

Christoph Butterwegge

Krise und Zukunft des Sozialstaates

Christoph Butterwegge

Krise und Zukunft des Sozialstaates

3., erweiterte Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage Juli 2005
2. Auflage Oktober 2005
- 3., erweiterte Auflage November 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-44848-X

ISBN-13 978-3-531-44848-0

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	9
1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates	11
1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien	11
1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation	12
1.1.2 Wohlfahrts- und Sozialstaat: Entwicklungsstufen, Gegensätze oder Synonyme?	16
1.2 Wohlfahrtsstaatstypen im <i>internationalen</i> Vergleich.....	22
1.3 Struktur- und Gestaltungsprinzipien des <i>deutschen</i> Sozialsystems	28
2 Das „goldene Zeitalter“ des Wohlfahrtsstaates:	
Auf-, Ab- und Ausbau des Systems der sozialen Sicherung	37
2.1 Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates im Kaiserreich (1870/71 bis 1914).....	38
2.2 Konsolidierung des Sozialstaates, Weltwirtschaftskrise 1929/33 und „Drittes Reich“	47
2.2.1 Der Erste Weltkrieg als Katalysator und die Weimarer Republik als Stabilisatorin der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat	47
2.2.2 Volkswirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Demokratie im Niedergang.....	52
2.2.3 Zentralisierung, Entdemokratisierung und Ethnisierung des Sozialstaates unter Adolf Hitler.....	59
2.3 Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Weltwirtschaftskrise 1974/75: Sozialpolitik als Waffe im Kampf der Systeme	63
3 Vom Modellfall zum Auslaufmodell? –	
Medienberichterstattung und Akzeptanzprobleme des Sozialstaates	75
3.1 Die <i>prinzipielle</i> Kritik am Sozialstaat	76
3.1.1 Neoliberale beklagen die Bürokratisierung des Staates und die Schwächung der wirtschaftlichen Dynamik	76
3.1.2 Kommunitarier monieren die Dominanz des Marktes und die Entmachtung bzw. Entmündigung der Zivilgesellschaft	87
3.1.3 Feministinnen bemängeln die Orientierung des Sozialleistungssystems am Industriearbeiter und die Benachteiligung der Frau.....	91
3.2 Die <i>populäre</i> Kritik am Sozialstaat	94
3.2.1 Generosität als Strukturmangel des Wohlfahrtsstaates – das Argument seiner übertriebenen Großzügigkeit („soziale Hängematte“)	95
3.2.2 Leistungsmissbrauch als permanente Gefahr – das Argument einer massenhaften Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates (durch „Sozialschmarotzer“).....	97

3.2.3	Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung als Bedrohung des Sozialstaates – das Argument seiner Überlastung durch den demografischen Wandel („Vergreisung“)	105
3.2.4	Sozialpolitik als übermäßige Belastung des Wirtschaftsstandortes – das Argument eines durch die Globalisierung erzwungenen Umbaus („Standortschwäche“)	107
3.3	Auswirkungen der Kritik auf das Massenbewusstsein: Ergebnisse von Umfragen zum Rückhalt des Sozialstaates	109
4	Wirtschaft, Soziales und Wohlfahrt in der (Sinn-)Krise	115
4.1	Massenarbeitslosigkeit, Finanzierungsprobleme des Sozialstaates und Leistungsabbau durch die Regierung Schmidt (1974/75 bis 1982)	116
4.2	Die erste Halbzeit der Regierung Kohl (1982 bis 1989/90): „Wende“-Rhetorik und staatliche Konsolidierungspolitik	120
4.3	Die zweite Halbzeit der Regierung Kohl (1990 bis 1998): Wiedervereinigung auf Kosten des Sozialstaates?	125
4.4	Die liberalkonservative Transformation des Sozialstaates und ihre Legitimation auf einzelnen Politikfeldern	137
4.4.1	Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes als Rezept zur Verringerung der Erwerbslosigkeit	137
4.4.2	Kommerzialisierung des Gesundheitswesens und Reindividualisierung des Krankheitsrisikos	141
4.4.3	Rekultivierung der Familienpolitik als Kernstück konservativer Sozialstaatlichkeit	147
4.4.4	Die Soziale Pflegeversicherung als neuer Versicherungszweig: Krönung oder Niedergang der Wohlfahrtsstaatsentwicklung?	152
4.5	Fazit	155
5	Die rot-grüne Regierungspolitik: Auflösung des „Reformstaus“ oder Verschärfung des Sozialabbaus?	159
5.1	Sozialreform im Konsens? – Wiederbelebung, Ergebnisse und Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“	159
5.2	Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Beschäftigten, Bedürftigen und sozial Benachteiligten?	167
5.3	Die rot-grünen Steuerreformen als modifizierte Fortsetzung der Umverteilung von unten nach oben	170
5.4	Die sog. Riester-Rente: ein Schritt zu mehr Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit?	175
5.5	Revolution in der staatlichen Familienpolitik oder frauenpolitischer Rollback?	180
5.6	Die sog. Hartz-Kommission, ihre Vorschläge zur Arbeitsmarktreform und deren Umsetzung	184
5.7	Gerhard Schröders „Agenda 2010“ als Bauplan für den Um- bzw. Abbau des Sozialstaates	202
5.8	Einrichtung, Arbeit und Resultate der sog. Rürup-Kommission	208
5.9	Gesundheitsreformen zwischen mehr Solidarität, Marktorientierung und Wettbewerbswahn	213

5.10	Armutsberichterstattung und -bekämpfung	219
5.11	Fazit	223
6	Diskussionen über den Wohlfahrtsstaat der Zukunft	233
6.1	Die sozialdemokratische Programmdebatte und Wandlungen der Wohlfahrtsstaatstheorie	234
6.2	Das Schröder/Blair-Papier und der „aktivierende Sozialstaat“ als Leitbild der sog. Neuen Mitte	237
6.3	Die soziale Gerechtigkeit – Grundwert oder Standortrisiko?	247
6.4	Rot-grüne Regierungspraxis und sozialdemokratische Prinzipien im Widerstreit	255
6.5	Modernisierung oder Abschied der SPD (wie auch der CDU) von sich selbst?	259
7	Alternativen zum neoliberalen Um- bzw. Abbau des Sozialstaates	267
7.1	Vermarktlichung des Sozialstaates oder Einführung der Bürgerversicherung	268
7.2	Vorgeschichte und Wegbereiter (der Idee) einer Bürgerversicherung	272
7.3	Finanzierungsalternativen der Krankenversicherung: Gesundheitsprämie oder Bürgerversicherung	275
7.4	Steuer- statt Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherung: eine Fehlorientierung	278
7.5	Abkopplung der sozialen Sicherung von der Erwerbsarbeit durch eine Wertschöpfungsabgabe	283
7.6	Die solidarische Bürgerversicherung – institutioneller Kern eines zukunftsfähigen Sozialstaates	289
7.7	Einwände gegen die Bürgerversicherung und Möglichkeiten ihrer Widerlegung	292
7.8	Die bedarfsabhängige Grundsicherung als Schritt zur (bzw. als Ergänzung der) Bürgerversicherung	294
7.9	Existenzgeld und bedingungsloses Grundeinkommen – Irrtümer einer linksradikalen Sozialstaatskritik	295
8	Zwischenbilanz der Koalition von CDU, CSU und SPD:	
	Sozialpolitik paradox – großzügig und kleinkariert	301
8.1	Entstehungsgeschichte, Hauptrepräsentanten und Grundpositionen der Großen Koalition	302
8.2	Wohlfahrtsstaat im Zangengriff – mediale Stimmungsmache und erste Weichenstellungen	307
8.3	Nebenwirkungen und „Nachbesserungen“ von Hartz IV: Reformmaßnahmen zur „Korrektur“ der Arbeitsmarktreformen	314
8.4	Familien- als Bevölkerungspolitik: Kampf der Armut an statt der Armut von Kindern	321
8.5	Der geplante Gesundheitsfonds als Vorbereitung der Gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Systemwechsel?	324
8.6	Die steuerpolitische Springprozession der Großen Koalition: Mehrwert-, „Reichen-“, Unternehmen- und Erbschaftsteuer	330

8.7	Mehr Freiheit durch weniger Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit?	
	– Eine kritische Zwischenbilanz.....	333
Abkürzungsverzeichnis.....		337
Literaturauswahl.....		341

Vorbemerkungen

In der Bundesrepublik Deutschland bildet das Soziale einen konstitutiven Bestandteil der politischen Kultur wie der Staatsarchitektur. Gleichwohl bemühen sich die etablierten Parteien seit geraumer Zeit, den Wohlfahrtsstaat um- bzw. abzubauen. Dass dieser eine Krise durchmacht, ist allen Betrachter(inne)n – unabhängig von ihrem politischen Standpunkt – bewusst, allerdings nicht, wer oder was sie ausgelöst hat. Von einer „Krise des Sozialstaates“ sollte man nicht sprechen, weil dies den Eindruck erwecken würde, dass er selbst die Ursache der wirtschaftlichen Misere und der gesellschaftlichen Missstände darstellt. Kontrovers diskutiert wird, ob drastische Leistungskürzungen nötig sind, um den Sozialstaat „in seiner Substanz“ zu erhalten, oder ob es sich bei den unter Namen wie „Agenda 2010“ oder „Hartz-Gesetze“ bekannten Reformen um einen „Systemwechsel“ und das Ende des im Kern auf Reichskanzler Otto von Bismarck zurückgehenden Sicherungssystems handelt.

Das vorliegende Buch erläutert die Struktur- und Gestaltungsprinzipien des deutschen Sozialstaates, zeichnet seine wechselhafte Geschichte vom Kaiserreich bis heute nach und analysiert die Ursachen des Wandels, in dem er sich seit geraumer Zeit befindet. Überschneidungen waren nicht vermeidbar, weil die Entwicklung des Sozialstaates *dreidimensional* untersucht werden muss: Veränderungen auf der institutionellen, der materiellen und der diskursiven Ebene bedingen einander. Deshalb ergänzen systematische Ausführungen beispielsweise zur Wohlfahrtsstaatstheorie bzw. -kritik und zu Wandlungen des Gerechtigkeitsbegriffs die chronologische Darstellung. Da es sich um eine *politikwissenschaftliche* und nicht um eine historische Arbeit handelt, fällt die Analyse umso detaillierter aus, je näher sie der aktuellen Tagespolitik kommt. Ausführlicher behandelt wird die Sozialpolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung unter Helmut Kohl (1982 bis 1998), des rot-grünen Kabinetts unter Gerhard Schröder (1998 bis 2005) und der Großen Koalition (ab November 2005) unter Angela Merkel.

Eine zentrale These des Buches lautet, dass der Sozialstaat seit Mitte der 1970er-Jahre restrukturiert und demontiert wird, obwohl er weder Verursacher der damaligen Weltwirtschafts- und der im Grunde bis heute anhaltenden Beschäftigungskrise war, noch aus seinem Um- bzw. Abbau irgendein Nutzen für die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung des Landes erwächst. Vielmehr bringt die neoliberale Wende zwar das Ende des Wohlfahrtsstaates, wie ihn die „alte“ Bundesrepublik kannte, mit sich; eine Hochleistungs-, Konkurrenz- und Ellbogengesellschaft nach US-amerikanischem Muster bietet aber für die Mehrheit der Bevölkerung keine erstrebenswerte Alternative.

Die öffentliche Debatte wird nicht nur in Wahlkampfzeiten von kurzatmigen und tagespolitischen Vorschlägen beherrscht, die den aktuellen Problemen des Sozialstaates so wenig gerecht werden wie seinen längerfristigen Perspektiven. Auch die zuletzt flutartig anschwellende Fachliteratur bietet zwar eine Fülle an Erklärungsmustern für die Krise, in welcher sich der Wohlfahrtsstaat befindet, gibt aber wenig Aufschluss über die ihr zugrunde liegenden Entwicklungsprozesse und Lösungsmöglichkeiten, sieht man von wohlfeilen Ratschlägen hinsichtlich einer „Verschlankung“ der Sozialbürokratie und Kürzung der

Leistungen ab. Häufig bleiben die hinter solchen Vorschlägen zum Um- bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates verborgenen Interessen teilweise sehr (einfluss)reicher Gesellschaftsgruppen unerkannt, obwohl sie erklären könnten, warum das Soziale gegenwärtig verstärkt unter Druck steht.

Sozialstaatlichkeit ist an ein gesellschaftspolitisches Klima gebunden, das sich im Massenbewusstsein widerspiegelt, aber auch von ihren Gegnern beeinflusst und verändert bzw. verschlechtert wird. Dies geschieht durch eine *prinzipielle* Sozialstaatskritik, wie sie der Neoliberalismus, der Kommunitarismus und der Feminismus formulieren, sowie durch eine *populäre* Sozialstaatskritik, wie man sie etwa in den Massenmedien findet, wo moniert wird, dass wirklich Bedürftige kaum noch in den Genuss staatlicher Transferleistungen kämen, während immer mehr „Faulenzer“ in der „sozialen Hängematte“ lägen, die Wohlfahrtsbürokratie der Gesellschaft die Luft abschnüre und die Freiheit der Bürger/innen darunter leide. Weiter heißt es, die Kosten des Sozialstaates würden in naher Zukunft unbezahlbar, zumal er die Familien ausbeute und die wenigen Jüngeren nicht mehr in der Lage seien, die ständig wachsende Zahl von Altersrenten zu finanzieren. Ob solche Befürchtungen zutreffen, übertrieben sind oder gar geschürt werden, um die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik grundlegend ändern zu können, ist gleichfalls Gegenstand der folgenden Erörterungen. Schließlich sollen Zusammenhänge zwischen der Weltmarktentwicklung, Debatten über die neue (Kinder-)Armut, Strategien gesellschaftlich relevanter Gruppen sowie verschiedenen Konzepten zum „Umbau“ des Sozialstaates hergestellt, die Hintergründe der aktuellen Kontroverse über seine Zukunft beleuchtet und Alternativen zur bisherigen Sozialpolitik entwickelt werden.

Nach dem kurzen Bundestagswahlkampf 2005 sowie der die meisten Beobachter/innen überraschenden Regierungsbildung von CDU/CSU und SPD im November desselben Jahres hat das mediale ebenso wie das Publikumsinteresse an der Thematik dieses Buches leider spürbar nachgelassen. Dies kann daran liegen, dass sie die deutsche Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren wegen der hektischen (Regierungs-)Aktivitäten auf sozialpolitischem Gebiet mehr denn je und stärker als die übrigen Politikfelder beschäftigt hatte und nach den erbitterten Schlachten der jüngsten Vergangenheit eine Ermattung sowohl der Kämpfer selbst als auch der Kombattanten und Zuschauer/innen feststellbar war. Außerdem sorgt die neue Regierungskonstellation mit ihren klaren Abstimmungsmehrheiten dafür, dass die aus drei kleineren Fraktionen (FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen) bestehende Opposition geringere Einflussmöglichkeiten hat, bei den professionellen Kommentator(inn)en von Gesetzentwürfen weniger Aufgeregtheit herrscht und außerparlamentarische Protestaktionen wie die abgeflauten, in manchen Städten jedoch immer noch regelmäßig stattfindenden Montagsdemonstrationen, weniger Erfolgsaussichten zu haben scheinen.

Gleichwohl zeichnen sich bereits die nächste Runde einschneidender Reformpläne und nicht minder scharfe Konfliktlinien zwischen den politischen Hauptkontrahenten ab. Wenn nicht alles täuscht, wird sich die öffentliche Debatte über Krise und Zukunft des Wohlfahrtsstaates erneut zuspitzen, sobald die Auswirkungen der ersten schwarz-roten Sozialgesetze zu spüren sind. Stoff für eine sozialpolitische Zwischenbilanz der Großen Koalition gibt es bereits jetzt mehr als genug. Zwar ist diese erst seit relativ kurzer Zeit im Amt, ihre Schonfrist aber bereits abgelaufen und das Schicksal des Sozialstaates weiterhin ungewiss.

1 Grundlagen und Organisationsstrukturen des Sozialstaates

Will man die aktuellen Kontroversen über die Krisenerscheinungen und den Um- bzw. Abbau des Sozialstaates verstehen, muss man seine Strukturen, Konstruktionsprinzipien sowie Entstehung und Entwicklung zumindest in Grundzügen kennen. Hier wird deshalb in Terminologien, Theorien und Typologien des Wohlfahrtsstaates eingeführt und seine Geschichte stichwortartig nachgezeichnet, bevor wir uns einer Analyse sowohl der liberal-konservativen als auch der rot-grünen Sozialpolitik mitsamt ihren gesellschaftlichen, ökonomischen und ideologischen Rahmenbedingungen zuwenden.

1.1 Begrifflichkeiten, Definitionen und Wohlfahrtsstaatstheorien

„Sozial“, von Hans F. Zacher als „extrem unbestimmter“ Terminus bezeichnet, meint gesellschaftliche Verhältnisse und damit zusammenhängende individuelle Befindlichkeiten.¹ Das Soziale fordert Werturteile über deren Entwicklung heraus, hat mit Gleichheit und Ungleichheit zu tun, die verringert werden soll, aber gleichzeitig akzeptiert wird, und zielt im Kern auf Ökonomisches: „Die *Relativität der Gleichheitsmaximen*, welche den *Sinn des ‚Sozialen‘* kennzeichnet, hat (...) *zwei Wurzeln*: auf der einen Seite die *Vielfalt dessen, was Gleichheit bedeuten kann*; auf der anderen Seite den *Vorbehalt der Ungleichheit*, der für das Verhältnis dieser Gesellschaft zum Sozialen immer wesentlich war und blieb.“²

Die (staatliche) Sozialpolitik, der Sozialstaat und das System der sozialen Sicherung gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein. Vielmehr bezeichnet die *Sozialpolitik* das Mittel, um soziale Benachteiligungen und Gegensätze innerhalb einer Gesellschaft durch politisches Handeln auszugleichen bzw. auszuschließen, während der *Sozialstaat* eine geschlossenere Zielprojektion, wenn nicht ein gesellschaftspolitisches Alternativprojekt zum „Raubtierkapitalismus“ des freien Marktes verkörpert und das *System der sozialen Sicherung* den institutionellen Rahmen dafür zur Verfügung stellt.

In jüngster Zeit verlor der Begriff „Sozialpolitik“ gegenüber dem komplexeren, sehr viel mehr umfassenden Terminus „Sozialstaat“ erheblich an Bedeutung, was Franz-Xaver Kaufmann darauf zurückführt, dass die krisenhaften Entwicklungen bzw. Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. insbesondere die strukturelle Erwerbslosigkeit und der demografische Wandel, nicht mehr bloß Herausforderungen für einzelne Politikfelder und Institutionen, sondern für das wohlfahrtsstaatliche Arrangement insgesamt bildeten.³ Eher stellt

1 Siehe Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 345f.

2 Ebd., S. 347 (Hervorh. im Original)

3 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt am Main 2003, S. 168

jedoch die „Reformpolitik“ neoliberaler Kräfte einen Frontalangriff auf sämtliche Errungenschaften der europäischen Zivilisation dar, welcher über die Sozialpolitik i.e.S. hinausgeht und den Wohlfahrtsstaat als Ganzes bedroht. Aus diesem Grund ist meistens von einer „Krise des Sozialstaates“, also nicht nur der Sozialpolitik bzw. des *Systems der sozialen Sicherung*, die Rede. Möglicherweise ist heute das (kontinental)europäische Sozialmodell, verstanden als Gegenstück zum angloamerikanischen, in akuter Gefahr, der nur durch Rückbesinnung auf seine Wurzeln sowie seine Festigung und sinnvolle Weiterentwicklung begegnet werden kann. „Verwirft man diese Möglichkeit und setzt in erster Linie auf soziale Leistungsminderungen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, dann wird es für Europa kaum möglich sein, seine Grundrechte der Arbeit gegen das soziale Dumping etwa in China, in Indien oder anderswo zu verteidigen.“⁴

1.1.1 Aufgaben der Sozialpolitik: Inklusion, Kompensation und Emanzipation

Daran, was eigentlich Sozialpolitik bzw. was Sozialpolitik eigentlich ist, scheiden sich seit jeher die Geister. Zwar sind die Versuche einer Definition längst Legion,⁵ aber nie so weit gediehen, dass die Sozialwissenschaft hierüber einen Konsens wenigstens unter Fachkolleg(inn)en hätte herbeiführen können. Eher scheint es, als hätten alle Forscher/innen ihren eigenen Begriff von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit, was die wissenschaftliche Debatte über das Thema natürlich nicht gerade erleichtert.

Franz-Xaver Kaufmann weist darauf hin, dass sich Sozialpolitik nicht nur an Individuen richtet, sondern auch gesellschaftliche Funktionen hat, also neben personalen stets auch systemfunktionale Aspekte zu beachten sind: „Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen, wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung oder der Verwirklichung akzeptierter Werte.“⁶

Konstitutiv für eine fundierte Theorie des Wohlfahrtsstaates ist m.E. die Unterscheidung zwischen *sozialer* und *Sozialpolitik*. Letztere bezeichnet das Politikfeld, Erstere den Gehalt bzw. die Funktion einer *bestimmten* Sozialpolitik. Man kann außerdem zwischen emanzipatorischer, kompensatorischer und kompetitorischer Sozialpolitik differenzieren. Die *emanzipatorische* Sozialpolitik dient der Befreiung unterversorgter bzw. -privilegierter Gesellschaftsmitglieder von Zwängen, welche es ihnen verwehren, ein gutes Leben zu führen, sich optimal zu entwickeln und eine gereifte Persönlichkeit zu werden; die *kompensatorische* Sozialpolitik gleicht Nachteile aus, welche durch das bestehende Wirtschaftssystem verursacht sind, ohne indes darüber hinausweisende Perspektiven zu eröffnen; die *kompetitorische* Sozialpolitik schließlich sucht dessen reibungsloses Funktionieren durch Anerkennung/Übernahme seiner Konkurrenzprinzipien zu fördern. Letztere gewann im Rahmen der aktuellen Diskussion über ökonomische Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse sowie die Notwendigkeit, den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ durch Modernisierung des Sozialstaates zu sichern, erheblich an Bedeutung. „Alle nationalen

4 Giacomo Barbieri, Die Ausstrahlung des europäischen Sozialmodells nutzen, in: Stephan Lessenich u.a., Den Sozialstaat neu denken, Hamburg 2005, S. 19

5 Wolf Reiner Leenen (Tausendundeine Definition: Was ist Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt 1/1978, S. 1) sprach damals schon von einer „Endlosdiskussion“ um diesen Begriff.

6 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 180

gesellschaftlichen Verhältnisse, Institutionen und Gewohnheiten werden unter Druck gesetzt, sich daraufhin überprüfen zu lassen oder sich selbst zu prüfen, ob sie zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen oder ein Hindernis darstellen.⁷

Zumindest primitive Formen einer sozialen Sicherung, die der Integration bzw. Inklusion von benachteiligten Gesellschaftsmitgliedern dient, gibt es, solange Menschen auf der Erde leben. „Vorkehrungen zum Schutz vor Risiken sind so alt, dass sich ihre Spur im Dunkel der Geschichte verliert.“⁸ Erinnert sei an unterschiedliche Formen der Wohltätigkeit und der Armenpflege im Alten Ägypten, die mittlerweile gut erforscht sind.⁹ Sozialpolitik im heutigen Sinne ist hingegen ein Produkt der Moderne: Hatte man die Armen im Mittelalter als bevorzugte Objekte der karitativen Zuwendung seitens wohlhabender Individuen und kirchlicher Einrichtungen (christlicher Orden bzw. Klöster) begriffen, so avancierten sie in der Neuzeit zu Adressat(inn)en ganz gezielter Eingriffe von politischen Institutionen. Rainer Zoll fragt sich und die Leser/innen seines Buches „Was ist Solidarität heute?“, ob Armenpflege eine besondere Spielart der Sozialpolitik war, und gibt darauf die folgende Antwort: „Nein, es ist sogar umgekehrt so, dass die Züge von Armenpflege, die der Sozialpolitik noch anhaften oder die wieder in sie eingeführt werden, ein widersprüchliches Moment in der Sozialpolitik sind, dass ein entwickelter Sozialstaat – wie etwa das Beispiel Schweden zeigt – keine Armenpflege mehr kennt.“¹⁰

Der preußische Reformator Lorenz von Stein hat laut Franz-Xaver Kaufmann als erster Theoretiker der Sozialpolitik in Deutschland überhaupt eine Position bezogen, die dem heutigen Verständnis des Wohlfahrtsstaates entspricht: „Sein ‚sozialer Staat‘ hat die Aufgabe, gleichzeitig die Bedingungen des Privateigentums und damit der Entfaltung einer unabhängigen Unternehmerfunktion zu gewährleisten und die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiter zu verbessern.“¹¹ Sozialpolitik trägt ganz entscheidend zur Modernisierung der Gesellschaft bei, indem sie die materiellen Voraussetzungen für neuartige (industrielle) Produktionsverfahren, andere Lebensformen und sich ständig wandelnde Generationen- wie Geschlechterverhältnisse schafft. „Konstitutiv-gestalterisch beobachtet, bildet die Sozialpolitik eines der Fundamente, auf dem die moderne Gesellschaft errichtet wurde.“¹² Daher ist Sozialpolitik auch nicht von den bestehenden Produktions-, Eigentums- und Machtverhältnissen zu trennen. Eckart Reidegeld überbetont allerdings ihren *Herrschafts*-charakter, wenn er sie als eine „vor allem Staats- bzw. Herrschaftszwecken“ dienende, einseitig-manipulative Integrationsveranstaltung begreift: „Unter staatlicher Sozialpolitik wird eine Handlungsstrategie verstanden, die in erster Linie bewirken soll, daß sich bestimmte soziale Gruppen, Schichten und Klassen in die jeweils ‚gegebene‘ soziale und

7 Alex Demirović, Tendenzen im Fluß. Globalisierung und die Krise des fordistischen Modells Deutschland, in: Gabriele Cleve u.a. (Hrsg.), Wissenschaft – Macht – Politik. Interventionen in aktuelle gesellschaftliche Diskurse, Münster 1997, S. 288

8 Michael Stolleis, Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, a.a.O., S. 207

9 Vgl. Hendrik Bolkestein u.a., Armut und Wohltätigkeit im Alten Ägypten. Fünf Studien, Frankfurt am Main 2002

10 Rainer Zoll, Was ist Solidarität heute?, Frankfurt am Main 2000, S. 94

11 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, a.a.O., S. 29

12 Stefan Huf, Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998, S. 212

politische Ordnung ‚fügen‘, in die sie als Unterprivilegierte und Fremdbestimmte ‚eingebaut‘ sind.“¹³

Gero Lenhardt und Claus Offe haben die *Sozialfunktion* des Staates in sehr grundsätzlicher Weise dahingehend bestimmt, dass dieser für eine Zurichtung der Arbeitskraft als marktadäquate Ware Sorge: „Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*.“¹⁴ Die kapitalistische Industrialisierung und die Proletarisierung der Landbevölkerung erforderten staatliche Intervention. Sozialpolitik reagiere nicht auf „Probleme“ der Arbeiterklasse, konstituiere diese vielmehr. Sie beantworte jene Strukturprobleme, die aus der Depossidierung von Arbeitskraft erwüchsen: „Vergesellschaftung geschieht nicht durch den Markt allein, sondern dieser bedarf der Sanktionierung durch einen politischen Herrschaftsverband, durch staatliche Gewalt. Der Besitzer von Arbeitskraft wird erst *als Staatsbürger* zum Lohnarbeiter.“¹⁵

Zu fragen ist, ob sich Lenhardt und Offe bei ihrem Versuch der Entwicklung einer allgemeinen Sozialstaatstheorie nicht zu stark auf die *Entstehung* des Wohlfahrtsstaates konzentriert und seine späteren *Entwicklungs-* und *Wandlungsprozesse* zu wenig berücksichtigt haben. So ging es Mitte der 1970er-Jahre, als die beiden Verfasser ihren Artikel schrieben, eigentlich längst nicht mehr um die Gewinnung neuer Lohnarbeiter, sondern fast nur noch um deren Verringerung zwecks Entlastung des kriselnden Arbeitsmarktes. Aus einer feministischen Perspektive bemängelt Teresa Kulawik zudem, Lenhardts und Offes *lohnarbeits-* bzw. *arbeitsmarktzentrierte* Funktionsbestimmung der Sozialpolitik klammere die Bedeutung des Geschlechterverhältnisses aus: „Bei Frauen zielt(e) Sozialpolitik nicht auf ‚Proletarisierung‘, sondern nicht selten gerade auf den Ausschluss vom Arbeitsmarkt und die mit dem Begriff der ‚Hausfrauisierung‘ etikettierte Zwangsrekrutierung zur unbezahlten Familienarbeit.“¹⁶ Später hob Offe bei seiner Definition von Sozialstaatlichkeit weniger auf die Arbeitsmarktintegration, vielmehr auf die allgemeine Inklusion, eine nicht nur materiell befriedigende Existenz von Personen unterschiedlicher Herkunft in wie außerhalb des Lohnarbeitsverhältnisses, ab: „Ich verstehe darunter ein Arrangement, nach dem die wichtigsten der für kapitalistische Industriegesellschaften typischen Lebensrisiken aufgrund von subjektiven öffentlichen Rechtsansprüchen so abgedeckt werden, daß alle Bürger zur Teilhabe an der herrschenden Lebensweise befähigt werden.“¹⁷

Eine *systemkonforme* Sozialpolitik, deren Hauptzweck die Kompensation von biometrischen oder Lebensrisiken (Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Alter), aber nicht die gesellschaftliche Emanzipation der Betroffenen bildet, verkümmert zur abhängigen Variablen der Kapitalreproduktion und schließt eine Regression in Krisen-

13 Eckart Reidegeld, Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918, Opladen 1996, S. 12

14 Gero Lenhardt/Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 101 (Hervorh. im Original)

15 Ebd., S. 107 (Hervorh. im Original)

16 Teresa Kulawik, Modern bis maternalistisch: Theorien des Wohlfahrtsstaates, in: dies./Birgit Sauer (Hrsg.), Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 55

17 Claus Offe, Sozialstaat und politische Legitimation, in: Albrecht Randelzhofer/Werner Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984, Berlin/New York 1986, S. 127

Depressions- und Stagnationsphasen keineswegs aus. Die staatliche Sozialpolitik war nie konsistent, sondern stets ambivalent, in sich heterogen und widersprüchlich. Eduard Heilmann hat in der Weimarer Republik das „konservativ-revolutionäre Doppelwesen“, die merkwürdige „Doppelstellung der Sozialpolitik als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im kapitalistischen System“, herausgearbeitet.¹⁸ Für Jens Alber erklärt dieser „Doppelcharakter“ der Sozialpolitik auch, warum Gewerkschafts- ebenso wie Unternehmensvertreter nicht nur in Deutschland manchmal gewissermaßen „die Seite wechselten“, wenn die Errichtung oder Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen auf der Tagesordnung stand: „Als Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit und Einkommensverwendung sowie als Ergänzung der Markteinkommen durch öffentliche Transferzahlungen stellte die staatliche Sozialversicherung einerseits eine Veränderung des kapitalistischen Wirtschaftssystems dar. Andererseits trug sie durch die Milderung sozialen Elends und die Verstetigung der Massenkaukraft bei gleichzeitigem Verzicht auf tiefergehende Eingriffe in das Herrschaftsverhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb zur Stabilisierung des Kapitalismus bei.“¹⁹

Parallel zur Stabilisierung der Kapitalherrschaft durch die sozialpolitischen Maßnahmen gab es immer auch eine Machtbegrenzung und einen Herrschaftsabbau. In einer durchaus vergleichbaren Weise bestimmt Claus Offe die Janusköpfigkeit oder strukturkonservativ-revolutionäre Doppelrolle des Wohlfahrtsstaates: „Der Sozialstaat konserviert die Kontrolle des Kapitals über die Produktion und damit die Grundstruktur des industriellen und Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit; in keiner Weise begründet er Institutionen, die einer ‚Arbeiter selbstverwaltung‘ ähneln. Zur gleichen Zeit stärkt er aber das Potential der Lohnarbeiter, sich der Kontrolle durch das Kapital zu widersetzen.“²⁰

Sozialpolitik ist Sisyphusarbeit, weil sie ihr Endziel – gleiche Entwicklungsmöglichkeiten für alle Gesellschaftsmitglieder herzustellen – nie erreicht, aber immer wieder Teilerfolge hinsichtlich der Schaffung sozialer Gerechtigkeit aufzuweisen hat, die ohne ihre Bemühungen ausbleiben würden. Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement verbindet den Markt, die Familie und den Staat als Sphären der gesellschaftlichen Reproduktion und Distribution so miteinander, dass sich der Kapitalismus relativ frei entfalten kann, ohne seiner Verantwortung für Leistungsschwächere und sozial Benachteiligte völlig zu entfliehen. Die sozialstaatliche Intervention bezweckt über notwendige Korrekturen der primären Einkommensverteilung hinaus, dass niemand durch die Folgen privaten Gewinnstrebens anderer in seiner physischen Existenz und soziokulturellen Entfaltung gefährdet wird.

In einer auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln, der Warenproduktion und der Konkurrenz beruhenden Gesellschaft müssen die materiellen Niveauunterschiede hinsichtlich der Versorgung ihrer Mitglieder durch Sozialpolitik wenigstens bis zu jenem Punkt ausgeglichen werden, der eine friedliche Koexistenz zwischen den Menschen ermöglicht. Funktionalistische Erklärungsansätze übersehen allerdings, dass dies nur dann geschieht, wenn gesellschaftliche Akteure, Klassen und Schichten mit Nachdruck entsprechende For-

18 Siehe Eduard Heilmann, *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Mit einem Vorwort von Bernhard Badura, Frankfurt am Main 1980, S. 168

19 Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt am Main/New York 1982, S. 41f.

20 Claus Offe, *Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates*, in: ders., „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt am Main/New York 1984, S. 328

derungen stellen und deren Verwirklichung im Rahmen machtpolitischer Auseinandersetzungen erreichen.

1.1.2 Wohlfahrts- und Sozialstaat: Entwicklungsstufen, Gegensätze oder Synonyme?

Die staatliche Sozialpolitik konstituiert den Sozialstaat, ohne dass dieser gänzlich darin aufginge. Er schafft den institutionellen Rahmen und bestimmt das Ziel, während sie ein mögliches Mittel darstellt, um es zu erreichen. „Sozialpolitik und Sozialstaat sind nicht identisch, denn in der Sozialpolitik geht es primär um monetäre Transferleistungen, die sich am Ziel des sozial gerechten Ausgleichs orientieren. Demgegenüber soll der Sozialstaat im umfassenden Sinne zur Daseinsvorsorge und zum Schutz des Individuums vor unsozialen sowie ungerechten Maßnahmen oder Effekten und damit schließlich zur Zukunftsgestaltung der Gesellschaft beitragen.“²¹

Jeder moderne Nationalstaat betreibt Sozialpolitik; zum Sozialstaat machen ihn aber erst deren Reichweite, Qualität und Quantität. Eine allgemein verbindliche Konvention darüber, was unter „Sozialstaat“ zu verstehen ist, gibt es bislang freilich nicht. Selbst die Frage, ob „Sozial-“ und „Wohlfahrtsstaat“ als Synonyme verwendet werden können oder sollen, ist ungeklärt. Klaus Koch plädiert dafür, den Umstand, dass die deutsche Sprache über zwei miteinander verwandte, aber nicht identische Termini verfügt, zu nutzen: „Schärft man die Begriffe gegeneinander, so lassen sich damit nicht nur zwei Phasen der deutschen Staatsentwicklung bestimmen. Es lassen sich mit ihnen auch zwei Funktionssysteme, zwei Modi des Staates unterscheiden.“²² Restlos überzeugen kann dieser Versuch einer Begriffsdifferenzierung aber deshalb nicht, weil sie hinfällig wird, sobald man die Grenze zu den europäischen Nachbarländern überschreitet. Als organisierten Kern des Sozialstaates betrachtet Koch die Systeme der sozialen Sicherung: „Sozialstaat bezeichnet nicht die ‚Substanz‘ des Staates oder ein Organisationsprinzip der Herrschaft durch den Staat, sondern nur die Regelungsform für einen Teilbereich, wenn auch einen zentralen.“²³

Ursula Münch hält eine Trennung der beiden genannten Termini aus zwei Gründen für angebracht: „Zum einen ist sie Ausdruck dafür, daß Staaten, wie zum Beispiel Deutschland und Großbritannien, unterschiedlich auf soziale Probleme reagierten und demgemäß deutlich abweichende Systeme sozialer Sicherung entwickelten. Zum anderen ist eine Unterscheidung auch deshalb sinnvoll, weil Sozialstaat, anders als Wohlfahrtsstaat, nicht ein ‚Organisationsprinzip der Herrschaft durch den Staat‘ bezeichnet, sondern nur die Regelungsform für einen wichtigen Teilbereich. Während Sozialpolitik institutionell bestimmten Ressorts zugeordnet werden kann, trifft dies auf den ‚überall und nirgends verankerten‘ Wohlfahrtsstaat nicht zu.“²⁴

Für die Verwendung des Begriffs „Sozialstaat“ spricht Gerhard A. Ritter zufolge, „daß er weiter und eindeutiger gefaßt ist als der Begriff des Wohlfahrtsstaates. Er vermeidet

21 Wolfgang Kowalsky/Wolfgang Schroeder, Linke 2000 – Konturen eines Projekts der Moderne, in: dies. (Hrsg.), Linke, was nun?, o.O. 1993, S. 10

22 Claus Koch, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München/Wien 1995, S. 43

23 Ebd., S. 48

24 Ursula Münch, Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen 1997, S. 14f. (Hervorh. im Original)

sowohl die Anklänge an die bürgerliche Freiheiten beschränkende paternalistische Wohlfahrt absolutistischer Staaten wie auch die Mißverständnisse, die sich aus der in den Vereinigten Staaten inzwischen üblichen Unterscheidung zwischen ‚Welfare‘, der oft als unerwünschte Notwendigkeit verstandenen Sozialhilfe für Bedürftige, und der meist positiv beurteilten ‚Social Security‘ (soziale Sicherheit), der auch auf eigenen Beitragsleistungen beruhenden Sozialversicherung, ergeben.²⁵ Hieraus ließe sich allerdings auch die gegenteilige Argumentation ableiten: Gerade weil „Wohlfahrt“ mancherorts negative Assoziationen weckt, was aber z.B. nicht für die skandinavischen Länder gilt, müsste die Verklammerung beider Teilbereiche der Sozialpolitik betont und durch eine *synonyme* Begriffsverwendung unterstrichen werden, dass sie nicht je nach Opportunität gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Damit böte die Begriffsidentität den Vorteil, keine konstruiert wirkenden Abgrenzungskriterien nachschieben zu müssen. Auch wenn Günther Schmid, Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), den Begriff „kooperativer Sozialstaat“ präferiert, erscheinen die Unterschiede gegenüber dem in der medialen und politischen Öffentlichkeit, aber auch Teilen der Fachwissenschaft pejorativ besetzten Terminus „Wohlfahrtsstaat“ mehr als willkürlich: „In Abgrenzung zum fürsorgenden Wohlfahrtsstaat orientiert sich der kooperative Sozialstaat nicht an einheitlichen, sondern an gleichwertigen Lebensverhältnissen; er steuert nicht über umverteilende Transfers, sondern über ergebnisorientierte Anreize; er ist nicht in hierarchischen Bürokratien, sondern in selbststeuernden Netzwerken organisiert; und schließlich wird ein Großteil seiner Leistungen nicht mehr vollfinanziert, sondern nur noch kofinanziert, wobei Arbeitseinkommen von Steuern und Abgaben entlastet, Konsum, Energieverbrauch und nicht investive Vermögenszuwächse dagegen stärker belastet werden.“²⁶

Lutz Leisering, Professor für Soziologie der Sozialpolitik an der Universität Bielefeld, liefert eine rein additive Bestimmung, die letztlich nur *auflistet*, was Struktur, Funktion und inhaltlicher Zielsetzung nach *erklärt* werden müsste, sofern man nach einer umfassenden sowie in sich schlüssigen Definition sucht: „Der Sozialstaat in einem engeren Sinne umfasst die soziale Sicherung und das Arbeitsrecht, in einem weiteren Sinne auch das Bildungswesen, die Wirtschafts- und Betriebsverfassung und die Arbeitsbeziehungen sowie die wachstums- und beschäftigungsbezogene Wirtschaftspolitik.“²⁷

Den institutionellen Kristallisationskern jedes Wohlfahrtsstaates bildet ein (oft in sich ausgesprochen heterogenes) System der sozialen Sicherung.²⁸ Volker Hentschel differenziert dagegen zwischen zwei komplementären Systemen, die seiner Ansicht nach Gestalt und Funktion aller demokratisch verfassten Industriegesellschaften prägen: Die soziale Sicherung mit einem Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen und Soziale Dienste sowie der institutionalisierte Interessenausgleich begründen für ihn gewissermaßen einen *dualen* Wohlfahrtsstaat: „Zum System der sozialen Sicherung gehören der überwiegend materielle Schutz bei Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit, im Alter und beim Tod des Ernäh-

25 Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, S. 13

26 Günther Schmid, *Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat*, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 629

27 Lutz Leisering, *Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells*, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), *Der Sozialstaat. Reform, Umbau, Abbau?*, Schwalbach im Taunus 2004, S. 11

28 Vgl. Lothar Böhnisch/Helmut Arnold/Wolfgang Schröder, *Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*, Weinheim/München 1999, S. 201

ners, die Minderung besonderer Belastungen sowie das Bemühen, alle Staatsbürger mit einem historisch variablen Mindestmaß an Lebensgütern auszustatten. Zum System des sozialen Interessenausgleichs gehören die großteils staatsfernen, aber allemal in Bestand und Wirksamkeit staatlich garantierten Einrichtungen und Verfahrensregeln des kollektiven Arbeitsrechts: Koalitionsfreiheit, Vereinsrecht, Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Unternehmensmitbestimmung.²⁹

Gewiss wäre es falsch, den Wohlfahrtsstaat auf das soziale Sicherungssystem zu reduzieren. Er ist nämlich viel mehr als die Summe seiner Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeeinrichtungen, zumal der gesamte Staatsapparat in Deutschland einen Verfassungsauftrag (Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes) in diesem Sinne hat. Ingeborg Nahnsen wendet sich daher zu Recht gegen einen ökonomistisch verkürzten, auf die Maßnahmen zur Gewährleistung sozialer Sicherheit beschränkten Sozialstaatsbegriff. „Denn es geht in einer freiheitlichen Sozialpolitik nicht bloß um Verbesserung und Vervollkommen eines Leistungsstandards, um Zuwendungen und Umverteilung. Es geht um die Art und die rechtliche Ausgestaltung des Anspruchs.“³⁰ Erst der Rechtsanspruch mache das Individuum frei von der Willkür anderer, auch ihrer fürsorglichen Zuwendung. Nach diesem Begriffsverständnis bleibt dem Sozialstaat ein gesellschaftspolitischer Gestaltungsanspruch ausdrücklich vorbehalten.

Dem angloamerikanischen Sprachgebrauch folgend, verwendet der Konstanzer Hochschullehrer Jens Alber den Begriff „Wohlfahrtsstaat“ rein deskriptiv, nämlich zur Kennzeichnung bestimmter Staatsaktivitäten, und setzt ihn mit dem Terminus „Sozialstaat“ gleich. Er fasst den Wohlfahrtsstaat, der die Verantwortung für die Verteilung von Lebenschancen durch eine gesetzliche Fixierung von Rechtsansprüchen auf die Zuteilung bestimmter Güter oder Dienste institutionalisiert, als zentrales Strukturelement und spezifisches Merkmal moderner Gesellschaften auf. Wohlfahrtsstaaten sind für Alber das Produkt eines gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses und wirken als Katalysatoren auf diesen zurück. „Der Begriff ‚Wohlfahrtsstaat‘ bezeichnet

- einen Satz politischer Reaktionen auf gesellschaftliche Strukturwandlungen im Rahmen der Modernisierung,
- der aus staatlichen Interventionen in die gesellschaftliche Verteilung von Lebenschancen in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung besteht,
- die auf die Förderung der Sicherheit und Gleichheit der Bürger abzielen.“³¹

Je mehr sich der Wohlfahrtsstaat seiner Idee nach entfaltete, umso signifikanter wurde aus einer Institution für kleine Minderheiten eine Institution für alle, zumindest eine Institution der ganz großen Mehrheit. „Diente staatliche Sozialpolitik in ihrer Entstehungsphase der minimalen und selektiven Abfederung elementarer Lebensrisiken bestimmter Bevölkerungsgruppen, bezeichnet *Sozialstaat heute die staatliche Verantwortung und Garantie für Ausgestaltung und Einhaltung der Sozialordnung der Gesellschaft und betrifft alle Gesell-*

29 Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1983, S. 7

30 Ingeborg Nahnsen, Gegen einen verengten Sozialstaatsbegriff, in: spw – Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft 80 (1994), S. 37f.

31 Jens Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983, Frankfurt am Main/New York 1989, S. 30

schaftsmitglieder.³² Durch diese sukzessive Verallgemeinerung des Sozialen werden die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft fließend, was Konsequenzen für beide, aber natürlich auch für die Definition des Sozialstaates hat: „Sozialstaat kann bestimmt werden als staatliche Aufgabe, bei Akzeptanz gesellschaftlicher Freiräume soziale Positionen, Beziehungen und Strukturen nach jeweiligen normativen Vorgaben zu beeinflussen, zu regulieren oder zu institutionalisieren.“³³ Geht man nach den Staatsfunktionen, weist die moderne Wohlfahrtsstaatlichkeit damit über den liberalen „Nachtwächterstaat“ der bürgerlichen Gesellschaft hinaus.

Das zentrale Kriterium für die Existenz fortgeschrittener Wohlfahrtsstaaten bildet nach Ansicht des Bielefelder Emeritus Franz-Xaver Kaufmann ein hoher Generalisierungsgrad sozialer Sicherheit: „Von einer *wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung* sollte erst gesprochen werden, insoweit soziale Sicherungssysteme und soziale Dienstleistungen immer weitere Bevölkerungskreise und tendenziell die Gesamtbevölkerung – sei es in einheitlicher, sei es in gegliederter Form – erfassen und insoweit Arbeitnehmer staatlich gewährleistete Rechte einklagen können, die sie vor Ausbeutung im Arbeitsverhältnis schützen.“³⁴ Kaufmann reserviert den Sozialstaatsbegriff für die spezifisch deutsche Entwicklungsvariante, während er den Wohlfahrtsstaatsbegriff als Typenbezeichnung verwendet: „Da jedes Land seine eigenen Traditionen und Bezeichnungen entwickelt hat, empfiehlt es sich (...), bei länderübergreifenden Fragestellungen den international eingeführten Leitbegriff ‚Wohlfahrtsstaat‘ beizubehalten, bezogen auf die Bundesrepublik dagegen von Sozialstaat und sozialer Marktwirtschaft zu sprechen.“³⁵

Horst Afheldt stützt sich auf Hans F. Zacher, wenn er ein Gemeinwesen, „in dem jedermann eine menschenwürdige Existenz finden kann und das dafür sorgt, daß niemand aus sozialen Gründen von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgegrenzt bleibt“, als Sozialstaat bezeichnet.³⁶ Man kann ein institutionelles Arrangement als Wohlfahrts- oder Sozialstaat bezeichnen, das wenigstens versucht, Versorgungssicherheit für möglichst viele bzw. alle Bürger/innen zu gewährleisten und ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit zwischen ihnen herzustellen.

Wohlfahrtsstaaten haben ein hoch entwickeltes, in sich nach Lebens- bzw. Zuständigkeitsbereichen differenziertes System der sozialen Sicherung, das institutionelle Regelungen für Standardrisiken unterschiedlichster Art trifft, beschränken sich jedoch nicht darauf, greifen vielmehr auch gezielt in Wirtschaftsprozesse ein und beeinflussen deren Rahmenbedingungen, etwa durch finanz-, steuer-, regional- und strukturpolitische Entscheidungen. Zusammen erreichen sie, dass der gesellschaftliche Reproduktionsprozess ohne gefährliche Friktionen funktioniert und die Stabilität des betreffenden Gemeinwesens garantiert wird.

Als moderner Wohlfahrtsstaat gilt ein Gemeinwesen, das die Benachteiligung größerer Gruppen im ökonomischen Reproduktionsprozess (Alte, Kranke, Behinderte, Erwerbslose usw.) durch Geld-, Sach- und/oder personenbezogene Dienstleistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens kompensiert, sei es aus öffentlichen Kassen oder über bei-

32 Klaus Schroeder, Der Kampf um den Sozialstaat, in: Gotthard Breit (Hrsg.), Sozialstaatsprinzip und Demokratie, Schwalbach im Taunus 1996, S. 11 (Hervorh. im Original)

33 Ebd., S. 12

34 Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1997, S. 31 (Hervorh. im Original)

35 Ders., Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, 2. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 131 (Fn. 2)

36 Siehe Horst Afheldt, Wohlstand für niemand? – Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994, S. 11f.

tragsfinanzierte Versicherungssysteme, die soziale Teilhabe aller Bürger/innen gewährleisten und – möglichst per Rechtsanspruch – sicherstellt, dass niemand von der kollektiven Wohlstandsmehrung ausgeschlossen wird (soziale Gerechtigkeit). Man versteht darunter auch ein Gemeinwesen, das seine Mitglieder gegen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit, Invalidität, Erwerbslosigkeit, Unterversorgung im Alter o.Ä. schützt und den davon Betroffenen, strukturell Benachteiligten und Bedürftigen ausreichende Unterstützung gewährt. Die staatlicherseits organisierte Hilfestellung basiert nicht auf persönlichen Beziehungen, emotionalen Bindungen oder individuellen Entscheidungen, sondern auf einem gesellschaftlichen Grundkonsens. Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, anders formuliert, ein in Verfassungen, Gesetzestexten und Verordnungen kodifizierter Vergesellschaftungsmodus, der eine Parteinahme für sozial Schwächere voraussetzt, Eingriffe in das Wirtschaftsleben bedingt und neben Schutz- auch Gestaltungsaufgaben umfasst.

Hans F. Zacher nennt vier Politikfelder, auf denen sich die soziale Verantwortung des Staates nach seiner Ansicht „in besonderer Weise verdichtet: *erstens* die Gewährleistung des *Existenzminimums für jedermann*; *zweitens* die *soziale Sicherung* gegen ein Einbrechen der individuellen Lebensverhältnisse durch *soziale Vorsorge* und *soziale Entschädigung*; *drittens* die *Vielfalt von Vorkehrungen des sozialen Schutzes und des sozialen Ausgleichs, um mehr Gleichheit zu bewirken*; und schließlich *viertens* die *Verantwortung des Staates für die Wirtschaft*.“³⁷ Soll sie mehr sein als Armutsbekämpfung, beinhaltet Wohlfahrtsstaatlichkeit folglich im Wesentlichen drei Aspekte:

1. ein *Höchstmaß an sozialer Sicherheit* für alle Wohnbürger/innen (im Hinblick auf das erreichte Maß an Produktivität, Wirtschaftskraft und gesellschaftlichem Wohlstand);
2. ein *Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit* (im Sinne von Bedarfs- statt Leistungs-gerechtigkeit);
3. eine *soziale Balance*, die extreme Einkommens- und Vermögensunterschiede ausschließt. Die insofern notwendige Korrektur der Primärverteilung durch den Sozialstaat zielt allerdings nicht auf eine völlige Nivellierung der Verteilungsverhältnisse, sondern die Vermeidung einer Spaltung der Gesellschaft in Arm und Reich mit den daraus erwachsenden Problemen: (Gewalt-)Kriminalität, Verwahrlosung, Sittenverfall, Steigen der Suizidquote, Drogensucht usw. Es geht um (relative) soziale Gleichheit, nicht etwa um „kommunistische Gleichmacherei“.

Wie sich die konservative Sozialreform des Industriezeitalters aus der Furcht vor einer Revolution speiste, so entstand der Wohlfahrtsstaat als Reaktion auf die Herausbildung der Arbeiterbewegung, wiewohl diese ihm anfangs kritisch, skeptisch oder ablehnend gegenüberstand. Gerhard A. Ritter sieht im Sozialstaat, der seiner Meinung nach aus dem Wohlfahrtsstaat hervorgeht, „eine Antwort auf den steigenden Bedarf nach Regulierung der im Gefolge von Industrialisierung und Urbanisierung immer komplizierter gewordenen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, auf die geringere Bedeutung der traditionellen Formen der Daseinsvorsorge vor allem in der Familie und auf die Zuspitzung von Klassengegensätzen. Sein Ziel ist es, durch soziale Sicherheit, vermehrte Gleichheit und politisch-soziale Mitbestimmung die Bevölkerung zu integrieren und die bestehenden politischen,

37 Siehe Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 348 (Hervorh. im Original)

sozialen und wirtschaftlichen Systeme durch einen Prozess ständiger Anpassung gleichzeitig zu stabilisieren und evolutionär zu verändern.“³⁸

Sozialstaat und Demokratie sind unabhängig voneinander entstanden, aber strukturell aufeinander bezogen und miteinander verzahnt. Letztere bedarf gerade unter den heutigen Bedingungen, deren wichtigste das Stichwort „Globalisierung“ markiert, eines wohlfahrtsstaatlichen Fundaments, wenn sie mehr sein soll als eine leere Hülle. „Erst eine durch redistributive Maßnahmen erzielte Verringerung der materiellen Unterschiede zwischen den Bevölkerungsschichten erfüllt das Versprechen einer *demokratischen Ordnung*, die ohne ein gewisses Maß an Gleichheit nur ein die wahren Macht- und Verteilungsverhältnisse verschleiender formaler Apparat bliebe.“³⁹

Thomas H. Marshall hat eine Dreistadientheorie entwickelt, nach der die bürgerlichen bzw. zivilen Rechte im 18., die politischen Rechte im 19. und die sozialen Rechte im 20. Jahrhundert staatlich kodifiziert wurden.⁴⁰ Zwar erscheint die Abgrenzung zwischen den von ihm genannten Kategorien unscharf, die Terminierung der einzelnen Stufenfolgen zu grobschlächting und die Verallgemeinerung des in erster Linie auf Großbritannien bezogenen Entwicklungsschemas problematisch. Gleichwohl müsste die Staatsentwicklung im 21. Jahrhundert, folgt man der genannten Periodisierung, eine noch höhere Stufe erreichen. Der sozialpolitische Fortschritt gleicht aber einer Schnecke, zum Teil auch einem Bumerang. Heute scheint es, als drohe umgekehrt die Rücknahme sozialer Errungenschaften der früheren Epochen. Bisweilen zeichnet sich in der Sozialpolitik ein postmodernes Mittelalter ab, das mit dem Alten nur bricht, um das Uralte (einer ständisch anmutenden Privilegienherrschaft, verbunden mit dem Patriarchat und der Protektion durch Familien- bzw. Nachbarschaftsbeziehungen, die Schutz vor sozialen Verwerfungen bieten) unter dem Deckmantel einer dem neoliberalen Zeitgeist entsprechenden Innovationsrhetorik zu rekonstruieren.

Die sozialpolitische Postmoderne weist, obwohl es paradox klingen mag, durchaus antiquierte Züge auf. Anthony Giddens spricht mit Blick auf den Marktradikalismus von der Gefahr einer Art „neuer Mittelalterlichkeit“, die gebannt werden müsse.⁴¹ Es gibt offenbar einen Trend zur Reprivatisierung sozialer Risiken,⁴² der als Rückfall in die Prämoderne zu kritisieren ist, weil unklar erscheint, wie er bewältigt werden kann. Manches ähnelt einer partiellen Refeudalisierung der Arbeits-, Lebens- und Sozialbeziehungen, wie sich auch jenseits des Wohlfahrtsstaates historische Parallelen zu Forderungen der Tagespolitik finden lassen, sei es im Hochschulbereich (Einführung von Studiengebühren, dem früheren Hörgeld vergleichbar, das die Dozenten „nach Leistung“ entlohnnte) oder in der staatlichen Verkehrspolitik (Erhebung von Mautgebühren, die trotz ihrer positiven ökologischen Nebeneffekte an fürstliche Wegezölle erinnern).

Als gesellschaftspolitisches Arrangement unterliegt ein Sozialstaat der Dynamik sich wandelnder Machtkonstellationen, parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse und allgemei-

38 Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat*, a.a.O., S. 19f.

39 Manfred Prisching, *Solidarität: der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt am Main/New York 2003, S. 167 (Hervorh. im Original)

40 Vgl. Thomas H. Marshall, *Staatsbürgerrechte und soziale Klassen*, in: ders., *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 42f.

41 Siehe Anthony Giddens, „Schöne neue Welt“. Der neue Kontext von Politik, in: *Berliner Journal für Soziologie* 4/1994, S. 454

42 Vgl. Michael Stolleis, *Historische Grundlagen*, a.a.O., S. 205

ner Stimmungslagen. Frank Niess spricht von einer „Konjunkturgeschichte des Sozialstaates“, weil dieser kein stabiles Gebilde ist, sondern bezüglich seiner Leistungszusagen in hohem Maße von den Wirtschaftszyklen und Wachstumsraten im Kapitalismus abhängt: „Die Sozialversicherungen (...) haben sich nicht als Konstante im Gefüge des Sozialstaates erwiesen, sondern immer wieder, je nach wirtschaftlicher und politischer Wetterlage, sowohl quantitativ als auch grundsätzlich zur Disposition gestanden.“⁴³

Begreift man Sozialstaatlichkeit als gesellschaftlichen Regulierungsmodus, der sich von anderen (früher üblichen) Mechanismen unterscheidet, mit denen das kollektive Zusammenleben gestaltet wurde, handelt es sich um einen „historischen Kompromiss“, aber auch eine Errungenschaft von wahrhaft epochalem Rang, die deren Nutznießer/innen aus guten Gründen verteidigen.⁴⁴ Claus Offe hat den Sozialstaat i.e.S. – auf die Zeitspanne nach dem Zweiten Weltkrieg bezogen – als „wichtigste Friedensformel fortgeschrittener kapitalistischer Demokratien“ bezeichnet, in diesem Zusammenhang warnend darauf hingewiesen, dass sein plötzliches Verschwinden das System in einen „Zustand explosiver Konflikte und Anarchie“ stürzen würde, aber auch den Widerspruch hervorgehoben, wonach der Kapitalismus weder mit dem Sozialstaat leben noch ohne ihn fortbestehen könne.⁴⁵

1.2 Wohlfahrtsstaatstypen im internationalen Vergleich

Die leistungsfähigsten Garanten der Sicherung einzelner Personen gegenüber Existenzrisiken wie Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit sind der Markt, die Gesellschaft/Familie und der Staat. Familien, genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen und private Assekuranzen versagten aber oft, wenn es galt, dauerhaft bzw. über viele Generationen hinweg Risikoversorge zu betreiben. „Staaten ‚leben‘ nicht nur länger als die meisten anderen Organisationen, sie besitzen vor allem die Entscheidungsmacht, den Erwerbstätigen per Gesetz als Steuern oder Beiträge einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens abzunehmen und es den Sozialversicherten oder als bedürftig Anerkannten zuzuführen.“⁴⁶ Hier dürfte ein Hauptgrund dafür liegen, dass sich der Wohlfahrtsstaat herausbildete und die Sozialfunktion für sich reklamierte, wenn nicht gar monopolisierte, während Markt, Familie und Gesellschaft auf diesem Sektor zurückgedrängt wurden. Welches Gewicht die drei genannten Pole haben, mag zur Klassifizierung der unterschiedlichen Wohlfahrtsregime herangezogen werden: Ob der Markt, die Familie/Gesellschaft oder der Staat im Mittelpunkt eines sozialen Arrangements stehen, gibt Aufschluss über dessen spezifischen Charakter.

Sozialstaat ist nicht gleich Sozialstaat. Vielmehr unterscheiden sich die einzelnen Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich der Leistungsdichte, der Anspruchsvoraussetzungen und der Art, wie Sozialleistungen finanziert und erbracht werden, zum Teil erheblich voneinander. Folgt man der dreiteiligen Typologie von Gøsta Esping-Andersen, die sich international durchgesetzt hat, und ergänzt sie um eine vierte Kategorie, die auf andere Fachwissenschaftler/innen zurückgeht, dominiert in den angelsächsischen Ländern der *liberale*, in den

43 Frank Niess, Die Maschen des „sozialen Netzes“. Zur Konjunkturgeschichte des Sozialstaates, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1982, S. 344

44 Siehe Pierre Bourdieu, Die sozialen Bewegungen zusammenführen, ohne zu vereinheitlichen, in: ders. u.a., Neue Wege der Regulierung. Vom Terror der Ökonomie zum Primat der Politik, Hamburg 2001, S. 22

45 Vgl. Claus Offe, Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, a.a.O., S. 323 und 330

46 Heiner Ganßmann, Politische Ökonomie des Sozialstaates, Münster 2000, S. 28

kontinentaleuropäischen Ländern der *konservative* bzw. *korporatistische*, in den skandinavischen Ländern der *sozialdemokratische* und in den südeuropäischen wie auch den osteuropäischen Transformationsländern der *residuale* Wohlfahrtsstaat.⁴⁷ Wolfgang Merkel hält es allerdings weder theoretisch noch empirisch für überzeugend, die südeuropäischen Sozialstaaten als eigene „vierte Welt“ des Wohlfahrtskapitalismus zu stilisieren. „Denn nicht die Institutionen, Verfahren, Rechte und Pflichten weichen von jenen des kontinentalen Sozialstaats kategorial ab. Es sind vielmehr vor allem die Leistungshöhe und partiell begrenzt auch die Finanzierungsmodalitäten, die einen (eher quantitativen) Unterschied begründen.“⁴⁸ Michael Opielka wiederum erweitert die genannte Typologie um ein *garantistisches* Wohlfahrtsstaatsregime, das gegenwärtig zwar noch nicht bzw. erst ansatzweise existiere, seiner Meinung nach allerdings das Sozialsystem der Zukunft bildet, weil es viel mehr als die übrigen auf der Idee allgemeiner Menschen- und Bürgerrechte basiere und diese im Wohlfahrtsbereich universalisiere.⁴⁹

Esping-Andersen definiert Wohlfahrtsstaatlichkeit mit Thomas H. Marshall als Gewährung sozialer Staatsbürgerrechte, die er in drei Richtungen aufschlüsselt. An erster Stelle nennt der dänische Sozialwissenschaftler die „Dekommodifizierung“, womit die Befreiung der Menschen von ihrer Marktabhängigkeit und der Notwendigkeit, ihr Auskommen durch Erwerbsarbeit zu verdienen, gemeint ist. Es handelt sich also um die Bereitstellung von alternativen, d.h. nichtmarktförmigen, Mitteln der Wohlfahrtsproduktion: „Dekommodifizierung kann sich entweder auf die erbrachten Dienste oder den Status einer Person beziehen, aber in jedem Fall steht sie für das Maß, in dem Verteilungsfragen vom Marktmechanismus entkoppelt sind.“⁵⁰ Zweitens stellt sich nach Esping-Andersen die Frage, welches Schichtungsmodell durch staatliche Sozialpolitik gefördert wird: „Der Wohlfahrtsstaat ist nicht allein ein Instrument zur Beeinflussung und gegebenenfalls Korrektur der gesellschaftlichen Ungleichheitsstruktur. Er stellt vielmehr ein eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet.“⁵¹ Schließlich ist das jeweilige „Arrangement zwischen Staat, Markt und Familie“, dem mit Blick auf die (Möglichkeiten zur Vermeidung von) Armut unser besonderes Augenmerk gilt, von Interesse.

Die *vergleichende* Wohlfahrtsstaatsforschung kann interessante Erkenntnisse über Gemeinsamkeiten, nationale Besonderheiten, mögliche Entwicklungsalternativen und die historische „Pfadabhängigkeit“ der Sozialstaatsentwicklung liefern. Darunter wird gewöhnlich die „Vorzeichnung der Zukunft durch in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen“

47 Vgl. Gösta Esping-Andersen, *Three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990; ders. (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London 1996; Stephan Lessenich, „Three Worlds of Welfare Capitalism“ – oder vier?, *Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster*, in: PVS 2/1994, S. 224ff.

48 Wolfgang Merkel, *Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 2/2001, S. 155 (Fn. 12)

49 Vgl. Michael Opielka, *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, Reinbek bei Hamburg 2004, S. 13 und passim

50 Gösta Esping-Andersen, *Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt am Main/New York 1998, S. 36

51 Ebd., S. 39

gen“ verstanden.⁵² Jens Borchert kritisiert, dass Esping-Andersens Theorie die „Pfadabhängigkeit“ der einzelnen Wohlfahrtsregime deterministisch überzeichne, weshalb sein Ansatz mit der differenzierteren Wirklichkeit sich ständig fortentwickelnder Sozialstaaten wenig gemein habe und „nur begrenzt tauglich“ sei.⁵³ Er gelangt unter Berücksichtigung des forcierten Wandels im Zeichen der Globalisierung, den Esping-Andersen wegen der Starrheit seines Schemas vernachlässige, zu dem Resultat, „daß die These der Pfadabhängigkeit zwar durchaus ihre Berechtigung hat – die Mehrzahl der Modelle und Fälle bleibt von Phase zu Phase konstant –, daß sich aber gleichzeitig ständig auch Pfadwechsel vollziehen.“⁵⁴

Jürgen Kohl, der Borcherts Kritik an Esping-Andersen widerspricht, führt die deutsche Vereinigung als Beispiel für die „Stärke der Pfadbindung“ an: „Hier wurde sehr bald ein parteienübergreifender Konsens erzielt, dass die Herstellung der sogenannten Sozialunion im Prinzip auf dem Wege des Institutionentransfers des westdeutschen Sozialsystems auf die neuen Bundesländer erfolgen sollte – ungeachtet der in den Jahren zuvor geführten Diskussion über die strukturellen Mängel eben dieses Systems. Weder wurde die Chance zu grundlegenden Reformen dieses Systems genutzt, noch wurden gar andere ordnungspolitische Alternativen (z.B. Einführung eines Grundsicherungssystems oder eines nationalen Gesundheitsdienstes) ernsthaft erwogen.“⁵⁵

Manchmal klagen Kritiker/innen über die „Pfadabhängigkeit“ der Entwicklung des heimischen Sozialstaates und „Reformblockaden“, die damit einhergingen, meinen allerdings seine Resistenz gegenüber den Versuchen neoliberaler Kräfte, ihn zu demontieren, und die Beharrlichkeit seiner Anhänger/innen, wenn es gilt, bewährte Schutzregelungen zu erhalten. Zwar kann man soziale Sicherungssysteme und deren Funktionsmechanismen nicht wechseln wie ein Mensch seine Kleider. Michael Opielka bemerkt jedoch zu Recht, „dass die Behauptung einer zwingenden Pfadabhängigkeit der Wohlfahrtsregime nicht haltbar ist. Ob und wie Pfadwechsel in der Zukunft gelingen und, vor allem, wer davon profitiert, ist zugleich eine politische Frage wie eine Frage nach dem Kulturniveau der Gesellschaft.“⁵⁶

Ferner unterscheidet man Wohlfahrtsstaaten des Bismarck- und des Beveridge-Typs voneinander. Erstere stützen sich auf beitragsfinanzierte Sozialversicherungen, die fast immer an die (abhängige) Erwerbsarbeit gekoppelt sind, Letztere auf eine steuerfinanzierte Mindestsicherung für alle Staats- oder Wohnbürger/innen. Otto von Bismarcks Name steht für ein System, das auf mehreren Sozialversicherungszweigen basiert und seine – erwerbstätigen und einen ihrem Arbeitseinkommen gemäßen Beitrag zahlenden – Mitglieder vor sozialem Absturz bewahrt (Lebensstandardsicherung bzw. Statusschutz). Sir William Beveridge, der als Leiter einer Sachverständigenkommission dem britischen Parlament im November 1942 seinen Bericht zur Reform des Sozialversicherungssystems vorstellte, setzte dagegen viel stärker auf eine Grundversorgung, die durch Eigenleistungen ergänzt werden

52 Siehe Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer, Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, in: Sozialer Fortschritt 10/2004, S. 247

53 Siehe Jens Borchert, Ausgetretene Pfade? – Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus, a.a.O., S. 162

54 Ebd., S. 170

55 Jürgen Kohl, Der Sozialstaat: die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu seiner typologischen Verortung, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York 2000, S. 132f.

56 Michael Opielka, Sozialpolitik, a.a.O., S. 57

sollte.⁵⁷ Es ging Beveridge, dessen Report weit über sein Heimatland hinaus Furore machte, um eine Verbesserung, Verallgemeinerung und Vereinheitlichung des britischen Sozialsystems, das ihm – genauso wie der konservativen Regierung als seinem Auftraggeber – zerklüftet, ineffizient und anachronistisch erschien. Der nach Kriegsende unter einer Labour-Regierung mit wenigen Abstrichen verwirklichte Beveridge-Plan war allerdings nicht geeignet, die durch das gemeinsame Schicksal des Zweiten Weltkrieges relativierten bzw. überdeckten Interessengegensätze der Klassengesellschaft zu vermindern, was zu seiner ständigen Revision und einer in sich widersprüchlichen Konzeption von sozialen Bürgerrechten führte.⁵⁸

In jüngster Zeit lässt sich eine Tendenz zur Konvergenz zwischen Ländern des Bismarck- und des Beveridge-Typs feststellen. Einerseits wird in der Bundesrepublik über die Vorzüge einer stärkeren Steuerfinanzierung, eine Abkehr von der Lohn- und Leistungsbezogenheit des Systems, Schwächen des Umlageverfahrens und eine allgemeine Grundrente diskutiert.⁵⁹ Gerhard Kleinhenz stellte sogar die Frage: „Wird aus dem Prototyp der Bismarck-Länder ein Beveridge-Land?“, fand dafür aber keine zwingenden Gründe oder empirischen Belege.⁶⁰ Andererseits bemühen sich zumindest Teile des US-Establishments trotz des Scheiterns einschlägiger Initiativen von Bill und Hillary Clinton noch immer darum, eine Krankenversicherung „für alle Amerikaner“ nach Bismarck'schem Muster zu schaffen.

Claus Offe benutzt für den kontinentaleuropäischen Sozialstaat das anschauliche Bild eines Gebäudes, das aus einem Kellergeschoss (Sozialhilfe für Arme), drei weiteren Etagen (Parterre: Regulative zum Schutz der Arbeit; erster Stock: Schutz vor sozialen Standardrisiken außerhalb des Arbeitsplatzes; zweiter Stock: institutionelle Garantien zur Sicherung des Arbeitsentgelts) und einem Dachgeschoss (Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Berufsbildungspolitik) besteht. „Die Metapher des ‚Daches‘ bietet sich deswegen an, weil die historische Erfahrung des Endes der Weimarer Republik wie vielfältige ökonomische Analysen zeigen, dass nur dann, wenn das Dach dicht und gegen die Stürme des konjunkturellen und strukturellen Wandels gefestigt ist, sämtliche darunter liegenden Teile des Gebäudes vor den Schäden zuverlässig geschützt sind, die eben ein undichtes Dach auf sämtlichen Etagen hervorrufen kann.“⁶¹

Sozialpolitik ist kein teurer Kostgänger der Ökonomie, wie manche Kritiker des „Versorgungsstaates“ irrtümlich glauben, vielmehr ein autonomer Bereich und deren notwendiges Pendant, wenn es um die Arbeitsproduktivität bzw. den allgemeinen Wohlstand einer Gesellschaft geht. Neben materiellen Zuwendungen, öffentlichen Dienstleistungen und sozialen Infrastruktureinrichtungen determiniert das (sozial)politische Klima die Lebenslagen

57 Vgl. Der Beveridge-Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge, dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich/New York 1943

58 Vgl. dazu: Eberhard Eichenhofer, Der Thatcherismus und die Sozialpolitik: Wohlfahrtsstaatlichkeit zu marktwirtschaftlichen Bedingungen, Baden-Baden 1999, S. 14ff.

59 Vgl. z.B. Michael Opielka (Hrsg.), Die Grundrente. Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden 2004

60 Vgl. Gerhard Kleinhenz, Erwerbsarbeit und Soziale Sicherung. Wird aus dem Prototyp der Bismarck-Länder ein Beveridge-Land?, in: Irene Becker/Notburga Ott/Gabriele Rolf (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main/New York 2001, S. 100

61 Claus Offe, Freiheit, Sicherheit, Effizienz. Spannungen zwischen Gerechtigkeitsnormen für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat, in: Jutta Allmendinger (Hrsg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Opladen 2003, S. 17

der einzelnen Bürger/innen. Wohlfahrtsstaaten werden sowohl durch eine institutionelle als auch eine politisch-ideologische und soziokulturelle Dimension bestimmt. Folglich muss der moderne Sozialstaat *mehrdimensional* gedacht werden: Institutionen bzw. intermediäre Organisationen wie die gesetzlichen Krankenkassen, Rentenversicherungsträger oder Wohlfahrtsverbände, ein Netz komplizierter, selbst von Fachleuten kaum mehr zu durchschauender Detailregelungen in Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften und eine für das jeweilige Land typische Kultur der Leistungsgewährung machen ihn gemeinsam aus.

Franz-Xaver Kaufmann unterscheidet im Hinblick auf die Bewertung und daraus resultierende Behandlung sozialer Probleme vier Grundeinstellungen, die seiner Meinung nach unterschiedliche „Wohlfahrtskulturen“ hervorbringen:

1. Für die *konservative* Position stören soziale Problemlagen die bestehende Ordnung, weshalb deren Wiederherstellung und nicht die Behebung der auftretenden Nöte das Hauptproblem bildet.
2. Für die *liberale* Haltung sind solche Problemlagen unvermeidliche Begleiterscheinungen des sozialen Wandels, die man nicht durch staatliche Eingriffe ausschließen oder beheben kann, weil eine dynamische Entwicklung behindert und die wirtschaftlichen Selbstheilungskräfte gelähmt würden.
3. Für die *revolutionäre* Einstellung deuten soziale Problemlagen auf Fehlentwicklungen hin, die nur durch radikale Strukturveränderungen zu beheben sind, während sich direkte, auf Lösung der unmittelbaren Nöte abzielende Maßnahmen sogar als kontraproduktiv, weil das bestehende System stabilisierend, erweisen können. Kaufmann unterschätzt allerdings den „Doppelcharakter“ der Sozialpolitik und übersieht, dass diese im Konzept der Revolutionäre umgekehrt benutzt wird, um Ansprüche mit dem System unzufriedener Bevölkerungsschichten so lange zu steigern, bis sie bloß noch durch eine grundlegende Transformation befriedigt werden können.
4. Nach *reformistischer* Überzeugung stellen die sozialen Problemlagen das Kardinalproblem dar. Nur jenen Kräften, die sich in sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften sammeln, geht es laut Kaufmann wirklich um die Korrektur, Abmilderung oder Überwindung der menschlichen Nöte.⁶² Somit reserviert Kaufmann denjenigen, die seine eigene Meinung teilen, eine Art wohlfahrtskulturellen Alleinvertretungsanspruch, während er im Grunde sämtlichen anderen Positionen unterstellt, wenigstens auf sozialpolitischem Gebiet keine lauterer Absichten zu haben.

In seiner Typologie wohlfahrtsstaatlicher Interventionen rekurriert Kaufmann auf den Terminus „Lebenslage“, den Gerhard Weisser während der 1950er-Jahre entwickelt und mit unterschiedlichen Bedeutungsinhalten gefüllt hat.⁶³ Entscheidend war die Vorstellung, dass den Menschen mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen individuell nutzbare Handlungsspielräume eröffnet werden, die es ihnen erlauben, ihre Bedürfnisse nach optimaler Entfaltung zu befriedigen. Zentral ist dabei für Kaufmann die soziale Teilhabe, deren vier Dimensio-

62 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, a.a.O., S. 108

63 Vgl. Rudolf Möller, „Lebenslage“ als Ziel der Politik, in: WSI-Mitteilungen 10/1978, S. 553ff.; Wolfgang Clemens, „Lebenslage“ als Konzept sozialer Ungleichheit. Zur Thematisierung sozialer Differenzierung in Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, in: Zeitschrift für Sozialreform 3/1994, S. 141ff.; Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster, Armut als Lebenslage. Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armuts politik, in: dies. (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main 1990, S. 7ff.

nen (Teilhaberechte, monetäre Ressourcen, Gelegenheiten und Kompetenzen) nach seiner Überzeugung mit darüber entscheiden, welche Eingriffsmöglichkeiten jeweils bestehen: „Die *rechtliche* Interventionsform bestimmt und schützt Rechtsansprüche; die *ökonomische* Interventionsform beeinflusst die verfügbaren Einkommen; die *ökologische* Interventionsform beeinflusst das infrastrukturelle Angebot und damit die Gelegenheitsstrukturen; und die *pädagogische* Interventionsform ist auf die Entwicklung oder Wiederherstellung von Kompetenzen gerichtet.“⁶⁴

Seit ein paar Jahren nimmt der internationale Vergleich in der sozialpolitischen Fachliteratur immer mehr Raum ein.⁶⁵ Als wissenschaftliche Methode ermöglicht die Komparatistik einen umfassenderen Blick auf den „eigenen“ Wohlfahrtsstaat, seine politischen Rahmenbedingungen und Perspektiven. Wahrscheinlich fand die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung noch nie so viel Resonanz wie derzeit. „Dahinter steht nicht nur die Annahme, daß die Reformen in anderen Ländern in der Sache richtig sind, sondern zugleich sollen durch den Druck von außen und die Wirkung des guten Vorbilds der politische Prozess in Deutschland beschleunigt bzw. Reformblockaden aufgehoben werden.“⁶⁶ Häufig dient der Hinweis auf jenseits der Grenzen erprobte und angeblich bewährte Musterlösungen weniger einer Verbesserung von Lösungen für soziale Probleme im eigenen Land als der Legitimation ohnehin geplanter Verschlechterungen (Kürzung von Transferleistungen oder deren Bezugsdauer, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, Einschränkung von Schutzrechten und Einführung bzw. Ausweitung von Kontrollmechanismen) durch deren Relativierung im internationalen Maßstab.⁶⁷

Statt seriöser Vergleiche und nüchterner Abwägung der Vor- und Nachteile anderer Sozialsysteme dominiert meist eine politisch motivierte und ideologisch gefärbte „Rosinenpickerei“, die weniger realistische Alternativlösungen zum bestehenden Wohlfahrtsstaat finden als ihn durch möglichst rudimentäre Formen und im Grunde rückschrittliche Konzepte ersetzen will. Von den benachbarten Niederlanden bis zum fernen Neuseeland, die als Pioniere eines neoliberal orientierten Umbaus des Wohlfahrtsstaates gelten können,⁶⁸ wer-

64 Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen, a.a.O., S. 122 (Hervorh. im Original)

65 Exemplarisch seien folgende Buchpublikationen genannt: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997; Karin Gottschall/Birgit Pfau-Effinger (Hrsg.), Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich, Opladen 2001; Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 2. Aufl. Opladen 2002; Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2003

66 Josef Schmid, Referenzstaaten, Politikdiffusion und das Auflösen von Reformblockaden, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat, a.a.O., S. 115

67 Vgl. z.B. Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung an das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin/Heidelberg 2001; Eric Thode, Internationaler Reformmonitor – Was können wir von den anderen lernen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* 46-47/2002, S. 13ff.; Werner Eichhorst, „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?, in: ebd., S. 22ff.

68 Vgl. dazu aus einer kritischen Perspektive: Jelle Visser/Anton Hemerijck, Ein holländisches Wunder? – Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York 1998; Sebastian Fellmeth/Christian Rohde, Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates. Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?, Marburg 1999

den Modelle propagiert, die bei genauerem Hinsehen erheblich mehr Nach- als Vorteile gegenüber dem deutschen bieten. Ilona Ostner wendet sich denn auch gegen eine Mixtur unterschiedlicher Rezepte, die weder inhaltlich aufeinander bezogen sind noch wirklich zueinander passen: „Der Rückgriff auf Regime anderer Länder – als Aufforderung zum ‚Regime-Shopping‘ – ist problematisch, vernachlässigt er doch deren historische Gewordenheit und die vielfältigen Voraussetzungen, in die wohlfahrtsstaatliche Institutionen eingebunden sind.“⁶⁹ Umso notwendiger erscheinen eine gehörige Portion an Skepsis gegenüber solchen Neuerungen wie auch die Einbettung von Reformmaßnahmen in die nationale Wohlfahrtskultur und die institutionelle Struktur des jeweiligen Sozialstaates. Dies gilt zumindest dann, wenn er – wie der Bismarck’sche – seinerseits Weltruf als historischer Vorreiter genießt, deshalb noch immer Nachahmer in anderen Erdteilen (z.B. der Volksrepublik China⁷⁰) findet und genügend Ansatzpunkte für eine autonome Fortentwicklung seiner Instrumente bietet.

1.3 Struktur- und Gestaltungsprinzipien des *deutschen* Sozialsystems

In diesem Abschnitt geht es primär darum, was einen Sozialstaat ausmacht und wie er funktioniert. Erst wenn dies geklärt ist, kann nach den besonderen Merkmalen des *deutschen* Wohlfahrtsstaates gefragt werden, was deshalb unerlässlich erscheint, weil keine Reform „pfadunabhängig“ ist, also auf die nationalen Spezifika der Sozialpolitik, vielleicht schon über ein Jahrhundert lang bestehende organisatorische Strukturen und Instrumente, Rücksicht nehmen muss, wenn sie sich bewähren, d.h. mehr Gerechtigkeit und/oder mehr Effizienz schaffen, soll.

Struktur-, Organisations- oder Verfahrensprinzipien regeln den Aufbau bzw. die Funktionsmodi des Systems der sozialen Sicherung. Zu den *Struktur*prinzipien gehören die Grundsätze, nach denen Sozialstaaten konstruiert sind. Dagegen sind unter den *Gestaltungs*prinzipien jene Grundsätze zu verstehen, die er bei der konkreten Ausgestaltung seiner Sozialpolitik anwendet. Sie bestimmen vor allem seine Außenwirkung, Ziele und Handlungsimperative.

Hinsichtlich der Organisationsstrukturen unterscheidet man zwischen Fürsorge, Versicherung und Versorgung. *Fürsorge* bezeichnet eine Leistungsart, die aus Steuermitteln finanziert und demjenigen gewährt wird, der Bedürftigkeit nachweist. *Versicherung* setzt Beitragszahlungen voraus und bindet die Sozialleistungen an den Eintritt des Versicherungsfalls. *Versorgung* schließlich leistet der Staat aus allgemeinen Steuermitteln, wenn die Empfänger/innen sich um ihn verdient gemacht haben (Beamte, Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen). Detlev Zöllner hält die genannte Begriffstrias jedoch deshalb nicht für erkenntnisfördernd, weil es unmöglich sei, viele der vorhandenen Sicherungsinstitutionen (z.B. das Kinder- und das Erziehungsgeld sowie die Ausbildungsförderung) unzweideutig einem der drei Termini zuzuordnen.⁷¹

69 Ilona Ostner, Am Kind vorbei – Ideen und Interessen in der jüngeren Familienpolitik, in: ZSE 3/2002, S. 260

70 Vgl. dazu: Hans-Peter Bank, Bismarck lässt schön grüßen. Krankenversicherung in China, in: Gesundheit und Gesellschaft 9/2004, S. 20ff.

71 Vgl. Detlev Zöllner, Soziale Sicherung. Systematische Einführung, München/Wien 1997, S. 18

Meist handelt es sich bei den real existierenden Sozialstaaten um Mischtypen, die einen „welfare mix“ bzw. einen „Wohlfahrtspluralismus“ repräsentieren.⁷² Den *deutschen* Sozialstaat kennzeichnet eine Dominanz des *Versicherungsprinzips*, was sich auch in der Art seiner Finanzierung niederschlägt: Das hierzulande bestehende System speist sich nur zu einem guten Drittel aus Steuereinnahmen, während fast zwei Drittel aus Beiträgen stammen, die in sämtlichen Versicherungszweigen (GKV, GRV und AV) – mit Ausnahme der Gesetzlichen Unfallversicherung, wo die traditionelle Arbeitgeberhaftung bei Betriebsunfällen auch dann noch eine Beteiligung der Versicherten an der Finanzierung ausschloss, als sie Berufskrankheiten und Wegeunfälle gleichfalls mit abdeckte – von Arbeitnehmer(inne)n und Arbeitgebern halbpäritätisch aufgebracht wurden, bis die Einführung der Pflegeversicherung 1995 durch Streichung eines gesetzlichen Feiertages bzw. die fast völlige Alleinflanzierung seitens der Arbeitnehmer/innen (im Freistaat Sachsen) damit Schluss machte.

Die mehr als bloß symbolische Bedeutung des Prinzips der Beitragsparität für die Sozialversicherung und den sich darauf gründenden Wohlfahrtsstaat kann man gar nicht hoch genug veranschlagen, besagt es doch, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen das System in gleichberechtigter Partnerschaft tragen und für seine Kosten zu gleichen Teilen aufkommen. Durch seinen paritätischen Beitragsanteil, der allerdings ein verdeckter Lohnbestandteil ist, wird der Arbeitgeber ein Stück weit in die Pflicht genommen, akzeptiert er doch eine Mitverantwortung für schädliche, krank machende Arbeits- und Lebensbedingungen; zudem ist die Beitragsteilung ein Faustpfand der abhängig Beschäftigten, dass ihnen die Folgen von Wirtschaftskrisen, Arbeitslosigkeit und einem teuren Gesundheitsmarkt nicht allein aufgebürdet werden.⁷³ Selbst wenn der Arbeitgeberbeitrag eine „sozialpolitische Illusion“ wäre, also nur die Fiktion nährte, dass die Arbeitnehmer/innen durch ihn finanziell entlastet würden, gehört die Einbindung der Arbeitgeber zum spezifischen Profil der sozialen Sicherung in Deutschland: „Für die Arbeitgeber erleichtert er den Balanceakt zwischen einer grundsätzlichen Bejahung des Systems, in der man die Anerkennung des gesellschaftlichen Nutzens von Sozialpolitik sehen kann, und dem betriebswirtschaftlichen Kostendenken, das die Dauerkritik an Ausgabensteigerungen und Beitragserhöhungen nährt.“⁷⁴

Thomas Ebert, der früher an leitender Stelle im zuständigen Ministerium des Bundes gearbeitet hat und keines Lobbyismus für die Wirtschaft verdächtig ist, vertritt demgegenüber ganz prononciert die These, dass es heute „im strategischen Überlebensinteresse des Sozialstaates liegt, die Arbeitgeberseite aus der Finanzierung der Sozialversicherung auszuschließen.“⁷⁵ Da die Unternehmer vor einiger Zeit den sozialpartnerschaftlichen Grundkonsens der Bundesrepublik aufgekündigt hätten, was sich z.B. in permanenten Kampagnen der Wirtschaftsverbände zur Senkung der „Lohnnebenkosten“ und Steuern, zur Deregulierung und zur Verlängerung der Arbeitszeiten manifestiere, schlägt Ebert die Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei lohnsteuerneutraler Erhöhung der Bruttolöhne vor. „Wenn die Arbeitnehmer (auf Basis zuvor erhöhter Bruttolöhne) die Sozialver-

72 Siehe Adalbert Evers/Thomas Olk (Hrsg.), *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen 1996

73 Vgl. Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, *Sozialstaat. Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den „Reformen“ profitiert*, Hamburg 2003, S. 71

74 Manfred Groser, *Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?*, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen 1994 (Leviathan-Sonderheft 14), S. 215

75 Siehe Thomas Ebert, *Welche Art von Sozialreform brauchen wir eigentlich?*, in: WSI-Mitteilungen 9/2004, S. 492

sicherungsbeiträge allein tragen, so ist das kein entscheidender verteilungspolitischer Nachteil.⁷⁶ Unklar bleibt, wie bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen zwischen Kapital und Arbeit sowie der gesellschaftspolitischen Situation insgesamt eine völlige Kompensation durch Lohn- und Gehaltssteigerungen erreicht werden soll und ob sich der durch den permanenten Hinweis auf angeblich überhöhte, im Weltmaßstab nicht „konkurrenzfähige“ Lohnnebenkosten entfachte Druck der Arbeitgeber dann nicht andere Kanäle zur Entladung sucht. Statt der Personalzusatz- stünden fortan wahrscheinlich die Lohnkosten selbst noch stärker als bisher im Brennpunkt entsprechender Kampagnen. Dafür spricht der Erfolg, mit dem „die Personalzusatzkosten“ von den Arbeitgebern und ihren Verbänden zum Popanz aufgebaut werden konnten, obwohl gar nicht die Lohnnebenkosten *insgesamt*, sondern nur die *gesetzlichen* Lohnnebenkosten (in Gestalt der Sozialversicherungsbeiträge) während der letzten Jahrzehnte stark gestiegen sind.⁷⁷

Kein einziger Versicherungszweig (Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung) ist wie der andere konstruiert. Vielmehr hat jeder seine Eigenart und verwirklicht die Gestaltungsprinzipien des Sozialstaates auf eine für ihn spezifische Weise. Beitragsbemessungsgrenzen, die es in allen Versicherungszweigen gibt, sollen verhindern, dass Besserverdienende (bzw. ihre Arbeitgeber) über Gebühr belastet werden und die Sozialversicherungen konfiskatorischen Charakter annehmen. Sie tragen jedoch nicht unwesentlich zu deren gegenwärtigen Finanzierungsschwierigkeiten bei. Im Gegensatz zu einem progressiven Einkommensteuertarif wirken die Beitragsbemessungsgrenzen *degressiv*, was sie unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig macht, selbst wenn die breite Akzeptanz der Sozialversicherungen nicht darunter leidet. In der Kranken- und Pflegeversicherung existieren ihrer Höhe nach nicht (mehr) mit den Beitragsbemessungs- identische Versicherungspflichtgrenzen, die es den Besserverdienenden erlauben, sich der Solidargemeinschaft zu entziehen und privat (bzw. gar nicht) zu versichern. Dadurch fehlen den gesetzlichen Kassen gerade die finanzkräftigsten (und häufig gesündesten) Mitglieder, was es ihnen erschwert, „schlechte Risiken“ zu kompensieren.

Die demokratische Qualität einer Sozialversicherung hängt nicht zuletzt von deren Selbstverwaltung ab. Denn durch dieses Strukturprinzip soll gewährleistet werden, dass eine Sozialversicherung, die in Deutschland als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert ist, nicht vom Staat, vielmehr von ihren Trägern bzw. deren Repräsentant(inn)en gesteuert wird. In sog. Sozial(versicherungs)wahlen, die alle 6 Jahre als Urwahl mit Wahlhandlung (Briefwahl) stattfinden, sofern nicht eine „Friedenswahl“ genügt, weil die Versicherten wie auch die Arbeitgeber jeweils nur eine Vorschlagsliste eingereicht haben oder auf verschiedenen Listen zusammen nicht mehr Bewerber/innen stehen, als zu wählen sind, bestimmen beide Seiten darüber, wer sie in den Selbstverwaltungsorganen repräsentiert. Die zuletzt eher geringe Wahlbeteiligung der Arbeitnehmer/innen und Rentner/innen hält Diether Döring für ein Indiz nachlassender Akzeptanz: „Der wenig eindrucksvolle Verlauf heutiger Selbstverwaltungswahlen macht mehr als deutlich, dass die Selbstverwaltung von den Versicherten selbst nicht mehr als ernst zu nehmendes Gestaltungsinstrument betrachtet wird.“⁷⁸ Selbstverwaltung garantiert zwar für sich allein noch keinen demokratischen Sozialstaat, bietet den Arbeitnehmer(inne)n jedoch die Möglichkeit zur Mitbestimmung im

76 Ebd., S. 491

77 Vgl. Heinz-J. Bontrup, Zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten – eine ökonomische Mär, in: WSI-Mitteilungen 6/2004, S. 317

78 Diether Döring, Sozialstaat, Frankfurt am Main 2004, S. 110

Sozialversicherungsbereich, wenngleich Bürokratisierungstendenzen in dessen riesigem Verwaltungsapparat kaum zu übersehen sind. Gerade deshalb darf den Versicherten nicht die Chance genommen werden, selbst über ihre Repräsentant(inn)en in den Vertreterversammlungen bzw. den Verwaltungsräten von gesetzlichen Krankenkassen zu entscheiden.

Selbstverwaltungsrechte wirken der Tendenz nach eher systemstabilisierend, was die „Modernisierer“ des Sozialstaates meist beklagen. Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Christoph Strünck etwa stellen fest, Systemveränderungen würden selbst von den Arbeitgebern nicht unterstützt, weil deren Vertreter bereits seit Jahrzehnten mit Repräsentant(inn)en der Gewerkschaften zusammen die Selbstverwaltung organisierten und dadurch fest in die Sozialversicherung eingebunden seien.⁷⁹ Marian Döhler bemerkt ganz allgemein, „daß die institutionalisierte Kooperation in den Selbstverwaltungsgremien der Herausbildung allzu radikaler sozialpolitischer Forderungen beider Seiten entgegenwirkt.“⁸⁰ Tatsächlich bildet die Selbstverwaltung gleichzeitig einen Stolperstein auf dem Weg zur Aufweichung bzw. Aufkündigung bewährter wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, wie deren Kritiker konzedieren müssen: „Auch wenn das Selbstverwaltungsprinzip als solches nicht im Grundgesetz verankert ist, nehmen Auseinandersetzungen über die Autonomie der Selbstverwaltung häufig nahezu den Charakter verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen an.“⁸¹

In der Sozialversicherung herrscht das *Äquivalenzprinzip*: Wer höhere Beiträge entrichtet, erwirbt damit auch höhere Leistungsansprüche. Diese sog. Leistungsäquivalenz gilt jedoch nur im Hinblick auf *Lohnersatz*- bzw. *Geldleistungen* (z.B. für die Altersrente oder das Krankengeld) und bedeutet nicht, dass *private* und *Sozialversicherungen* denselben Gesetzen unterliegen, wie häufig unterstellt. Vielmehr ist das Äquivalenzprinzip sehr wohl mit einer solidarischen Gestaltung der Beziehungen zwischen Mitgliedern einer Gesellschaft verträglich, zumindest dann, wenn es nicht verabsolutiert wird.

Welcher bzw. wann ein Leistungsanspruch besteht, richtet sich im deutschen System der sozialen Sicherung traditionsgemäß überwiegend nach dem *Kausal(itäts)prinzip*. Es besagt im Grunde, „daß Sozialleistungen nicht nach dem gegenwärtigen Bedarf bemessen werden, sondern vergleichsweise unflexibel von Anspruchsrechten abgeleitet werden, die in der Vergangenheit erworben wurden.“⁸² Diesem an Statusinteressen orientierten und historisch überholten Grundsatz hielt Johano Strasser gegen Ende der 1970er-Jahre das *Final(itäts)prinzip* als rationalere Richtschnur der Mittelvergabe entgegen: „Beim Kausalprinzip variieren Anspruch auf und Inhalt sowie Organisationsform der Leistung je nach den verschiedenen *Ursachen* von Hilfsbedürftigkeit, während beim Finalprinzip Anspruch, Inhalt und Organisationsform der Leistung sich aus dem jeweiligen sozialen Problem begründen und allein auf das Ziel der Behebung von Not und Benachteiligung ausgerichtet sind.“⁸³ Strasser plädierte für eine Schwerpunktverlagerung auf die Prävention, weil soziale Benachteiligung und Not seines Erachtens viel leichter verhindert als nachträglich bekämpft werden können: „Eine vorbeugende Sozialpolitik, die die eigentlichen Quellen der

79 Vgl. Rolf G. Heinze/Josef Schmid/Christoph Strünck, Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999, S. 69

80 Siehe Marian Döhler, Gesundheitsreform als Ausstieg aus der klassischen Sozialversicherung?, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, a.a.O., S. 153

81 Jonas Schreyögg/Oliver Farhauer, Die Reformfähigkeit der Sozialpolitik in Deutschland aus Sicht der ökonomischen Theorie der Pfadabhängigkeit, a.a.O., S. 249

82 Siehe Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980), a.a.O., S. 265 (Fn. 12)

83 Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaats? – Soziale Sicherung in der Wachstumskrise, Köln/Frankfurt am Main 1979, S. 135f. (Hervorh. im Original)