solidarität‘ und ‚Gleichheit‘ fast völlig heraus. Dagegen – und das bestätigt die Ergebnisse der Medienauswertung – sind die Kategorien von ‚need‘, ‚access‘ und ‚choice‘ für die Debatte in Großbritannien hochbedeutsam.

Tabelle 2: Häufigkeiten der Wertbegriffe (Nomen und zugehörige Adjektive) in britischen Wahlprogrammen (geordnet nach der Häufigkeit im Jahre 2005)

Wertbegriffe in den Wahlprogrammen	1987	1992	1997	2001	2005
Wörter gesamt	46848	60880	53172	65228	47244
Choice	9	20	15	18	32
Rights	23	40	39	36	30
Security	20	35	47	27	28
Need	18	23	22	23	28
Justice	17	30	20	41	26
Freedom, Liberty	13	22	17	26	26
Access	3	7	15	26	24
Chance	14	21	15	26	20
Responsibility	20	34	20	36	16
Independence	12	29	23	22	15
Welfare	6	9	18	34	15
Sustainability	2	7	2	10	15
Modernity	4	13	13	16	12
Protection	10	14	10	10	11
Equality	5	9	10	13	10
Flexibility	1	4	7	8	10
Progress	3	5	6	5	7
Trust	0	0	6	8	7
Efficiency	6	17	13	11	6

Growth	5	3	8	14	6
Competition	4	12	12	10	5
Quality of life	3	3	2	5	4
Tolerance	0	1	1	1	3
Participation	2	9	3	4	1
Inclusion	0	4	0	7	1
Effectivity	0	1	2	4	1
Desert	3	2	2	6	0
Productivity	0	1	0	3	0
Self-determination	0	1	2	1	0
Solidarity	0	0	0	0	0

ese Auswertungsform kann aber auch genutzt werden, um die semantischen Unterschiede einerseits zwischen Parteien und andererseits zwischen aufeinander folgenden Wahlen bei derselben Partei zu analysieren. Es fällt auf, dass die Wertbegrifflichkeit bei der Labour Party viel intensiver genutzt wird, viel breiter angelegt ist und sich insbesondere im Vergleich zur liberaldemokratischen und konservativen Partei um die Begriffe ‚choice‘ und ‚security‘ ansiedelt. Im Zeitvergleich fällt bei der Labour Party der Bedeutungszuwachs von ‚choice‘ auf.

Tabelle 3: Häufigkeiten der Wertbegriffe in Wahlprogrammen zu den britischen General Elections 1997, 2001 und 2005 (geordnet nach der Gesamthäufigkeit bei allen drei Parteien 2005)

Wertbegriffe	Conservative Party			Labour Party			Liberal Democrats			Begriffsvarianten
	1997	2001	2005	1997	2001	2005	1997	2001	2005	
Wörter gesamt	21255	13513	7421	17684	30236	23662	14233	21479	16161	
Choice	9	3	7	2	14	22	4	1	3	Choice
Rights	24	2	4	24	28	17	15	6	9	Right(s)
Security	21	1	3	14	22	17	12	4	8	(In-)Security (In-)Secure
Need	3	2	1	10	17	17	9	4	10	Need Needy
Justice	4	1	0	15	35	14	9	5	12	(In-)Justice Fairness Fair Equity
Freedom, Liberty	9	3	5	13	11	8	7	12	13	Liberty Freedom Free
Access	3	0	3	4	17	18	8	9	3	Access
Chance	6	2	1	2	23	14	7	1	5	Chance Opportunity
Responsibility	7	4	1	7	23	10	1	9	5	Responsibility Responsible Accountability Accountable
Independence	8	9	1	6	10	10	9	3	4	(In-)Dependence

										(In-)Dependent
Welfare	5	4	2	8	27	8	5	3	5	Welfare
										Wealth
										Well-being
Sustainability	2	1	0	0	5	6	0	4	9	Sustainability
										Sustainable
Modernity	2	0	1	10	15	9	1	1	2	Modern
Protection	0	1	0	5	7	5	5	2	6	Protection
Equality	2	0	0	2	9	8	6	4	2	(In-)Equality
										(In)Equal
Flexibility	3	0	5	3	5	5	1	3	0	(In-)Flexibility
										(In-)Flexible
Progress	2	0	0	1	5	5	3	0	6	Progress
Trust	0	0	1	0	7	1	6	1	5	Trust
										Trustworthy
Efficiency	2	0	1	7	4	4	4	7	1	(In-)Efficiency
										(In-)Efficient
										(In-)Efficacy
Growth	1	0	0	6	12	4	1	2	2	Growth
										Economic Growth
Competition	6	0	0	5	7	4	1	3	1	Competition
										Competitiveness
										Competitive
Quality of life	0	0	0	1	3	2	1	2	2	Quality of life
Tolerance	0	0	1	1	1	2	0	0	0	Tolerance
										Tolerant
Participation	1	1	0	1	1	1	1	2	0	Participation
										Participate
Inclusion	0	0	0	0	6	1	0	9	0	Inclusion
										Integration
Effectivity	1	0	0	1	4	0	0	0	1	Effectivity
										(In-)Effective
										(In-)Effectiveness
Desert	0	0	0	2	6	0	0	0	0	Desert
										Merit
										Effort
Productivity	0	0	0	0	3	0	0	0	0	Productivity
Self-determination	1	1	0	0	0	0	1	0	0	Self-determination
										Self-determined
										Self-reliance
										Self-reliant
										Autonomy
										Autonomous
Autonomic										
Solidarity	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Solidarity

Der Nutzwert dieser quantitativen Daten ist sicherlich begrenzt. Derartige Übersichten besitzen aber wichtige heuristische Funktionen, um für Sprach- und Legitimationsdifferenzen zu sensibilisieren und auffällige Begriffe in den Fokus zu rücken. Eine detaillierte Auswertung der jeweiligen Passagen ist aber dringend angeraten und bietet erst das Potential für eine vertiefende vergleichende Untersuchung.

## 5. Legitimationssysteme

Man kann die Bewertungen von Sozialpolitik aber auch als geordneten Zusammenhang, als *Legitimationssystem*, begreifen. Die Begriffsverwendung von ‚System‘ soll dabei der gleichen Logik folgen wie im Fall der Untersuchung von ‚Parteien‘ und ‚Parteiensystemen‘. Es wird kein strenger logischer, hierarchischer Ordnungscharakter unterstellt, wenn von System die Rede ist, aber es gilt die Annahme, dass nicht beliebige Kombinationen von Legitimationen auftreten, dass das Auftreten bestimmter Legitimationsfiguren sich aus der Geschichte des Systems und den gegenwärtigen Bedingungen der Koexistenz von Legitimationsfiguren verständlich machen lässt und dass die zur Legitimation eingesetzten Wertbegriffe auch in ihrer wechselseitigen Bezugnahme und Positionierung auf das politische Feld einwirken. Das kann zunächst an den herausgehobenen, besonders häufig verwendeten Begriffen deutlich gemacht werden.

Bestimmte Wertbegriffe besitzen in der öffentlichen Debatte einen derart hohen Stellenwert, dass man neue politische Vorschläge oder ein Lob bzw. eine Kritik gegebener Zustände nicht ohne Beachtung dieser Werte vollziehen kann. Derartige dominante Werte können schlicht nicht ignoriert oder missachtet werden, sie können auch nicht einfach umgangen oder radikal umgewertet werden. Die Proklamation neuer sozialpolitischer Maßnahmen, aber auch die Verteidigung gegebener Konstellationen in der Sozialpolitik muss kompatibel sein mit den im Diskurs dominanten Werten. Daher ist auch eine subtile Arbeit an Begriffen und Begriffsbeziehungen erforderlich, um durch Bedeutungsverschiebungen und Neuarrangements, durch Bekräftigung und Verteidigung von Begriffen Politik zu legitimieren. Gelingt es nicht, die zentralen Wertbegrifflichkeiten so zu verändern und neu zu arrangieren, dass eine Reform, die auf Veränderung zielt, mit ihnen im Einklang steht, wird es große Schwierigkeiten in der politischen Akzeptanzgewinnung geben. Deshalb ist der Wandel der Wertediskurse und der politischen Semantik kein Nebenschauplatz politischen Handelns (Rieger/Leibfried 2004: 41). Damit ist eine Annahme über die Stabilisierungsfunktion von Bewertungen als Legitimationen von Sozialpolitik eingeführt, die als Ausgangspunkt für eine nicht bloß deskriptive Analyse der sozialpolitischen Diskurse genutzt werden kann. Um diese prägende Funktion von Wertbegrifflichkeiten für die Sozialpolitik zu erfassen und Aussagen über deren Stabilität bzw. Instabilität machen zu können, wird auf eine gerade auf Politikstabilität zentrierte Theorie, die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis,<sup>13</sup> zurückgegriffen und auf das Feld der Diskurse übertragen.

Das generelle Schema der Vetospieler-Theorie richtet sich ausschließlich auf die Frage, warum es zu einer Abweichung vom politischen Status Quo in einem Politikfeld kommt (policy change) oder nicht (policy stability). Die individuellen oder kollektiven Akteure, die zustimmen müssen, damit ein Policy-Wandel eintreten kann, nennt Tsebelis Vetospieler (veto players). Politische Systeme können entsprechend danach unterschieden werden, wie viele Vetospieler sie aufweisen. Aber nicht nur die Zahl der Vetospieler entscheidet über die Wahrscheinlichkeit politischer Stabilität. Insgesamt nennt Tsebelis drei Größen, von denen die Politikstabilität abhängt: die besagte *number*

---

<sup>13</sup> George Tsebelis hat die Vetospieler-Theorie erstmals in einem Aufsatz aus dem Jahre 1995 vorgestellt, sie dann für verschiedene Anwendungsfelder institutioneller Analyse erprobt (u.a. 2000) und schließlich in modifizierter Form in einer Monographie zusammengefasst (2002). Trotz berechtigter Kritik an kann der Theorie in ihrer schlanken Grundform ein hohes Potenzial zur Generierung von Fragestellungen und Erklärungsmöglichkeiten attestiert werden.

of veto players, im Weiteren deren *distance* und schließlich deren innere *cohesion*. Je größer die Zahl der Vetospieler, je größer ihre ideologische Distanz und je größer die innere ideologische Einheit im Sinne von Kohäsion bei kollektiven Vetospielern (Organisationen wie Parteien und Verbänden), desto größer ist die Wahrscheinlichkeit politischer Stabilität, oder umgekehrt: desto unwahrscheinlicher wird politischer Wandel – in diesem Politikfeld. Wir nutzen im Folgenden eine analoge Konstruktion, um die Bedeutung von Werten und deren Interpretation in Legitimationsdebatten für die Stabilität oder den Wandel von Sozialpolitik abzuschätzen. Diese diskurstheoretische Adaptation des Vetospieler-Theorems versteht sich nicht als Anwendung oder gar „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ des Ansatzes von George Tsebelis. Es kann und soll nur darum gehen, seine Konzeption als analytische Heuristik für das Feld der Legitimationsdiskurse zu nutzen und den Zusammenhang von Diskurs- und Politikwandel herzustellen.

Die erste Frage für jeden Versuch der Analogiebildung lautet wohl: Wer sind die Vetospieler in Legitimationsdiskursen? Nicht politische Akteure, sondern jene Werte, die aufgrund ihrer Dominanz nicht vermeidbar sind, will man in der Öffentlichkeit für oder gegen einen sozialpolitischen Vorschlag argumentieren; jene Werte also, deren ‚Zustimmung‘, deren Fähigkeit zur Legitimierung, erforderlich ist, um potentiell breitere öffentliche Akzeptanz für einen Vorschlag zu erhalten. Als hegemoniale Werte – als *Vetowerte* – wollen wir deshalb im Folgenden jene Werte bezeichnen, die in öffentlichen Debatten über Sozialpolitik so häufig genannt werden, dass ohne ihre Verwendung die Legitimation eines neuen Politikvorschlages oder die Verteidigung eines alten Zustandes nur schwerlich möglich wird. Wie ist der Zusammenhang zwischen Vetowerten und Policy-Wandel zu konzipieren?

(1) Je höher die *Zahl der Vetowerte*, desto schwieriger ist es, den Status Quo zu ändern. Wenn ein sozialpolitischer Änderungsvorschlag nicht nur mittels eines, zweier oder dreier Werte gerechtfertigt werden muss, sondern der Unterstützung durch eine größere Zahl zentraler Werte bedarf, wird es sehr schwierig, einen Vorschlag zu finden, der dieser Bedingung genügt. Es ist leicht, einen Vorschlag zu verteidigen, wenn er nur dem Maßstab der Gerechtigkeit entsprechen muss. Ist es aber notwendig, dass der Vorschlag zugleich als gerecht, effizient, wachstums- und gleichheitsförderlich, fortschrittlich und freiheitsdienlich erscheinen muss, wird seine Verteidigung weitaus schwieriger zu bewerkstelligen sein. Gelingt es nicht, den Vorschlag mit allen Vetowerten in Einklang zu bringen, können einige von ihnen gegen den Vorschlag mobilisiert werden. Der Vorschlag stößt sogleich auf Kritik, weil er zwar gerecht, aber nicht wachstumsförderlich ist. Wenn viele wichtige Werte berücksichtigt werden müssen, um eine sozialpolitische Reform zu rechtfertigen, zu verteidigen oder anzugreifen, dann ist Policy-Wandel erschwert.<sup>14</sup> Untersuchungen zur Begriffsverteilung von Werten, wie oben vorgestellt, können hier genutzt werden, um die ‚Vetowerte‘ aufspüren zu können.

(2) Die zweite Größe, die in der Tsebelis-Theorie genannt wird, ist die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern. Wendet man dieses Theorem auf die Frage des Verhältnisses zwischen Vetowerten an, kann man folgende Beziehung aufstellen: Je

---

<sup>14</sup> Die Zahl der Vetowerte sinkt jedoch, wenn bestimmte Begriffe als Äquivalent eines anderen Begriffs oder als Teilwert innerhalb eines übergeordneten Wertes begriffen werden. Diese sogenannte „absorption rule“ (Tsebelis 2002: 26f.) ist jedoch nur dann anzuwenden, wenn diese Äquivalenzbeziehungen oder Teil-Ganzes-Beziehungen in der politischen Öffentlichkeit deutlich konsensuell und traditionell unterstellt werden. Solange dies nicht der Fall ist, kann eine leichte Nicht-Äquivalenz immer genutzt werden, um eine Differenz aufzumachen und ein Veto zu ermöglichen.

größer die *Distanz* im Sinne von Inkongruenz zwischen Vetowerten, desto schwieriger ist es, den Status Quo einer Policy zu ändern. Da jeder Vetowert starke legitimatorische Funktion besitzt, lässt eine allgemein vorgenommene Einschätzung von zwei Werten als gegensätzlich und unvereinbar, also eine große Distanz zwischen ihnen, darauf schließen, dass immer schon im anderen Wert ein potentiell Gegenargument zur Verfügung steht. Eine große Distanz der Vetowerte zueinander senkt somit die Chancen des Policy-Wandels. Wie aber lässt sich die Distanz zwischen Vetowerten bestimmen? Die Distanz zwischen zwei Werten ist am höchsten, wenn die Verwendung der Begriffe so erfolgt, dass es erstens keinen Sachverhalt und keine politische Forderung geben kann, für den beide Werte als erfüllt gelten, und zweitens die abstrakten Beziehungen zwischen diesen beiden Begriffen mit Worten wie „Unvereinbarkeit“, „völliger Gegensatz“, „glattes Gegenteil“ oder dergleichen bezeichnet werden. Die Distanz ist entsprechend am geringsten, wenn alle Situationen und politischen Forderungen so bewertet werden, dass beide Werte gleichzeitig als erfüllt gelten, und die abstrakten Beziehungen zwischen diesen beiden Begriffen mit Worten wie „Einheit“, „notwendiger Zusammenhang“, „unmittelbar zusammen gehörend“ oder dergleichen bezeichnet werden. Für die Erzeugung geringer Distanz sind additive Verknüpfungen höchst wichtig. Wird dagegen bewusst eine Opposition verneint, verweist das eher darauf, dass der Distanzgrad zwischen den politischen Akteuren gerade umstritten ist (SPD Wahlprogramm 2005: „Dabei sind wirtschaftliche Prosperität und soziale Gerechtigkeit keine Gegensätze.“). Das Konzept der Distanz ist hier, um möglichst alle Formen der wechselseitigen Bezugnahme von Werten aufeinander zu erfassen, zu reformulieren als *Relationierung* von Wertbegriffen. Um Relationen zwischen Werten zu erfassen, kann sicherlich auf eine Reihe analytischer Differenzierungsversuche aus Logik, Textlinguistik (vgl. Stede 2007: 141) und auch Diskurswissenschaft (Nonhoff 2006) zurückgegriffen werden. Jedoch ist neben mengentheoretisch-logischen Verhältnisbestimmungen wie Teil-Ganzes-Beziehung (ein Wertbegriff fungiert als Oberbegriff für einen anderen) oder Schnittmengen auch an ein ganz eigenes Vokabular der Relationierung zu denken, das zum Beispiel Balancen und Gleichgewichte kennt oder Priorisierungen bzw. Rangbildungen mit oder ohne Kontrastierung der Werte. Je intensiver die Beziehungen zwischen Werten thematisiert werden, desto stärker wird auch die Frage, ob es so etwas wie eine Axiologie der Werte gibt, einen höchsten Wert, eine feste Reihen- und Rangfolge oder ob wir – ganz weberianisch – von dem unauflösbaren Konflikt letzter Werte ausgehen müssen. Eine andere Variante der Relationierung besteht darin, Bedingungsbeziehungen zwischen Werten zu unterstellen: „Freiheit braucht eben auch soziale Sicherheit, Freiheit ohne Gerechtigkeit ist immer nur die Freiheit von Wenigen“ (Wahlprogramm Die Grünen 2005). Noch weiter gehen kausale Verknüpfungen. Diese scheinen zunächst unvereinbar mit dem Status von Werten als Werten zu sein, die auf Sachverhalte beurteilend bezogen werden, aber nicht als Ursache und Wirkung auseinander folgen. Doch ist eine kausale Verknüpfung wie die folgende aus dem SPD-Wahlprogramm 2005 durchaus verständlich. Der Satz „Solidarität macht sicher“ kann so interpretiert werden, dass die Realisierung von Zuständen, die dem Wert der Solidarität genügen, Zustände kausal herbeiführen oder mit sich bringen, die auch gemessen am Wert Sicherheit positiv zu beurteilen sind. Derartige Relationierungen gilt es zu erfassen – gerade die Anfangskapitel von Partei- und Wahlprogrammen sind textliche Höhepunkte der Wertrelationierung – und zu typologisieren, um ein Gesamtbild des Wertehorizonts zu gewinnen mit allen Formen zwischen maximaler Distanz und größter Nähe.

(3) Aber Werte stehen nicht nur in Beziehung zueinander, sie können selbst auch in vielfältiger Weise interpretiert werden. Es dürfte unmittelbar einleuchtend sein, dass sich Gerechtigkeit in sehr unterschiedlicher Weise verstehen lässt. Ein einzelner Wert, der aber einen sehr weiten Interpretationsspielraum zulässt, der in sich pluralisiert ist und der auf ganz verschiedene Arten verstanden werden kann, ist ein wesentlich weniger starker Gegenspieler für einen neuen Vorschlag als ein Wert, der in der politischen Öffentlichkeit in beinahe immer derselben Interpretation auftritt. Bei großer Interpretationsbandbreite lässt sich eher eine Variante finden, die mit dem neuen Vorschlag zur Deckung gebracht werden kann. Bei geringer Interpretationsbandbreite ist diese Möglichkeit versperrt, der Wert ist entweder in der herrschenden Interpretation erfüllt oder nicht. Diese interpretatorische Fixierung ist das analoge Baustück zur Kohäsion in der Vetospieler-Theorie.<sup>15</sup> Unter Kohäsion soll daher im Kontext der Analyse von Diskursen das Maß der Einheitlichkeit der Verwendung bzw. Deutung von Wertbegriffen verstanden werden. Entsprechend ergibt sich folgender Zusammenhang: Je höher die *Kohäsion* der Vetowerte, desto schwieriger ist es, den Policy-Status Quo zu ändern. Denn ist ein Wert nicht oder kaum ausdeutbar, bildet er einen harten Vetospieler, hohe Ausdeutbarkeit macht ihn dagegen zu einem schwachen Gegenspieler. Bei vielen Vetowerten in großer Distanz zueinander, die zudem in sich uniform interpretiert werden, ist demnach die Tendenz zu Policy-Stabilität am größten.

## 6. Begriffsinterpretationen und Wertkohäsion

Die Untersuchung von Wertkohäsion soll hier am Beispiel des Begriffs Solidarität und seines Auftretens in bundesdeutschen sozialpolitischen Mediendebatten beispielhaft vorgestellt werden. Das zentrale methodische Problem besteht hier in der Typologisierung möglicher Interpretationsweisen. Hier sei ein Versuch vorgestellt, der aus theoretischem Vorwissen und im Korpus aufgefundenen Begriffsverwendungen entwickelt wurde:

Eine allgemein gehaltene Definition von Solidarität beschreibt den freiwilligen „wechselseitigen Zusammenhang zwischen den Mitgliedern einer Gruppe von Menschen“ (Bayertz 1998: 11). Egoistisches Handeln ist danach in keinem Fall der Solidarität zuzurechnen. Eine benachbarte Handlungsorientierung scheint dagegen der Altruismus zu sein, bei dem es sich zwar um die Maximierung des Nutzens von Alter geht, aber in völlig einseitiger Bezugnahme von Ego auf Alter. Nur bei Vorliegen von Wechselseitigkeit wird daher von Solidarität gesprochen werden können. In den Medientexten liegen vereinzelt aber auch Verwendungsweisen vor, die unter Solidarität einseitige Handlungsweisen, seien sie altruistisch oder gar egoistisch, verstehen. Die auf Wechselseitigkeit beruhende Solidarität lässt sich in vier Typen unterscheiden (Tabelle 1, grau unterlegte Felder): Die gegenseitige Hilfe kann *direkt* in einem sozialen Netzwerk erfolgen. Die Gruppenmitglieder kennen sich untereinander und kooperieren miteinander. Die Solidarität kann aber auch auf einer *abstrakten* Vergesellschaftung beruhen. Die solidarisch handelnden Mitglieder kennen sich nicht mehr untereinander. Der Austausch erfolgt durch Medien wie Geld und symbolischer Kommunikation, bloße gemeinsame Mitgliedschaft in einer Großorganisation. Auf einer zweiten Achse kann zwischen verschiedenen Grundlagen der Wechselseitigkeit unterschieden werden. Laut Bayertz (1998) erfolgt solidarisches Handeln entweder aufgrund gemeinsamer *Eigenschaften* der Gruppe, d. h. kultureller, ethnischer oder politischer Gemeinsamkeiten bzw. Ähnlichkeiten. Diese Form soll Gemeinschafts-Solidarität

---

<sup>15</sup> Vetowerte sind wie *kollektive* Vetospieler zu analysieren (Tsebelis 2002: 18, 38-63), weil sie von mehreren Akteuren benutzt, definiert und verändert werden.

heißen. Die Gruppe identifiziert sich über relativ unveränderbare persönliche Eigenschaften der Mitglieder. Gemeinschafts-Solidarität beruht auf substantieller Verbundenheit durch „gemeinsame Lebensbedingungen, gemeinsame Überzeugungen, gemeinsame Werte etc.“ (ebd.: 49). Im Gegensatz dazu bezeichnet Kampf-Solidarität die Solidarität einer Gruppe, die für ein gemeinsames *Interesse* politisch aktiv wird und sich damit von anderen Gesellschaftsmitgliedern abgrenzt. Die Solidarität erfolgt über materielle oder symbolische Verbundenheit von Menschen. Sie verfolgen ein gemeinsames Ziel, für das in der politischen Arena gestritten wird. Die Akteure können in ihrer Sozialstruktur dabei sehr heterogen sein.

Daraus ergeben sich vier Typen der Solidarität: Die Gemeinschafts-Solidarität I unter Nachbarn und Freunden, die sich direkt kennen und die Gemeinschafts-Solidarität II größerer abstrakter Netzwerke, die sich nur über gemeinsame Lebensbedingungen identifizieren. Die beiden Typen der Kampf-Solidarität unterscheiden sich ebenfalls durch den Abstraktionsgrad der Solidarität. Kampf-Solidarität I kann sich z. B. in der Unterstützung einer lokalen Bürgerinitiative zeigen, weil sich die InitiatorInnen persönlich bekannt sind. Die abstrakte Solidarität des Klassenkampfes entspricht der Kampf-Solidarität II, deren Mitglieder nur durch das gemeinsame Interesse miteinander verbunden sind, sich aber nicht mehr untereinander kennen. Es sei betont, dass sich Kampf- und Gemeinschafts-Solidarität einander nicht ausschließen und sich sogar wechselseitig verstärken können.

Neben der Wechselseitigkeit ist das bestimmende Element der Solidarität die Freiwilligkeit. Dennoch werden auch Interaktionen, die auf einer wechselseitigen Pflicht beruhen, als Solidarität bezeichnet. Wir können deshalb im Diskurs zwei weitere Typen der Solidarität identifizieren. Die Familiensolidarität ist verpflichtend verankert als Sorgepflicht für Kinder oder Unterhaltspflicht für Familienangehörige. Die Pflicht ergibt sich aus der verwandtschaftlichen Gemeinschaft. Die Familiensolidarität wird unterschiedlich praktiziert, doch herrscht ein impliziter und in bestimmten Hinsichten auch rechtlicher Zwang vor. Im Kontext der Sozialversicherungen wird meist von „Solidargemeinschaft“, die aber auf Versicherungspflicht beruht, mithin (bis auf wenige Ausnahmen) nicht freiwillig ist. Die sehr weitgehende Verrechtlichung der Sozialversicherungen und ihr Charakter als Pflicht- oder Zwangsversicherungen lassen bei Verwendung des Begriffs „Solidarität“ (kritisch dazu: Bayertz 1998: 34-40) an einen eigenen Typus denken. Bezieht sich die Formel „Generationensolidarität“ auf die institutionelle Sicherung eines „Generationenvertrages“ via Sozialversicherungssystem, ist sie diesem letzteren Typus zuzurechnen (Möhle 2001: 158-159).

Tabelle 4: Kohäsion der Solidarität

Wechselseitigkeit	direkter Interaktion		abstrakter Interaktion	
	<i>Pflicht</i>	<i>Freiwilligkeit</i>	<i>Pflicht</i>	<i>Freiwilligkeit</i>
beruht auf <b>Eigenschaften</b>	1 Familiensolidarität  (verwandtschaftliche Sorgepflicht)	2 Gemeinschafts-Solidarität I  (Nachbarschaftshilfe, Freunde)	3 allgemeine Systemsolidarität  (Steuersystem; sozialpolitische Solidargemeinschaft)	4 Gemeinschafts-Solidarität II  (Großgruppen und große Netzwerke)
	5	6	7	8

beruht auf <b>Interessen/ Zielen</b> <sup>16</sup>	–	Kampf- Solidarität I (in Kleingruppen)  (Bürgerinitiative)	–	Kampf- Solidarität II (in Großgruppen)  (Kampf der Arbeiterklasse)
---	---	--	---	---

Eine erste Auswertung deutscher Printmedien in den Jahren 2001 und 2005 zeigt, dass vor allem das Feld 3, die allgemeine Systemsolidarität, unter Bedingungen von Pflichtsystemen mit dem Begriff Solidarität angesprochen wird. Diese Verwendungsweise dominiert bei weitem, gefolgt von der freiwilligen abstrakten Gemeinschaftssolidarität in einer Großgruppe (Feld 4). Noch seltener als die Ausprägungen von Kampf-Solidarität (Feld 6 und 8) sind Bezugnahmen auf Familiensolidarität (Feld 1) und Kleingruppensolidarität im Nahbereich (Feld 2). Und auch der Begriff Generationensolidarität (in welchem Verständnis auch immer) hat sich in den Medien nicht durchgesetzt. Das mediale Verständnis von Solidarität ist also von Pflichtigkeit in öffentlichen Institutionen geprägt, nicht von Hilfeleistungen in Nahgruppen. Aufgrund der starken Betonung der verpflichtenden Systemsolidarität kann auf der Grundlage der bisher vorliegenden Ergebnisse von einem recht hohen Kohäsionsgrad des Begriffs Solidarität gesprochen werden.

Die Verwendung von eher deduktiv gewonnenen Typologien kann mithin helfen, die Schwerpunkte der Verwendung eines Wertbegriffs zu erfassen und auch dessen Kohäsionsgrad zu bestimmen. Jedoch wird mittels Typologie ein aus der Ideen- und Begriffsgeschichte der Solidarität entwickeltes Modell auf die heutigen Diskussionen angewendet. Das kann auch zu Verzerrungen führen, wenn aktuell relevante Interpretationsunterschiede in einem Klassifikationsfeld landen. Die deduktive Vorgehensweise wurde daher immer wieder ergänzt und korrigiert, um eine möglichst textsensible Erfassung von Deutungsvarianten zu gewährleisten. Damit die Untersuchung der Legitimation von Sozialpolitik als eines *Systems* von Legitimationen gelingen kann, sind derartige Kohäsionsuntersuchungen für alle Vetobegriffe durchzuführen.

## 7. Ausblick

Während es an Partialanalysen der Wertbegrifflichkeit und der Legitimation des Sozialstaates nicht fehlt, auch einzelne Begriffe und Wertkonzepte in Vergleichen zwischen zwei oder drei Ländern erörtert worden sind, Vergleiche zwischen Kulturen und Sozialstaatstypen vorliegen, fehlt es bisher noch an einer breit, aber detailliert und gegenwartsbezogen vergleichenden Analyse der Wertbegrifflichkeit von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit ebenso wie an der Untersuchung der politischen Bedeutung des semantisch-legitimatorischen Wandels für die materiale Entwicklung der Sozialpolitik.

Die vorstehenden Überlegungen sollten zum Ausdruck bringen, dass eine Legitimationsanalyse der Sozialpolitik in vergleichender wie historischer Perspektive

---

<sup>16</sup> Die Felder der Tabelle 1 mit gemeinsamen Interessen und verpflichtender Solidarität bleiben leer, weil diese Fälle logisch nicht möglich sind. Interessen und Ziele sind Motive, die nicht zwangsweise von außen erzeugt werden können. Zudem konnten diese Formen auch im empirischen Material nicht entdeckt werden.

nicht nur sinnvoll, sondern auch machbar ist. Quantitative wie qualitative Zugangsweisen können miteinander verbunden werden, um die enormen Anforderungen an derartige Forschungen besser erfüllen zu können. Einige Möglichkeiten und Analyseformen sind vorgestellt worden, deren Weiterentwicklung sicherlich erforderlich ist, um dem Ziel einer wirklich informierten Gegenwartsgeschichte der Sozialstaats- und Sozialpolitiklegitimationen näher zu kommen. Zugleich zeigen die angeführten Versuche, welchen Schwierigkeiten ein derartiges Unternehmen gegenübersteht. Letztlich handelt es sich um ein Vorhaben im Überschneidungsbereich von Ideen- und Begriffsgeschichte und vergleichender Policy-Forschung. Ideen- und Begriffsgeschichte wird dabei als Gegenwartsgeschichte und als angewandte Ideengeschichte betrieben: gerichtet auf ein – zentrales – Politikfeld. Und die vergleichende Policy-Forschung wird nicht von den Staatsausgaben, den institutionellen Merkmalen, dem Grad der sozialpolitischen Versorgung oder den Instrumenten her aufgebaut, sondern von den begrifflichen Figuren, die eine bestimmte Sozialpolitik und eine bestimmte Wohlfahrtsstaatlichkeit tragen. Damit sei nicht einer idealistischen Sozialpolitikanalyse das Wort geredet, sondern nur eine weitere Verbreiterung und Vertiefung der überaus intensiven sozialpolitischen Forschung mit Anschlussmöglichkeiten zur Politische Theorien und Ideengeschichte versucht.

## **Literatur:**

- Austin, John L. 1975: How to do things with words (second edition), Cambridge: Harvard University Press.
- Badura, Peter 1991: Staatsaufgaben und Teilhaberechte als Gegenstand der Verfassungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 32 (49), 20-28.
- Bartelheimer, Peter 2005: Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung, in: SOFI, IAB, ISF, INIFES (Hg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 85-124.
- Bayertz, Kurt 1998: Begriff und Problem der Solidarität. in: Kurt Bayertz (Hg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 11-53.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1991: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Böhnke, Petra 2005: Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 46 (37), 31-37.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998, Oxford: Oxford University Press.
- Forst, Rainer 2007: Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Forsthoff, Ernst 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München: Beck.
- Forsthoff, Ernst 1976: Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973. 2. Aufl., München: Beck.
- Gerhardt, Volker 2007: Partizipation. Das Prinzip der Politik, München: Beck.
- Goodin, Robert E. 1988: Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State, Princeton: Princeton University Press.
- Grimm, Jacob und Wilhelm 1999: Deutsches Wörterbuch, Band 21: T – Treftig, Nachdruck der Ausgabe Leipzig 1935, München: DTV, Sp.353/354.

- Grüne-Wahlprogramm 2005: Eines für alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005, [http://www.gruene.de/cms/default/dokbin/141/141550.wahlprogramm\\_2005.pdf](http://www.gruene.de/cms/default/dokbin/141/141550.wahlprogramm_2005.pdf).
- Günther, Frieder 2004: Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949 – 1970, München: Oldenbourg.
- Häberle, Peter 1972: Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat – Die Numerus-clausus-Entscheidung vom 18.7.1972, in: Die öffentliche Verwaltung, 729-740.
- Habermas, Jürgen 1973: Kultur und Kritik. Verstreute Aufsätze, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hartwich, Hans-Hermann 1970: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1970: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart: Enke.
- Kersbergen, Kees van 1995: Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State, London: Routledge.
- Kersten, Jens 2005: Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, in: Der Staat, 543-569.
- Kildal, Nanna; Kuhnle, Stein (Hg.) 2005: Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience. New York: Routledge.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith L./Budge, Ian/McDonald, Michael D. 2006: Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003, Oxford: Oxford University Press.
- Köppe, Stephan; Nullmeier, Frank; Wiesner, Achim 2007: Legitimationswandel des bundesdeutschen Sozialstaats. Sozialer Fortschritt 56 (9-10), 227-236.
- Leisering, Lutz 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaates. in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld, Steffen Mau (Hg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt/M.: Campus, 29-68.
- Leibfried, Stephan/Hansen, Eckhard/Heisig, Michael 1985: Vom Ende einer bedarfsfundierte Armenpolitik? Anmerkungen zu einem Regime sozialer Grundsicherung und seinen Gefährdungen, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 125-168.
- Lessenich, Stephan (Hg.) 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Manow, Philip 2008: Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsregime, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Möhle, Marion 2001: Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Morgan, Glynn 2005: The Idea of an European Superstate. Public Justification and European Integration, Princeton: Princeton University Press.
- Murswiek, Dietrich 1992: Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg: C.F.Müller, 243-289.
- Nonhoff, Martin 2006: Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt „Soziale Marktwirtschaft“, Bielefeld: transcript.

- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan 2004: Kultur versus Globalisierung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schmidt, Holger 2000: Zur Illokutionsanalyse monologischer Texte, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Schmidtz, David/Goodin, Robert E. 1998: Social Welfare and Individual Responsibility, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, Carl 1973: Nehmen / Teilen / Weiden (1953), in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, 2. Aufl., Berlin: Duncker&Humblot, 489-504.
- Schönberger, Rolf 1998: Teilhabe, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, hrsg. von Joachim Ritter und Karlfried Gründer, Bd. 10: St-T, Basel: Schwabe, Sp. 961-969.
- Searle, John R. 1982: Ausdruck und Bedeutung. Untersuchungen zur Sprechakttheorie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Searle, John R. 1983: Sprechakte. Ein sprachphilosophischer Essay, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- SPD-Wahlprogramm 2005: Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, [http://www.spd.de/040705\\_Wahlmanifest.pdf](http://www.spd.de/040705_Wahlmanifest.pdf).
- Stede, Manfred 2007: Korpusgestützte Textanalyse. Grundzüge der Ebenenorientierten Textlinguistik, Tübingen: Gunter Narr.
- Taylor-Gooby, Peter 2005: Ideas and Welfare State Reform in Western Europe. Basingstoke: Palgrave.
- Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarianism, Multicameralism and Multipartism. *British Journal of Political Science* 25 (3), 289-326.
- Tsebelis, George 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: *Governance* 13 (4), 441-474.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press.
- Weinrich, Harald 2007: Textgrammatik der deutschen Sprache. Unter Mitarbeit von Maria Thurmair, Eva Breindl und Eva-Maria Willkop, 4., revidierte Aufl., Hildesheim, Zürich, New York: Georg Olms Verlag.
- Wiegand, Dietrich 1974: Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 657-663.
- Wildt, Andreas 1995: Solidarität. in: Joachim Ritter, Karlfried Gründer, Gottfried Gabriel (Hg.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Bd. 9 Se-Sp. Basel: Schwabe, 1004-1015.
- Young, Iris Marion 2000: Inclusion and Democracy, Oxford: Oxford University Press.