

STEPHAN LESSENICH

Delegitimation durch Verfahren. Das deutsche Sozialmodell im ›Reformstau‹

1. LEGITIMATION DURCH VERFAHREN: DAS DEUTSCHE SOZIALMODELL UND DIE KULTUR DES ›JA – ABER‹

Lange Jahre galt das ›Modell Deutschland‹ als eine ebenso unwahrscheinliche wie unbestreitbare gesellschaftliche Erfolgsgeschichte. Die ›alte‹ Bundesrepublik stellte, in der Selbst- wie in der Fremdwahrnehmung, über Jahrzehnte hinweg das Musterland wirtschaftlicher Prosperität, politischen Konsenses und sozialen Friedens dar. Das Jahr 1990, das Jubeljahr der Wiedervereinigung der beiden Nachkriegsdeutschlands und in gewisser Weise das Jahr der Erfüllung der gesellschaftshistorischen Mission der ›Bonner Republik‹, markiert zugleich den Beginn einer neuen Gesellschaftserzählung. Der Feuerwerksnebel der Vereinigungsfeierlichkeiten war kaum verraucht, da setzte im In- und Ausland ein öffentlicher Krisendiskurs ein, der in kollektiv-unwiderstehlicher Manier den »Verlust wirtschaftlicher Dynamik, die Erstarrung der Gesellschaft, eine unglaubliche mentale Depression«¹ hierzulande diagnostizierte, ein deutsches Verfallssyndrom, dessen Beginn auf die 1980er Jahre rückdatiert wurde und dessen Symptome – so die bald allseits geteilte Überzeugung – von den politischen Eliten wie von den Bürgerinnen und Bürgern allzu lange ignoriert worden seien. 1997, im verflixten siebten Jahr der deutschen Einheit, avancierte der vielbeschworene ›Reformstau‹ verdientermaßen zum ›Wort des Jahres‹ – und er hätte dies seither alle Jahre wieder werden können, wenn denn die Regularien der den Wettbewerb veranstaltenden ›Gesellschaft für deutsche Sprache‹ eine Wiederwahl zulassen würden.

Die Legitimität der bundesdeutschen Sozialordnung, die durch den seit nunmehr einem Jahrzehnt anhaltenden Diskurs zum ›Stillstandort Deutschland‹ teils implizit in Zweifel gezogen, teils explizit in Abrede gestellt wird, war in den ›glücklichen Zeiten‹ vor 1989/90 keineswegs allein

¹ *Roman Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert. ›Berliner Rede‹ vom 26. April 1997, in: Manfred Bissinger (Hg.), Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs ›Berliner Rede‹ und 33 Antworten, Hamburg 1997, 13–30, 14.

durch die normative Kraft des (im nationalen Diskurs gern als ›Wunder‹ apostrophierten) wirtschaftlichen Erfolgs gedeckt. Die Geltung und soziale Akzeptanz des postfaschistischen Gesellschaftsmodells war vielmehr wesentlich auch einer Institutionenordnung geschuldet, die zur gesellschaftlichen ›Normalisierung‹ einer Kultur der politischen Kooperation und des sozialen Kompromisses beigetragen und es im Ergebnis erlaubt hat, »alle politischen Eliten in einen Prozeß komplexer Interessenvermittlung einzubinden und auch die Bevölkerung im ganzen auf eine durch die Verfassung rechtlich sanktionierte Wertbeziehung zu orientieren«². Das deutsche Sozialmodell der Nachkriegszeit kann als ein institutionelles Arrangement beschrieben werden, das konkurrierende politisch-kulturelle Traditionselemente – marktliberaler und demokratisch-sozialistischer, bürgerlich- wie christlich-reformistischer Provenienz – in sich aufgenommen und integriert hat. *Franz-Xaver Kaufmann* spricht diesbezüglich von einem ordnungspolitischen »Basiskonsens«³, demzufolge wirtschaftliche Effizienz und sozialer Ausgleich der bundesdeutschen Gesellschaft als wechselseitig aufeinander bezogene und gleichgewichtig – unter tätiger Mithilfe staatlicher Instanzen – zu verfolgende Ziele galten. In etwas konkretisierter Weise lassen sich die ›Basisinstitutionen‹ des deutschen Sozialmodells als integrative Kompromissformeln verstehen, die in ihrer ambivalenten Konstruktionslogik den ordnungspolitischen Grundkonsens des ›ja – aber‹, wie er im Begriff der ›Sozialen Marktwirtschaft‹ aufscheint, bereichsspezifisch reproduzieren.⁴ Als institutioneller Kern dieser Gesellschaftsordnung – und wesentlicher identitätsbildender Faktor in der »Legitimitätskonkurrenz«⁵ der Bundesrepublik mit jener anderen deutschen Teilgesellschaft namens DDR – kann *das deutsche Sozialstaatsmodell* gesehen werden. Den kompromisshaften sozialpolitischen Ordnungsideen des *begrenzten* Ausgleichs und der *bedingten* Unterstützung folgend wurde der expandierende »Sozialversicherungs-

² *M. Rainer Lepsius*, Die Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, 63–84, 81. Man könnte diese Geltungskonstellation auch in Begriffen der *output-* bzw. *input-*Legitimation umschreiben; vgl. dazu jetzt *Peter A. Kraus*, Die Begründung demokratischer Politik in Europa: Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf, in: *Leviathan* 32 (2004) 558–567.

³ *Franz-Xaver Kaufmann*, Normative Konflikte in Deutschland: Basiskonsens, Wertewandel und soziale Bewegungen, in: Peter L. Berger (Hg.), *Die Grenzen der Gemeinschaft: Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften*, Gütersloh 1997, 155–197.

⁴ Vgl. dazu ausführlich *Stephan Lessenich*, *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*, Frankfurt/M.-New York 2003, insb. 106–117.

⁵ *Peter Graf Kielmansegg*, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin 2000, 554.

staat«⁶ zu einem zentralen Element der sozialen Integration, politischen Stabilität und ökonomischen Performanz der (west)deutschen Nachkriegsgesellschaft.

All diese segensreichen Wirkeffekte der sozialstaatlichen Institutionenordnung der Bundesrepublik sind aber nicht allein, oder genauer: nicht in einem *statischen* Sinne, den Kompromissform(e)l(n) der Sozialversicherung und der anderen Basisinstitutionen des deutschen Sozialmodells⁷ zuzuschreiben. Von entscheidender Bedeutung in dieser Hinsicht ist vielmehr, dass die grundlegende Ambivalenz, d. h. die zwar formale Bestimmtheit, aber inhaltliche Offenheit der institutionellen Kompromissstruktur der Bundesrepublik – von der ›Sozialpartnerschaft‹ bis zum ›Verbundföderalismus‹ –, eine Quelle permanenter gesellschaftlicher *Dynamik* darstellt (oder jedenfalls in den vergangenen Jahrzehnten dargestellt hat). Die bereichsspezifischen Kompromissbildungen, deren historische Wurzeln zum Teil – wie etwa im Falle der Sozialversicherung – bis in das späte 19. Jahrhundert zurückreichen, bilden in ihrer regulativen Unentschiedenheit und ihrer gesellschaftlichen Implementationsoffenheit eine institutionelle Opportunitätsstruktur für jene Prozesse ›stabilen Wandels‹, die das entwicklungslogische Strukturprinzip des deutschen Sozialmodells darstellen. Die »institutionalisierte Zweideutigkeit«⁸ des deutschen Sozialmodells, sein Charakter als institutionelles Amalgam konkurrierender politisch-kultureller Traditionsbestände, ist der historische Garant für dessen strukturelle Wandlungsfähigkeit gewesen.⁹

Diese Argumentationsfigur eröffnet eine interessante, das Argument weiterführende Parallele zu *Niklas Luhmanns*¹⁰ früher Analyse des ›Verfahrens‹ als eines sozialen Handlungssystems mit konfliktregelnder Funktion. Das (juristische, politische oder administrative) Verfahren verdankt seine soziale Funktionalität Luhmann zufolge dem Umstand, dass die im Verlauf desselben ausgeschiedenen Möglichkeiten – gleichsam als negierte Potenzialität – im Erlebnis- und Erfahrungshaushalt der Verfahrensbe-

⁶ Vgl. *Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hg.)*, Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan-Sonderheft 14, Opladen 1994.

⁷ Vgl. *Stephan Lessenich*, Immobilismus (Anm. 4), 116 (Abb. 4.2).

⁸ So schon *Ralf Dahrendorf*, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, 69.

⁹ Dies ist die leitende These meiner Untersuchung zur Dialektik von Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell; vgl. *Lessenich*, Immobilismus (Anm. 4), z. B. 199–204.

¹⁰ *Niklas Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969; im Folgenden wird nach der 1983 im Suhrkamp-Verlag erschienenen Ausgabe der 3. Auflage von 1978 zitiert.

teiligten erhalten bleiben.¹¹ Das Verfahren als soziale Systembildung folgt dem Mechanismus einer zunächst (im Zuge der Berücksichtigung von alternativen Optionen) gesteigerten und dann doch wieder (auf dem Wege der Entscheidung für eine bestimmte Option) reduzierten Komplexität, die allerdings Möglichkeiten für Veränderung erhält bzw. eröffnet, insofern die negierten Optionen in der Systemstruktur zugelassen und dadurch offen bzw. latent gehalten und Gegenstand zukünftiger Kommunikation – und gegebenenfalls Wiederbelebung – werden können. »Durch Strukturbildung gewinnt das System eine ›offene‹ Identität, die Variationsmöglichkeiten nicht ausschließt, aber sie einschränkt, und besitzt so ein begrenztes Anpassungsvermögen.«¹² Ganz im Sinne eines – allerdings eben veränderungsoffenen – Pfadabhängigkeitsarguments ermöglicht es hier das Verfahren der jeweiligen Gegenwart, »sich selbst aufs Änderbare festzulegen«: »Im Lichte des schon Feststehenden wird das noch Offene interpretiert und weiter eingeeengt.«¹³ Die Verfahrensgeschichte wird zum »Strukturäquivalent«, und Resultat der Strukturbildung ist ein System, »in dem nicht mehr alles möglich ist, was in der Welt sonst möglich wäre.«¹⁴ Das soziale System (oder: die Institution) des Verfahrens öffnet und schließt somit Handlungsoptionen, erzielt Zustimmung für seine kumulativen Akte der Komplexitätserhöhung und -reduktion, lässt – wenn auch »(n)ur durch besondere Kunstgriffe«¹⁵ zu materialisierende – Spielräume für die Wiedereröffnung bereits reduzierter Komplexität und produziert schließlich, was Luhmann ›eigentlich‹ interessiert, im Ergebnis Legitimation im Sinne der Akzeptanz von im Zuge des Verfahrens getroffenen, bindenden Entscheidungen (und deren Übernahme in die eigene Entscheidungsstruktur).

Luhmanns wie immer luzide Überlegungen lassen sich, so das im Weiteren zu verfolgende Argument, mit einigem Gewinn für eine Analyse von Geschichte und Gegenwart des deutschen Sozialmodells nutzbar machen. Dieses erscheint dann als ein makrosoziales Handlungssystem, das *als Prozessstruktur* – d. h. weniger in seinem materialen Gehalt denn durch seine formal-prozedurale Gestalt – Legitimität erlangt hat. Das deutsche Sozialmodell ist ein komplexes, historisch gewachsenes Arrangement institutionalisierter politischer Kooperation und gesellschaftlicher Kompromisse, das über die in seine Institutionen eingegangenen Kompromissbildungen und über die in diese Kompromissstrukturen ein-

¹¹ Vgl. ebd., 38–53.

¹² Ebd., 42.

¹³ Ebd., 44.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd., 45.

gelassene Anpassungselastizität soziale Akzeptanz und Geltung gewinnt. Der ›typisch deutsche‹ Mechanismus¹⁶ der politischen Konfliktregelung durch ›Aufhebung‹ von alternativen gesellschaftspolitischen Gestaltungsoptionen in institutionelle – z. B. sozialstaatliche – Strukturbildungen führt zu einem makrosozialen Arrangement, das gerade durch seine ›offene Identität‹ (*Niklas Luhmann*) zugleich Stabilität zu vermitteln *und* Wandel zu prozessieren vermag. In dieser Prozesskonstellation *stabilen Wandels*, in seinem »dynamischen(n) Stabilitätswert«¹⁷, findet das deutsche Sozialmodell seine primäre Legitimationsquelle.

Aus dieser Perspektive gerät nun aber die gesellschaftspolitische Relevanz der ›Reformstau‹-Rhetorik besser in den Blick. Stellt die mit seiner offenen Identität verbundene (ja: ihr zu verdankende) strukturelle Anpassungsfähigkeit des deutschen Sozialmodells dessen wichtigste Waffe im Kampf um gesellschaftliche Anerkennung dar, so wird die legitimationszersetzende Wirkung des seit nunmehr einem Jahrzehnt anhaltenden Stillstandsdiskurses unmittelbar einsichtig. Die Behauptung der Wandlungsunfähigkeit, die Unterstellung eines ›strukturellen Immobilismus‹ des deutschen Sozialmodells, beraubt dieses auf fundamentale Weise seiner Legitimationskraft. Die politische Infragestellung der tradierten Kultur des ›ja – aber‹ und die zunehmend beliebte Enttarnung der Prozessstrukturen von Kooperation und Kompromiss als Wurzeln allen Übels entziehen dem deutschen Modell das Fundament sozialer Akzeptanz. Die ironische Pointe dieser Geschichte ist, dass das Immobilismus-Verdikt erkennbar *kontrafaktisch* Geltung beansprucht. Denn im Windschatten des ›Reformstau‹-Diskurses finden sehr wohl weitreichende Restrukturierungen des deutschen Sozialmodells und seiner Basisinstitutionen – beispielsweise, wie hier kurz zu illustrieren sein wird, der Sozialversicherung – statt, die sich gerade deren wortreich bestrittene strukturelle Anpassungselastizität zunutze zu machen wissen.

¹⁶ Zur Übertragung des Arguments auf den weiteren Kontext eines ›kontinentaleuropäischen‹ Sozialmodells vgl. *Stephan Lessenich*, ›Frozen Landscapes‹ Revisited: Path Creation in the European Social Model, in: *Social Policy & Society* 4 (2005) (i. E.).

¹⁷ *Helmut Schelsky*, Über die Stabilität von Institutionen, besonders Verfassungen. Kulturanthropologische Gedanken zu einem rechtssoziologischen Thema, in: ders., *Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze*, Düsseldorf-Köln 1965, 33–55, 45.

2. DIE SOZIALVERSICHERUNG ALS KOMPROMISSINSTITUTION: ENTSTEHUNGSKONTEXT, GESTALTUNGSPRINZIPIEN UND ENTWICKLUNGSPFAD

Der im ausgehenden 19. Jahrhundert eingeleitete Prozess der Institutionalisierung der Sozialversicherung(en) hat nicht nur der deutschen Sozialpolitik eine internationale Vorreiterrolle eingebracht, sondern auch die Art und Weise der politischen Ordnung sozialer Ausgleichs- und Unterstützungsbeziehungen im deutschen Sozialstaat bis in die jüngste Vergangenheit hinein maßgeblich beeinflusst.¹⁸ Die sozialversicherungsförmige Bearbeitung der als Arbeiterfrage definierten ›sozialen Frage‹ nahm institutionelle Traditionen gesellschaftlicher Selbsthilfe nach Art des gewerkschaftlichen bzw. genossenschaftlichen Hilfskassenwesens auf und knüpfte konzeptionell an bereits verbreitete privatrechtliche Formen der Versicherung auf Gegenseitigkeit an. Das qualitativ Neuartige an der staatlichen Sozialreform der 1880er Jahre war somit nicht im Versicherungsprinzip selbst zu sehen, sondern in der spezifischen Rechtsform einer reichseinheitlichen, öffentlich-rechtlichen Zwangseinrichtung. Für die politischen Entscheidungsträger der Zeit, namentlich für *Bismarck*, war diese spezifische Form der Ausgestaltung der Arbeitersozialpolitik von eminenter staatspolitischer Bedeutung – und dies nicht nur (und nicht einmal vorrangig) im wohlbekannten Sinne des der Arbeiterbewegung dargebotenen ›Zuckerbrots‹, das die ›Peitsche‹ des Sozialistengesetzes versüßen sollte. Vielmehr stellte das Sozialversicherungssystem eine tragende Säule jener Politik der ›inneren Reichsgründung‹ dar, die von *Florian Tennstedt* auf überzeugende Weise als gesellschaftspolitisches Motivationssyndrom staatlichen Handelns nach 1870/71 beschrieben worden ist.¹⁹ Die »Verreichlichung«²⁰ der Sozialpolitik qua Arbeitersozialversicherung richtete sich dabei – neben und vor der Sozialdemokratie – gegen eine Vielzahl innerer und äußerer ›Reichsfeinde‹: gegen die Bedrohung der politischen Legitimität der neuen Staatsordnung durch das katholische Vereinswesen bzw. durch den politischen Ultramontanismus der »schwarzen Internationale« und ihren »Sozial-Papst«²¹; gegen die Gesellschaftsprogrammatik des Liberalismus, dessen konjunktur- und strukturpolitische *laissez faire*-Ideologie aus Sicht der konservativ-auto-

¹⁸ Vgl. zum Folgenden *Lessenich*, *Immobilismus* (Anm. 4), 143–157.

¹⁹ Vgl. *Florian Tennstedt*, *Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871–1881*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 43 (1997) 88–101.

²⁰ Ebd., 95.

²¹ Ebd., 90.

ritären Eliten spätestens im Zuge der Gründerkrise delegitimiert worden war; gegen die ökonomische Rückständigkeit des Deutschen Reichs gegenüber konkurrierenden Nationalökonomien – insbesondere gegenüber England –, welche die Rationalisierung der sozialen Sicherung als notwendigen Akt der Unternehmensförderung und der ›Modernisierung der Volkswirtschaft‹ erschienen ließ; schließlich gegen den Partikularismus der mit der Reichsgründung (jedenfalls teilweise) zwangsvereinten deutschen Einzelstaaten, in dessen Lichte die Sozialversicherung der neuen Zentralgewalt als willkommenes Instrument erschien, um der territorialen Zergliederung des Staatswesens die korporative Durchgliederung der Gesellschaft entgegenzusetzen.²²

Diese historisch-politische Gemengelage, die Vielzahl der (positiv oder negativ bestimmten) staatspolitischen Interessen an der Sozialversicherung, ließen diese zu einer prototypischen Kompromissinstitution des deutschen Sozialmodells werden. Waren ihre reichseinheitliche, öffentlich-rechtliche Form und ihre Zwangsverfassung Elemente eines anti-liberalen (und zugleich antisozialistischen) ›Zentralismus‹, so konnten die insbesondere von Seiten der Zentrumspartei verfochtenen Prinzipien der Selbstverwaltung und der Beitragsfinanzierung – die den öffentlichen Finanzierungsanteil auf einen bloßen Staatszuschuss schrumpfen ließ – als »gesellschaftliches‹ Korrelat zum Zwang«²³ gelten, während das zunächst recht karge Niveau des durch die Versicherungen gewährten Lohnersatzes wiederum als liberales Einsprengsel der Programmatik interpretiert werden mag. Was der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung als institutioneller Kern des *Bismarckian welfare state* gilt, entsprach im Ergebnis – als sozialpolitische Kompromisslösung – den persönlichen Vorstellungen Bismarcks zwar nur sehr bedingt. Gleichwohl gewann mit der Arbeitersozialversicherung der neue Staat, ganz im Sinne seines Kanzlers, gesellschaftsgestaltende Kraft, etablierte sich das Reich als politisch-administrativer »Organisator der sich kreuzenden gesellschaftlichen Elemente«²⁴, Akteure und Interessen – und verschaffte sich damit soziale Akzeptanz und Legitimität. Strukturähnliches lässt sich für die weitere Geschichte Deutschlands, über all ihre Gesellschaftskrisen

²² Vgl. hierzu *Werner Abelsbauser*, Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: ders. (Hg.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft*, Stuttgart 1987, 147–170.

²³ *Michael Stolleis*, Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung, in: Hans F. Zacher (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Berlin 1979, 387–411, 406.

²⁴ *Bernd Faulenbach*, Ideologie des deutschen Weges. Die deutsche Geschichte in der Historiographie zwischen Kaiserreich und Nationalsozialismus, München 1980, 238.

und Systembrüche hinweg, behaupten: Ob in der Weimarer Republik oder im Nationalsozialismus, in der Bundesrepublik oder auch in der DDR – stets eröffneten Sozialpolitik und Sozialreform »eine Chance zur innenpolitischen Fundamentierung des neuen Staates«²⁵, und stets war es das System der Sozialversicherung, das in der Ausdehnung seiner Programme bei gleichzeitiger Kontinuität seiner Strukturelemente die sozialpolitische Identität des deutschen Sozialmodells maßgeblich zu bestimmen wusste.

Die Institution der Sozialversicherung ist nicht nur genealogisch, sondern auch in ihrer Struktur und Funktionsweise eine Kompromissveranstaltung: eine – man ist versucht zu sagen: intelligente – Kombination von individueller Vorsorge und kollektiver Versorgung, subjektiven Kalkülen und sozialen Beziehungen, »Interesse« und »Moral«. Als politische Technologie der gesellschaftlichen Bearbeitung typischer Risikolagen von Arbeitnehmern vereint sie – in historisch und systemspezifisch je unterschiedlich gearteter Mischung – Elemente der Äquivalenz, der Reziprozität und der Solidarität.²⁶ Die Sozialversicherung ist gleichursprünglich ein Instrument individueller Einkommenssicherung in der Zukunft wie ein System kollektiven Schadensausgleichs in der Gegenwart. Auf der einen Seite versichert jedes Mitglied sich selbst als individuellen Träger von Lebensrisiken; als solcher zahlt es Beiträge und erwirbt dadurch Ansprüche auf (im Prinzip) beitragsäquivalente Leistungen bei späterem Eintritt des Versicherungsfalls. Auf der anderen Seite beruht das System auf kollektivem *risk-pooling* innerhalb einer Gefahrengemeinschaft: Als (im Prinzip) gleichermaßen Gefährdete versichern sich die Mitglieder untereinander ihrer gegenseitigen Unterstützung im je aktuellen Bedarfsfall. Zusätzlich wird das Prinzip wechselseitiger Hilfe solidarisch aufgeladen, indem das Versicherungssystem über den reinen Schadensausgleich hinaus Elemente der Umverteilung vorsieht, und zwar sowohl *ex ante* (zwischen »guten« und »schlechten« Risiken) wie *ex post* (zwischen »armen« und »reichen« Versicherten).

Die Geschichte des deutschen Sozialversicherungsstaates der Nachkriegszeit lässt sich bis in die 1980er Jahre hinein als eine Geschichte der poli-

²⁵ Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980, 285; vgl. auch ders. (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998.

²⁶ Vgl. zum Folgenden Sigrid Leitner/Stephan Lessenich, Assessing Welfare State Change: The German Social Insurance State between Reciprocity and Solidarity, in: Journal of Public Policy 23 (2003) 325–347, 330–333; Lessenich, »Frozen Landscapes« (Anm. 16); ders., Immobilismus (Anm. 4), 211–218.

tischen Bekräftigung und des versicherungstechnischen Ausbaus des Solidaritätsprinzips rekonstruieren. Auch in diesem Sinne kann (wenn man zur Personalisierung historischen Geschehens neigt: Adenauers) ›Große Rentenreform‹ von 1957 als eine langfristig wirksame »Richtungsentcheidung der deutschen Sozialpolitik«²⁷ gedeutet werden: Mit ihr wurde die deutsche Sozialversicherung (immer) stärker *Sozialversicherung*. Auf ihre Weise bediente die 1957er Reform zwar zunächst alle drei zuvor genannten sozialversicherungspolitischen Motive. Sie führte nach der nationalsozialistischen Zweckentfremdung der Sozialversicherungshaushalte zur Wiederherstellung der beitragsfinanzierten und ständisch gegliederten Alterssicherung und betonte ihre Ausgestaltung als relative Statussicherung. Durch die (schrittweise) Einführung des Umlageverfahrens brachte sie zudem Beitragszahler und Leistungsempfänger in einen (zeitversetzten) wechselseitigen Unterstützungszusammenhang, der uns heute als ›Generationenvertrag‹ geläufig ist. Vor allen Dingen aber sorgte sie für eine Verbesserung der sozialen Lage der Rentnerinnen und Rentner, die sozialgeschichtlich als nachgerade revolutionär bezeichnet werden kann. Zum einen wurde unter dem Schlagwort der ›Lebensstandardsicherung‹ das in der Erwerbsarbeit erreichte Einkommensniveau der Versicherten über das Ende des Arbeitnehmerstatus‹ hinaus in die Phase des Ruhestands hinein verlängert. Die gesetzliche Altersrente ist seither kein ›Zubrot‹ zu anderweitigen Alterseinkünften mehr; Altersarmut, bis dahin soziale Normalität, wurde zunehmend zu einem Randphänomen. Dazu trug maßgeblich auch die zweite institutionelle Neuerung, die Dynamisierung der Sozialrenten im Sinne von ›Produktivitätsrenten‹, bei: Auch in der Nacherwerbsphase sollten die Versicherten nunmehr an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben, weswegen die in der jeweiligen Periode erzielte Zuwachsrate der Arbeitnehmereinkommen in die Rentenberechnung einbezogen wurde.

Die damit eingeleitete Entwicklung des bundesdeutschen Sozialstaates zu einem umfassenden, »quasi-universalistische(n) Arrangement«²⁸ sozialversicherungsförmiger Sicherungsinstitutionen kann und soll hier nicht weiter in den Blick genommen werden. Vielmehr soll vor dem Hintergrund der damit benannten, expansiven und solidaritätsbetonenden Dy-

²⁷ Werner *Abelsbauser*, Erhard oder Bismarck? Die Richtungsentscheidung der deutschen Sozialpolitik am Beispiel der Reform der Sozialversicherung in den Fünfziger Jahren, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996) 376–392.

²⁸ *Lutz Leisering*, Kontinuitätssemantiken: Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt/M.-New York 2000, 91–114, 100.

namik des Nachkriegssozialstaats der Blick auf jene Gezeitenwende desselben gerichtet werden, die in den 1990er Jahren eingesetzt hat. Spätestens mit der Ausdehnung der institutionellen Struktur des deutschen Sozialversicherungsstaats auf die neuen Bundesländer sowie endgültig mit der Ergänzung des Systems um eine ›fünfte Säule‹ – die als neuerliche ›Richtungsentscheidung‹ (*Werner Abels hauser*) des deutschen Sozialstaats gelesen werden kann – hat eine systematische Umgestaltung der Kompromissinstitution Sozialversicherung eingesetzt, deren Bedeutung, so das im Weiteren zu vertretende Argument, ebenso weitreichend wie uneingestanden ist.

3. VERSCHIEBUNGEN IM SOZIALVERSICHERUNGSKOMPROMISS: AUF DEM WEG ZUM GRUNDSICHERUNGSSTAAT

Die Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung zur Mitte des ›Vereinigungsjahrzehnts‹ musste den sozialpolitisch kundigen Beobachter verwundern – und doch auch wieder nicht.²⁹ Auf der einen Seite erschien die späte Erweiterung des deutschen Sozialversicherungssystems – die Errichtung der Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik lag bereits mehr als zwei Generationen zurück – grundsätzlich als ein Anachronismus zu einer Zeit, die ansonsten (nicht nur hierzulande, sondern international) durch eine Tendenz zum Abbau sozialpolitischer Leistungsverbürgungen gekennzeichnet war. In einer anderen Hinsicht aber schien dieser Prozess sehr viel weniger erstaunlich und überraschend zu sein, bestätigte doch der deutsche Sozialstaat mit seinem Rückgriff auf das altehrwürdige Sozialversicherungsprinzip zwecks Bearbeitung eines ›neuen‹ sozialen Problems offenbar alle sozialwissenschaftlichen Stabilitäts- und Kontinuitätsthesen: In der deutschen Sozialpolitik blieb alles beim Alten, allerdings auf höherem Niveau. Erschien das deutsche Sozialversicherungsregime nach der Wiedervereinigung allein schon durch die detailgetreue Replikation seines Institutionenbestandes in Ostdeutschland gestärkt, so spiegelte die Einführung der Pflegeversicherung erneut – zumindest auf den ersten Blick – sozialpolitische Traditionsverbundenheit und wurde geradezu als »ein Lehrstück über die ›Pfadgebundenheit‹ der Wohlfahrtsstaatsentwicklung«³⁰ gehan-

²⁹ Vgl. zum Folgenden *Lessenich*, *Immobilismus* (Anm. 4), 211–248.

³⁰ *Ulrike Götting/Karl Hinrichs*, Probleme der politischen Kompromißbildung bei der gesetzlichen Absicherung des Pflegefallrisikos – Eine vorläufige Bilanz, in: *Politische Vierteljahresschrift* 34 (1993) 47–71, 69.

delt. Noch nach über einem Jahrhundert, so die (fast) einhellige Meinung der Experten, blieb sich der deutsche Sozialstaat als Sozialversicherungstaat treu.

Ein zweiter, genauerer Blick auf die Pflegeversicherung zeigt freilich, welche grundlegende institutionelle Innovationen diese mit sich gebracht hat – und welche weitreichenden institutionenpolitischen Diffusionseffekte diese wiederum in der Folgezeit nach sich gezogen haben. Die Pflegeversicherung kann als ein zwar nicht unmittelbar sichtbar und spürbarer, dafür aber in seiner »Pilotfunktion«³¹ sozial- und gesellschaftspolitisch umso folgenreicherer Akt der Verschiebung der sozial(versicherungs)staatlichen Kompromissstrukturen in der Bundesrepublik gedeutet werden – weg von der kollektiv-solidarischen Versorgung und hin zur individuell-eigenverantwortlichen Vorsorge. Als Katalysator dieser Verschiebung stellt die Pflegeversicherung in der Tat ein – allerdings kontraintuitives – ›Lehrstück über die ›Pfadgebundenheit‹ der Wohlfahrtsstaatsentwicklung‹ (*Ulrike Götting/Karl Hinrichs*) dar, und zugleich auch ein Lehrstück über den ›Reformstau‹ im deutschen Sozialstaat der ›Berliner Republik‹.

Die ›technischen‹ Veränderungen, welche die Pflegeversicherung mit sich brachte und in den regulativen Haushalt des Sozialversicherungssystems einspeiste, seien an dieser Stelle nur kurz in Erinnerung gerufen. Auf der *Beitragsseite* war dies zum einen das so genannte Budgetprinzip, durch welches ein vorab festgelegter, ›politischer‹ Beitragssatz in den Rang der unabhängigen Variablen der Systemgestaltung erhoben wurde. Mit der gesetzlichen Fixierung der Beitragshöhe erhielt die Pflegeversicherung ein festes Budget, mit dem es hauszuhalten und an das es – im Sinne einer ›einnahmenorientierten Ausgabenpolitik‹ – die sozialpolitisch zu berücksichtigenden gesellschaftlichen Bedarfe anzupassen galt. Zum anderen sah die Pflegeversicherung, auf dem recht verschlungenen Wege der Streichung eines regelmäßig auf einen Wochentag fallenden Feiertages, die relative Entlastung der Arbeitgeberseite von den Kosten der Reform vor; während damit formal an der paritätischen Finanzierungspraxis festgehalten wurde, hatten faktisch die Versicherten die Hauptlast der Neuregelung zu tragen. Auf der *Leistungsseite* führte das zuvor erwähnte Prinzip der Budgetierung zu quasi-natürlichen Anspruchsbegrenzungen. Zwar folgt die Leis-

³¹ So schon früh – und äußerst hellsichtig – *Margarete Landenberger*, Pflegeversicherung als Vorbote eines anderen Sozialstaates, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 40 (1994) 314–342, 327; vgl. *dies.*, Pflegeversicherung – Modell für sozialstaatlichen Wandel, in: *Gegenwartskunde* 45 (1995) 19–31; ähnlich *Adalbert Evers*, Die Pflegeversicherung. Ein mixtum compositum im Prozeß der politischen Umsetzung, in: *Sozialer Fortschritt* 44 (1995) 23–28.

tungsgewährung der Praxis einer fallbezogenen Bedarfsfeststellung, die Leistungsbemessung erfolgt jedoch pauschal entsprechend der Zuweisung der Versicherten zu einer von drei standardisierten, in der Leistungshöhe »gedeckelten« (und nicht dynamisierten) Pflegestufen. Die Leistungen der Pflegeversicherung sehen also von dem realen, individuellen Bedarf des bzw. der Betroffenen konsequent ab. Dies bedeutet, dass ein im Einzelfall höherer, das gesetzlich fixierte (gewissermaßen: fingierte) Quantum übersteigender Pflegebedarf wahlweise durch den Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens, die Inanspruchnahme Unterhaltspflichtiger, den Abschluss privater Zusatzversicherungen oder, in letzter Instanz, die Beantragung von Sozialhilfe – in jedem Falle aber *außerhalb* der Sozialversicherung – gedeckt werden muss. Die Zuwendungen der Pflegeversicherung stellen somit, ganz intentional und *a priori*, eine bloße Grundsicherungsleistung, einen »zweckgebundenen Pflegekostenzuschuß«³² dar. Im Zusammenhang mit der Einführung von Budgetrestriktionen – bzw. der Mobilisierung von Rationalisierungsreserven – steht schließlich auch der durch die Pflegeversicherung verfügte Wettbewerb unter den Erbringern von Pflegedienstleistungen. Die Pflegekassen wurden gesetzlich verpflichtet, mit allen fachlich geeigneten, leistungsfähigen und wirtschaftlich arbeitenden Leistungsanbietern Versorgungsverträge abzuschließen, wobei frei-gemeinnützigen Organisationen kein Wettbewerbsvorteil gegenüber privat-gewerblichen Anbietern eingeräumt wurde.

Dem hier mit den Stichwörtern *Budgetierung*, *Arbeitgeberentlastung*, *Leistungspauschalierung*, *Basissicherung* und *Wettbewerbsinszenierung* umschriebenen Gesamtpaket der institutionellen Neugestaltung der Pflegesicherung kommt über diesen spezifischen Wohlfahrtssektor hinaus grundlegende, systemprägende Bedeutung zu. Die Pflegeversicherung kann rückblickend als politisches Laboratorium der Sozialversicherungsreform mit Signal- und Ausstrahlungswirkung für bzw. auf die anderen Säulen des deutschen Sozialversicherungssystems gedeutet werden. Ganz bewusst als »Teilkaskoversicherung« konzipiert, hat sie einen neuen *public-private mix* der Einkommenssicherung im Risikofall eingeführt, einer prinzipiellen Neugewichtung von öffentlicher und privater Sicherung, von kollektiver Versorgung und individueller Vorsorge den Weg gewiesen. Die budgetierungsbedingte Rücknahme des Vollversicherungsversprechens zugunsten einer Grundversorgungsgarantie hat zwei systemlogische Implikationen: Zum einen ist die Verordnung nicht bedarfsdeckender Leistungssätze gleichbedeutend mit der Verpflichtung der

³² Jörg Alexander Meyer, *Der Weg zur Pflegeversicherung. Positionen – Akteure – Politikprozesse*, Frankfurt/M. 1996, 120.

Versicherten zu (mehr oder weniger massiven) Selbstbeteiligungen³³, im Zweifelsfall also zu privaten Zusatzversicherungen (oder aber erzwungenen Wohlfahrtsverlusten); zum anderen erklärt sich hieraus auch die zunehmende Bedeutung der Steuerfinanzierung versicherungsförmiger Leistungen – als Korrelat zur politisch gewollten Beitragssatzstabilität einerseits, als Instrument zur Förderung der privaten Vorsorge andererseits. Fügt man Selbstbeteiligung und Steuerfinanzierung der obigen Stichwortliste sozialpolitischer Gestaltungselemente hinzu, so ist der für die jüngste Geschichte der Sozialversicherungsreform relevante – und bereits durch die Pflegeversicherung praktisch vollständig bestückte – Instrumentenkasten im Wesentlichen benannt.

Die ›Riester‹-Reform der Alterssicherung, die ›Hartz‹-Reform der Arbeitslosensicherung oder die ›Schmidt‹-Reformen der Krankenversicherung haben sich dieses Instrumentariums auf vielfältige Weise bedient und dem ›guten alten‹ Sozialversicherungsstaat – im Zeichen verfestigter Massenarbeitslosigkeit und des sich ankündigenden demographischen Wandels – nach und nach ein anderes Gesicht³⁴ gegeben. In der Gesetzlichen Rentenversicherung sind die ersten Schritte hin zur Abschmelzung des öffentlichen Systems und zur parallelen Förderung der privaten Altersvorsorge (mit entsprechendem, reguliertem Anbieterwettbewerb) bereits getan. Das neue ›Arbeitslosengeld II‹ vollzieht in ganz ähnlicher Weise die Abkehr von einer Politik der Lebensstandardsicherung und verzichtet zudem auf die bisherige einzelfallbezogene Bedarfsdeckungslogik zugunsten einer konsequenten Pauschalierung von Leistungen. In der Krankenversicherung hat die Strategie der Selbstbeteiligung der Versicherten fast schon Tradition und ist nunmehr auf Arztbesuche, auf zahnärztliche Behandlungen und sogar auf die sozialversicherungsrechtliche ›Urleistung‹ des Krankengeldes ausgedehnt worden. Auch die Budgetierung der einzelnen Leistungsbereiche und in Verbindung damit die Pauschalierung der Refinanzierungen der Leistungsanbieter sind hier bereits fest verankert. Und die Pflegeversicherung selbst ist ironischerweise zuletzt ebenfalls – kaum ein Jahrzehnt nach ihrer Einführung – zum Gegenstand grundsätzlicher Reformdebatten geworden, die eine Teilprivatisierung dieses Leistungssystems nicht unwahrscheinlich erscheinen lassen.

³³ *Heinz Rothgang* beschreibt die Logik der Pflegeversicherungsleistungen zutreffend so: »Sobald die Leistungsgrenzen der Pflegeversicherung überschritten werden, beträgt die Selbstbeteiligung 100 %«; *Heinz Rothgang*, Wettbewerb in der Pflegeversicherung, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 46 (2000) 423–448, 433.

³⁴ Vgl. hierzu auch *Stefan Sell*, Deutschland auf dem Weg zum Grundsicherungsstaat? Der ›versteckte‹ Umbau der Sicherungssysteme, in: *Die Krankenversicherung* 57 (2005) 6–10.

Auf diese – für alle, die es nicht sehen wollen: »versteckte«³⁵ – Weise ist das Mischungsverhältnis von Äquivalenz, Reziprozität und Solidarität in der Institution Sozialversicherung seit den 1990er Jahren wirkungsvoll rekonfiguriert worden. Auf dem Weg zum Grundsicherungsstaat werden die Prinzipien der Lebensstandard- bzw. relativen Statussicherung einerseits und der Bedarfsdeckung andererseits *gleichermaßen* ausgehöhlt. Die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen wird geschwächt, der wechselseitige Schadensausgleich (weiter) begrenzt, die umverteilenden Elemente des politischen Risikoausgleichs minimiert. Statt ›Produktivitätsrenten‹ und der Vergesellschaftung von Risiken werden nun Renditedenken und individuelles Risikomanagement politisch-institutionell gefordert und gefördert. Es entsteht eine neue Risikoordnung zwischen Versichertem und Versichertengemeinschaft, Sozialstaat und Marktbürger, flankiert durch normative Programmformeln, die statt auf Verteilungsgerechtigkeit nunmehr auf Formen »produktivistischer Gerechtigkeit« verweisen.³⁶

Diese Entwicklungen sind einerseits neu – und andererseits so ›neu‹ auch wieder nicht. Zu nicht geringen Teilen erfolgt die ›Reform‹ der Sozialversicherungssysteme nämlich durch Rückgriff auf sozialpolitische Traditionsbestände: In gewisser Hinsicht wird der ›Bismarcksche‹ Sozialstaat hierzulande – als grundsichernder, arbeitgeberentlastender, steuerfinanzierter – derzeit wieder *more Bismarckian*, sprich: zum Sozialversicherungsstaat im Sinne des Erfinders. Die ambivalente Konstruktionslogik der Sozialversicherung als einer der Basisinstitutionen des deutschen Sozialmodells, ihr Charakter als integrative Kompromissinstitution, die (im Sinne des ›ja – aber‹) konkurrierende Wertbezüge und Gestaltungsoptionen in sich aufnimmt, ermöglicht permanente Rekombinationen, immer neue (oder eben auch nur neu anmutende) Synthesen der Elemente des institutionellen Repertoires. Die gegenwärtig sich vollziehenden Verschiebungen im institutionalisierten Gleichgewicht zwischen kollektivem Risikoausgleich und individueller Eigenverantwortung finden unter ›Wiederentdeckung‹ bzw. ›-belebungs‹ von überkommenen, gleichsam schlummernden, durch die realen sozial-historischen Kompromissbildungen verschütteten Ge-

³⁵ Ebd.

³⁶ Vgl. *Friedbert W. Rüb*, Risiko: Versicherung als riskantes Geschäft, in: Stephan Lesench (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/M.-New York 2003, 303–330, 322–328; *Lutz Leisering*, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (Hg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M.-New York 2004, 29–68, 33–36.

staltungsalternativen statt.³⁷ Auf diese Weise konnte auch nach der ›Wende‹ von 1989/90 der institutionalisierte Kompromiss des deutschen Sozialversicherungsstaats erneut umgearbeitet werden – gewissermaßen unbenutzt, in den Hochzeiten des ›Reformstaus‹.

4. DELEGITIMATION DURCH VERFAHREN: ›REFORMSTAU‹ IM ›AKTIVIERENDEN SOZIALSTAAT‹

Das »Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit« vom 26.5.1994 kann rückblickend als die erste Maßnahme ›aktivierender Sozialpolitik‹³⁸ im vereinigten Deutschland bezeichnet werden. Und dies nicht nur in dem engeren Sinne, dass mit ihm die Mobilisierung des privaten, familialen Altenpflegepotenzials bezweckt wurde. Auch durch ihre Ausgestaltung als Grundversorgungssystem zielt die Pflegeversicherung auf die Auslösung von Eigenaktivitäten hilfebedürftiger Bürgerinnen und Bürger – ein sozialpolitisches Steuerungsziel, das seither in verschiedensten Bereichen sozialer Sicherung Schule gemacht hat. Mit dieser, durch die Pflegeversicherung initiierten Schlankheitskur³⁹ verändert der deutsche Sozialstaat seine Kompromissgestalt als Sozialversicherungsstaat, unterläuft gleichsam seine expansive Nachkriegsgeschichte und nimmt Kurs auf seine grundsichernde Frühform – und dies auf politisch uneingestandene und gesellschaftlich unreflektierte Weise.

Das *performative Paradoxon* der neueren und neuesten Geschichte des deutschen Sozialmodells tritt an dieser Stelle deutlich zutage: Dessen Basisinstitutionen – hier: die Sozialversicherung – stellen in ihrem Kompromisscharakter, in ihrer ›offenen Identität‹ eine politisch nutzbare und *de facto* auch genutzte, aber *diskursiv negierte* – und damit delegitimierete – Opportunitätsstruktur für institutionellen und sozialen Wandel dar. Die *Politik des ›Reformstaus‹* ermöglicht es, (a) die durch die Institutionenstruktur gegebenen Spielräume für eine innere Umgestaltung z. B. der Sozialversicherung regulativ auszuschöpfen, (b) diese im Rahmen des be-

³⁷ Colin Crouch und Henry Farrell sprechen diesbezüglich institutionentheoretisch von ›redundancies‹; vgl. Colin Crouch/Henry Farrell, Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism, MPIfG Discussion Paper 02/5, Köln 2002, 7.

³⁸ Vgl. zum Konzept Carsten G. Ulrich, Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie, in: Soziale Welt 55 (2004) 145–158.

³⁹ Ulrike Götting/Karin Haug/Karl Hinrichs, The Long Road to Long-Term Care Insurance in Germany, in: Journal of Public Policy (14) 1994, 285–309, 299 bezeichnen die Pflegeversicherung treffend als »a *diet version* of the social insurance model« (Herv. i. O.).

stehenden Institutionensystems vollzogene Bewegung als Nicht-Bewegung zu charakterisieren, als Stillstand zu denunzieren, damit (c) einer gesellschaftlichen Debatte über die tatsächlich stattgefundenen und stattfindenden Veränderungen den Boden zu entziehen und (d) denselben für weitergehenden – und *per definitionem* stets ›unzureichenden‹ – Wandel zu bereiten. Der entscheidende Schritt in diesem politischen Delegitimationsverfahren besteht darin, das deutsche Sozialmodell *als Prozess- bzw.* (im Sinne Luhmanns) *Verfahrensmodell*, als System des Wandels durch Kooperation und Kompromiss, zu desavouieren. Was im ›Reformstau‹-Diskurs mit in der Tat bemerkenswerter repetitiver Energie – und zunehmend erfolgreich – skandalisiert wird, ist die ebenso wenig überraschende wie hintergehbare Tatsache, dass im deutschen Sozialmodell als institutionalisiertem Handlungssystem »nicht mehr alles möglich ist, was in der Welt sonst möglich wäre« (Luhmann): dass also der politisch prozessierbare Wandel *systemisch begrenzt* ist. In der Skandalisierung einer sozialen Selbstverständlichkeit besteht also der politische ›Kunstgriff‹ der ›Reformstau‹-Rhetoriker: Ein Kunstgriff, der das deutsche Sozial(staats)modell – langsam, aber sicher – des soziokulturellen Fundaments seiner Geltung, nämlich des gesellschaftlichen Glaubens an seine strukturelle Anpassungsfähigkeit, beraubt.

Der öffentliche Selbstbeschreibungsdiskurs des wiedervereinigten Deutschland kennt zwei sich wie selbstverständlich ergänzende Wahrheiten. Erstens: »Es sind dicke Reformbretter, die wir bohren müssen.«⁴⁰ Und zweitens: »Der Umbau des Landes kann in den herkömmlichen Strukturen und Institutionen nicht gelingen.«⁴¹ Dass dieser Umbau jedoch sehr wohl möglich ist, dass er gerade in den herkömmlichen Kooperationsstrukturen und Kompromissinstitutionen sich vollzieht, dass diese Dynamik politisch forciert und zugleich negiert und auf diese Weise eine gesellschaftliche Debatte über Richtung und Ziel des Umbaus effektiv verhindert wird: Vielleicht sollte auch davon einmal die Rede sein, wenn es um die Wohlfahrtskultur in Deutschland geht.

⁴⁰ So Bundespräsident *Horst Köhler* in seiner viel beachteten Grundsatzrede ›Die Ordnung der Freiheit‹ beim Arbeitgeberforum ›Wirtschaft und Gesellschaft‹ am 15. März 2005 in Berlin, im Internet unter www.bundespraesident.de.

⁴¹ *Johann Michael Möller*, Ringelplatz am Abgrund, in: DIE WELT vom 11. März 2005, 1.