

# Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Bestandsaufnahme und aktuelle Diskussion

*Josef Schmid*

## Inhalt:

1. *Definition des Untersuchungsgegenstandes und Vorgehen*
2. *Grundlinien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung*
3. *Die Empirie des Wohlfahrtsstaats in Deutschland und anderen westlichen Ländern*
  - 3.1 Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland
  - 3.2 International vergleichende Daten und Analysen
4. *Neue Konstellationen und Trends der Entwicklung*
  - 4.1 Herausforderungen und Probleme des Wohlfahrtsstaats
  - 4.2 Globalisierung und Arbeitslosigkeit in den drei Welten der Wohlfahrt
  - 4.3 Soziokulturelle Probleme und die Veränderung des Welfare Mix
5. *Schluss: Kontinuität, Varianz und Modernität des Wohlfahrtsstaats*
6. *Verwendete Literatur*

## 1. Definition des Untersuchungsgegenstandes und Vorgehen

Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat und Sozialpolitik sind drei Begriffe, die im politischen Alltag, aber auch in der fachwissenschaftlichen Debatte mit einer Vielzahl an Konnotationen verbunden werden, was nicht selten zu Missverständnissen und Kontroversen führt. In Deutschland wird der Begriff Wohlfahrt vielfach noch aus seinem historisch-politischen Kontext eher negativ assoziiert. Wohlfahrt meint dann Fürsorge für Arme und Bedürftige und geht auf vormoderne Versorgungssysteme zurück, was etwa noch im Begriff der Wohlfahrtsverbände anklingt. Damit unterscheidet sie sich von der modernen Sozialpolitik, die seit Bismarck als Sozialversicherung konzipiert ist, auf Beiträgen basiert und sich auf Arbeiter bzw. Arbeitnehmer konzentriert. Ein weiterer politischer Diskussionsstrang, der mit der Problematik des Begriffs Wohlfahrtsstaat verbunden ist, stammt aus den 50er und 60er Jahren, als damit eine umfassende Staatsbürgerversorgung und stärkere ökonomische Intervention (wie Verstaatlichung) umschrieben wurde, wie sie damals in von Linksparteien dominierten Ländern wie Großbritannien und in Schweden anzutreffen war. Demgegenüber galt der deutsche Sozialstaat vor allen in den Reihen der Union als „sozialer Kapitalismus“ (Hartwich), der einen Kompromiss zwischen den Werten Freiheit und Sicherheit verkörpert und dessen Überdehnung es zu vermeiden galt.

Unter Komparatisten (und ebenfalls hier) gilt der Terminus Wohlfahrtsstaat als vorwiegend empirische Kategorie zur Analyse der Aktivitäten moderner Staaten; der Terminus Sozialstaat beinhaltet hingegen eine Fokussierung auf die rechtlich-normative Dimension (etwa in Abgrenzung zum Rechtsstaat), während Sozialpolitik vorwiegend ein politisches Handlungsfeld aus speziellen Programmen und Akteuren bezeichnet.

Man könnte in Anlehnung an die in der Politikwissenschaft gebräuchliche Dreiteilung des Politikbegriffes<sup>1</sup> auch folgende Verortung vornehmen.

*Schaubild 1:* Grundbegriffe im Zusammenhang:



Solche Überlegungen sind bei weitem keine „Begriffshuberei“, sondern sie sind notwendig, weil das Phänomen sich durch eine beachtliche Vielgestaltigkeit, Wandlungsfähigkeit und Wirkungsmächtigkeit auszeichnet. Kaum ein Lebensbereich ist inzwischen nicht vom Wohlfahrtsstaat tangiert; die Regelungen und Leistungen sind differenziert und variieren nach Raum und Zeit erheblich. Daher wird der Untersuchungsgegenstand erst durch die Definition konstruiert und auf diese Weise der präzisen Analyse zugänglich gemacht. Im Wörterbuch Staat und Politik wird das Phänomen von Jens Alber so erläutert:

„Der Begriff ‚*Wohlfahrtsstaat*‘ (welfare state) charakterisiert als deskriptives Konzept einen bestimmten Typus der Staatstätigkeit. Er kennzeichnet Länder, in denen der Staat eine aktive Rol-

le in der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe übernimmt und einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken widmet, die der Förderung nach einer größeren Gleichheit der Lebenschancen in den Dimensionen Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen und Bildung dienen. In der Verwendung des Konzepts ... schwingt eine Verpflichtung des Staates auf eine umfassende Politik des Ausbaus sozialer Staatsbürgerrechte mit, die sich nicht mit der Sicherung von Konsumchancen begnügt, sondern auch die Förderung von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung anstrebt und den Abbau ungleicher Teilnahmekancen am gesellschaftlichen und politischen Leben zum Ziel erhebt“ (Alber 1996: 705).

Von dieser Definition ausgehend werden im Folgenden die wesentlichen Ansätze der Forschung dargestellt und sodann die Entwicklungen, Strukturen und Probleme des Wohlfahrtsstaats in Deutschland und in anderen westlichen Industrieländern dargestellt. Abschließend wird versucht, einige neue Trends bzw. Konturen eines neuen Modells herauszuarbeiten. Ziel ist es dabei, einerseits die strukturierte Vielfalt des modernen Wohlfahrtsstaats aufzuzeigen, und andererseits seine (freilich begrenzte) Gestaltbarkeit und politisch-institutionelle Prägung hervorzuheben – was zugleich eine Kritik der verbreiteten Thesen vom Endes des Wohlfahrtsstaats oder gar der Politik gegenüber den ökonomischen Zwängen der Globalisierung beinhaltet.<sup>2</sup> Dabei dient der Blick zurück und seitwärts – also der historische und internationale Vergleich – auch als Folie für die Identifikation der zukünftigen Entwicklungsperspektiven.

## 2. Grundlinien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung

Angesichts der Tatsache, dass die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung geradezu eine sozialwissenschaftliche „Wachstumsindustrie“ bildet, kann es im Folgenden nur darum gehen, einige grundlegende Ansätze zu skizzieren (zum folgenden Schmid 1996 mit weiteren Literaturhinweisen).

- Frühe Arbeiten zum Wohlfahrtsstaat sind stark geprägt von *normativen* Fragen und von teleologischen Phasenmodellen, nach denen sich der soziale Fortschritt ergibt. Typisch hierfür sind zum einen die Analysen zum Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes etwa bei Hans-Hermann Hartwich oder zum anderen die Identifikation einer evolutionären Entwicklung von bürgerlichen (Freiheits-) Rechten über politische (Partizipations-) Rechte hin zu sozialen (Teilhabe-) Rechten (Marshall). Ferner werden die wohlfahrtsstaatlichen Zielvorstellungen der großen Ideologien (Demokratischer Sozialismus, Liberalismus, Marxismus) untersucht.
- Es folgen Ansätze aus dem Umfeld der *Modernisierungstheorie*, wonach sich aus dem Wandel der Sozial- und Familienstrukturen sowie aus der Industrialisierung eine gewisse „funktionale Logik“ der staatlichen Intervention ergibt. Problemdruck und Ressourcenausstattung einer modernen Gesellschaft geben demnach einen universellen Trend zum Wohlfahrtsstaat vor (Wildavsky). Ganz ähnlich argumentieren im übrigen marxistische Autoren, bei denen der Wohlfahrtsstaat den Imperativen der Kapitalverwertung unterliegt.
- Gegen diesen sozialökonomischen Determinismus wenden sich Thesen über den Unterschied, den *Politik in einer Demokratie* macht. Hier spielen Parteien und Interessengruppen eine wichtige Rolle; sie vertreten unterschiedliche sozia-

le Schichten, haben differierende Programmatiken und verfolgen demnach auch andere „Sozialstaatsmodelle“ – wie es Hartwich für den deutschen Fall und M.G. Schmidt im internationalen Vergleich belegt hat. Zugleich wird in Bezug auf die empirische Basis die Analyse der Sozialversicherungen um die der Arbeitsmarktpolitik ergänzt.

- Neuere Arbeiten betonen den Umstand, dass aktuelle Sozialpolitiken durch *Institutionen* historisch und strukturell eingebunden sind. Diese wirken gewissermaßen als Filter für die Problemwahrnehmung und die Interessenpolitik; sie bevorzugen bestimmte Interventionen in die Ökonomie und die Gesellschaft, kombinieren sie oder schließen andere aus. Damit gewinnen die beherrschenden Kräfte der Binnenstrukturen des Wohlfahrtsstaats und unterschiedliche nationale Entwicklungspfade stärker an Bedeutung.

Der Gedanke einer „*strukturierten Vielfalt*“ wird in einem Buchtitel von Esping-Andersen (1990; s.a. Schmidt 1998; Schmid 1996 a, b) plastisch ausgedrückt, wonach „drei Welten des Wohlfahrtsstaates“ existieren, die jeweils unterschiedliche Formen der Institutionalisierung von sozialer Sicherung und Vollbeschäftigung darstellen. Diese basieren auf entsprechenden politischen Ideologien und Machtverteilungen und hängen eng mit Mustern der sozialen Schichtung und Ungleichheit zusammen. Ein wesentliches operationales Differenzierungskriterium ist das Ausmaß an „Dekommodifizierung“, d.h. der sozialpolitisch ermöglichten Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und der Schutz vor Marktkräften und Einkommensausfällen. Sie zeichnen sich in ihrer Geschichte durch eine hohe Stabilität aus. Für die einzelnen Typen sind folgende sozial- und arbeitsmarktpolitischen Aspekte wichtig:

- Die *liberalen Wohlfahrtsstaaten* (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) betonen vor allem die Rolle des freien Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, was häufig zu Stigmatisierung der Betroffenen führt. Die Finanzierung erfolgt vorwiegend aus dem Staatshaushalt; Interventionen in den Arbeitsmarkt erfolgen – falls überhaupt – vor allem zur Auflösung von „Verkrustungen“ und zur Wahrung der Vertragsfreiheit. Insgesamt gesehen ist das Ausmaß an Dekommodifizierung gering.
- Der *konservative Typ* des Wohlfahrtsstaats (Frankreich, Italien, Deutschland, Niederlande) interveniert zwar stärker, freilich eher temporär und primär aus staatspolitischen Gründen. Er ist ferner stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche auf Beiträgen (im Sinne von Eigentumsrechten) basieren. Grundlage dieses Modells sind Normalarbeitsverhältnisse und die Normalfamilie, die auch politisch stabilisiert werden. Im Bezug auf die Dekommodifizierung erreichen sie im Durchschnitt ein mittleres Niveau, was jedoch abhängig vom Beschäftigungsstatus erheblich variieren kann.
- Die *sozialdemokratischen Regimes* (Schweden, Norwegen, Dänemark) sind universalistisch ausgerichtet; es wird Gleichheit auf dem höchsten Niveau angestrebt, und die Anspruchsgrundlage bilden soziale Bürgerrechte. Die Finanzierung erfolgt ebenfalls aus dem Staatshaushalt; zugleich werden hier fast alle Leistungen vom öffentlichen Dienst erbracht, der damit einen sehr hohen Um-

fang annimmt und somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine Schlüsselfunktion besitzt. Insgesamt sind hier die Bemühungen um eine aktive Politik der Vollbeschäftigung am stärksten ausgeprägt und die „Befreiung“ von den Zwängen des Marktes (Dekommodifizierung) am stärksten.

In die institutionellen Besonderheiten der jeweiligen Modelle sind auch kulturelle Faktoren wie Leitbilder sowie gemeinschaftliche Vorstellungen von Gleichheit und Gerechtigkeit verwoben.<sup>3</sup> So drücken sich beispielsweise in den Sozialversicherungen des konservativen Wohlfahrtsstaatstyps eher einfache Gerechtigkeitskonzepte aus. Im Zentrum der wichtigsten Versicherungszweige steht das Äquivalenzprinzip, die Koppelung von individuellem Beitrag gemessen am Einkommen und entsprechender Höhe der Sozialleistungen. Die konservativen Konzepte sind weniger egalitär und moralisch anspruchsloser als die der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Mau 1997).

Die unterschiedlichen Modelle des Wohlfahrtsstaates sind über sehr lange Zeiträume *stabil* geblieben (Czada 1989, Schmidt 1998); in Deutschland sind trotz aller Regimewechsel vom Kaiserreich über die Weimarer Republik, das Dritte Reich und die Bundesrepublik die Grundzüge des Modells erhalten geblieben. Auch Wahlen können die jeweiligen Entwicklungspfade kaum grundlegend verändern. In der einprägsamen Formel von Manfred G. Schmidt, wonach ein Regierungswechsel nur zu Kurskorrekturen von fünf Prozent führt, kommt die institutionelle Trägheit wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen treffend zum Ausdruck.<sup>4</sup>

Die Welten der Wohlfahrt sind besonders für die „goldenen Phase“ (60er und 70er Jahre) belegt worden, doch beansprucht das Modell auch Gültigkeit für die 80er und 90er Jahre, wo die *Krise* des Wohlfahrtsstaates bzw. der Abbau von Leistungen die Diskussion und die praktizierte Politik dominierten (Esping-Andersen 1997). Auch in diesem Falle sind je nach Typ unterschiedliche die Reaktionen und Effekte zu erwarten. Weniger stark verrechtlichte sowie steuerfinanzierte Systeme des liberalen Typs sind, wie das englische Beispiel mit Margret Thatcher eindringlich belegt hat, leichter im Leistungsniveau abzusenken, da in diesem Fall keine „Eigentumsrechte“ (durch Beitragszahlung) berührt sind wie im deutschen Fall. Die konservativen Wohlfahrtsstaaten tendieren hingegen eher dazu, spezifische Zielgruppen von Sparmaßnahmen auszunehmen (z.B. Kernarbeiterschaft, Bauern und Beamte in Deutschland), während liberale Modelle in schlechten Zeiten verstärkt die Spaltung zwischen Reichen und Armen reproduzieren. Sozialdemokratische Welten versuchen, das erreichte Niveau möglichst zu halten – was zumindest für die erste Hälfte der 90er Jahre galt (Borchert u.a. 1997; Heinze/Schmid/Strünck 1999; Schmid/Niketta 1998). Darüber hinaus sind nach diesem Ansatz die Spielräume für Lerneffekte über ausländische Vorbilder bzw. den Imitation von großen Reformen eher als bescheiden einzustufen.

### 3. Die Empirie des Wohlfahrtsstaats in Deutschland und anderen westlichen Ländern

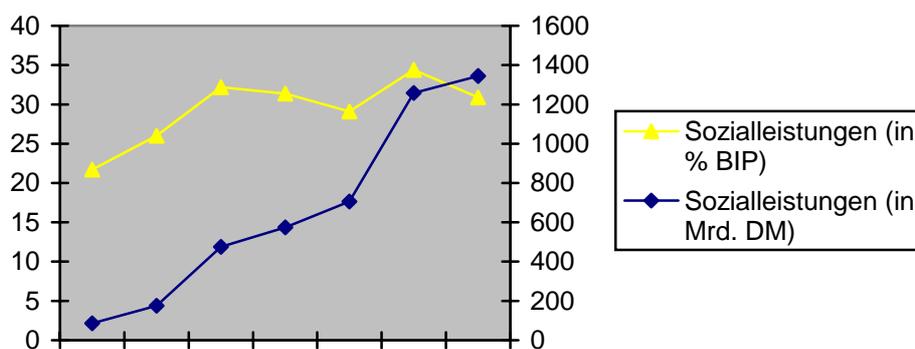
#### 3.1. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Geschichte des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik weist neben seiner historischen Verankerung im vorigen Jahrhundert und der Persistenz seiner charakteristischen Strukturen drei Aspekte auf, die sich auch in den anderen westlichen Industrieländern zeigen:

- Expansion,
- Differenzierung,
- Wandel (bei Konstanz der typischen Merkmale).

In der Bundesrepublik Deutschland ist 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. Auch ein Blick auf die Sozialleistungsquote (im Sinne von Transfers im Rahmen der Sozialversicherungen) offenbart eine beachtliche Expansionsdynamik in der Nachkriegsgeschichte und eine allmähliche Stagnation der Werte auf sehr hohem Niveau in den vergangenen Jahren (Schaubild 2, s.a. Alber 1998).

Schaubild 2: Entwicklung und Struktur der Sozialleistungsquote in Deutschland 1960 – 2001 (eigene Berechnung nach Daten des BMA)



Dieser Eindruck wird bestätigt, wenn man darüber hinaus die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die Staatsquote insgesamt betrachtet. Diese entspricht im übrigen einer kumulativen Erweiterung des Konzepts Wohlfahrtsstaat und trägt der heterogenen Begrifflichkeit Rechnung (s.o.)

Tabelle 1: Finanzielle Indikatoren der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Deutschland 1990-2000 (nach OECD Daten)

Jahr	STAAN	SZLQU	STAUS
1990	15,4	15,2	45,1
1991	15,9	16,5	47,9
1992	16,1	17	48,5
1993	16	18	49,5
1994	15,8	18,2	49
1995	15,5	18,6	49,8
1996	15,5	18,6	49,1
1997	15,3	18,4	47,9
1998	15,4	18,5	46,9
1999	15,4	18,5	47,1
2000	-	-	46,8

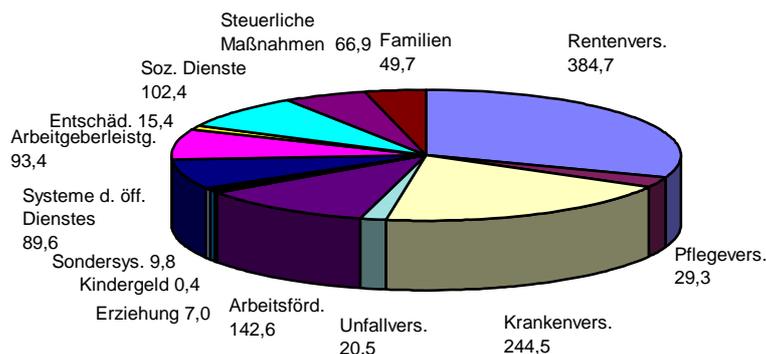
STAAN = Öffentlicher Dienst als Anteil aller Beschäftigten

SZLQU = Transfers im Rahmen der Sozialversicherungen in Relation zum BIP

STAUS = Gesamte Staatsausgaben in Relation zum BIP

Mit diesem Wachstum verbunden ist eine zunehmende *Ausdifferenzierung* und Komplexitätssteigerung in der Binnenstruktur des Wohlfahrtsstaats. Dies lässt sich an unterschiedlichen Indikatoren ablesen: Augenfällig wird dies am Beispiel des Umfangs der rechtlichen Regelungen, die das Sozialgesetzbuch umfasst oder an der Zahl der zuständigen Ministerien. Aus einer eher allgemeinen Sozialpolitik hat sich etwa die Gesundheitspolitik als eigenständiges Subsystem ausdifferenziert (Döhler/Manow 1997), eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei der Jugend-, Senioren- und der Frauenpolitik beobachten. Vor allem in jüngster Zeit haben sich im Bereich der Sozialen Dienste eben den Wohlfahrtsverbänden und den Kommunen kommerzielle Träger etabliert (Heinze/Schmid/Strünck 1997).<sup>5</sup> Nicht zuletzt ist mit der Pflegeversicherung eine neue Säule im System der Sozialen Sicherheit etabliert worden (Bräutigam/Schmid 1996). Hinter diesen Systemstrukturen stehen nicht nur entsprechende finanzielle Mittel im Sozialbudget (s. Schaubild 2), sondern auch Interessengruppen der Betroffenen, und zwar derjenigen, die Sozialleistungen empfangen, wie auch derjenigen, die diese Leistung hervorbringen oder verwalten. Paul Pierson (1995) hat auf deren eminent wichtige Rolle bei der Verhinderung eines Abbaus von Sozialleistungen hingewiesen. Die letzte Akteursgruppe markiert einen wesentlichen Unterschied in der Politik des Wohlfahrtsstaats während der früheren Aufbauphase und während den gegenwärtigen Spar- und Kürzungszeiten.

Schaubild 3: Zusammensetzung des Sozialbudgets 1997 in Deutschland  
(in Mrd. DM)



Quelle: APUZ 35-36/2000: 22

Darüber hinaus hat Manfred G. Schmidt die veränderte *Zusammensetzung* der Sozialausgaben bzw. die Teilbereiche des Wohlfahrtsstaats im Längsschnitt untersucht und einige bemerkenswerte Verschiebungen entdeckt:

„Nicht alle Branchen des Sozialstaates wuchsen. Manche von ihnen schrumpften, teils wegen Programmbeendigung, teils aufgrund von Alterung oder Mortalität. Zu den Schrumpfungsbranchen gehörten in der Bundesrepublik von 1960 bis 1994 vor allem die sozialpolitisch motivierte Steuerentlastung, ihr Anteil am Sozialprodukt sank von 3,5 auf 2,0 Prozent, die Soziale Entschädigung, insbesondere die Kriegsopferversorgung, ihr Anteil am Sozialprodukt ging von 1,3 Prozent 1960 auf 0,6 Prozent zurück, der Lastenausgleich (er sank von 0,7 auf 0,0 Prozent) und die beamtenrechtlichen Systeme der Sozialpolitik, insbesondere Pensionen, Beihilfen und Familienzuschläge – sie nahmen von 2,9 auf 2,3 Prozent ab. Den Schrumpfungsbranchen des Sozialstaats stehen Wachstumsbranchen gegenüber, allen voran die Arbeitslosenversicherung einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ihr Anteil am Sozialprodukt stieg von 1960 bis 1994 von 0,4 auf 3,8 Prozent), gefolgt von der Krankenversicherung (von 3,2 auf 7,0 Prozent), der Rentenversicherung für Angestellte (von 1,9 auf 4,9 Prozent), der Arbeiterrentenversicherung (von 4,0 auf 5,6 Prozent), der Arbeitgeberleistungen (von 1,6 auf 3,3 Prozent) und dem Aufwand für Soziale Hilfe und Dienste (von 0,9 auf 3,2 Prozent)“ (Schmidt 1998: 170f.; s.a. Alber 1998 und stärker qualitativ etwa Blanke/Hilbert 2000).

Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Anpassungsprozesse an gewandelte soziale, ökonomische und politische Bedingungen. Stabilität der „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ (Kaufmann) bedeutet nicht Statik, sondern lässt leichtere Veränderungen der Elemente durchaus zu. Allerdings wirft diese Überlegung einige methodische Probleme auf, denn die Frage, wann die Systemgrenze überschritten und mehr als normale Anpassung erfolgt ist, lässt sich kaum eindeutig beantworten.

Mit dem Aufbau des Wohlfahrtsstaats verändert sich in Deutschland wie andernorts zugleich das basale Verhältnis von Staat und Gesellschaft: „Wohlfahrts- und Teilhabeaspekte wurden zu einer zentralen Legitimationsquelle des Staates ... (und) in den politischen Kontroversen der 90er Jahre rückt der Sozialstaat sogar ... ins

Zentrum der Debatte zur Zukunftsfähigkeit der deutschen Gesellschaft“ (Leisering 1999: 186). Gleichwohl bleibt es in der Bevölkerung „sozialmilieübergreifend“ (Leisering) bei einer hohen Akzeptanz und Unterstützung des Wohlfahrtsstaats; die entsprechenden Einstellungen fallen dabei in Ostdeutschland noch stärker aus als in der alten Bundesrepublik (Roller 1998). Andererseits sehen Frank Nullmeier und Friedbert Rüb (1993) durchaus gravierende Verschiebungen der normativen und wissenschaftlichen Basis, die sich in einer Transformation zum „Sicherungsstaat“ hin vollzieht. Am Beispiel der Rentenversicherung belegen sie, wie sich die Sozialpolitik zunehmend nicht mehr auf soziale Probleme, sondern Systemprobleme bezieht – hier die generativen bzw. demographischen Voraussetzungen einer funktionierenden Rentenversicherung.

### 3.2. International vergleichende Daten und Analysen

Im Lichte international vergleichende Studien erscheint der deutsche Wohlfahrtsstaat „weder ausgefertigt noch herausragend“ (Alber 1998: 225). Auch für die anderen westlichen Industrieländer gilt, dass sie zwar ihre Grenzen des Wachstums in der Sozialpolitik erreicht haben (Flora), keinesfalls aber umgekehrt das vielfach postulierte und befürchtete Krisen- und Untergangsszenario eingetreten ist. Die Neuregelung von sozialen Leistungen etwa bei Renten, in der Gesundheitsversorgung oder der Sozialhilfe verlaufen zumeist in Form eines *inkrementalen Wandels*; weitreichende Reformen des Wohlfahrtsstaats sind nur in einer kleinen Zahl von Fällen – vor allem den Niederlanden und Neuseeland – eingetreten.

*Tabelle 2: Sozialpolitische Reformen in den westlichen Industrieländern seit Mitte der 90er Jahre (zusammengestellt nach Klös 1997, Heinze/Schmid/Strünck 1999)*

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 – Ergänzung um private und betriebliche Leistungselemente	F, I, J, NZL, P, D F, P, D IRL, P DK, A Sw, D
<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

## 4. Neue Konstellationen und Trends der Entwicklung

### 4.1 Herausforderungen und Probleme des Wohlfahrtsstaats

Ursache für die Kürzungsmaßnahmen und die Debatten über die Krise des Wohlfahrtsstaats bilden eine Reihe von Herausforderungen, die sich in ihrer Wirkung in den nächsten Jahren noch verschärfen werden. Franz-Xaver Kaufmann (1997, s.a. die Beiträge in APUZ 35-36/2000, Butterwege 1999) hat auf die folgenden Punkte hingewiesen:

- die demographische Herausforderung
- die soziale Herausforderung
- die kulturelle Herausforderung.
- die ökonomische Herausforderung
- die internationale Herausforderung

Die demographische Herausforderung lässt den *Generationenvertrag* brüchig werden; 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 neue politische Konfliktzonen zwischen Jungen und Alten sowie zwischen familialen und nicht-familialen Lebensformen, die wiederum zu neuem Handlungsbedarf für die Sozialpolitik führen und den Sparbestrebungen entgegenlaufen. Eine Generationenbilanz (s. Schaubild 3) verdeutlicht diesen vielfach unterschätzten Verteilungsmechanismus, der im übrigen eine der wesentlichen Ursachen für die derzeit in Deutschland verlaufenden Rentenreformdebatten ist.

*Schaubild 4:* Die deutsche Generationenbilanz (aus IWD 37 –2000)

Die soziale Herausforderung beruht auf der drastischen Veränderung der Familienstrukturen und kleinräumigen Gemeinschaften, was durch Stichworte wie *Pluralisierung und Individualisierung* der Lebenslagen plastisch dargestellt wird. Hieraus resultiert zweierlei: Zum einen nehmen die Leistungen der informellen Wohlfahrts-

produktion in Familie und Nachbarschaft massiv ab, zum anderen sind nicht mehr „großflächige“ staatliche Maßnahmen, die sich auf Kollektive mit ähnlichen sozialen Problemen richten, gefragt. Dies ist einer der Gründe, wieso zunehmend die negativen Folgen einer Bürokratisierung und Entfremdungsphänomen im Wohlfahrtsstaates thematisiert werden und Alternativen in der Wohlfahrtsgesellschaft (s.u.) gesucht werden. Die kulturelle Herausforderung bezieht sich auf die normativen Fundamente des Wohlfahrtsstaates, besonders die Fragen der Solidarität, der Gerechtigkeit und des Gemeinsinns. Hier werden von Kaufmann erhebliche Erosionstendenzen und eine Zunahme der Konfliktbereitschaft postuliert. Ferner kommen als Besonderheit in Deutschland die Folgekosten der Einheit hinzu. Obwohl sich dadurch die Finanzkrise der Sozialversicherung erheblich verschärft hat, ist es dabei kaum zu nennenswerten Brüchen im Gefüge des deutschen Wohlfahrtsstaats gekommen.

Darüber hinaus konstatiert Franz-Xaver Kaufmann (1997: 160) weiter: „Die Vielfalt der Herausforderungen hat auch ihr Gutes, als sie die Entwicklungen nicht alle in die gleiche Richtung vorantreibt“. Man kann dies gut im Sinne einer Fortschreibungen des drei Welten-Modells von Esping-Andersen eingeführten Welten der Wohlfahrt umsetzen, was im Folgenden für die Bereiche der Arbeitslosigkeit und Globalisierung (also der beiden letzten Herausforderungen im Sinne Kaufmanns) sowie des Wohlfahrtspluralismus skizziert wird.

## 4.2 Globalisierung und Arbeitslosigkeit in den drei Welten der Wohlfahrt

Mit der verstärkten Globalisierung der Ökonomie treten massive Folgeprobleme am Arbeitsmarkt auf, die sodann auf den Wohlfahrtsstaat durchschlagen. Wenn man sich auf die mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes konzentriert, so ergibt sich folgendes Bild:

Im *liberalen Wohlfahrtsstaat* wirkt sich der Druck des Weltmarkts auf Löhne und Sozialleistungen aus, da hier durch Deregulierungsmaßnahmen eine Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung erreicht werden soll – und vielfach auch erreicht wird (vgl. auch Rehm/Schmid 2000). Diese Strategie hat jedoch ihren Preis: Für die Sozialpolitik nämlich bedeutet dies am Beispiel der USA, dass dort inzwischen 40 Mio. Menschen nicht krankenversichert sind und weite Kreise der Mittelschicht diesem Risiko ungeschützt unterwirft. Oder, dass rund 1/6 der Beschäftigten ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze beziehen und die mit Abstand höchste Zahl von Gefängnisinsassen vorliegt.

In *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten* (Schweden, Dänemark) wird hingegen über eine überaus aktive Arbeitsmarktpolitik und einen massiven Ausbau des öffentlichen Dienstes versucht, 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 90er Jahren erheblich an Glanz verloren, allerdings sich auch in den beiden letzten Jahren wieder erheblich erholt. Dabei haben Reformen des Wohlfahrtsstaats hin zu Aktivierung, schärfere Auflagen (bzw. eine neue

Mischung von Pflichten und Rechten) und gemäßigte Leistungseinschränkung mit zur Erholung von Ökonomie und Arbeitsmarkt beigetragen.

Schließlich tendiert der konservative *Wohlfahrtsstaat*, besonders 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 werden so die Arbeitsplätze der Kernbelegschaften in den Industriebetrieben stabilisiert. Diese Tendenzen sind es, die zur Charakterisierung als 2/3-Gesellschaft und zu beachtlichen Modernisierungsdefiziten führen (s.u.). Allerdings zeigt der holländische Fall, dass diese Beharrungs- und Blockadetendenzen nicht unüberwindbar sind, denn dort ist es durch umfangreiche Reformen zu einer deutlichen Verbesserung am Arbeitsmarkt gekommen (Hemmerik/Manow/Kersbergen 2000, Cox 1998).<sup>6</sup>

*Schaubild 5: Die Wohlfahrtsstaatsmodelle im Druck der Globalisierung*

	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)

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 funktioniert – sofern der politische Wille vorhanden ist und die institutionellen Barrieren nicht zu hoch sind (vgl. Armingeon 1997, Heinze/Schmid/Strünck 1998).

Eine jüngere Studie von Fritz Scharpf kommt zu vergleichbaren Ergebnissen. Ausgehend von der Frage, ob sich der Wohlfahrtsstaat in einer „*Globalisierungsfalle*“ befindet, konstatiert er als Ausgangslage, „dass anders als in der Nachkriegszeit die Konsumenten nicht mehr zum Kauf inländischer Produkte gezwungen werden können, wenn diese teurer oder weniger attraktiv sind als Angebote aus anderen Ländern; und es bedeutet auch, dass Kapitalbesitzer nicht mehr zur Anlage im Inland gezwungen werden können, wenn die erwartbare Rendite nach Steuern unter den anderswo erzielbaren Erträgen liegt. Da aber die nationale Politik von ihren Wählern auch weiterhin für Beschäftigung und Einkommen verantwortlich gemacht wird, und da sie auf das nationale Steueraufkommen angewiesen bleibt, muss sie sich wohl oder übel auf eine Standortkonkurrenz mit anderen Staaten einlassen, bei der es darum geht, die Attraktivität des eigenen Landes für Produzenten, Investoren und Steuerzahler gegenüber den konkurrierenden Standorten zu verteidigen oder zu verbessern“ (Scharpf 2000: 3). Das bedeutet freilich nicht zwingend Abbau von Sozialleistungen, vielmehr ist der Zusammenhang zwischen diesen und der Beschäftigungsperformanz nicht eindeutig: Eine hohe Beschäftigung wird sowohl von Ländern mit hoher Abgabenquote als auch von Ländern mit niedriger Steuerlast erreicht.

Schaubild 6: Wechselwirkung zwischen Abgaben und Beschäftigung  
aus Scharpf 2000: 6)

Zudem konstatiert Scharpf folgende Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Wohlfahrtsstaatstyp und der Dynamik der Beschäftigung:

- In den *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten* Skandinaviens werden nicht nur die produktiven Arbeitsplätze im Bildungs- und Gesundheitswesen, sondern auch viele einfache personen- und haushaltsbezogene Dienstleistungen öffentlich finanziert<sup>7</sup>, während die Beschäftigung in den wenig produktiven privaten Dienstleistungen durch hohe Abgaben und hohe Mindestlöhne begrenzt wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft profitiert dagegen von der solidarischen Lohnpolitik der Gewerkschaften, während niedrige Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen die Investitionsbereitschaft sichern. Der besonders großzügige und aufwendige skandinavische Sozialstaat ist seines Erachtens robust gegenüber dem wirtschaftlichen Druck der Globalisierung. „Über seine Zukunft entscheidet nicht der internationale Wettbewerb, sondern die politische Frage, ob die Bürger auch weiterhin sehr hohe Steuern auf Arbeitseinkommen akzeptieren werden, während hier wie überall die Kapitaleinkommen entlastet werden“ (Scharpf 2000: 13).
- In den *liberalen Wohlfahrtsstaat* spielen öffentlich finanzierte Dienstleistungen eine sehr geringe Rolle (wenn man vom National Health Service in Großbritannien einmal absieht). Jedoch wird die Expansion der privaten Beschäftigung im geschützten Sektor durch niedrige Steuern und starke Lohndifferenzierung begünstigt. Auch diese Lösung ist politisch gewählt und wird von der Globalisierung weder erzwungen noch bedroht. Ihre offen Flanke ist seines Erachtens

normativer Art: Zwar kann der Zuwachs in den privaten Dienstleistungen die Beschäftigungsverluste in der Industrie ausgleichen, aber nur um den Preis wachsender Ungleichheit und der Verarmung der „working poor“ – von Arbeitnehmern also, die bei marktgerechten Löhnen auf einem Vollzeitarbeitsplatz nicht in der Lage sind, das Existenzminimum zu verdienen. Die Programme, die in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Australien und Neuseeland zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden, folgen deshalb der Logik einer Negativsteuer oder des auch bei uns diskutierten „Kombilohns“: Sie ergänzen die auf wenig produktiven Arbeitsplätzen erzielbaren Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen, die das Familieneinkommen über die Armutsgrenze heben sollen, ohne dass der ökonomische Anreiz zur Erwerbsarbeit untergraben wird (wie dies bei unserer Sozialhilfe der Fall ist).

- Die *kontinentalen oder konservativen Wohlfahrtsstaat* stehen vor schwierigeren Problemen. Im internationalen Wettbewerb schneiden sie im Durchschnitt zwar recht gut ab, aber in den geschützten Branchen haben sie trotz höherer Steuern so wenig öffentliche Beschäftigung wie die angelsächsischen Länder, und trotz niedrigerer Abgabenlast zumeist noch weniger Arbeitsplätze in den privaten Dienstleistungen als die skandinavischen Sozialstaaten. Der Grund liegt in den Leistungs- und Finanzierungsstrukturen des kontinentalen Modells, das sich als teures Beschäftigungshemmnis entpuppt (oder als „welfare without work“, so Hemmerik/Manow/Kersbergen 2000).

### 4.3. Soziokulturelle Probleme und die Veränderung des Welfare Mix

Als Antwort auf die nicht nur ökonomisch, sondern auch sozio-kulturell induzierten Veränderungen hebt etwa Joschka Fischer (in *Der Spiegel* 17/1998) hervor; dass der „neue Sozialstaat weniger <Staat> und mehr <Gesellschaft> sein (wird)“. Dieses Diktum entspricht den Debatten um einen *Wohlfahrtspluralismus*, also der sozietale Ergänzung der etatistisch-bürokratischen Versorgungsstrukturen. Derselbe 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 andererseits Möglichkeiten aber ebenfalls zur Einsparung und Privatisierung sozialer Dienste (inklusive Gesundheitswesen) und finanziellen Transfers. Komplementär hierzu wird eine stärkere Betonung aktivierende Maßnahmen gefordert (jüngst Blanke/Hilbert 2000).

In Deutschland wird der Bereich der Sozialen Dienste und des Ehrenamtes traditionell im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips geregelt und durch die großen Wohlfahrtsverbände, die eng mit dem Staat kooperieren, dominiert. 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. Heinze/Schmid/Strünck 1997; Schmid 1996b).

In anderen Ländern ist das Feld weniger stark vermachtet, stärker dezentral und staatsfrei ausgerichtet und von einem starken demokratischen Impetus getragen (s. Schaubild 6). Wiederum auf die vergleichende Folie der drei Typen des Wohlfahrtsstaats bezogen ergeben sich in diesem Falle ebenso erhebliche Unterschiede, wie die folgende Übersicht ausweist.

Schaubild 7: Drei Diskurse um eine sozietale Ergänzung des Wohlfahrtsstaats

	Liberaler Wohlfahrtsstaat	Konservativer Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat
Zentrale Stichworte/ Konzepte	Kommunitarismus (kleine Gemeinschaften)	Pluralisierung und Öko- nomisierung	Zivilgesellschaft (Demokratisierung)
Funktion der Wohlfahrts- gesellschaft	Zähmung des Marktes und des (wild)en Indivi- dualismus	Modernisierung der Wohlfahrtsverbän- de/Subsidiaritätsprinzip	Ergänzung des (etatisti- schen) Wohlfahrtsstaa- tes

Ein weiteres Thema, das gerade in der deutschen Debatte prominent geworden ist, bildet die Forderung nach einer *Grundsicherung*, die ein Mindesteinkommen für alle Staatsbürger garantieren soll. Drei Punkte sind dabei besonders relevant:

- Zwischen den Konzepten Wohlfahrtspluralismus und Grundsicherung bestehen 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/Schmid/Strünck 1998).
- 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 1996).
- 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 zunehmen werden.

Roland Czada (1999) hat diese Überlegungen noch weiter voran getrieben und folgert: „Die künftige Struktur des Wohlfahrtsstaates richtet sich vor allem danach, welche Rolle der Staat im Verhältnis zum Markt und zur gesellschaftlichen Selbstorganisation darin haben wird.“ Er unterscheidet dabei zwei mögliche Modelle des zukünftigen Wohlfahrtsstaats:

- Das *ökoliberalen Modell* konzentriert sich auf eine steuerfinanzierte Grundversicherung; ergänzend kommen Lohnkostenzuschüsse für niedrigproduktive Arbeitsplätze vor allem im Bereich arbeitsintensiver personenbezogener Dienstleistungen (Kombi-Lohn) hinzu. Dies tendiert zur Einrichtung eines geschützten, zweiten Arbeitsmarktes hinauslaufen, was einer Zweiteilung der Gesellschaft gleichkommt. „Auf der einen Seite stehen steuerzahlende Bürger, die aus eigenen Sozial- und Versicherungsbeiträgen ihre sozialen Risiken absichern können, auf der anderen Seite solche, deren Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt so niedrig bewertet wird, dass sie nur mit staatlicher Unterstützung Beschäftigung finden können“ (Czada 1999).
- Das *kommunitaristische Modell* basiert auf der Ausweitung zivilgesellschaftlicher Selbsthilfe. „Anders als anonyme individuelle Marktteilnehmer, die ihre Lebensrisiken privat versichern, helfen sich hier die Bürger in kollektiven Selbsthilfeeinrichtungen gegenseitig .... Die Förderung gemeinnütziger Wohlfahrtsorganisationen war immer erklärtes Ziel der Politik konservativer und christlicher Parteien. Neuerdings entdecken auch Sozialdemokraten zunehmend die Vorzüge solcher staatsentlastenden Einrichtungen“ (Czada 1999; skeptischer Schmid 1997).

*Schaubild 8: Die neue(n) Wohlfahrtswelt(en) nach Czada (1999)*

Politiktyp	ökoliberal	kommunitarisch
Ziel	Entkoppelung von Arbeitsmarkt und Sozialsystem	Staatsentlastung Entbürokratisierung
Prinzip	Grundversorgung	kollektive Selbsthilfe
Betriebsweise	verbrauchssteuerfinanziert	welfare mix, Kapitalisierung von Leistungsansprüchen
Zentralinstanzen	Staat und Markt	Wohlfahrtsverbände und Versicherungen
Wirkung	Dualisierung, zweiter Arbeitsmarkt	Pluralisierung
Regulierung	negative Einkommensteuer, Kombi-Lohn	korporative Selbstregulierung
Policy	Ordnungspolitik	Subsidiarität
Beispiele	Holland, Dänemark	Schweiz (USA)

## 5. Schluss: Kontinuität, Varianz und Modernität des Wohlfahrtsstaats

Die dargestellten Ergebnisse der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, vor allem der dominante Zugriff über Typen und Modelle, zeigen drei Aspekte, die nicht nur für seine bisherige sondern ebenfalls für seine künftige Entwicklung von Bedeutung sind:

Die vorliegenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse sprechen gegen die These eines Trends zum liberalen Wohlfahrtsstaat samt seinen minimalen Leistungen; vielmehr weisen die nachweisbaren unterschiedlichen politischen Profile eher auf ein Weiterbestehen der drei Welten hin: Es gibt zwar Veränderungen, Leistungskürzungen und Rücknahme egalitärer und umverteilender Momente in allen Wohlfahrtsstaatstypen, freilich nicht im selben Umfang und nicht in dieselbe Richtung sowie bei erheblich verschiedenen 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. Globalisierung heißt eben nicht Amerikanisierung!

Insgesamt gesehen wird die hohe Kontinuität zusehends zu einem Problem, das sich der Wohlfahrtsstaat, vor allem der konservative Typus, selber macht. Angesichts der drastischen Herausforderungen droht ein „mismatch“ von sozialen Problemen auf der einen sowie wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und politischen Lösungsstrategien auf der anderen Seite. Franz-Xaver Kaufmann (1997) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Veralten“ der etablierten Arrangements. Die Lösung liegt daher nicht mehr in einem Ausbau der etablierten Versorgungs- und Interventionsmuster, sondern in ihrer grundlegenden Reform und Ergänzung um neue Elemente. Dies könnte im deutschen Fall etwa eine Grundrente ein (vgl. etwa Heinze/Schmid/Strünck 1998; s.a. APUZ 35-36/2000).

Die Beurteilung der Leistungen und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats hängt allerdings auch davon ab, wie das Phänomen *genau definiert* wird. So schneiden die liberalen Modelle besser ab, wenn man das Bildungswesen hinzu nimmt; auch die sozialdemokratischen Fälle steigen ihr Profil, wenn man der aktive Arbeitsmarktpolitik stärker gewichtet. Schließlich bedarf es einer Kontrolle des Wechselspiels zwischen dem Arbeitsmarkt und der Sozialpolitik. Steuerungspolitisch gesehen weist zum Beispiel Deutschland eine charakteristische Kombination aus hohen sozialen Leistungen und geringer ökonomischer Intervention auf. Stärker auf operativer Ebene angesiedelt ist der Vorschlag, für internationale Vergleiche die Sozialleistungsquote durch die Arbeitslosenquote zu dividieren, um nicht beschäftigungspolitischen Versagen, das relativ hohe sozialpolitische Ausgaben hervorruft, falsch zu interpretieren (Heinze/Schmid/Strünck 1999). Neue Zeiten brauchen eben auch neue Maßstäbe für den Vergleich sowie die normative Bewertung.<sup>8</sup>

Dieser letzte Aspekt hat nicht nur methodische Implikationen, sondern auch materielle, was sich auf die Frage der *Modernität oder Zukunftsorientierung* der Wohlfahrtsstaaten zuspitzen lässt.<sup>9</sup> Was sich dahinter verbirgt, zeigt ein Blick auf die Ressourcenallokation des deutschen Wohlfahrtsstaats. Dieser weist nämlich ei-

ne eigentümliche Asymmetrie auf, ja man könnte sogar von einer Alterität – d.h. dem Gegenteil von Modernität – sprechen. Indem er sich auf die Renten konzentriert, ist er stark vergangenheitsorientiert, was zu Lasten der Aufgaben in Gegenwart und Zukunft geht. Diese temporalen Phänomene wiederum lassen sich als aktive Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik operationalisieren.<sup>10</sup> Im Längsschnitt und in Relation liegen in Deutschland die Ausgaben für die Renten relativ konstant bei etwa 10% des BIP und damit an erster Stelle; es folgen die Bildungsausgaben mit etwas über 4% des BIP. Angesichts der Herausforderungen der Informationsgesellschaft ist dies ein bemerkenswert niedriger Wert. Schließlich kommen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, sie liegen zwischen 0,8% (1985) und 1,69% des BIP (1992). Der Abstand zwischen den Ausgabenarten ist markant und weitgehend konstant; die geringfügigen Veränderungen im Zeitverlauf sind vor allem Folgen der deutschen Einheit.

Diese These kann durch den Vergleich mit den beiden derzeit viel diskutierten Ländern Dänemark und Großbritannien untermauern, welche im übrigens jeweils spezifische Typen des Wohlfahrtsstaats bilden. Ergänzend wird Frankreich hinzugezogen, das dem deutschen Fall recht nahe kommt.

Die Unterschiede lassen sich auf einem Index der Modernität oder Zukunftsorientierung des Wohlfahrtsstaats darstellen. Nimmt man einigermaßen standardisierte Daten von 1994/95, so ergibt sich nach der Formel „Rente – Bildung – aktive Arbeitsmarktpolitik“ folgendes Bild, das im übrigen auch die Ausgabenentwicklungen in den drei genannten Feldern im Längsschnitt gilt.

Schaubild 9: Index der Modernität des Wohlfahrtsstaats

Deutschland: -4,5	Dänemark: +1, 6
Frankreich: - 3	Großbritannien: + 0,6

Die hier am Beispiel der Modernität des Wohlfahrtsstaats angedeuteten Perspektive des Wohlfahrtsstaats folgt gewissermaßen dem Motto: „Ending welfare as we know it“ (Clinton). Das bedeutet nun aber nicht das Ende, sondern *Umbau*:

„However, the future may be on of a reordering of the state’s activities into a ‚new interventionism‘ rather than the simple retreat that much discussions assumes. Political values support the view that the European model of state intervention in the interests of social protection and of redistribution to those in need has a life in it yet“ (Svallfors/Taylor-Gooby 1999: 11; s.a. Kuhnle 2000).

Mit neuen Zielen und Inhalten verändert sich aber auch die politische Bewegungsstruktur des Wohlfahrtsstaats; neuer Akteurskonstellationen „jenseits von Klasse und Stand“ (Beck) wie etwa im Feld der Generationen und Geschlechter konstituieren sich, artikulieren neue soziale Bedürfnisse und treiben so die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats weiter voran (ähnlich Alber 1998). Hinzu kommt ein neues Arrangement im Verhältnis von Staat, Markt und Gesellschaft sowie von individuellen und kollektiven Zuständigkeiten (vgl. Blanke/Hilbert 2000). Der Wohlfahrtsstaat der Zukunft wird also neu im eingangs erwähnten Begriffs- und Theorieraster verortet werden müssen bzw. diese den neuen Verhältnissen angepasst werden.

## Anmerkungen

- 1 Dabei bezieht sich Polity auf institutionelle Ordnung, Politics auf den politischen Wettbewerb und Policy auf die Inhalte und sachlichen Problemlösungen.
- 2 Dieser Beitrag entstand im Rahmen eines Literaturprojektes, das dankenswerterweise durch die Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurde.
- 3 Insofern erweist sich der Ansatz von Esping-Andersen auch als erfolgreicher Integrationsversuch der bisherigen Forschung.
- 4 Das hat dazu geführt, dass die Politik des deutschen Wohlfahrtsstaates oft als eine des „Mittelwegs“ (M.G. Schmidt) interpretiert worden ist. Inzwischen hat sich die Interpretation gewandelt und die selben Institutionen werden nun als politische Blockaden und Reformbarrieren interpretiert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich mittlerweile auch die Probleme verändert haben.
- 5 Steuerungstheoretisch verallgemeinert weist der moderne Wohlfahrtsstaat gleichzeitig Elemente von Bürokratie, Parteienwettbewerb, Pluralismus und Korporatismus auf.
- 6 Allerdings ist es heute mehr als fraglich, die Niederlande noch dem konservativen Modell zuzurechnen; es handelt sich um ein ausgeprägtes Mischmodell mit starken liberalen Einschlägen. Für das Beschäftigungssystem ist der Fall auch den postmodernen Typ zugeschlagen worden, da sich mit Teilzeit und Dienstleistungen eine spezifischer Wandel der Arbeit verbindet (Rehm/Schmid 2000).
- 7 Man könnte dies auch als ein Merkmal des Modells nehmen; dazu Sipilä 1998.
- 8 Hier liegt möglicherweise eine der Ursachen für die kontroverse Beurteilung der sog. Neuen Sozialdemokratie/New Labour oder den Konzepten eines Dritten Weges.
- 9 Die folgenden Überlegungen sind im Rahmen der Regierungskonferenz „Modern Governance“ in Berlin präsentiert worden. Die verwendeten Daten stammen von der OECD und liegen leider meist nur bis in die Mitte der 90er Jahre vor.
- 10 In der Sache vergleichbare Ziele werden auch unter Stichworten wie Beschäftigungsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Aktivierung etc. diskutiert.

## Literatur

- Alber, Jens 1992: Stichwort Wohlfahrtsstaat, in: Pipers Lexikon der Politik, Band 3, München.
- Alber, Jens 1998: Der deutsche Sozialstaat im Lichte international vergleichender Daten, in: Leviathan Jg. 26, H. 2
- APUZ 35-36/2000: Themenheft Umbau des Sozialstaats
- Armingeon, Klaus 1997: Gestaltungsoptionen des Wohlfahrtsstaats in der Globalisierung, MS., Bern/Berlin.
- Blanke, Bernhard/Hilbert Josef (Koord.) 2000: Sozialstaat im Wandel, Untersuchung für das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW, Düsseldorf.
- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan/Lösche, Peter (Hrsg.) 1997: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen
- Bräutigam, Martin/Schmid, Josef 1996: Pflege im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, H. 2.
- Butterwege, Christoph 1999: Wohlfahrtsstaat im Wandel; Opladen
- Cox, Robert Henry 1998: From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. WIP-Occasional Paper Nr. 2/1998, Tübingen.
- Czada, Roland 1989: Traditionslinien wohlfahrtsstaatlicher Politik, in: Stephan v. Bandemer/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen.
- Czada, Roland 1998: Welten der Wohlfahrt, in Loccumer Protokolle Nr. 24
- Esping-Andersen, Gösta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gösta 1997: Towards a Post-industrial Welfare State, in: Politik und Gesellschaft, 51. Jg., H. 3.

- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) 1996: Wohlfahrtspluralismus, Opladen.
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph 1997: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49, H. 2
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph 1998: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Opladen.
- Hemerijck, Anton; Manow, Philip und van Kersbergen, Kees 2000: Welfare without work? Divergent experiences of reform in Germany and the Netherlands, in: Stein Kuhnle, a.a.O.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Die Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt.
- Klös, Hans P. 1997: Soziale Sicherung und Arbeitsmärkte in Europa im Zeichen der Globalisierung, in: Hans W. Platzer (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden
- Kuhnle, Stein (Hrsg.) 2000: Survival of the European Welfare State, London/New York
- Leisering, Lutz 1999: Der deutsche Sozialstaat, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. PVS-SH 50, Opladen.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.) 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt.
- Mau, Stefan 1997: Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten, ZWB-dp III 97-401, Berlin.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert 1993: Die Transformation des Sozialstaats, Frankfurt.
- Opielka, Michael/Vobruba, Georg (Hrsg.) 1986: Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt.
- Pierson, Paul 1995: The New Politics of The Welfare State. Arbeitspapier Nr. 11 des Zentrums für Sozialpolitik, Bremen.
- Rehm, Philipp/Schmid, Josef 2000: Vier Welten der Beschäftigungsförderung – eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz. WIP-Occasional Paper Nr. 11, Tübingen.
- Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.) 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen.
- Roller, Edeltraud 1998: Ist der Sozialstaat im vereinigten Deutschland überfordert? Wohlfahrtsansprüche in Ost- und Westdeutschland im Vergleich, in: Josef Schmid/Rainer Niketta (Hrsg.), a.a.O.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich. Vortrag auf der 51. Ordentliche Hauptversammlung der Max-Planck-Gesellschaft, Köln (MS; auch in DIE ZEIT vom 8.7.2000).
- Schmid, Josef 1996: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen (2. Aufl. i.V.).
- Schmid, Josef 1996: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten, Opladen.
- Schmid, Josef 1997: Die Kommunitarismus-Debatte. Kritische Bemerkungen zur Übertragung eines amerikanischen Diskurses nach Deutschland, in: Perspektiven ds, Nr. 4.
- Schmid, Josef/Niketta Rainer (Hrsg.) 1998: Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg.
- Schmidt, Manfred G. 1998: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen (2. Aufl.).
- Sipila, Jorma 1998: Social Care Services. The key to the Scandinavian Modell, Aldershot.
- Svallfors, Stefan/Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.) 1999: The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment, London
- White, Stuart 2000: Social Rights and the New Social Contract, in: British Journal of Political Science 30, H. 4.