

**W  
I  
P**

**Wirtschaft und Politik**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs  
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse  
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

**Josef Schmid**

**Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt**

*Entwicklungspfade zwischen ökonomischem  
Globalisierungsdruck, staatlich vermittelter  
Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im  
Vergleich*

**WIP Occasional Paper Nr. 1 – 1998**

# **Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt**

## **Entwicklungspfade zwischen ökonomischem Globalisierungsdruck, staatlich vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im Vergleich<sup>1</sup>**

Josef Schmid

### **1. Einführung in den international vergleichenden Ansatz: Königsweg oder Holzweg?**

Zukunft ist bekanntlich ein sehr schwieriges Terrain der sozialwissenschaftlichen Analyse. Bei Luhmann wird Zukunft verbunden mit dem Phänomen der Unsicherheit und der Komplexitätssteigerung sozialer Systeme; Zukunft beinhaltet Kontingenz als die Möglichkeit zur Veränderung und Reform, gleichzeitig aber bleibt gerade dies ein Risiko. Ferner läßt sich Zukunft nicht direkt bearbeiten, denn „Will man die Zukunft vergegenwärtigen (...) so ist ein Übersetzungsvorgang erforderlich. Zeitliches muß in Sachliches übersetzt werden“ (Luhmann 1984: 519). Für Komparatisten bedeutet dieses Postulat, daß die Frage nach der Zukunft der Wohlfahrt vor allem aus einer international vergleichenden Perspektive beantwortet wird. Das Spektrum der bereits realisierten Möglichkeiten und die daraus erkennbaren Regelmäßigkeiten werden so zur analytischen Folie für künftige Entwicklungslinien. Dazu greife ich das in der internationalen Forschung inzwischen fast klassische Modell der „drei Welten“ des Wohlfahrtsstaates von Esping-Andersen (1990) auf, um die jeweils typischen Strukturen, Herausforderungen und Perspektiven zu skizzieren.<sup>2</sup>

Dieses Vorgehen bedarf einiger Erläuterungen, um keine falschen Erwartungen und Mißverständnisse zu wecken. Es entspricht einem politologischen „top down“ Ansatz, der sich auf die wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen sowie auf die korrespondierenden sozialen, politischen und ökonomischen Aggregate in sehr vielen Ländern und in langen Zeiträumen konzentriert. Ziel ist die Identifikation von generellen Konfigurationen, Typologien und kausalen Erklärungsmustern – etwa der Einfluß der Regierungsparteien auf die Politiker-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag ist auf der Jahrestagung der Gilde Sozial Arbeit e.V./ Neue Praxis / Haus Neuland in Bielefeld am 21. Mai 1998 als Referat vorgetragen worden.

<sup>2</sup> Zur paradigmengeschichtlichen Relevanz des Ansatzes von Esping-Andersen in der Wohlfahrtsstaatsforschung

gebnisse; ein Blick auf individuelle Notlagen und konkrete sozialpolitische und pädagogische Maßnahmen wird nicht angestrebt. Der Begriff Wohlfahrtsstaat hat gegenüber den im deutschen Sprachgebrauch üblicheren Termini Sozialstaat oder Sozialpolitik den Vorzug, daß es einen „komparativen Kunstbegriff“ (Higgins 1981) darstellt, der gewisse Verfremdungseffekte gegenüber den gewohnten Verhältnissen des eigenen Systems erzeugt, was eine vorurteilsfreiere Analyse des Phänomens erleichtert.

Dieser methodisch-theoretische Zugriff und die implizierte disziplinäre Arbeitsteilung– hier vor allem zwischen vergleichender Politikwissenschaft und Sozialpädagogik– hat wie jedes andere Vorgehen seine Vorteile, aber auch seine Schwächen. Der vergleichenden Ansatz setzt überspitzt formulierte Methode vor Moral und liefert empirisch begründete Meßplatten zur Bewertung von Systemen und Trends. Dabei werden Variablen statt Eigennamen verwendet, funktionale Äquivalente berücksichtigt und einzelne Phänomene relativiert, indem sie standardisiert und in ihrem jeweiligen Kontext betrachtet werden – etwa indem man die Sozialhilfeleistungen in Relation zur Reallohnentwicklung setzt oder die Arbeitslosenraten auf die Erwerbsquoten bezieht. Dazu bedarf es nicht selten umfangreicher Datensätze und statistischer Analysen, was gelegentlich eine gewisse Abstraktheit und Problemdistanz erzeugt und die Wahrnehmung des sozialen Alltags, der kleinen Krisen und Kämpfe, ja der konkreten Menschen verstellen kann.<sup>3</sup>

Allerdings kommt es bei diesem politologischen Ansatz auch nicht so sehr darauf an, welche individuellen Bedürfnisse bestehen, sondern hierbei wird von den Mitteln und Anstrengungen ausgegangen, die eine Gesellschaft insgesamt bereitstellen will und angesichts der herrschenden ökonomischen Verhältnisse kann. Dazu wird meist die Sozialleistungsquote oder ein ähnlich hoch aggregierter Indikator analysiert bzw. einige (wenige) typische Merkmale von Wohlfahrtsstaaten heraus destilliert.<sup>4</sup> Dementsprechend findet Solidarität vor

---

vgl. die Diskussion bei Van Voornhis 1997.

<sup>3</sup> Anders formuliert sind es "Bulldozer-Theorien", "which can push large problems in rather crude ways" (so K. Boulding nach Schmid 1996a).

<sup>4</sup> Gegen die Kritik, wonach das „Ganze das Unwahre“ sei (Adorno) läßt sich allerdings mit Gould (1993: 234) auf die Parabel der drei Blinden, die einen Elefanten untersuchen, verweisen: Der eine Blinde hält den Schwanz für ein Seil, der andere das Bein für einen Baum und der dritte die Spitze des Stoßzahns für ein Messer; ein jeder schließt aus vermeintlich guten Gründen vom Teil auf das Ganze.

allen als staatlich vermitteltes Phänomen ihren Ausdruck; Formen gesellschaftlicher Eigenleistung und Selbsthilfe treten demgegenüber stark in den Hintergrund.

Zum weiteren Vorgehen: Zwecks Klärung des konzeptionellen Rahmens folgen einige Ausführungen über den Wohlfahrtsstaat und seine unterschiedlichen Realisierungsformen in westlichen Ländern; daran schließt ein Blick auf die aktuellen Herausforderungen und deren eher konventionellen staatlichen Lösungsstrategien an; darüber hinaus geht es um Pluralismus und Garantismus als neue (gesellschaftliche) Perspektiven in der Wohlfahrtsdiskussion. Schließlich werden einige aktuelle Entwicklungen und Debatten aus der Bundesrepublik näher beleuchtet und in den internationalen Trends verortet.

Ein weiteres Ziel ist es, Handlungskorridore und Gestaltungspotentiale der staatlichen Politik zu identifizieren, wobei ihre wohlfahrtsstaatliche Typik und weniger konkreter Reformmaßnahmen im Vordergrund stehen. Das heißt, es wird vor allem danach gefragt, ob die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmuster und Typen im Zeitverlauf stabil bleiben. Das hat in Zeiten starker sozialpolitischer Debatten und realer Veränderungen eine durchaus politisch-praktische Bedeutung, denn viele der heiß diskutierten, radikalen Vorschläge werden sich – wenn die Kontinuitätsthese stimmt – im dicht gewachsenen institutionellen Geflecht des etablierten Wohlfahrtsstaats erheblich abschwächen. Zudem bedeutet Kontinuität in diesem Zusammenhang nicht, daß keinerlei politische Handlungs- und Wahlmöglichkeiten mehr bestehen, sondern nur, daß sich diese höchstwahrscheinlich innerhalb der strukturellen Korridore und Kontexte des etablierten Wohlfahrtsstaatsmodells bewegen.

## **1. Definition und aktuelle Situation des Wohlfahrtsstaats**

Der Terminus „moderner Wohlfahrtsstaat“ wird hier in einem umfassenden und generellen Sinne verwendet; er bezeichnet einen bestimmten Typus von Staatstätigkeit und steht in enger Verbindung mit Kapitalismus als einer bestimmten Form der Ökonomie sowie mit repräsentativer Demokratie als Modus der politischen Willensbildung. Im Wohlfahrtsstaat besteht eine institutionalisierte Verpflichtung zur sozialen Sicherung und Förderung der Staatsbürger, dementsprechend zieht er umfangreiche Ressourcen auf sich, die er wiederum in Form von monetären Transfers und sozialen Diensten zur Verfügung stellt. Im günstigen Falle erzeugen diese drei Komponenten der modernen Gesellschaft eine dynamische Entwicklung, die – alteuropäisch gesprochen – auch als „sozialer Fortschritt“ bezeichnet worden ist und in deren Rahmen es in den vergangenen 110 Jahren zu einer hohen Realisierung der Werte Sicherheit,

Wohlfahrt, Freiheit und Gerechtigkeit gekommen ist (vgl. hierzu Alber 1992, Kaufmann 1997: 21ff., Schmid 1996a: 21ff., Schmidt 1998).

In der Bundesrepublik Deutschland ist wie andernorts ebenfalls eine enorme Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme in sachlicher und sozialer Hinsicht erreicht worden, so daß mittlerweile über 90% der Bevölkerung gegen die Standardrisiken Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit und seit jüngstem Pflege abgesichert sind. Je nachdem, wie das Phänomen Wohlfahrtsstaat genauer definiert wird, kommt das Bildungswesen und die (aktive) Arbeitsmarktpolitik hinzu, im weitesten Sinne werden alle Staatsaktivitäten ohne militärischen Charakter darunter subsumiert. Eine breite Definition ist insofern wichtig, als ansonsten die Interdependenz zwischen sozialpolitischen und ökonomischen Staatsaktivitäten im allgemeinen und die für Deutschland im besonderen charakterische Kombination aus hohen sozialen Leistungen und geringer ökonomischer Intervention aus dem Blick gerät.

Inzwischen ist freilich die Blüte- und Wachstumsphase des Wohlfahrtsstaats vorbei. In den meisten westlichen Ländern sind in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen und Umbrüche eingetreten. In Deutschland ist hier etwa an die Neuregelung von Renten, Gesundheitsversorgung oder Sozialhilfe zu denken. Ein Blick über die Grenzen läßt leicht weitere Beispiele für einzelne Maßnahmen sichtbar werden, wobei in den meisten Fällen– so die Ankündigungen– weitere Ab- und Umbauten des Wohlfahrtsstaats folgen werden. Die folgende Übersicht zeigt eine Auswahl der wichtigsten Entscheidungen (vgl. Klös 1997, Schmid 1996 und Heinze u.a. 1998).

## Übersicht 1: Sozialpolitische Reformen in den westlichen Industrieländern

seit 1994

Maßnahmen	Land
<b>Altersrenten:</b> - Anhebung des Rentenalters bzw. der erforderlichen Beitragszeiten - Änderung der Leistungsberechnung mit Absenkungseffekten - Erhöhung der Mindestversicherungszeiten für Rentenansprüche - Verschärfte Nachweispflichten und Kontrolle der Ansprüche	F, I, J, NZL, P, D F, P, D IRL, P DK, A
<b>Invalidenversicherung:</b> - Schärfere Anspruchsvoraussetzungen - Zeitliche Begrenzung der Leistungen	NL, UK, USA NL, USA
<b>Krankenversicherung:</b> - vollständige Privatisierung der Lohnfortzahlung bei Krankheit - Änderung der Finanzierung bzw. Beitragserhöhung	NL UK, D
<b>Arbeitslosenversicherung:</b> - Zeitliche Begrenzung der Leistungsdauer - Kürzung des Leistungsbetrages	B, DK, UK D, IRL, CH
<b>Sozialhilfe</b> - Schärfere Anspruchsvoraussetzungen - Zeitliche Begrenzung der Leistungen - Senkung der finanziellen Leistungen	USA, UK, D USA, GB D, SW, NZL

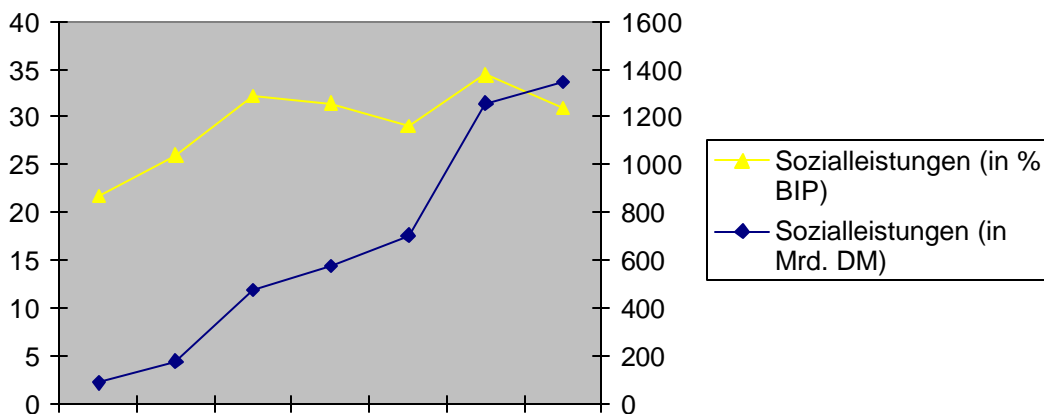
Die bisherigen und künftigen Entwicklungen des Wohlfahrtsstaats sind freilich nicht einfach auf einen Nenner zu bringen, so daß es zu unterschiedlichen Bewertungen der aktuellen Lage kommt. In der Politikwissenschaft sind vor allem drei Auffassungen anzutreffen:

- Eine erste Gruppe von Autoren, deren Position sich etwas zugespitzt als politischer Alarmismus kennzeichnen läßt, konstatiert das Ende des Wohlfahrtsstaats, die Kapitulation vor der „Gier des Marktes“ (Koch 1995, s.a. Butterwegge 1998). Dabei werden primär veränderte parteipolitische Programmatiken und konkrete

Leistungskürzungen als Beleg aufgeführt. Die Globalisierung, so wird etwa argumentiert, setzt unhintergehbare Daten für die Sozialpolitik und der nationale Wohlfahrtsstaat verliert so an Souveränität, was sich an einer Reihe von Einschnitten in das soziale Netz belegen läßt. Ob dies eher als Abbau oder als Umbau und Reform interpretiert wird, hängt nicht zuletzt von politischen Prämissen ab (s. Übersicht 1).

- Demgegenüber betonen besonders diejenigen vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforscher, die quantitativ-empirisch arbeiten, daß soviel nicht passiert sei, sondern vielmehr Wachstum in Stagnation auf relativ hohem Niveau übergegangen sei. Selbst in neokonservativen Hochburgen wie den USA und Großbritannien sei es nicht gelungen, gravierende Demontagen in der Sozialpolitik umzusetzen. Die empirische Basis bilden hochaggregierte Werte wie etwa die Sozialleistungsquote. Begründet wird dies mit der Stabilität institutioneller Arrangements und politischer Widerstände gegen einen Abbau des Wohlfahrtsstaats – vor allem durch von ihm profitierende Professionen und Organisationen (Alber 1988, 1996, Pierson 1995, Schmid 1996a;). Die Entwicklung der Sozialausgaben in Deutschland – nominales Wachstum bei leichtem relativem Rückgang – ist hierfür ein Beleg; immer noch wird fast jede dritte Mark, die erwirtschaftet wird, für Soziales ausgegeben (Schaubild 1).

*Schaubild 1: Entwicklung und Struktur der Sozialleistungsquote in Deutschland 1960 – 2001 (Daten und Schätzwert aus Sozialpolitische Umschau vom 6.4.1998)*



- Schließlich argumentiert eine dritte Gruppe, daß zwar bislang der Abbau des Wohlfahrtsstaates nur in geringem Maße vollzogen wurde, daß aber entscheidende institutionelle Weichen für die Zukunft gestellt worden seien, die ihn mittelfristig auf Abstellgleis führen würden. Vor allem hätten sich sozialdemokratische Parteien der marktliberalen Hegemonie und Globalisierungsrhetorik unterworfen und so ihre Funktion als Hüter des Wohlfahrtsstaates verloren (Borchert 1997; zum gesamten s.a. Schmid/Niketta 1998).

Diese kontroverse Einschätzung der aktuellen Situation und der künftigen Entwicklungstrends des Wohlfahrtsstaates hängen nicht nur mit den prinzipiellen Prognoseproblemen in den Sozialwissenschaften oder mit unterschiedlichen Definitionen des Objekts und begrenzten Daten zusammen. Sie beruhen auch auf dem Umstand, daß es verschiedene Realisierungsformen des Wohlfahrtsstaats gibt, die unterschiedliche Strukturen, Defizite und Perspektiven aufweisen. Diese Prämisse ist vor allem für die zweite Position von Bedeutung, während die erste von einem relativ einheitlichen Trend zu minimaleren Leistungen und Ansprüchen, mehr Wettbewerb und Kontrolle, also einer Entwicklung in Richtung der USA ausgeht nach dem Motto: Globalisierung heißt Amerikanisierung - so unlängst etwa Joschka Fischer (in Der Spiegel 17/1998). Diese aktuelle These entspricht interessanterweise den älteren konvergenztheoretischen Erwartungen, wonach die fortschreitende Modernisierung der Gesellschaft zur Konvergenz der Systeme der sozialen Sicherheit führen würde.

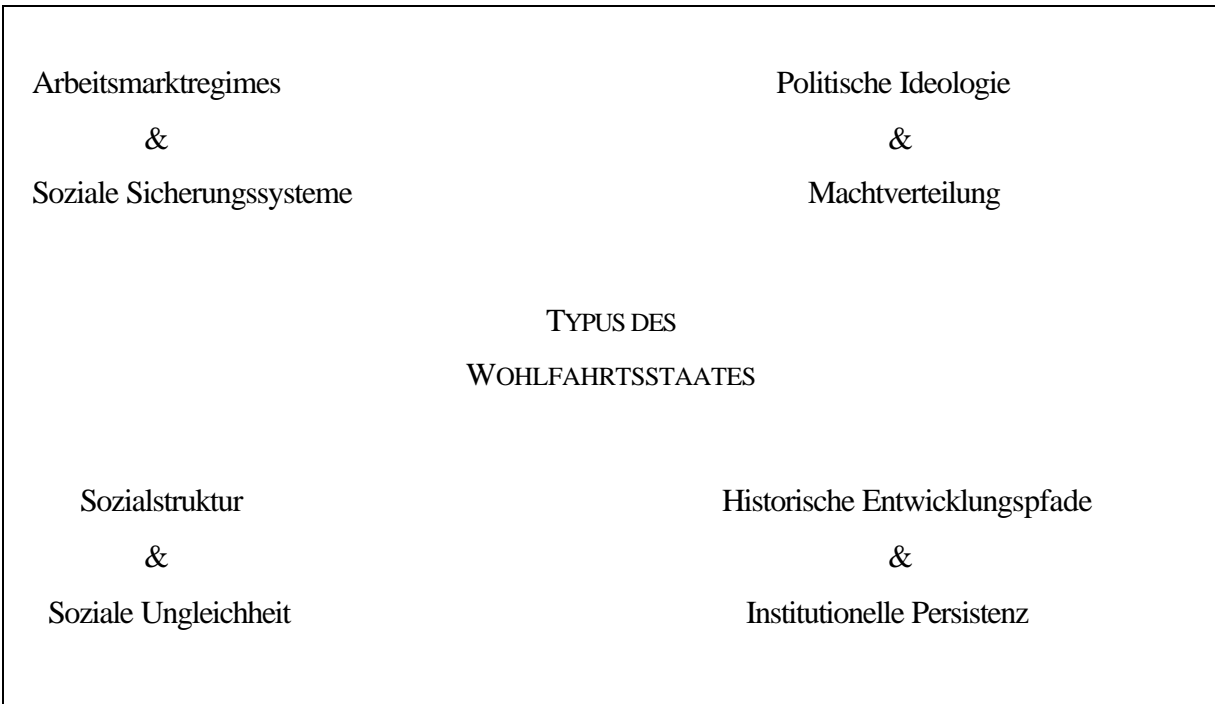
## **2. Modelle des Wohlfahrtsstaates (nach Esping-Andersen)**

Demgegenüber hat die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung auf die strukturierte Vielfalt hingewiesen, die mit den unterschiedlichen politischen Kräftekonstellationen und Zielvorstellungen sozialer Bewegungen, Parteien und Verbänden, der institutionellen Eigendynamik, Selektivität und Selbstreferenz komplexer Systeme der Sozialen Sicherheit und des Arbeitsmarktes, den historischen Entwicklungspfaden, Schlüsselentscheidungen und kollektiven Lernprozessen in den verschiedenen Ländern zusammenhängen.

Demnach gibt es „den“ Wohlfahrtsstaat überhaupt nicht, was erhebliche Konsequenzen für die Analyse und die Bewertung des Phänomens selbst, aber auch für dessen Krisentendenzen und künftige Entwicklungs- und Reformperspektiven hat. Plastisch wird diese Perspektive in einem Buchtitel von Esping-Andersen (1990) ausgedrückt, wonach „drei Welten des Wohlfahrtsstaates“ existieren, die jeweils unterschiedliche Formen der

Institutionalisierung von sozialer Sicherung und Arbeitsmarktregimen darstellen. Diese zeichnen sich in ihrer bisherigen Geschichte und – so die Prognose – ebenfalls in ihrer künftigen Entwicklung durch eine hohe Stabilität und Änderungsressistenz aus. Die grundlegenden Elemente seines Ansatzes sind in Schaubild 2 und 3 dargestellt.

*Schaubild 2: Dimensionen und Bezüge der Wohlfahrtsstaatstypen von Esping-Andersen*



Idealtypisch lassen sich mit Esping-Andersen folgende Modelle unterscheiden:

- Im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat, wie er auf der Basis einer starken Arbeiterbewegung und langjährigen sozialdemokratischen Regierungsaktivitäten in Schweden, Norwegen und Dänemark realisiert worden ist, wird eine universelle Versorgung auf höchstem (qualitativen) Niveau angestrebt, wobei soziale Bürgerrechte die Anspruchsgrundlage bilden. Ferner sind hier die Sozialausgaben sehr hoch– zum Beispiel in Schweden über 50% des Staatshaushaltes –; ferner sind die Wirtschaftspolitik antizyklisch und die Arbeitsmarktpolitik aktiv ausgerichtet, was eine annähernde Vollbeschäftigung und ein relativ hohes Maß an sozialer Gleichheit erzeugt. Außerdem ist der öffentliche Dienst am stärksten gewachsen, was sich nicht zuletzt zugunsten der Frauen und Mittelschichten auswirkt (vgl. etwa Henningsen 1986, Gould 1993).
- Die liberalen Wohlfahrtsstaaten, also die USA, Kanada, Australien und seit Thatcher

verstärkt Großbritannien, bilden dazu den Gegenpol. Hier fällt die Dekommodifizierung nur gering aus, da vor allem die zentrale Rolle des freien Marktes und der Familie betont werden und die Arbeiterbewegung bzw. die Sozialdemokratie nur eine geringe Rolle spielen. Soziale Anspruchsrechte sind niedrig angesiedelt, ja mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen und geringen Leistungen verbunden sowie mit sozialer Stigmatisierung behaftet. Insgesamt herrscht damit ein starker, institutionalisierter Zwang zur Lohnarbeit, ja soziale Unsicherheit wird als Motor ökonomischer Entwicklung perzipiert (Murswiek 1997).

- Der konservative Typ des Wohlfahrtsstaats schließlich, der in Österreich, Frankreich, Italien, Deutschland anzutreffen ist, interveniert zwar stärker und leistet mehr - vor allem in monetärer Hinsicht, freilich macht er dies eher temporär begrenzt und oft nur aus staatspolitischen, paternalistischen Gründen. Hier dominierten lange die nationalen konservativen Eliten; zudem werden oft starke christliche Kräfte wirksam, was eine gewisse sozialpolitische Ambivalenz erzeugt. Der konservative Typus ist ferner stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert, d.h. soziale Rechte sind an Klasse und Status gebunden; dementsprechend bleibt die soziale Ungleichheit relativ groß. Zudem ist hier der öffentliche wie private Dienstleistungsbereich relativ gering entwickelt, was sich besonders zu Lasten der Frauen auswirkt (Esping-Andersen 1990, Schmid 1996a und b, Schmidt 1998).<sup>5</sup>

Jeder Wohlfahrtsstaatstypus produziert auf diese Weise seine charakteristischen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Programme, Leistungen und Eintrittskonditionen (und manchmal Barrieren), was sich als Maß an „Dekommodifizierung“, d.h. der relativen Unabhängigkeit von den Zwängen und Risiken kapitalistischer Märkte zusammenfassen läßt.<sup>6</sup> Zugleich

---

<sup>5</sup> In mehreren Beiträgen ist der Ansatz inzwischen erweitert worden: Mit Blick auf Südeuropa bzw. aufgrund der Stärke der christdemokratischen Parteien, der Kirchen und der freien Wohlfahrtspflege (vor allem in den Niederlanden und in Deutschland) sind ein rudimentärer und ein christdemokratischer Typ vorgeschlagen worden (vgl. zu dieser Diskussion zusammenfassend Schmid 1996a, b sowie zu den Wohlfahrtsstaatstypen generell die Beiträge in Ostner/Lessenich 1998).

<sup>6</sup> Die entsprechenden Werte des Index betragen zum Beispiel für die USA 13,8; für Deutschland 27,7 und für Schweden 39,1 (Esping-Andersen 1990: 52; hier sind auch die entsprechenden Berechnungsgrundlagen aufgeführt).

bestehen unterschiedliche normative Muster und Orientierungen über soziale Ungleichheit und Gerechtigkeit (aus vergleichender Sicht Mau 1997). Und – last but not least - stößt jeder dieser drei Typen gegenwärtig auf (unterschiedliche) Probleme und Grenzen der Entwicklung, was Anlaß zu Kritik und Reformvorschlägen gibt, die wiederum eng mit der Typik des Wohlfahrtsstaates verbunden sind.

Schaubild 3: Drei Typen des Wohlfahrtsstaats (aus Schmid 1996)

Variablen <i>Indikatoren</i>	Typus des Wohlfahrtsstaates		
	Liberal	konservativ	Sozialdemokratisch.
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle - <i>Einkommensersatzquote</i> - <i>Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)</i>	schwach	mittel	stark
Residualismus - <i>Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben</i>	stark	stark	schwach
Privatisierung - <i>Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an den Gesamtausgaben</i>	hoch	niedrig	niedrig
Korporatismus/Etatismus - <i>Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen</i> - <i>Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung</i>	schwach	stark	schwach
Umverteilungskapazität - <i>Progressionsgrad des Steuersystems</i> - <i>Gleichheit der Leistungen</i>	schwach	schwach	stark
Vollbeschäftigungsgarantie - <i>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik</i> - <i>Arbeitslosenquote, gewichtet mit Erwerbsbeteiligung</i>	schwach	schwach	stark

### 3. Krise von Ökonomie und Gesellschaft - Probleme des Wohlfahrtsstaats

#### 3.1 Folgen der Globalisierung am Arbeitsmarkt

Durch die enge Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Wohlfahrtsstaaten im Modell von Esping-Andersen kommt der ökonomischen Krise und den Folgen der Globalisierung eine zentrale Rolle für die Zukunft der Wohlfahrt zu (vgl. die Beiträge in Borchert u.a. 1997,

Deppe/Bieling 1996, Esping-Andersen 1997, Sozialer Fortschritt 1997). Wenn man sich auf die mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes konzentriert, so ergibt sich folgendes Bild:

- Im liberalen Wohlfahrtsstaat wirkt sich der Druck auf Löhne und Sozialleistungen aus, was durch Deregulierungsmaßnahmen verschärft wird. Konkret bedeutet dies am Beispiel der USA, daß 40 Mio. Menschen nicht krankenversichert sind, was inzwischen bis weit in Kreise der Mittelschicht ein erhebliches Risiko darstellt, oder daß rund 1/6 der Beschäftigten ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze beziehen.
- In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten wird versucht, über eine überaus aktive Arbeitsmarktpolitik und einen massiven Ausbau des öffentlichen Dienstes, das Wegbrechen alter Arbeitsplätze zu kompensieren. Allerdings rufen diese auf eine weitere Universalisierung und Inklusion ausgerichteten Strategien einen massiven Finanzierungsbedarf hervor, der zunehmend politisch und ökonomisch schwieriger zu befriedigen ist. Nicht von ungefähr hat das Modell Schweden in den vergangenen Jahren erheblich an Glanz verloren.
- Schließlich tendiert der konservative Wohlfahrtsstaat, u.a. im deutschen Fall, angesichts der ökonomischen Schwierigkeiten dazu, das Angebot an Arbeitskräften zu reduzieren. Durch die Förderung von Frühverrentung und Erwerbsunfähigkeit sowie den massiven Ausschluß von Frauen vom Arbeitsmarkt („Zurück an Heim und Herd“) werden so die Arbeitsplätze der Kernbelegschaften in den Industriebetrieben stabilisiert. Diese Tendenzen sind es, die zur Charakterisierung als 2/3-Gesellschaft führen.

*Schaubild 4: Der Wohlfahrtsstaat angesichts der Globalisierung und der ökonomischen Krise*

	Liberaler Wohlfahrtsstaat	Konservativer Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat
arbeits- und sozialpolitische Lösungsstrategien	Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte	Spaltung der Gesellschaft in Kern und prekären Rand	Ausbau des öffentlichen Dienstes, kontrollierte Flexibilität
Grenzen und Widersprüche der Entwicklung	Armutsfalle („working poor“) soziale Desintegration	Modernisierungsdefizite (soziale u. ökonomische)	Finanzierungsprobleme (Steuerprotest, Kapitalflucht)

Diese Überlegungen sprechen gegen die These einer Konvergenz auf den liberalen Wohlfahrtsstaat samt seinen minimalen Leistungen; vielmehr weisen die weiterhin existierenden politischen Profile eher auf einen Fahrstuhleffekt der drei Welten hin: Es gibt Veränderungen, Leistungskürzungen und Rücknahme egalitärer und umverteilender Momente in allen Wohlfahrtsstaatstypen, freilich nicht im selben Umfang sowie bei anderen Ausgangsniveaus.

So ist das Ausmaß an Wohlfahrt in Schweden immer noch bedeutend höher als in den meisten anderen Ländern – auch nach Kürzungen im Haushalt, stärkeren Kontrollen der Leistungsempfänger, Veränderungen bei den Renten (durch stärkeren Lohnbezug und Bedeutungszuwachs der Ergänzungsrente) und dramatisch gestiegener Arbeitslosigkeit.

Interessante und derzeit stark diskutierte Modelle wie Niederlande und Dänemark, in denen eine neue Verbindung von sozialer Sicherheit und ökonomischer Flexibilität gesucht wird, liegen allerdings zwischen diesen Idealtypen bzw. haben von allem etwas. Zugleich sind sie aber ein Beleg dafür, daß eine aktive Politik bzw. eine Reform des Wohlfahrtsstaats auch unter den Bedingungen der Globalisierung funktionieren - sofern der politische Wille vorhanden ist (vgl. Armingeon 1997, Heinze u.a. 1998; s.a. Übersicht 1).

### **3.2 Soziokulturelle Probleme und Herausforderungen**

Die ökonomischen Probleme, die bei Esping-Andersen (1997) im Vordergrund stehen und letztlich durch staatliche Aktivitäten (vor allem in der Beschäftigungspolitik) zu bearbeiten sind, bedürfen jedoch der Ergänzung um die sozialen, kulturellen und politischen Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats und die entsprechenden Konfliktlinien und Reformvorschläge. Kaufmann (1997) hat – allerdings vorwiegend mit dem begrenzten empirischem Bezug auf die Bundesrepublik – zusätzlich die folgenden Aspekte herausgearbeitet:

- Die demographische Herausforderung, die den Generationenvertrag brüchig werden läßt; vor allem bei geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit gerät das Verhältnis zwischen beitrags- und steuerzahlenden Erwerbspersonen und Rentnern aus dem Gleichgewicht. Zugleich entsteht wegen der unterschiedlichen Belastungen bzw. Leistungen eine neue sozialpolitische Problem- und Konfliktzone zwischen familialen und nicht-familialen Lebensformen mit neuem Handlungsbedarf für die Sozialpolitik.

- Die soziale Herausforderung, die vor allem durch eine drastische Veränderung der Familienstrukturen und kleinräumigen Gemeinschaften, bzw. durch die Pluralisierung und Individualisierung der Lebenslagen entsteht und in deren Gefolge die Leistungen der informellen Wohlfahrtsproduktion massiv abnehmen. Zudem werden die negativen Folgen einer Bürokratisierung und Entfremdung des Wohlfahrtsstaates thematisiert.
- Die kulturelle Herausforderung, die Fragen der Solidarität, der Gerechtigkeit und des Gemeinsinns betrifft und die normativen Fundamente des Wohlfahrtsstaates (oder in der deutschen Version der Sozialen Marktwirtschaft und des Sozialstaats) zu unterminieren droht.
- Ferner kommen als Besonderheit in Deutschland die Folgekosten der Einheit, welche die Finanzkrise der Sozialversicherung erheblich verschärft haben, hinzu. Dabei spielen sowohl politische Faktoren wie der Institutionentransfer in der sozialen Sicherung als auch ökonomische Aspekte wie Deindustrialisierung und Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland eine Rolle (vgl. dazu auch Hauser u.a. 1996). Allerdings ist gerade dieser Umstand ein Beleg dafür, daß sich trotz erheblicher politischer, ökonomischer und sozialer Veränderungen kaum nennenswerte Brüche im Gefüge des deutschen Wohlfahrtsstaats ereignet haben.

Insgesamt gesehen droht damit ein „mismatch“ von sozialen Problemen und Herausforderungen auf der einen sowie von wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und politischen Lösungsstrategien auf der anderen Seite. Die Lösung liegt daher nicht mehr in einem Ausbau der etablierten Versorgungs- und Interventionsmuster, sondern in ihrer grundlegenden Reform und Ergänzung um neue Elemente. Dementsprechend hebt etwa Joschka Fischer – an dieser Stelle für viele andere in Wissenschaft und politischer Praxis genannt – die Notwendigkeit eines Kurswechsels hervor; denn: „Der neue Sozialstaat“ – so seine zentrale These (in Der Spiegel 17/1998) – „wird weniger ‚Staat‘ und mehr ‚Gesellschaft‘ sein“. Dabei greift er die Debatten um einen Wohlfahrtspluralismus und ein garantiertes Mindesteinkommen auf, welche im Zentrum der aktuellen Umbaustrategien stehen, und denen die doppelte Prämisse eines Endes der Arbeitsgesellschaft und eines Strukturwandels (bzw. in der Terminologie von Esping-Andersen: Typenwechsels) des deutschen Wohlfahrtsstaates zugrunde liegt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> So heißt es etwa bei Fischer weiter: „Die Globalisierung bringt drei wesentliche Herausforderungen für alle

### 3.3 Alternative Zukunftsentwürfe: Pluralismus und Garantismus

Vielfach und natürlich schon vor Fischer ist eine grundlegende Reorganisation des Wohlfahrtsstaats gefordert worden, bei der ein Pluralismus in der Produktion sozialer Leistungen etabliert und so eine beträchtliche sozietale Ergänzung der etatistisch-bürokratischen Versorgungsstrukturen erreicht werden soll. Dieser Sachverhalt steht auch hinter Termini wie Welfare Mix, Dritter Sektor, Nonprofit Organisationen, neue Subsidiarität, Wohlfahrtsgesellschaft; die jüngsten amerikanischen Beiträge zu Kommunitarismus und Zivilgesellschaft zählen ebenfalls dazu. Hiermit wird einerseits auf die soziale Herausforderung reagiert und dem politischen Einfluß der Selbsthilfebewegung in bezug auf alternative Formen der Problemlösung und Leistungserbringung Rechnung getragen. Aus der Sicht der staatlichen Akteure ergeben sich so andererseits Möglichkeiten zur Einsparung und Privatisierung sozialer Dienste und Transfers. In Deutschland wird dieser Bereich traditionell im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips geregelt und durch die großen Wohlfahrtsverbände, die eng mit dem Staat kooperieren, dominiert.<sup>8</sup> Das ist einer der Gründe, warum das konservative Modell ebenfalls als korporatistisches charakterisiert wird. Darüber hinaus existieren vor allem in jüngster Zeit zunehmend fließende Übergänge zu gewerblichen sozialen Dienstleistungsunternehmen, die sich neuerdings vor allem auf Nischen wie die Altenpflege oder den Krankentransport konzentrieren (vgl. Evers/Olk 1996; s.a. Opielka 1997; Schmid 1998). In anderen Ländern ist das Feld weniger stark vermachtet, stärker dezentral und

---

entwickelten Gesellschaften des Westens mit sich, die einen fundamentalen Wandel erzwingen werden: Der Nationalstaat wird erschüttert; der Sozialstaat wird gefährdet; die Arbeitsgesellschaft löst sich auf“ (Der Spiegel 17/19978: 54)

<sup>8</sup> Die Wohlfahrtsverbände sind ein kaum zu umgehendes Element der Wohlfahrtsgesellschaft, was in den aktuellen Reformdebatten und Entwicklungsprognosen der deutschen Sozialpolitik berücksichtigt werden muß. Wenn man nämlich auf nähere Differenzierungen verzichtet, dann sind die Wohlfahrtsverbände hierzulande Träger von rund zwei Dritteln aller sozialer Dienstleistungseinrichtungen – was ansonsten (von den Niederlanden abgesehen) in keinem westeuropäischen Land der Fall ist. Jenseits dieser großen Verbände – oder kritischer: Sozialmultis - existiert demnach wenig Wohlfahrtsgesellschaft; sowohl die Selbsthilfeprojekte wie auch die kommerziellen Einrichtungen bewegen sich allenfalls um die 10 %-Marke, wenn man Kategorien wie Umsatz und Personal zugrunde legt. Und nicht selten suchen diese die enge Kooperation und das schützende Dach der Wohlfahrtsverbände (d.h. zumeist den DPWV). Inwieweit hier die Sparzwänge in der Sozialpolitik und die Initiativen der Europäischen Union einen stärkeren Wandel fördern, muß derzeit noch offen bleiben (vgl. dazu Bossenecker 1996, Heinze u.a. 1997, Schmid 1996b).

staatsfrei ausgerichtet und von einem starken demokratischen Impetus getragen (s. Schaubild 5).

Adalbert Evers (1990) geht davon etwa aus, daß die soziale mit der demokratischen Frage neu zu verbinden sei. Dazu bedarf es des Wettbewerbs, der Selbstorganisation, einer Vielfalt von Trägern und Akteuren. Darüber hinaus hat er versucht, die wichtigsten Trägerformen im Spannungsfeld von Haushalten/informellem Bereich, Staat und Markt zu verorten und den Wohlfahrtspluralismus genauer zu strukturieren. Im Idealfall läßt sich ein ambivalenter Spannungszustand der „konfliktuellen Kooperation“ erreichen, in dem sich die Leistungen der verschiedenen Trägerformen und Institutionen ergänzen und durch Vertragsbeziehungen zwischen staatlichen Instanzen und gesellschaftlichen Trägern stabilisiert werden. Im Konzept des Wohlfahrtspluralismus oder auch Welfare Mix stellen die einzelnen Trägerformen allerdings keinen eigenen Sektor dar, sondern vermitteln als intermediäre Instanzen zwischen dem informellen und formellen Sektor.

Der Wohlfahrtsstaat - so noch radikaler Warnfried Dettling (1995: 21f.), ein weiterer Protagonist dieses neuen Konzepts, das in hohem Maße Impulse aus der amerikanischen Kommunitarismus-Debatte aufnimmt<sup>9</sup> - soll sich demnach aus seiner betreuenden und fürsorgenden Rolle stärker zurückziehen und dadurch Raum für Alternativen schaffen: „Aufgabe der Politik ist es nicht, die Gesellschaft zu bedienen, sondern sie zu aktivieren“. Dabei setzt dieser Weg in die Wohlfahrtsgesellschaft an den Ressourcen, die jeder Mensch bzw. die Gesellschaft hat, und „nicht an ihren Defiziten“ an. Auch Menschen in sozialen Randgruppen haben s.E. nicht nur Probleme, sondern auch Fähigkeiten; dies erfordert mehr Markt, mehr Wettbewerb, mehr Kundenorientierung in der Sozialpolitik. „Nur eine kompetitive Gesellschaft kann auch eine sozial aktive - und solidarische Gesellschaft sein“ (ebd.). Konkret handelt es sich dabei um die Respektierung und Förderung einer ausdifferenzierten sozialpolitischen Trägerlandschaft zwischen Markt und Staat sowie um die Wiederbelebung von Selbsthilfe, Ehrenamt und Gemeinsinn.

Wiederum auf die vergleichende Folie der drei Typen des Wohlfahrtsstaats bezogen

---

<sup>9</sup> Ähnlich argumentieren ebenfalls eine Reihe weiterer Autoren, wobei sich eine eher linke und eine eher rechte Variante differenzieren läßt. Parteipolitisch überlappen sich die Positionen erheblich und viele konkrete Vorschläge sind auch nicht neu. Möglicherweise handelt es sich hierbei auch um einen aus den Staatskanzleien der Bundesländer ventilierten Kommunitarismus zur Profilierung an der sozialpolitischen Peripherie (vgl. kritisch Schmid 1997)

ergeben sich in diesem Falle ebenso erhebliche Unterschiede, wie die folgende Übersicht ausweist.

*Schaubild 5: Die Perspektiven und Diskurse der Wohlfahrtsgesellschaft im Kontext unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen*

	Liberaler Wohlfahrtsstaat	Konservativer Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokrat. Wohlfahrtsstaat
Zentrale Stichworte / Konzepte	Kommunitarismus (kleine Gemeinschaften)	Pluralisierung und Ökonomisierung	Zivilgesellschaft (Demokratisierung)
Funktion der Wohlfahrtsgesellschaft	Zähmung des Marktes und des (wildem) Individualismus	Modernisierung der Wohlfahrtsverbände / Subsidiaritätsprinzip	Ergänzung des (etatistischen) Wohlfahrtsstaates

Ein zweiter Fluchtpunkt der jüngeren sozialpolitischen Debatte in Deutschland bildet die Forderung nach einer sozialen Grundsicherung, die ein Mindesteinkommen für alle Staatsbürger garantieren soll. Aus vergleichender Sicht ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Zentralität und die Brisanz dieses Themas nicht zuletzt mit der Struktur des deutschen Wohlfahrtsstaats zusammenhängen, d.h. seiner charakteristischen Ausprägung als „Erwerbspersonen-Sozialstaat“ (Schmidt 1998) und „Sozialversicherungsstaat“ (Riedmüller/Olk 1994). Dieses Modell weist spezifische Leistungsdefizite bei denjenigen Personen auf, die eben nicht über eine „normale“ Biographie (in Beruf und Familie) verfügen. Neben Langzeitarbeitslosen sind dies besonders Frauen ohne oder mit diskontinuierlicher Beschäftigung, Jugendliche ohne Berufserfahrung und Arme unterschiedlicher Art. Dabei sind es gerade diese Problemgruppen, die angesichts der wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Veränderungen durchaus wachsen werden.

Das garantierte Mindesteinkommen kann sich dabei einerseits auf die Vermeidung von Altersarmut und die Entkoppelung der Rentenbezüge vom Erwerbssystem beziehen und die Form einer Grundrente annehmen; andererseits kann sie ebenfalls als negative Einkommenssteuer konzipiert werden. Hierbei sollen durchschnittlich und gut verdienende

Bürger wie bisher steuerlich belastet werden; Bezieher niedriger oder gar keiner Einkommen erhalten vom Finanzamt eine Aufstockung bis zu einem Grenzwert, mit der die lebensnotwendigen Aufwendungen auch jenseits der Lohnarbeit abgedeckt werden können (Opielka/Vobruba 1986; Schmid 1996a).

Zwischen den Konzepten Wohlfahrtspluralismus und Garantismus bestehen enge – bislang wenig analysierte und politisch diskutierte - Wechselbeziehungen, denn ein garantiertes Mindesteinkommen verbessert ebenfalls die Basis für Aktivitäten in Selbsthilfegruppen oder Wohlfahrtsverbänden. Ferner werden Frauen begünstigt, indem mehr Flexibilität und ein Wechsel von der „Status- zur Passagensicherung“ (Ostner) möglich werden, um Mischformen zwischen Vollerwerbs- und Hausarbeit einzurichten und wohlfahrtsstaatlich abzusichern. Ähnliches gilt aus der Sicht der Arbeitsmarktpolitik, die Übergänge in und aus dem ersten Arbeitsmarkt etwa in den Bildungs- und Qualifizierungssektor erleichtern will (G. Schmid 1997, s.a. Heinze u.a. 1998).

#### **4. Grenzen der Reformbereitschaft - Bedrohung der Zukunft der Wohlfahrt?**

Bemerkenswert an der politischen Debatte in Deutschland ist freilich, daß beide Kernpunkte eines massiven Umbaus des Wohlfahrtsstaats bisher relativ wenig praktisches Gewicht erhalten haben, bzw. sie werden eher in der politischen Peripherie von Staat und Parteien propagiert. Symptomatisch hierfür mögen der hier zitierte Joschka Fischer, Fraktionschef der kleinen Oppositionspartei oder Kurt Biedenkopf, der sächsische Ministerpräsident, stehen.<sup>10</sup> Vor allem das Thema Wohlfahrtsgesellschaft ist bislang vorwiegend eine akademische Debatte ohne praktische Konsequenzen geblieben.

Dominant sind im politischen Diskurs der vergangenen Jahre vielmehr Beschwichtigungsformeln (wie „Die Renten sind sicher“) und kleinere Reformen in der Renten- und Gesundheitspolitik, die meist von beiden großen Volksparteien, der sogenannten „Blüm-Dreßler-Fraktion“, getragen werden. Ansonsten dominiert vor allem in der CDU das Prinzip „Für jeden etwas“, was die Einschätzung der aktuellen Lage und der künftigen Entwicklungen erschwert. Deren Politik besteht nämlich aus einem Strategie-Mix mit folgenden Komponenten:

---

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang ist ebenfalls auf die Arbeit der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen hinzuweisen. Dort wird festgehalten, daß unter den veränderten Bedingungen Beschäftigung und Daseinsvorsorge im bisherigen Umfang nicht mehr gewährleistet werden können.

- Konservative Politiker wie etwa Wolfgang Schäuble betonen den Wert der Familie, das Subsidiaritätsprinzip sowie das Prinzip der Wechselseitigkeit von Pflichten und Leistungen. Gesunde Staatsfinanzen und eine Betonung von nationalen Werten gehören ebenfalls in das Bild des Wohlfahrtsstaates, dessen wichtigste Leistungen auf dem Gebiet der Wahrung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung liegen.
- Auf wirtschaftsliberalen Prämissen basiert die Politik, die etwa Kurt Biedenkopf vorschwebt und die eine Kombination aus privaten Renten und staatlicher Grundrente vorsieht. Generell soll die Eigeninitiative gestärkt werden; soziale Sicherung übernimmt hier vor allem Infrastruktur- und Risikoabsicherungsfunktionen.
- Der Arbeitnehmerflügel in der Union verfißt eine Sicherung der Sozialversicherungen und fordert – ähnlich wie die SPD und die Gewerkschaften - einer aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, um die Folgen der Globalisierung abzufedern.

Insgesamt gesehen verläuft hierzulande die politische Diskussion weitgehend ohne klare Konturen, die „Fiskalpolitik diktiert die Prioritäten“ (Riedmüller 1996), ohne daß es zu eindeutigen Struktureffekten kommt. Die meist ad hoc vorgenommenen Sparmaßnahmen und die Strategie des Durchwurstelns und Aussitzens erzeugen angesichts der Fragmentierung des deutschen Wohlfahrtsstaats und der Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft äußerst heterogene Effekte, die sich schwer politisch bündeln lassen und vielfach zu politischen Blockaden führen (Heinze 1998). So findet eine Dispersion der sozialen Gegenkräfte und politischen Proteste statt, was nicht nur die Kritik an der aktuellen Politik, sondern auch die Entwicklung und Durchsetzung von Reformoptionen restringiert.<sup>11</sup>

Einen weiteren Kontinuitäts- und Stabilitätsfaktor bilden die Einstellungen der Bevölkerung, wie sie in repräsentativen Umfragen erhoben werden. Hierbei zeigt sich – in Westdeutschland erheblich ausgeprägter als in den neuen Bundesländern -, daß die Bürger mehrheitlich mit dem sozialpolitischen Status quo zufrieden sind und sogar teilweise eine gewisse Kürzungsbereitschaft aufweisen. Im Unterschied dazu fordern die Ostdeutschen

---

Gefordert werden mehr Selbstverantwortung, Eigeninitiative und Bürgerarbeit.

<sup>11</sup> Kurzum: Die Dialektik des sozialen Fortschritts schläft (fast) ein. Das mag für die einen beruhigend sein und für die anderen nicht.

mehrheitlich, daß der Staat im sozialpolitischen Bereich sogar mehr Geld ausgeben soll. Am Grundsatz der staatlichen Zuständigkeit für soziale Aufgaben und d.h. am Sozialstaat wird aber weiter festgehalten (Roller 1998). Das hängt wiederum mit der Konstruktion des Systems zusammen:

„Unter Legitimationsgesichtspunkten steht das Modell des deutschen Sozialversicherungsstaates, so scheint es, auf der sicheren Seite. Es beruht auf einer Art von Austauschgerechtigkeit, bei der Leistung (Mitgliedschaft, Beiträge) und Gegenleistung (Versicherungsleistungen) eng miteinander verzahnt sind. Dies dürfte auch eine Ursache für die breite Akzeptanz des Systems sein. Das Äquivalenzprinzip gewährleistet, daß die Beteiligung an den staatlichen Sozialversicherungen auch für gehobene Schichten attraktiv ist“ (Mau 1997).

Zumindest kurz- bis mittelfristig bedeutet dies, daß es für einen grundlegenden Neubau des Wohlfahrtsstaats etwa in Richtung der (im akademischen Raum viel diskutierten) Konzepte Wohlfahrtsgesellschaft, Neue Subsidiarität und garantiertes Mindesteinkommen auf mittlere Sicht keine politische Mehrheit und keine ausreichende öffentliche Resonanz gibt. Dasselbe gilt auch für den Weg des sozialdemokratischen Modells, in dem der öffentliche Dienst und die aktive Arbeitsmarktpolitik beträchtlich ausgebaut worden sind. Der konservative Wohlfahrtsstaat ist eben auch strukturkonservativ und tendiert dazu, die alten institutionellen Arrangements aufrechtzuerhalten, auch wenn sie möglicherweise immer weniger geeignet sind, die neuen sozialen Probleme zu lösen. Zu nennen sind hierbei die Massenarbeitslosigkeit, die Ehe- und Beitragszentrierung der sozialen Sicherung, usw. Damit werden gesellschaftliche Spaltungstendenzen und Modernisierungsdefizite in Kauf genommen - zumindest solange dies machtpolitisch folgenlos bleibt. Freilich war das schon bei seiner Entstehung zu Zeiten Bismarcks so (vgl. Leibfried/Tennstedt 1985).

Allerdings hat diese Situation auch ihre Vorzüge, denn radikale Demontagen des Wohlfahrtsstaates finden hierzulande ebenfalls kaum statt, sofern wir uns an empirische Aggregate wie die Sozialleistungsquote und den Vergleich mit anderen Ländern halten (Alber 1996, Schmidt 1998; s.a. Schaubild 1).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Daß für Einzelne und bestimmte Gruppen Verschlechterungen auftreten, ist davon unbenommen.

Bezogen auf die eingangs getroffene Unterscheidung von drei divergenten Einschätzungen über den aktuellen Zustand und die Zukunft des Wohlfahrtsstaats ist somit in Deutschland von einer sozialpolitischen Stagnation auf hohem Niveau auszugehen, bzw. erweist sich der etablierte Typus des Wohlfahrtsstaats als überaus veränderungsresistent. Dieses Urteil, so ist jedoch zu berücksichtigen, bezieht sich auf die Trägheit der Institutionen und läßt durchaus Veränderungen im Rahmen der Architektur des Wohlfahrtsstaatsmodells zu. Dazu gehören die Sparaktionen im Sozialbereich, aber auch die Einführung der Pflegeversicherung, wo versucht worden ist, auf neue Anforderungen systemkonform zu reagieren (zu letzterem vgl. Bräutigam/Schmid 1996 sowie allgemein Riedmüller/Olk 1994).<sup>13</sup>

Das bedeutet allerdings zugleich, daß es auch unter den restriktiven politisch-institutionellen Bedingungen und Kontinuitätstendenzen, wie sie in Deutschland vorherrschen sowie im Kontext von Globalisierung, Individualisierung und Pluralisierung im Prinzip immer noch politische Wahloptionen gibt. „Die Vielfalt der Herausforderungen hat auch ihr Gutes, als sie die Entwicklungen nicht alle in die gleiche Richtung vorantreibt“ (KAUFMANN 1997: 160). Ein ökonomischer, demographischer oder andersartiger Determinismus existiert daher nicht!<sup>14</sup>

Der internationale Vergleich unterstützt diese Position, denn er belegt die Existenz von immer noch erheblichen Varianzen bei zentralen Wohlfahrtsindikatoren innerhalb der westlichen Industrieländer; ferner deuten Reformmodelle wie die Niederlande und Dänemark darauf hin, daß sogar der partielle Wechsel von Entwicklungspfaden bzw. die Mischung von

---

<sup>13</sup> Hier hängt die Identifikation von institutioneller Kontinuität ebenfalls von der Definition des Bewertungskriteriums ab: a) Wer auf die Anerkennung des Pflegefalls als allgemeinem Lebensrisiko und dessen Absicherung qua Sozialversicherung abhebt, stellt den Aspekt der formalen Politisierung und Inklusion in den Vordergrund und wertet diesen Vorgang positiv sowie als sozialpolitische Innovation. b) Wer primär auf die materiellen Leistungen und Ansprüche schaut, entdeckt angesichts der Deckelung von Ausgaben und der geringen Summen, um die es in vielen Einzelfällen geht, eher einen sozialpolitischen Rückschritt in der Reform, bzw. einen Rückzug aus der Verantwortung des Sozialstaats. c) Wer wie hier stärker die Logik des Modells, nämlich die Dominanz monetärer und medizinischer Problemdefinition und -lösung betrachtet, stellt dagegen mehr Kontinuität fest - sowohl bei den institutionellen Strukturen wie auch bei deren bekannten Leistungsdefiziten.

<sup>14</sup> Das ist bei genauerer Betrachtung ebenfalls nicht neu, denn der Wohlfahrtsstaat stand nie im luftleeren Raum, frei von sozioökonomischen Zwängen und politischen Restriktionen. Er war immer ein Provisorium, abhängig von politischen Machtverhältnissen, ökonomischen Möglichkeiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen.

Elementen unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen möglich ist. Dabei kommt Prozessen des Lernens, der Diffusion und des Monitorings eine wichtige Rolle zu; ja die vielfach als Gefahr thematisierte Globalisierung kann hier – durch die intensivierte Kommunikation zwischen den Systemen – den Austausch von Erfahrungen befördern. Aber auch hier geht es einfacher, wenn die Modelle nicht zu unterschiedlich sind und wenn weniger die vollständige Transformation als vielmehr die Ergänzung von einzelnen Elementen versucht wird (vgl. Armingeon 1997, Heinze u.a. 1998, Sozialer Fortschritt 1997 und Bäcker 1997).

Für die politisch- praktische Frage nach dem Wo und Wie von mittelfristigen Veränderungspotentialen im deutschen Wohlfahrtsstaatsmodell ergibt sich hieraus ein Plädoyer für eine Reformstrategie der kleinen Schritte, die nicht am Verlassen des historisch angelegten Entwicklungspfades orientiert ist, sondern sich um das bessere Ausnutzen des politischen Handlungskorridors bemüht. Hier gilt freilich die Formulierung von M.G. Schmidt, daß zwar Kurswechsel von fünf Prozent an sich nicht sehr viel ist, bei längerer Fahrt aber durchaus einen bemerkenswerten Unterschied macht.

## Literatur

- Alber, J. 1992: Stichwort Wohlfahrtsstaat, in: Pipers Lexikon der Politik, Band 3, München.
- Alber, J. 1988: Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State, in: *Politics & Society*, 16. Jg., S. 451-468.
- Alber, J. 1996: *Selectivity, Universalism, and the Politics of Welfare Retrenchment in Germany and the United States*, MS., Konstanz.
- Armingeon, K. 1997: *Gestaltungsoptionen des Wohlfahrtsstaats in der Globalisierung*, MS., Bern/Berlin.
- Bäcker, G. 1997: Der Sozialstaat hat eine Zukunft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48-49/97, S. 12-20.
- Bieling, H.J./Deppe, F. (Hrsg.) 1997: *Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa*, Opladen.
- Borchert, J./Lessenich, S./Lösche, P. (Hrsg.) 1997: *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Opladen
- Borchert, J.: Von Malaysia lernen?, in: ders. u.a (Hrsg.), S. 9-27.
- Bossenecker, K.-H. 1996: Die Freie Wohlfahrtspflege der BRD im europäischen Einigungsprozeß, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 19, 269-285.
- Butterwegge, Ch. 1998: Weltmarktentwicklung und Wohlfahrtsstaat, in: *Rundbrief Gilde Soziale Arbeit* H. 1, 29.45.
- Bräutigam, M./ Schmid, J. 1996: Pflege im modernen Wohlfahrtsstaat. Der deutsche Fall in vergleichender Perspektive, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, H. 2.
- Detting, W. 1995: *Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Gütersloh.
- Esping-Andersen, G. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. 1997: Towards a Post-industrial Welfare State, in: *Politik und Gesellschaft*, 51. Jg., S. 237-245.
- Evers, A./Olk, Th. (Hg.) 1996: *Wohlfahrtspluralismus*, Opladen.
- Gould, A. 1993: *Capitalist Welfare Systems. A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, London.
- Hauser, R./Glatzer, W./Hradil, S./Kleinhenz, G./Olk, T./Pankoke, E. 1996: *Ungleichheit und Sozialpolitik*, Opladen.

- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, Ch. 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen i.E.
- Heinze, R.G. 1998: Die blockierte Gesellschaft, Opladen.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, Ch. 1997: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49, 242-271.
- Henningsen, B. 1986: Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden.
- Higgins, J. 1981: States of Welfare. Comparative Analysis in Social Policy, Oxford.
- Kaufmann, F.-X. 1997: Die Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt.
- Klös, H.P. 1997: Soziale Sicherung und Arbeitsmärkte in Europa im Zeichen der Globalisierung, in: H.W. Platzer (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 23-44.
- Koch, C. 1995: Die Gier des Marktes, München/Wien.
- Leibfried, St./Tennstedt, F. (Hg.) 1985: Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt.
- Lessenich, S./Ostner, I. (Hrsg.), 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt.
- Luhmann, N. 1984: Soziale Systeme, Frankfurt.
- Mau, S. 1997: Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten, ZWB-dp III 97-401, Berlin.
- Murswiek, A. 1997: Soziale Unsicherheit als Entwicklungsmotor?, in: J. Borchert u.a. (Hrsg.), S. 237-255.
- Opielka, M./Vobruba, G. (Hrsg.) 1986: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt.
- Opielka, M. 1997: Leitlinien einer sozialpolitischen Reform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48-49/97, S. 21-30.
- Petterson, G. 1997: Wohlfahrtsstaaten ade?, Hamburg.
- Pierson, P. 1995: The New Politics of The Welfare State. Arbeitspapier Nr. 11 des Zentrums für Sozialpolitik, Bremen.
- Riedmüller, B./Olk, T. (Hrsg.) 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen.
- Riedmüller, B. 1996: Fiskalpolitik diktiert Prioritäten, in: Eicholz-Brief, Jg. 33 , S. 65-76.

- Roller, E. 1998: Ist der Sozialstaat im vereinigten Deutschland überfordert?  
Wohlfahrtsansprüche in Ost- und Westdeutschland im Vergleich, in: J. Schmid/R. Niketta (Hrsg.), (i.E.).
- Schmid, G. 1997: Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes, in: Statistischen Bundeamt (Hrsg.), Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt, Stuttgart, S. 15ff.
- Schmid, J. 1988: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, H. 2, S. 10-28.
- Schmid, J. 1997: Die Kommunitarismus-Debatte. Kritische Bemerkungen zur Übertragung eines amerikanischen Diskurses nach Deutschland, in: Perspektiven ds , Nr. 4.
- Schmid, J. 1996 (a): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen.
- Schmid, J. 1996 (b): Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten, Opladen.
- Schmid, J./Niketta R. (Hrsg.) 1998: Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg
- Schmidt, M. G. 1998: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Verleich, Opladen (2. Aufl.).
- Sozialer Fortschritt 1997: Schwerpunkttheft „Krise des Sozialstaats in internationaler Perspektive“, Jg. 46, H. 1-2.
- Van Voornhis, R. 1997: The Three Generations of Welfare State Theory. From Convergence to Convergence, MS., Hayward.