

**Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates
Deutschland, Schweden, Großbritannien und die
Niederlande im Vergleich**

Kurseinheiten 1 - 3

Autor:
Josef Schmid

Kursnummer: 33910

MA-Studiengang Governance

Modul 4.1 Politische Steuerung und Koordinierung in der Wirtschaft

Vorwort

Mit dem Wohlfahrtsstaat wird eine Dimension von Staatlichkeit angesprochen, die für moderne politische Systeme wie auch für die politische Ökonomie von zentraler Bedeutung ist. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates impliziert eine staatliche Verpflichtung zur sozialen Sicherung und Förderung aller Bürger, die über private Vorsorge und gemeinschaftliche Fürsorge hinausgeht. Um dies zu gewährleisten, zieht der Wohlfahrtsstaat umfangreiche Ressourcen an sich, die er wiederum in Form von monetären Transfers, sozialen Diensten und Infrastruktur zur Verfügung stellt. Auf diese Weise prägt der Wohlfahrtsstaat nicht nur die Struktur des Staates in seinen Institutionen, Steuerungsformen und der Verwendung seiner Ressourcen, sondern er verändert auch die Lebenschancen von Bürgern und definiert den Grad, zu dem diese von den ökonomischen Risiken des Marktes abgeschirmt sind. Dadurch erzeugt er politische Legitimation. Nicht zufällig steht das Wechselverhältnis von Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat im Mittelpunkt der gegenwärtigen Kontroverse um die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Leistungsfähigkeit in Zeiten von Globalisierung: schwächt der Wohlfahrtsstaat die Anreize für Leistung und Investitionen, weil die finanziellen Ressourcen als Steuern und Beiträge aus dem Wirtschaftssystem entnommen werden müssen oder stabilisiert er Einkommen und Nachfrage in Krisenzeiten und stellt wichtige Infrastruktur etwa im Bereich von Forschung und Bildung zur Verfügung?

Der vorliegende Kurs vermittelt einen Überblick über theoretische Perspektiven der Wohlfahrtsstaatsforschung, über wohlfahrtsstaatliche Strukturen und Institutionen im Ländervergleich und behandelt die materiellen Aspekte und Folgen der Sozialpolitik in verschiedenen Politik- und Regelungsfeldern. Unter dem Aspekt der Steuerung und Koordination (Governance) führt der Kurs in neuere Steuerungskonzepte im Bereich der Sozialpolitik ein (aktivierender Staat; kooperativer Staat; welfare to work). Abschließend werden zentrale Problembereiche wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeit diskutiert, die sich gegenwärtig an der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft ergeben.

Mit Josef Schmid haben wir einen im Bereich der Wohlfahrtsstaatsforschung kompetenten und ausgewiesenen Kollegen als Kursautor gewonnen. Ich wünsche den Studierenden des Master-Studiengangs Politische Steuerung und Koordination eine anregende Lektüre.

Prof. Dr. Susanne Lütz

Hagen, im Juli 2005

Lehrgebiet Politische Regulierung und Steuerung

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Schaubilder	8
Tabellenverzeichnis	9
Zum Autor	12
1 Einleitung: Zum Konzept und Aufbau des Kurses	13
1.1 Begriffliche Verortung des Themas	13
1.2 Zum Aufbau und weiteren Vorgehen	16
2 Zentrale theoretische Ansätze und Ergebnisse der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung	18
2.1 Ältere Theorien des Wohlfahrtsstaats	18
2.1.1 Normative Ansätze	18
2.1.2 Vergleichs-, Stadien- und Entwicklungstypologien	20
2.2 Klassische Ansätze und Kontroversen	21
2.2.1 Sozioökonomische Ansätze	21
2.2.2 Politisch-institutionelle Ansätze	24
2.2.3 Konzeptionelle und empirische Integrationsversuche	26
2.3 Esping-Andersens Regime-Ansatz	28
2.3.1 Das Modell der Welten des Welfare Capitalism	28
2.3.2 Erweiterung: Wohlfahrt in der postindustriellen Gesellschaft	30
2.3.3 Kritik und Ergänzungen am Modell der drei Welten	31
2.4 Theorien sozialpolitischer Steuerung und des Wohlfahrtspluralismus	35
2.4.1 Die Produktion von Leistungen in drei Sektoren	35
2.4.2 Der Korporatismus der Wohlfahrtsverbände in Deutschland	37
2.4.3 Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft?	40
2.5 Feministische bzw. Gender-Ansätze	41
2.5.1 Geschlecht und Wohlfahrtsstaat	41
2.5.2 Geschlechter-Regime im Vergleich	43
2.6 Interdependenz von Wohlfahrtsstaat und Kapitalismus	45
2.6.1 Wert und Unwert der Sozialpolitik	45
2.6.2 Kompatibilität und Komplementarität von Regimen der Wohlfahrt und der Ökonomie	47
2.7 Analysen des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaats	50
2.7.1 New Politics und New Policy	50
2.7.2 Folgen der Globalisierung für Wohlfahrtsstaat und Arbeitswelt	52
2.7.3 Policy Learning, Wissen und Ideen	55

2.8	Methodenfragen und Optionen	57
2.8.1	Kontroversen und Probleme der Forschung	57
2.8.2	Neuere quantitative und qualitative Analyseverfahren	59
3	Länderbeispiele und Regelungsbereiche im Vergleich	61
3.1	Einleitung zum Ländervergleich	61
3.2	Das deutsche Bismarck-Modell als „konservativer Wohlfahrtsstaat“	62
3.2.1	Historischer Abriss	62
3.2.2	Politische Charakteristika und Gestaltungsprinzipien	65
3.2.3	Die Struktur des deutschen sozialen Sicherungssystems	66
3.2.4	Aktuelle Probleme, innovative Perspektiven und mögliche Entwicklungen	69
3.3	Das britische Beveridge-Modell als "liberaler Wohlfahrtsstaat"	71
3.3.1	Historischer Abriss	71
3.3.2	Politische Charakteristika und Gestaltungsprinzipien	74
3.3.3	Die Struktur des britischen sozialen Sicherungssystems	75
3.3.4	Aktuelle Probleme, innovative Perspektiven und mögliche Entwicklungen	77
3.4	Schweden: Der Prototyp des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats	79
3.4.1	Historischer Abriss	79
3.4.2	Politische Charakteristika und Gestaltungsprinzipien	81
3.4.3	Die Struktur des schwedischen sozialen Sicherungssystems	82
3.4.4	Aktuelle Probleme, innovative Perspektiven und mögliche Entwicklungen	84
3.5	Die Niederlande als konservativer "Ausreißer"?	86
3.5.1	Historischer Abriss	86
3.5.2	Politische Charakteristika und Gestaltungsprinzipien	87
3.5.3	Die Struktur des niederländischen Sozialsystems	88
3.5.4	Aktuelle Probleme, innovative Perspektiven und mögliche Entwicklungen	90
4	Internationaler Vergleich von sozialer Sicherheit nach Bereichen	92
4.1	Arbeitslosenversicherung: Regelungen und Leistungen	92
4.1.1	Arbeitslosigkeit als sozialpolitisches Feld	92
4.1.2	Vergleichender Überblick	93
4.1.2.1	Sicherungsziele	93
4.1.2.2	Erfasster Personenkreis	94
4.1.2.3	Finanzierung	94
4.1.2.4	Leistungsniveau	95
4.1.2.5	Anspruchsvoraussetzungen	95
4.1.3	Zusammenfassende Typologisierung und Bewertung	97
4.1.4	Aktuelle Diskussionen	97

4.2	Familie und Mutterschaft im Vergleich	99
4.2.1	Familie als sozialpolitisches Feld	99
4.2.2	Vergleichender Überblick	100
4.2.2.1	Sicherungsziele	100
4.2.2.2	Erfasster Personenkreis	101
4.2.2.3	Finanzierung	102
4.2.2.4	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	102
4.2.2.5	Anspruchsvoraussetzungen	103
4.2.3	Zusammenfassende Typologisierung und Bewertung	105
4.2.4	Aktuelle Diskussionen	106
4.3	Gesundheitspolitik: Strukturen und Perspektiven	106
4.3.1	Gesundheit als sozialpolitisches Feld	106
4.3.2	Vergleichender Überblick	107
4.3.2.1	Sicherungsziele	107
4.3.2.2	Erfasster Personenkreis	108
4.3.2.3	Finanzierung	108
4.3.2.4	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	109
4.3.2.5	Anspruchsvoraussetzungen	110
4.3.3	Zusammenfassende Typologisierung und Bewertung	111
4.3.4	Aktuelle Diskussion	112
4.4	Rentenversicherungssysteme im Vergleich	115
4.4.1	Rentenversicherungssysteme als sozialpolitisches Feld	115
4.4.2	Vergleichender Überblick	116
4.4.2.1	Sicherungsziele	116
4.4.2.2	Erfasster Personenkreis	117
4.4.2.3	Finanzierung	117
4.4.2.4	Leistungsniveau	118
4.4.2.5	Anspruchsvoraussetzungen	120
4.4.3	Zusammenfassende Typologisierung und Bewertung	120
4.4.4	Aktuelle Reformen: Von der Risikoabsicherung zur Rückversicherung?	121
5	Problembereiche und Reformmodelle im Schnittbereich von Wohlfahrtsstaat und Ökonomie	124
5.1	Einleitung zu den ausgewählten Problem- und Reformfeldern	124
5.2	Rente und gewandelte sozioökonomische Bedingungen	126
5.2.1	Das deutsche Rentensystem zwischen (Sicherungs-)Technik und Politik	126
5.2.2	Die Riester-Rente: Pfadabhängigkeit und Wandel	128
5.2.3	Die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission)	134

5.2.4	Altersgrenze und Verrentung: ältere Arbeitnehmer als Zielgruppe des Wohlfahrtsstaats	135
5.2.5	Die Konvergenzstrategie der EU in der Alterssicherungspolitik	138
5.3	Arbeitsmarktpolitik: Institutionen, Strategien und Instrumente im Wandel	141
5.3.1	Arbeitslosigkeit: Problementwicklung und politische Maßnahmen	141
5.3.2	Ein Vergleich von Schweden mit Deutschland	143
5.3.2.1	Aufstieg, Niedergang und erneuter Aufstieg eines Modells	143
5.3.2.2	Deutschland – Vom Modell zum Misserfolg?	148
5.3.2.3	Exkurs: Der Sonderfall Ostdeutschland	150
5.3.2.4	Fazit: Ist Schweden (noch) ein Vorbild für Deutschland?	151
5.3.3	Von aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Aktivierung und Employability	153
5.3.3.1	Neue Vorbilder und Strategien gesucht	153
5.3.3.2	Beispiele für aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und Dänemark	156
5.3.3.3	Hartz und Agenda 2010	157
5.3.4	Die gemeinschaftlich koordinierte Beschäftigungsstrategie	159
5.4	Dienstleistung im Wohlfahrtsstaat – vom öffentlichen Dienst über den welfare Mix zur Dienstleistungsgesellschaft	163
5.4.1	Soziale Dienste im Wohlfahrtsstaat – Funktion und Varianz	163
5.4.1.1	Die Bedeutung sozialer Dienste	163
5.4.1.2	Der internationale Vergleich	164
5.4.2	Trägerstrukturen und institutionelle Dynamik im Bereich der sozialen Dienste	167
5.4.2.1	Organisationsformen und Leistungen im internationalen Vergleich	167
5.4.2.2	Reorganisation der Wohlfahrtsproduktion: Verbandlichung, Privatisierung und Dezentralisierung	171
5.4.3	Der Wohlfahrtsstaat in der Dienstleistungsgesellschaft	174
5.5	Frauen zwischen Familien-, Sozial- und Beschäftigungspolitik	178
5.5.1	Nicht mehr am Rande des Wohlfahrtsstaats und des Arbeitsmarkts?	178
5.5.2	Der Fall Großbritannien	182
5.5.3	Kurzes Fazit: Perspektiven und Folgerungen für Deutschland	186
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	188
6.1	Krise, Niedergang oder Stagnation auf hohem Niveau	188
6.1.1	Formen und Folgen der Sparpolitik	188
6.1.2	Reformen durch New Labour – Aktivierung und Investition	191

6.2	Vom wissenschaftlichen Vergleichen zum politischen Lernen	195
6.2.1	Kontinuität und Wandel wohlfahrtsstaatlicher Arrangements	195
6.2.2	Bedingungen des Lernens von anderen	196
6.2.3	Dynamik und Zukunft des europäischen Mehrebenensystems	198
6.2.4	Zukunft durch Umbau des Wohlfahrtsstaats – ein Fazit	200
	Glossar	202
	Literaturverzeichnis	212
	Linkliste	235

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Sozialleistungsquoten von 1965 bis 2000	14
Schaubild 2:	Sozialleistungen im Jahr 2001 nach Funktionen	14
Schaubild 3:	Sozioökonomische und politische Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung – integriertes Modell	27
Schaubild 4:	Die Produktion von wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen	35
Schaubild 5:	Elemente von Geschlechter-Arrangements	43
Schaubild 6:	Wechselwirkung zwischen Abgaben und Beschäftigung	53
Schaubild 7:	Die Struktur des deutschen sozialen Sicherungssystems	67
Schaubild 8:	Die Struktur des britischen Sozialsystems	76
Schaubild 9:	Die Struktur des schwedischen Sozialsystems	84
Schaubild 10:	Die Struktur des niederländischen Sozialsystems	90
Schaubild 11:	Vermögensbestände von betrieblichen Pensionsfonds in fünf ausgewählten europäischen Ländern (1999) in % des BIP	133
Schaubild 12:	Die EU in der Rentenpolitik	139
Schaubild 13:	Finanzierungssystem der deutschen Arbeitsmarktpolitik	149
Schaubild 14:	Stellung von großen Wohlfahrtsverbänden in westlichen Ländern, um 1980	168
Schaubild 15:	Ausgaben für soziale Sicherung und Arbeitsvolumen in sozialen Dienstleistungen im Jahre 1999	176
Schaubild 16:	Frauenerwerbstätigkeit und soziale Dienstleistungen im Wohlfahrtsstaat	178

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Normative Theorien des Sozialstaats zwischen Freiheit und Gleichheit	19
Tabelle 2:	Beveridge-Modell und Bismarck-Modell des Wohlfahrtsstaates	21
Tabelle 3:	Synopse der Parteiprogramme	25
Tabelle 4:	Vermutete institutionelle Impacts auf die Sozialpolitik	26
Tabelle 5:	Rangreihe der Wohlfahrtsstaaten nach der Größe des Dekommodifizierungsindex	30
Tabelle 6:	Erweiterte Merkmale von Wohlfahrtsstaatsregimen	31
Tabelle 7:	Öffentliche Ausgabenquote und Einkommensungleichheit (ca. 1980)	32
Tabelle 8:	Die Wohlfahrtsverbände im Überblick	38
Tabelle 9:	Traditionelle und kontraktororientierte Steuerung in NPOs	40
Tabelle 10:	Drei Diskurse um eine sozietale Ergänzung des Wohlfahrtsstaates	40
Tabelle 11:	Die neue(n) Wohlfahrtswelt(en) nach Czada (1999)	41
Tabelle 12:	Modernisierungspfade der Geschlechterarrangements	45
Tabelle 13:	Wirtschaftlich positive und negative Effekte des Wohlfahrtsstaates	46
Tabelle 14:	Zwei kapitalistische Regulationsmodelle im Vergleich	52
Tabelle 15:	Die Wohlfahrtsstaatsmodelle unter dem Druck der Globalisierung	53
Tabelle 16:	Gesamtindex: Sozialleistungsquote x Beschäftigungsquote/Arbeitslosenquote	59
Tabelle 17:	Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen (2001)	69
Tabelle 18:	Arbeitslosenquoten in EU-Ländern (1999)	92
Tabelle 19:	Ausgaben für Arbeitslosigkeit 1998 (in % aller Sozialausgaben)	93
Tabelle 20:	Sicherungsziele	94
Tabelle 21:	Erfasster Personenkreis	94
Tabelle 22:	Finanzierung	95
Tabelle 23:	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	96
Tabelle 24:	Anspruchsvoraussetzungen	96
Tabelle 25:	Anteil der Ausgaben für Familie und Mutterschaft an den gesamten Sozialausgaben in Prozent (1985-1998)	100
Tabelle 26:	Sicherungsziele	100
Tabelle 27:	Erfasster Personenkreis	101
Tabelle 28:	Finanzierung	102
Tabelle 29:	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	104
Tabelle 30:	Anspruchsvoraussetzungen	104
Tabelle 31:	Finanzierungsformen	105

Tabelle 32:	Ausgaben für Gesundheit (in Mio. €) und Anteil an den gesamten Sozialausgaben in Prozent (1990-1998)	107
Tabelle 33:	Sicherungsziele	107
Tabelle 34:	Erfasster Personenkreis	108
Tabelle 35:	Finanzierung	109
Tabelle 36:	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	110
Tabelle 37:	Anspruchsvoraussetzungen	111
Tabelle 38:	Finanzierungsformen und Sicherungsprinzipien	111
Tabelle 39:	Sicherungsziele der Lohnersatzleistungen	112
Tabelle 40:	Ausgaben und Zufriedenheit im Gesundheitswesen	114
Tabelle 41:	Anteil der Ausgaben für Altersrenten an den gesamten Sozialausgaben in Prozent (1990-1998)	116
Tabelle 42:	Durchschnittliche Altersrenten pro Kopf der über 60jährigen in DM	116
Tabelle 43:	Sicherungsziele	117
Tabelle 44:	Erfasster Personenkreis	117
Tabelle 45:	Finanzierung	119
Tabelle 46:	Leistungen, Leistungsniveau und -dauer	119
Tabelle 47:	Anspruchsvoraussetzungen	121
Tabelle 48:	Das Gewicht der privaten Renten im Haushaltsbudget älterer Menschen in verschiedenen Ländern	122
Tabelle 49:	Demografische Entwicklung in europäischen Ländern (Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung)	127
Tabelle 50:	Altersvorsorge in der zweiten und dritten Säule	129
Tabelle 51:	Betriebliche Altersversorgung von fünf ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich (1999)	132
Tabelle 52:	Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer und Erwerbsaustrittsalter sowie Ausgaben für Renten	136
Tabelle 53:	Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Europa (2003)	142
Tabelle 54:	Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden	145
Tabelle 55:	Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes in Schweden	146
Tabelle 56:	Der Wohlfahrtsstaat als Arbeitgeber (um 1990)	148
Tabelle 57:	Arbeitsmarktregime bei unterschiedlichen Typen des Wohlfahrtsstaates	152
Tabelle 58:	Die Bestimmungsfaktoren des erweiterten politisch-institutionalistischen Ansatzes in Deutschland und Schweden im Vergleich	153
Tabelle 59:	Aktive oder aktivierende Arbeitsmarktpolitik (AMP) im Lichte des „Gewährleistungsstaates“	154

Tabelle 60: Aktivierungsstrategien im Vergleich (1990-97)	155
Tabelle 61: Das EBS-Verfahren ab 2003	161
Tabelle 62: Einfluss der EU-Leitlinien	162
Tabelle 63: Ausgaben für soziale Dienste in Wohlfahrtsstaaten in % BIP und in % aller Sozialausgaben	164
Tabelle 64: Das plurale Modell der Wohlfahrtsanbieter	169
Tabelle 65: Sektorale Betrachtung der Tertiarisierung nach Beschäftigungszahl und Arbeitsvolumen	175
Tabelle 66: Vereinbarkeit von Familie und Beruf	180
Tabelle 67: Die Modelle im Überblick	182
Tabelle 68: Arbeitsbezogene Familienpolitik in Großbritannien	183
Tabelle 69: Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitiken in sieben Ländern vom Ende der 70er bis Mitte der 90er Jahre	188
Tabelle 70: Zusammensetzung der Einnahmen des Wohlfahrtsstaats	190
Tabelle 71: Die westlichen Industrienationen im Ranking Sozialer Gerechtigkeit (gewichtet)	193
Tabelle 72: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit erfolgreicher Politik	198

Zum Autor

Josef Schmid, Prof. Dr.

Geboren 1956, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen. Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Rechts- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz; Lehre und Forschung an der Ruhr-Universität Bochum und an der Universität Osnabrück sowie Vertretungsprofessuren an den Universitäten Hamburg und Konstanz; Schwerpunkte in der Forschungs- und Lehrtätigkeit: Internationale Vergleiche, Wirtschafts- und Sozialpolitik, Parteien und Verbände.

Veröffentlichungen:

Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen (Leske + Budrich) 1996 (2002).

Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen (Leske + Budrich) 1996.

Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. Ein Lehr- und Arbeitsbuch, München (Oldenbourg Verlag) 1998.

Die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements durch die Bundesländer. Ziele, Instrumente und Strategien im Vergleich (mit Ulrich Otto u.a.), Opladen (Leske + Budrich) 2003.

Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern. Eine integrierte und vergleichende Analyse (mit U. Hörmann u.a.), Münster (Lit Verlag) 2004.

1 Einleitung: Zum Konzept und Aufbau des Kurses

1.1 Begriffliche Verortung des Themas

Mit dem Wohlfahrtsstaat – oder in anderen Begriffen: dem Sozialstaat oder der Sozialpolitik – wird ein Bereich bearbeitet, der für moderne politische Systeme äußerst wichtig und charakteristisch ist. Er prägt im weiteren Sinne die Struktur des Staates in seinen Institutionen, seinen Steuerungsformen und der Verwendung seiner Ressourcen. Dadurch verändert er die Lebenschancen vieler Menschen, erzeugt politische Legitimation, ist Gegenstand großer politischer Kontroversen. Schlagworte aus der aktuellen Diskussion decken ein breites Spektrum ab, das von Renten- und Gesundheitsreform über Massenarbeitslosigkeit und Versagen der Politik bis zu Fragen der sozialen Gerechtigkeit reicht. Dahinter steht vielfach die Frage nach dem Wechselverhältnis von Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat. Zugespitzt formuliert heißt es etwa: Können wir uns in einer globalisierten Ökonomie überhaupt noch den Wohlfahrtsstaat bisheriger Prägung leisten, oder sind nicht weitreichende Einschnitte in das soziale Netz erforderlich, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen?

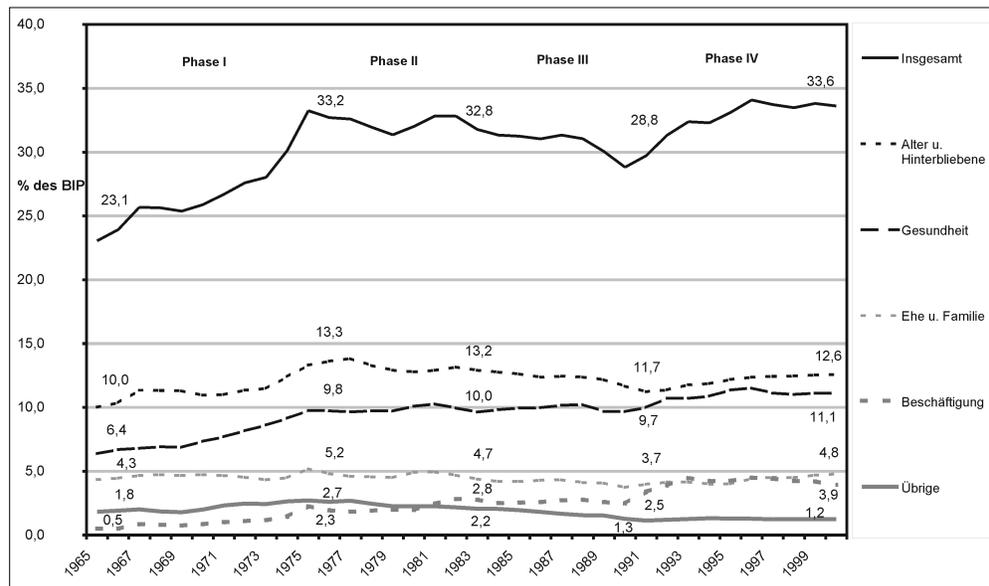
Unabhängig davon, wie man sich zu diesen Fragen positioniert, verdeutlichen sie, dass der Wohlfahrtsstaat in enger spannungsvollen Verbindung

- einerseits mit dem Kapitalismus als einer Form der Ökonomie, die auf Privatbesitz und Leistung aufbaut, sowie
- andererseits mit der repräsentativen Demokratie als Modus der politischen Willensbildung auf der Basis gleicher Stimmen steht.

Im Wohlfahrtsstaat besteht eine staatliche, über private Vorsorge und gemeinschaftliche Fürsorge hinausgehende Verpflichtung zur sozialen Sicherung und Förderung aller Bürger. Um dies zu gewährleisten, muss der Wohlfahrtsstaat umfangreiche Ressourcen an sich ziehen, die er wiederum in Form von monetären Transfers, sozialen Diensten und Infrastruktur zur Verfügung stellt. Auf diese Weise kommt es zu einer gesellschaftlichen Entwicklung, die als „sozialer Fortschritt“ bezeichnet wird und in deren Rahmen es in den vergangenen 110 Jahren die Werte Sicherheit, Wohlfahrt, Freiheit und Gerechtigkeit in hohem Maße realisiert werden konnten. Die Entwicklung der Gesetzgebung wie auch der finanziellen Ressourcen belegt dies anschaulich.

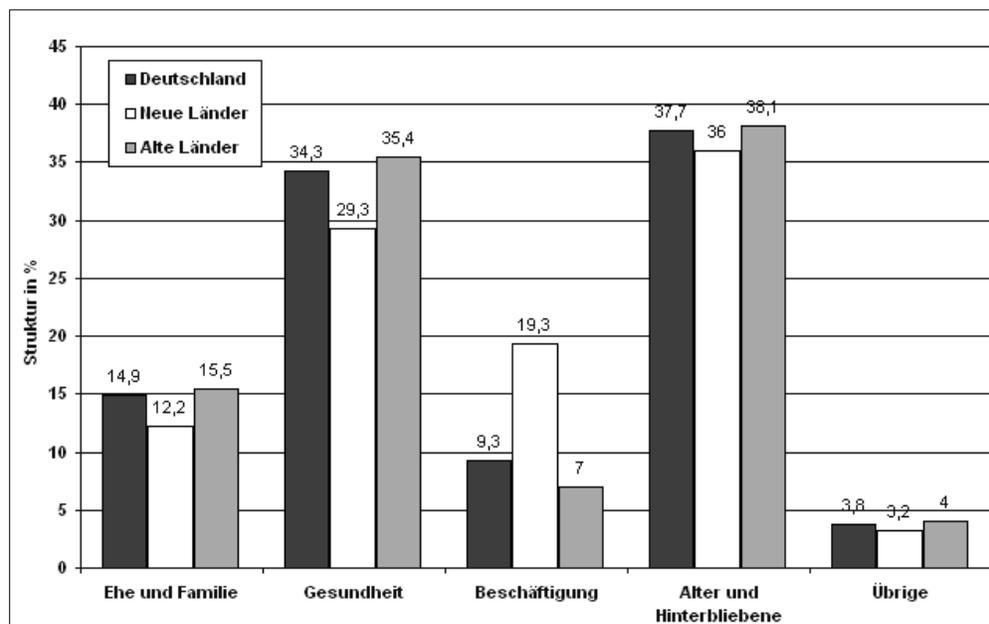
Verpflichtung zur sozialen Sicherung

Schaubild 1: Sozialleistungsquoten von 1965 bis 2000



Quelle: nach BMGS 2002, Eigene Darstellung

Schaubild 2: Sozialleistungen im Jahr 2001 nach Funktionen



Quelle: nach BMGS 2002, Eigene Darstellung

Allerdings hat dieses seinen Preis: Die finanziellen Ressourcen müssen als Steuern und Beiträge aus dem Wirtschaftssystem entnommen werden, was – so liberale Kritiker – Anreize für Leistung und Investitionen schwächt, zu einem „crowding out“-Effekt führt und ganz allgemein durch Regulierung die Aktivitäten des Marktes stört. Umgekehrt verweisen sozialdemokratische Autoren auf die positiven Wirkungen des Wohlfahrtsstaats auf die Ökonomie, weil er

Einkommen und somit auch Nachfrage in Krisenphasen stabilisiert und wichtige Infrastruktur etwa im Bereich der Forschung und Bildung zur Verfügung stellt.

Angesichts der hohen politischen und ökonomischen Bedeutung sowie der an einigen Beispielen illustrierten äußerst kontroversen Einschätzungen des Wohlfahrtsstaats ist es nicht überraschend, dass sich eine Reihe von Disziplinen – von der Geschichtswissenschaft, der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft bis hin zur Soziologie und Politikwissenschaft – des Themas annimmt. Was zeichnet nun den Zugriff in diesem Kurs aus? Er ist geprägt von einem empirisch-analytischen Verständnis von Politikwissenschaft und versucht, drei Perspektiven zu integrieren:

Politikwissenschaftlicher Zugriff des Kurses

- Er erfolgt zum einen unter dem Fokus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, bei dem die Typisierung und die globale Untersuchung von Ländern im Vordergrund steht.
- Zum anderen basiert er auf der Politikfeldanalyse, bei der die materiellen Aspekte und Folgen in einzelnen sozialpolitischen Regelungsbereichen bzw. Feldern der Sozialversicherungen untersucht werden.
- Schließlich geht es um die Analyse der Governance-Mechanismen, d.h. der Steuerungsformen des „kooperativen Staates“ in Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Interdependenzen zwischen Wohlfahrtsstaat und Ökonomie.

Noch einige Bemerkungen zum Sprachgebrauch: Unter politikwissenschaftlichen Komparatisten wie auch hier wird v.a. der Terminus Wohlfahrtsstaat verwendet und gilt als vorwiegend empirisch-analytische Kategorie zur Erfassung und Erklärung der Aktivitäten moderner Staaten. D.h. auch, er fungiert jenseits der jeweiligen real existierenden nationalen (oder historischen) Begriffsbildungen und strukturellen Ausprägungen als „komparativer Kunstbegriff“¹

Solche Überlegungen sind bei weitem keine akademische „Begriffshuberei“, sondern sie sind notwendig, weil das Phänomen sich durch eine beachtliche Vielgestaltigkeit, Wandlungsfähigkeit und Wirkungsmächtigkeit auszeichnet. In diesem Sinne wird festgehalten, dass:

„One of the most striking features of the modern welfare state seen comparatively and across the long trajectory of its development during the last century is its heterogeneity. Different nations, different welfare states, have taken different approaches to what in other senses are common problems.“ (Baldwin 1997, S. 4).

1 Dies dient auch der Abgrenzung gegenüber der im deutschen Kontext häufigen negativen Assoziation des Begriffs Wohlfahrt. Wohlfahrt meint in einem historisch-politischen Sinne Fürsorge für Arme und Bedürftige und geht auf vormoderne Versorgungssysteme zurück, was etwa noch im Begriff der Wohlfahrtsverbände anklingt. Sozialpolitik zielt hingegen auf Arbeiter, basiert auf Leistungen und Rechten und eben nicht auf Almosen. Ein weiterer politischer Diskussionsstrang, der mit der Problematik des Begriffs Wohlfahrtsstaat verbunden ist, stammt aus den 50er und 60er Jahren, wo damit eine umfassende Staatsbürgerversorgung und stärkere ökonomische Intervention (wie Verstaatlichung) umschrieben wurde, wie sie damals in von Linksparteien dominierten Ländern wie Großbritannien und Schweden anzutreffen war. Demgegenüber galt der deutsche Sozialstaat vor allem in den Reihen der Union als „sozialer Kapitalismus“ (Hartwich), der einen Kompromiss zwischen den Werten Freiheit und Sicherheit verkörpert und dessen Überdehnung es zu vermeiden galt.

Definition für
Wohlfahrtsstaat

Kaum ein Lebensbereich ist inzwischen nicht von der Sozialpolitik bzw. dem Wohlfahrtsstaat tangiert; die Regelungen und Leistungen sind differenziert und variieren nach Raum und Zeit erheblich. Daher wird der Untersuchungsgegenstand erst durch die Definition konstruiert und auf diese Weise der präzisen Analyse zugänglich gemacht. Dies zeigt sich verstärkt im Rahmen der Darstellung unterschiedlicher Theorieansätze, die vielfach von spezifischen Definitionen ausgehen (und daher auch häufig andere Folgerungen treffen). Im Einklang mit einer Reihe von anderen Autoren wie Jens Alber und Manfred G. Schmidt wird folgende Arbeitsdefinition vorgeschlagen:

„Der Wohlfahrtsstaat: Der W. ist eine institutionalisierte Form der sozialen Sicherung, er gewährleistet ein Existenzminimum für jeden Menschen, schützt vor den elementaren Risiken der modernen Industriegesellschaft (v.a. Alter, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Unfall, Pflege) und bekämpft das Ausmaß gesellschaftlicher Ungleichheit durch Redistribution. Der W. bildet in westlichen Ländern zusammen mit Demokratie und Kapitalismus ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeit und Durchdringung und ist für diese Systeme charakteristisch. Gleichwohl existieren markante nationale Unterschiede und das Terrain ist von politischen Konflikten geprägt“ (Schmidt 2002, S. 1098).

Dieser Definitionsvorschlag impliziert in der Tendenz ein weites Konzept, das etwa die Bereiche Gesundheit², Bildung, (aktive) Arbeitsmarktpolitik, aber auch den Konsumentenschutz, ja im extremen Fall alle nicht-militärischen Staatsaktivitäten umfasst.

1.2 Zum Aufbau und weiteren Vorgehen

Aufbau des Kurses

An diese kurze Einführung in die Begriffsproblematik schließt sich eine Darstellung der wichtigsten Theorieansätze und wissenschaftlichen Kontroversen an (Kapitel 2). Der Versuch, Genese, Dynamik und Varianz des modernen Wohlfahrtsstaats zu erklären, hat inzwischen zu einer ganzen Reihe von Ansätzen geführt (vgl. die Beiträge in Pierson/Castles 2001, s.a. die Bestandsaufnahmen von C. Pierson 1991, Finer Jones 1999, Aust u.a. 2000 und Schmidt 2001).³ Vereinfacht lassen sich aus den umfangreichen Diskussionen folgende Hauptlinien identifizieren:

- die älteren Theorien des Wohlfahrtsstaats (d.h. normative und typisierende Arbeiten)
- die klassischen Ansätze und Kontroversen (funktionale bzw. sozioökonomische und politische Ansätze)
- das integrative Model von Esping-Andersen (Regime-Ansatz) und die darauf bezogenen Kritiken und Weiterentwicklungen
- Ansätze der sozialpolitischen Steuerung (Governance⁴) und Staatsintervention sowie des Wohlfahrtspluralismus

² Das Feld Gesundheit hat sich institutionell und politisch aus dem Bereich der Sozialpolitik ausdifferenziert und wird in einem eigenen Ministerium bearbeitet. Zum diesem Prozess und seinen Determinanten vgl. Döhler/Manow 1997 und Kahlenberg 2001.

³ Gelegentlich wird die moderne Wohlfahrtsstaatsforschung auch als eine „Wachstumsindustrie“ (Conrad 1996) interpretiert.

⁴ Zum Aspekt der Governance vergleiche die Beiträge in Benz 2004. Dort wird der Begriff v.a. mit Steuern und Koordinieren (von kollektiven Akteuren) auf der Basis institutionalisierter Regelsysteme (Markt, Hierarchie, Mehrheits- oder Verhandlungsregeln) konnotiert.

- feministische bzw. Gender-Theorien des Wohlfahrtsstaats
- politische Ökonomie (Interdependenzen zwischen Wohlfahrtsstaat und Ökonomie)
- Analysen aus der Phase des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaats (New Politics- Ansätze und Globalisierung)

In diesen Ansätzen wird das Spannungsfeld zwischen Politik und Ökonomie bzw. zwischen Demokratie und Kapitalismus in unterschiedlicher Weise behandelt. Während in der ersten Gruppe die Problematik v.a. unter dem Fokus der relativen Autonomie der Politik behandelt und die Ökonomie eher als restriktive Randbedingung gesehen wird, berücksichtigen die Theorien von Esping-Andersen und der politischen Ökonomie stärker Wechselverhältnisse und In-/Kompatibilität. Anschließend erfolgt eine kurze Diskussion einiger methodischer Aspekte und Grundfragen der Forschung über das Phänomen des modernen Wohlfahrtsstaates.

Im dritten und vierten Kapitel erfolgt eine Darstellung ausgewählter Fälle⁵ sowie eine vergleichende Übersicht über wichtige materielle Regelungen und Leistungen (Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Familie und Unfall). Behandelt werden

- Deutschland
- Schweden
- Großbritannien
- Niederlande.

Hier sollen Grundlageninformationen über die Geschichte und Struktur des jeweiligen Wohlfahrtsstaats vermittelt werden, die einerseits einige der in den vorangegangenen Kapiteln behandelten theoretischen Aspekte illustrieren und andererseits die historischen und politisch-institutionellen Randbedingungen für aktuelle Reformen und Problemlösungen in den Ländern darstellen.

Im fünften Kapitel werden ausgewählte Problemfelder und Reformmodelle behandelt; die Bereiche sind Rente, Arbeitsmarkt, Frauen und Familie, Soziale Dienste und Gesundheit. Dabei geht es einerseits um die Darstellung der aktuellen Policy-Reformen im vergleichenden Kontext, andererseits um die damit verbundenen Verschiebungen im Verhältnis Staat und Ökonomie.

Anschließend werden einige Ausblicke gegeben und Schlussfolgerungen gezogen, die sich besonders auf aktuelle Reformdebatten in Deutschland, die Möglichkeiten des Lernens von anderen Ländern und auf die Entwicklungsperspektiven der EU als Wohlfahrtsstaat beziehen.⁶

5 Diese Auswahl repräsentiert jeweils einen Typus des Modells der drei Wohlfahrtswelten von Esping-Andersen (1990) sowie einen abweichenden bzw. gemischten Fall.

6 Dieser Kurs basiert auf der Mithilfe und Unterstützung von Holger Strassheim, mit dem zusammen Teile der theoretischen Ansätze im Rahmen des Projekts POLITIKON verfasst wurden, Jan Strobel, der einige Aktualisierungen und Überarbeitungen der Länderberichte vorgenommen hat; Dorian Woods, Rani Sharma und Christian Steffen, die mich bei den Abschnitten zu Gender und Familie, Rente bzw. soziale Dienste unterstützt haben sowie Stewart Gold, der das Manuskript gelayoutet hat.