

Beiträge zum Rahmenthema  
»Der Sozialstaat in der Krise.  
Deutschland im internationalen Vergleich«



Hans Günter Hockerts

## Vom Problemlöser zum Problemerzeuger?

### Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert

Die historische Forschung nimmt den Umbruch, der in der Mitte der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts einsetzte, neuerdings intensiv in den Blick.<sup>1</sup> Der Ablauf von Archivsperrfristen ist dabei förderlich, aber die stärkere Schubkraft liegt in einer konzeptionellen Herausforderung großen Stils: Es geht um nichts Geringeres als um die Konzipierung einer gegenwartsnahen Zeitgeschichte, die nicht mehr die Grundverhältnisse des »Golden Age« oder der »trentes glorieuses«, sondern eine tiefgreifende Transformation vor Augen hat, zu deren Kennzeichen der Abschied von der industriegesellschaftlichen Hochmoderne zählt.<sup>2</sup> Damit gingen Wandlungsprozesse von großer Brisanz einher; sie lassen sich als Vorgeschichte von Problemlagen beschreiben, die uns heute auf den Nägel brennen. Für den Fokus der folgenden Beiträge gilt dies ganz besonders. Sie befassen sich mit den Krisenerscheinungen, die den Sozialstaat nach seiner Glanzzeit im Boom der Nachkriegsjahre in Bedrängnis gebracht, vielleicht sogar – wie manche meinen – in seinen Grundfesten erschüttert haben. Sie dienen somit der historischen Vermessung eines Problemfelds, das heute unter Schlagworten wie »Umbau« oder »Abbau« sozialstaatlicher Sicherungen die tagespolitischen Debatten beherrscht und in der sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatsforschung eine Fülle von Krisendiagnosen unter Titeln wie »Dismantling the Welfare State?« oder »Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?« ausgelöst hat.<sup>3</sup> Die Beiträge nehmen vorwiegend den deutschen Sozialstaat in den Blick, sie rücken ihn jedoch in das Licht übergreifender Zusammenhänge und oft auch in den Blickwinkel internationaler Vergleiche. So sollen sowohl spezifische Merkmale des deutschen Falls als auch allgemeine Tendenzen und Spannungslinien der europäischen Sozialstaatsgeschichte erkennbar werden, die ihrerseits wiederum als ein exemplarisches Feld für die Möglichkeit getestet werden, Zeitgeschichte als »Transformationsgeschichte nach dem Boom« zu konzipieren.

Diese einführende Skizze umreißt zunächst einige Konturen der »Blütezeit des Wohlfahrtsstaats« (Hartmut Kaelble), in der maßgebliche Weichen für die Verbreitung, die Dichte und das Niveau sozialstaatlicher Sicherungen gestellt wurden und die zugleich als Inkubationszeit langfristiger Folgeprobleme betrachtet werden kann. Sodann werden die Herausforderungen dargestellt, welche die westlichen Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten seit der Mitte der 1970er-Jahre in die Kritik und unter Veränderungsdruck gebracht haben.

1 Vgl. z. B. AfS 44, 2004 mit dem Rahmenthema »Die Siebzigerjahre. Gesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland«; Zeithistorische Forschungen 3, 2006, Heft 3 mit dem Schwerpunkt »Die 1970er-Jahre – Inventur einer Umbruchzeit«; vgl. auch den 6. Band der von *Karl Dietrich Bracher/Theodor Eschenburg/Joachim Fest u. a.* hrsg. Reihe »Geschichte der Bundesrepublik Deutschland«: *Andreas Wirsching*, Abschied vom Provisorium 1982–1990, München 2006.

2 *Anselm Doering-Manteuffel*, Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: VfZ 55, 2007 (i. E.).

3 *Paul Pierson*, Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge etc. 1994; *Jens Borchert/Stephan Lessenich/Peter Lösche* (Red.), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Opladen 1997. Zur Einführung in die neueren Debatten vgl. *Franz-Xaver Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/Main 1997; *Nico A. Siegel*, Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main etc. 2002; *Francis G. Castles*, The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities, Oxford 2004; *Christoph Butterwege*, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden 2005.

Schließlich wird nach Wandlungstendenzen in der jüngsten Sozialstaatsentwicklung gefragt, in denen sich Antworten auf den Reformdruck und die Suche nach Zukunftsfähigkeit erkennen lassen.

#### I. DIE »BLÜTEZEIT DES WOHLFAHRTSSTAATS«

Hartmut Kaelble hat vorgeschlagen, in der Geschichte der öffentlichen sozialen Sicherung in Europa vier große Epochen zu unterscheiden: die Epoche der kommunalen Armenpolitik in der frühen Neuzeit, die Phase staatlicher Sozialpolitik im Zuge der Industrialisierung und im Zeichen der Arbeitnehmersicherung, drittens die »Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats für alle Bürger von den späten 1940er- bis frühen 1970er-Jahren« und schließlich die jüngste Epoche der Wohlfahrtsstaatskritik, der Krisen und der Um- oder Rückbautendenzen.<sup>4</sup> Es spricht indessen viel dafür, die dritte Epoche chronologisch etwas weiter zu fassen und in zwei Phasen zu unterteilen, für die jeweils ein Konstellationswandel von großer Tragweite kennzeichnend ist. In den 1930er- und 1940er-Jahren setzte in den liberalen Demokratien ein neues Nachdenken über »social security« ein, das vor dem Hintergrund krisenhafter Erschütterungen die Idee eines »solidaristic welfare state« und eine Welle von Reformprogrammen hervorbrachte.<sup>5</sup> In dieser Phase vollzog sich der Ausbau des Wohlfahrtssektors vor allem auf der Ebene des programmatischen Anspruchs und der theoretischen Legitimation. Die folgende Phase, die vom Anfang der 1950er- bis zur Mitte der 1970er-Jahre reicht, war dann tatsächlich die »größte Expansionsphase des Wohlfahrtsstaats in seiner Geschichte«. Das »sozialpolitische Dauerhoch«<sup>6</sup> gewann seine Dynamik nun jedoch unter gewandelten Voraussetzungen: Es wurde von dem beispiellosen Wirtschaftswachstum der Boomperiode getragen. Diese beiden Phasen werden im Folgenden etwas genauer betrachtet.

Die Formel »social security« erlebte in den 1930er- und 1940er-Jahren im Lager der liberalen Demokratien einen rasanten Aufstieg.<sup>8</sup> Am Anfang standen die Reformdebatten des amerikanischen New Deal: Mit dem *Social Security Act* von 1935 gewann dieser Begriff erstmals politische Relevanz und programmatische Bedeutung. Die Atlantikcharta, die Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill im August 1941 – auf dem Höhepunkt der nationalsozialistischen Kriegserfolge – unterzeichneten, hob »social security« sodann demonstrativ in den Rang eines alliierten Kriegsziels. Der Beveridge-Plan, der dem britischen Parlament im November 1942 vorgelegt und »sofort ein Bestseller«<sup>9</sup> wurde, verstand sich als »praktischer Beitrag« zur Ausformung des in der Atlantikcharta propagier-

4 Hartmut Kaelble, Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive, in: *ders./Günther Schmid* (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004, S. 31–50.

5 Peter Baldwin, The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975, Cambridge 1990, S. 107–297; Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1991, S. 147–162.

6 Peter Flora, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Frankfurt/Main etc. 1979, S. 82–136, hier: S. 83.

7 Lutz Raphael, Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973), in: Kaelble/Schmid, Das europäische Sozialmodell, S. 51–73, hier: S. 64.

8 Vgl. hierzu und zum Folgenden Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart 1973, S. 92–108; *ders.*, Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, Paderborn etc. 2003.

9 Tony Judt, Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, München etc. 2006, S. 96.

ten Ziels.<sup>10</sup> Die Internationale Arbeitsorganisation griff den Impuls auf und beteiligte sich mit der an alle Mitgliedsstaaten gerichteten »Erklärung von Philadelphia« (Mai 1944) an der programmatischen Entfaltung.<sup>11</sup> Als die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, erreichte der Siegeszug des neuen Leitbegriffs seinen Höhepunkt: Die Vereinten Nationen definierten »social security« als ein Grundrecht der Menschheit.

Wie ist die so schnelle und starke Verbreitung von Begriff und Programm der sozialen Sicherheit zu erklären? Den Hintergrund bildete eine dreifache Krisenerfahrung. Diese bezog sich erstens auf das dramatische Ausmaß der Weltwirtschaftskrise um 1930. In dieser Krise brach der Glaube an die prinzipielle Selbststeuerung der Marktwirtschaft zusammen, während das Niveau der Erwartungen an die staatliche Regelungskapazität sprunghaft stieg. Hinzu trat zweitens die Bedrohungs- und Notsituation der Weltkriegsjahre. Unter dem Eindruck von »Versorgungskrise, Kriegsleid und Zerstörungen«<sup>12</sup> wuchs der Regierungsbedarf an Massenloyalität ebenso wie die Solidaritätsbereitschaft und der sozialpolitische Konsens in großen Teilen der Bevölkerung. Zugleich führte die kriegsbedingte Mobilisierung zu einem Ausbau von Institutionen, mit denen der Staat in Wirtschaft und Gesellschaft intervenieren konnte; damit erhöhte sich auch die institutionelle Handlungsfähigkeit der staatlichen Sozialpolitik. Drittens ist das politische Programm der sozialen Sicherung als eine Antwort liberaler und demokratisch-sozialistischer Reformer auf den Aufstieg totalitärer Bewegungen zu begreifen. Faschismus und Kommunismus hatten sich seit dem Ende des Ersten Weltkriegs als die beiden mächtigsten Gegenbewegungen zur liberalen Demokratie formiert; beide hatten ihre Attraktivität nicht zuletzt aus eklatanten Defiziten des Liberalismus und augenfälligen Defekten des kapitalistischen Systems bezogen. Das Programm der »social security« stellt eine reformistische Reaktion der liberalen Demokratie auf diese Herausforderungen dar.<sup>13</sup> Daher spielte das Konzept des »welfare state« in der alliierten Kriegspropaganda eine wichtige Rolle als Gegenmodell zu Hitlers »power state« und »warfare state«.<sup>14</sup> Als Quelle von Stabilität und Legitimität sollte die Politik der sozialen Sicherung jedoch auch dazu beitragen, die liberale Demokratie im Blick auf die kommunistische Herausforderung zu stärken und als überlegene Ordnungsform zu erweisen. Dieser Aspekt trat während der Dauer der Anti-Hitler-Koalition in den Hintergrund. William Beveridge ließ sich sogar einmal zu der Bemerkung hinreißen, sein Plan liege »half-way to Moscow«.<sup>15</sup> Der Systemkonflikt blieb jedoch unterschwellig wirksam und trat später im Spannungsfeld des Kalten Krieges umso stärker hervor.

Als Magna Charta des *welfare state* berühmt geworden, bringt der Beveridge-Plan den konzeptionellen Neuanfang besonders klar zum Ausdruck. Er wich vor allem in vier Punkten von den älteren Traditionen der Sozialversicherung ab oder führte über sie hinaus. Erstens ging die Sozialpolitik nun eine enge Verbindung mit einer auf Vollbeschäftigung zielenden Wirtschaftspolitik ein. Beveridge betonte mit allem Nachdruck, dass darin eine

10 Social Insurance and Allied Services. Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942, London 1942. Deutsche Übersetzung: Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge. Dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich etc. 1943, Zitat S. 262.

11 Vgl. den Beitrag von Daniel Maul in diesem Band.

12 Raphael, Europäische Sozialstaaten, S. 60.

13 Judt, S. 93–98.

14 Christopher Pierson, Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge 2006, S. 105; Thomas Mergel, Großbritannien seit 1945, Göttingen 2005, 64–67.

15 José Harris, Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War, in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850–1950, London 1981, S. 247–262, hier: S. 254.

unbedingt »notwendige Voraussetzung für einen Erfolg der Sozialversicherung« liege. Er sah in sozialen Transferleistungen umgekehrt auch ein Mittel zur Verstärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und somit zur konjunkturellen Stabilisierung.<sup>16</sup> Eine solche Zusammenschau von Wirtschafts- und Sozialpolitik bahnte eine Entwicklung an, die für die Entfaltung der industriegesellschaftlichen Moderne in der »Blütezeit des Wohlfahrtsstaats« größte Bedeutung gewann, nämlich die Verzahnung von keynesianischer Globalsteuerung und sozialstaatlicher Intervention.<sup>17</sup>

Zweitens bezog der Plan prinzipiell alle Bürger in den sozialen Schutz ein, einschließlich der nichterwerbstätigen Hausfrauen, die als eine selbstständige Versicherungsklasse anerkannt wurden. Während die traditionelle Sozialversicherung sich als eine Hilfsveranstaltung für bestimmte, als besonders schutzbedürftig definierte Personenkreise verstand, hob der Beveridge-Plan die soziale Sicherung in den Rang eines allgemeinen Staatsbürgerrechtes. Daraus folgte drittens das damals spektakulärste Element: die Idee eines aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten staatlichen Gesundheitsdienstes (*National Health Service*), der allen Bürgern gleichmäßig und unentgeltlich offen steht; ferner – viertens – das Konzept einer allgemeinen Grundsicherung, die alle typischen Risiken der Einkommensarmut umfasst, von einem gemeinsamen staatlichen Versicherungsträger verwaltet wird und – gestützt auf einheitliche Beiträge und einheitliche Leistungen – ein »flat national minimum« garantiert. Dieses Konzept einer allgemeinen Grundsicherung war von den Schlacken der traditionellen Armenfürsorge vollständig gereinigt, insbesondere entfiel jegliche Bedürftigkeitsprüfung, die in der Armenfürsorge stets so demütigend gewirkt hatte. Vielmehr wurde soziale Sicherheit nun als Attribut der Staatsbürgerschaft neu definiert.<sup>18</sup>

Man kann in den Ideen und Vorschlägen des Beveridge-Plans ein »Lab-Lib-Modell« erkennen<sup>19</sup>, denn der Plan verknüpfte die Wertsphären der Sozialdemokratie bzw. des demokratischen Sozialismus (Labour) und des Liberalismus. Zu den liberalen Elementen zählt, dass der Plan im Bereich der Einkommenssicherung an der Beitragsfinanzierung und somit an einem Grundelement des Versicherungsprinzips festhielt. Das war erzieherisch gedacht: Die Beitragspflicht sollte die Bürger spüren lassen, dass das Transfereinkommen nicht »aus einer unerschöpflichen Börse« fließen könne.<sup>20</sup> Einen liberalen und erzieherischen Geist atmete auch die konsequente Beschränkung auf eine Grundsicherung: Sie sollte jeden Einzelnen dazu anspornen, sich auf dem Wege der Eigeninitiative und Selbstverantwortung »mehr als dieses Minimum« zu sichern.<sup>21</sup> Insgesamt wollte der Beveridge-Plan den Beweis erbringen, dass soziale Sicherheit »sehr wohl vereinbar ist mit Freiheit, Unternehmungsgeist und der Verantwortung des Individuums für sein eigenes Leben«.<sup>22</sup>

16 Der Beveridgeplan, S. 13, S. 250–253.

17 Der Beveridge-Plan war allerdings noch nicht »keynesianisch« konzipiert. Zur Sicherung der Vollbeschäftigung dachte Beveridge nicht an die Regulierung der Verbrauchernachfrage, sondern – wie weniger dem veröffentlichten Plan als vielmehr den Ausschussprotokollen zu entnehmen ist – an direkte Staatseingriffe zur Kontrolle der Arbeitskräfteverteilung und der Investitionen. Vgl. *Harris*, S. 253.

18 Als locus classicus der Entfaltung des Konzepts der »Social Citizenship« gilt Thomas H. Marshall's Vortrag »Citizenship and Social Class« (Cambridge 1949). Wiederabgedruckt in: *Thomas H. Marshall*, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main etc. 1992, S. 33–94.

19 *Jens Borchert*, Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: *Stephan Lessenich/Ilona Ostner* (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/Main etc. 1998, S. 137–176, hier: S. 159.

20 Der Beveridgeplan, S. 19.

21 Ebd., S. 11.

22 Ebd., S. 261.

Diese konzeptionelle Verknüpfung von Demokratie und Wohlfahrt war von einem optimistischen Planungsgeist beflügelt, der seine Zuversicht aus der Mobilisierung von Expertenwissen gewann. Wenn der Staat seine Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung so entschieden ausdehnte, vertraute er seinerseits auf die Hilfe professioneller Experten. Planung und Ausbau des Wohlfahrtsstaats standen daher in einem engen Zusammenhang mit jenem säkularen Phänomen, das Lutz Raphael als »Verwissenschaftlichung des Sozialen« bezeichnet hat.<sup>23</sup> Beveridge, der von 1919 bis 1937 als Direktor der *London School of Economics and Political Science* amtiert hatte, bietet dafür ein bedeutendes Beispiel. In diesem Zusammenhang sei auch auf die schwedische Wohlfahrtsplanung verwiesen, die in den 1930er-Jahren einsetzte und einige Parallelen zum britischen Fall zeigt. Die Programmschriften von Alva und Gunnar Myrdal, die zu den Architekten des schwedischen Wohlfahrtsstaats zählen, atmeten gleichfalls den Geist des »Lab-Lib-Modells«. Auch ihr Konzept kombinierte Vollbeschäftigungspolitik mit einer egalitär und universal angelegten Risikoabsicherung im demokratischen Staat. Anders als der Beveridge-Plan weiteten sie den staatlichen Regulierungsanspruch jedoch auch auf bevölkerungspolitisch motivierte eugenische Eingriffsmöglichkeiten aus. Das schwedische Beispiel lässt daher die problematische Ambivalenz erkennen, die – auch unter demokratischen Bedingungen – im planerischen Verfügungsanspruch von »Sozialingenieuren« liegen kann.<sup>24</sup>

Schließlich ist der Beveridge-Plan auch unter wirkungs- und transfergeschichtlichen Gesichtspunkten bemerkenswert.<sup>25</sup> Diese Programmschrift fand in Großbritannien so ein breites und positives Echo, dass die Regierung Attlee sie von 1945 bis 1948 größtenteils in die Praxis umsetzte. Der Plan beeinflusste zudem die sozialpolitischen Nachkriegsplanungen der belgischen und der niederländischen Exilregierungen, ebenso das von der französischen Résistance entwickelte Konzept der »sécurité sociale«, das mit dem Namen von Pierre Laroque verbunden ist. Er wirkte anregend auf den Ausbau der Sozialversicherung in der Schweiz und förderte die Reformdebatten im skandinavischen Raum. Die konkrete Ausgestaltung und die politische Realisierungschance der Reformprogramme variierten jedoch von Land zu Land. So scheiterte zum Beispiel in Schweden der Versuch, das Gesundheitswesen in seiner Gesamtheit zu verstaatlichen, und in Frankreich ließ sich das Programm eines die ganze Nation umfassenden, organisatorisch vereinheitlichten Systems sozialer Sicherung wegen des Widerstands der Mittelschichten nur teilweise verwirklichen.

Westdeutschland blieb hingegen von der »social security«-Bewegung fast gänzlich unberührt.<sup>26</sup> Zwar arbeitete der Alliierte Kontrollrat einen Reformentwurf aus, der eine Ausdehnung zur Volksversicherung und einen organisatorischen Umbau zur Einheitsversiche-

23 Lutz Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193.

24 Thomas Etzemüller, Die Romantik des Reißbretts. Social Engineering und demokratische Volksgemeinschaft in Schweden. Das Beispiel Alva und Gunnar Myrdal (1930–1960), in: GG 32, 2006, S. 244–246.

25 Vgl. zum Folgenden: Baldwin, *The Politics of Social Solidarity*, S. 107–207; die Länderberichte in Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, Berlin 1981; Nicole Kerschen, *L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945*, in: Anne-Marie Guillemard/Jane Lewis/Stein Ringen u. a., *Comparer les systèmes de Protection Sociale en Europe*. Bd. 1: *Rencontres d'Oxford, France – Grande-Bretagne*, Paris 1995, S. 127–159.

26 Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980; *ders.*, German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan, in: Mommsen, *The Emergence of the Welfare State*, S. 315–339.

nung vorsah. Aber dieser Entwurf wurde nur in der sowjetischen Zone realisiert. In den Westzonen scheiterte er an einem breiten innerdeutschen Widerstand. Neben der Beharrungskraft der seit langem etablierten Institutionen – das Deutsche Reich war ja in der Bismarckzeit als Sozialversicherungspionier vorangegangen<sup>27</sup> – bremste eine Vielzahl von Interessengruppen den Erneuerungsimpuls ab. Dazu zählten die Privatversicherungen und die Ärzteschaft, der selbstständige Mittelstand in Handwerk, Handel und Landwirtschaft sowie große Kreise der industriellen Unternehmer und der Angestellten. Sie alle drängten darauf, an den tradierten Formen festzuhalten, insbesondere an der Begrenzung der Versicherungspflicht, von der die höher verdienenden Angestellten und (in der Regel) die Selbstständigen ausgenommen waren, und an der historisch gewachsenen Vielfalt verschiedener Versicherungsträger, die im Blick auf die Beitragssätze, Leistungen und Selbstverwaltungsverhältnisse erheblich differierten.<sup>28</sup> Die Oppositionsbewegung zeigt nachträglich, dass die Entwicklung der ›gegliederten‹ Sozialversicherung in Deutschland dem Interessenspektrum, aber auch den normativen Leitbildern dieser Gruppen in hohem Maße Rechnung getragen hatte. Als Element der Beharrung kommt hinzu, dass es in Anbetracht der deutschen Katastrophe nicht viele Traditionen gab, an denen das bürgerliche Deutschland auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewusstsein anknüpfen konnte. Hier bot sich die Sozialversicherungstradition, die dem Deutschen Reich lange ein hohes internationales Ansehen eingetragen hatte, als ein zu hütender Restbestand nationalen Stolzes an. »Die Sozialversicherung muss uns erhalten bleiben. Wir sind stolz darauf«, betonte Konrad Adenauer 1946 auf einer Großkundgebung.<sup>29</sup>

Die steile Karriere, die der Begriff »Sozialstaat« nach 1945 im westdeutschen Sprachgebrauch nahm, ist zum Teil mit dieser Defensive zu erklären: Die politische Rhetorik wehrte mit der Eindeutschung von *welfare state* auch das Eindringen von Reformideen britisch-skandinavischer Herkunft ab. Der deutsche Ausdruck »Wohlfahrtsstaat« erhielt im *juste milieu* der Ära Adenauer/Erhard einen merklich negativen Beiklang; er wurde mit der Gefahr eines versorgungsstaatlichen Ausufers konnotiert, die im englischen Begriff nicht mitschwingt. Daher avancierte auch nicht »Wohlfahrt« zum Leitbegriff der sozialen Marktwirtschaft, sondern »Wohlstand«, wobei der kleine, aber feine Unterschied die Rolle des Marktes gegenüber der des Staats hervorhob.<sup>30</sup> Es kam hinzu, dass der Wohlfahrtsbegriff im deutschen Vorverständnis durch mancherlei Anklänge belastet war, von denen sich der Sozialstaatsbegriff positiv abheben konnte. Dabei ist wohl weniger an die »paternalistische Wohlfahrt absolutistischer Staaten«<sup>31</sup> zu denken als vielmehr an die verelendeten »Wohlfahrtserwerblosen« der Weimarer Endphase und an die NS-»Volkswohlfahrt«, die als zweitgrößte nationalsozialistische Massenorganisation eine mit völkischen Wertigkeitskriterien aufgeladene Politik des Ein- und Ausschlusses betrieben hatte.<sup>32</sup> Der Sozialstaatsbegriff vermied die Assoziation an so düstere Kapitel der deutschen

27 Vgl. zusammenfassend *Michael Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*. Ein Grundriss, Stuttgart 2003, S. 52–75.

28 Zu denken ist insbesondere an die Vielfalt autonomer Krankenkassen (Allgemeine Ortskrankenkassen, Betriebs-, Innungs-, Landkrankenkassen, Angestellten-Ersatzkassen) und an die separaten Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte.

29 Vgl. *Hockerts*, *Sozialpolitische Entscheidungen*, S. 49. Zur Stilisierung des deutschen Selbstbilds als Mutterland der Sozialgesetzgebung vgl. *Sandrine Kott*, *L'État social et la nation allemande*, in: *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, München 2004, S. 79–101.

30 Paradigmatisch ist die Werbe- und Programmschrift von *Ludwig Erhard*, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf 1957.

31 *Ritter*, *Der Sozialstaat*, S. 14.

32 In die Forschungsliteratur zur Weimarer Fürsorge und zur NS-Volkswohlfahrt führt ein: *Wilfried Rudloff*, *Im Souterrain des Sozialstaates: Neuere Forschungen zur Geschichte von Fürsorge und Wohlfahrtspflege im 20. Jahrhundert*, in: *AfS* 42, 2002, S. 474–520.

Geschichte und ließ vielmehr die stolze Tradition der »Sozialversicherung« anklingen. Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes verhalf dem Begriff dann zu einer besonderen Dignität: Mit den Prinzipien des Rechtsstaats und des demokratischen Verfassungsstaats normativ verbunden, erhielt »Sozialstaat« den Rang eines Verfassungsauftrags der westdeutschen Demokratie und zugleich eine Abgrenzungsfunktion gegenüber dem »sozialistischen Staat«, der sich unter sowjetischer Oberherrschaft östlich der Elbe zu formieren begann.<sup>33</sup>

Dass die Selbstbezeichnung »Sozialstaat« in der deutschen Terminologie bis heute vorherrschend blieb, hängt wohl primär mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zusammen. Jedoch ist auch eine besondere Semantik zu beachten: Zum Sozialstaat gehört das Arbeitsrecht – vom Kündigungsschutz bis zur Mitbestimmung. Diese Bedeutung entspricht der hohen arbeitsrechtlichen Regulierungsdichte, die zu den besonderen Merkmalen des westdeutschen Sozialstaats zählt.<sup>34</sup> Wer von *welfare state* spricht, klammert den Bereich des Arbeitsrechts hingegen oft aus und konzentriert die Aufmerksamkeit auf den Einkommenstransfer sowie auf soziale Sach- und Dienstleistungen.<sup>35</sup> Zu diesen Diensten wird häufig auch der Bereich der Bildungspolitik gerechnet, der wiederum in der deutschen Terminologie lange nicht als sozialpolitisches Handlungsfeld galt.<sup>36</sup> Insgesamt ist also festzuhalten: Der spezifisch deutsche Begriff des Sozialstaats, der nur schwer in andere Sprachen übersetzbar ist, sollte eine besondere deutsche Tradition zum Ausdruck bringen, und die sprachliche Konvention diene als Anker der Traditionsbewahrung. Dabei scheinen die politische Rhetorik und das populäre Verständnis wechselseitig aufeinander eingewirkt zu haben. Denn auch die große Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung unterschied lange zwischen dem positiv bewerteten Sozialstaat und dem ambivalent oder negativ beurteilten Wohlfahrtsstaat.<sup>37</sup> Erst in den 1970er-Jahren setzte ein Sprachwandel ein, der dazu führte, dass »Wohlfahrtsstaat« und »Sozialstaat« im Deutschen mehr und mehr als Synonyme benutzt werden. Das verweist auf Angleichungsvorgänge im Problemhorizont, auch auf die Verdichtung der internationalen Kommunikation und den Aufschwung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. In der wissenschaftlichen Verkehrssprache überwiegt inzwischen der Wohlfahrtsstaatsbegriff, die Alltagssprache hält jedoch nach wie vor am »Sozialstaat« fest.

Die sozial- oder wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit getroffen wurden, divergierten also – wie wir sahen – von Land zu Land. Im Blick auf die dann folgende Boomperiode fällt zunächst auf: Alle westeuropäischen Staaten haben den öffentlichen Sektor – gemessen am Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt – massiv ausgedehnt: Großbritannien von (1950) 30,4 Prozent auf (1975) 46,1 Prozent, Frankreich von 28,4 Prozent auf 42,4 Prozent, die Bundesrepublik von 30,8 Prozent auf 45,6 Prozent, am wenigsten die Schweiz (von 20,8 Prozent auf 27,4

33 Das Grundgesetz führte das Sozialstaatsprinzip als eine Art Generalklausel ein, »enthielt sich« jedoch »einer differenzierten sozialen Programmatik«; diese zu entfalten blieb sehr weitgehend dem politischen Prozess überlassen. Vgl. dazu im Einzelnen *Hans F. Zacher*, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 1, Baden-Baden 2001, S. 333–684, Zitat S. 469.

34 *Hartmut Kaelble*, Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart, München 2007, S. 333 f.

35 So definierte Arthur Marwick den *welfare state* 1967 als einen Staat, »in which full community responsibility is assumed for four major sectors of social well-being: social security, which means provision against interruption of earnings through sickness, injury, old age, or unemployment; health; housing; and education«. Vgl. *Arthur Marwick*, The Labour Party and the Welfare State in Britain, 1900–1948, in: AHR 73, 1967, S. 380–403, hier: S. 381.

36 Vgl. den Beitrag von Wilfried Rudloff in diesem Band.

37 *Edeltraud Roller*, Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 59–72.

Prozent), am meisten Schweden (von 37,5 Prozent auf 51 Prozent) und die Niederlande (von 27 Prozent auf 54,3 Prozent).<sup>38</sup> Überall ist der Anstieg der öffentlichen Ausgaben in erster Linie auf eine Expansion der Sozialausgaben zurückzuführen; diese sind in der hier betrachteten Zeitspanne in allen westeuropäischen Staaten schneller gestiegen als das Sozialprodukt. Legt man die Abgrenzungskriterien und Statistiken der Europäischen Union (EU) zugrunde, so lag der Anteil der »Sozialschutzleistungen« am Bruttoinlandsprodukt 1975 im Durchschnitt der zwölf Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaft bei 24,3 Prozent. Deutlich darüber lagen die Bundesrepublik (29,7 Prozent), die Niederlande (26,7 Prozent) und Dänemark (25,8 Prozent), deutlich darunter Großbritannien (20,1 Prozent) und Italien (19,6 Prozent).<sup>39</sup>

In dieser Expansionsphase lassen sich in allen westeuropäischen Vergleichsländern – mehr oder weniger stark ausgeprägt – vier Tendenzen beobachten.<sup>40</sup> Die *erste* lag in der Ausdehnung der sozialen Sicherung auf immer weitere Personenkreise. In den Ländern des »Beveridge-Typs« entsprach dies dem Programm der Universalisierung, das auf eine Grundsicherung für die gesamte Bevölkerung zielte. Die Länder des »Bismarck-Typs«, die an der »gegliederten« Sozialversicherung festhielten, vollzogen die Erweiterung schrittweise, manchmal mit komplizierten Hilfskonstruktionen, um auch Nicht-Erwerbstätige in den Schutz der im Kern ja erwerbsarbeitszentrierten Sozialversicherung gelangen zu lassen.<sup>41</sup> Zu den Antriebskräften der Ausbreitungstendenz zählte die ständig steigende Arbeitnehmerquote, aber auch das wachsende Interesse von Berufsgruppen des selbstständigen Mittelstands, in Systeme der sozialen Sicherung einbezogen zu werden.<sup>42</sup> Darin lag eine Reaktion auf die Erfahrung von Unsicherheit im ökonomischen Strukturwandel der Boomphase; viel stärker wirkte jedoch die Anziehungskraft, die von der steigenden Generosität der öffentlichen Sozialleistungen ausging. Zwar sollte nicht übersehen werden, dass der Ausbau des Sozialstaats auch die Ressentiments kleinbürgerlicher Gruppen

38 Vgl. *Jürgen Kohl*, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: *Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer* (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981, S. 307–344, hier: Tabelle 9.1, S. 310 (öffentliche Ausgaben definiert als »the sum of central and local government expenditures plus social security outlays«).

39 Vgl. Statistisches Taschenbuch 2006, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, o. O. J., Tabelle 9.18 und 9.18A (im Internet unter URL <<http://www.bmas.bund.de>> abrufbar). In der enger gefassten Definition der International Labour Organisation (ILO) wuchs die Sozialleistungsquote im westeuropäischen Durchschnitt von 9,3 Prozent (1950) auf 21,2 Prozent (1975), in der Bundesrepublik von 14,8 Prozent (1950) auf 23,5 Prozent (1975). Folgt man den seit 1960 verfügbaren Statistiken der OECD, die eine umfassendere Definition als die ILO zugrunde legte, stieg die Sozialleistungsquote im westeuropäischen Durchschnitt von 15 Prozent (1960) auf 27,1 Prozent (1975), in der Bundesrepublik von 20,5 Prozent (1960) bis 32,6 Prozent (1975). Zu den ILO- und OECD-Statistiken vgl. *Jens Alber*, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt/Main etc. 1989, S. 40 f.

40 Als übergreifende Darstellungen sind hervorzuheben: *Jens Alber*, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/Main etc. 1982; *Peter Flora* (Hrsg.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, Bd. 1–2, Berlin etc. 1983–1987; *Ritter*, *Der Sozialstaat*; *Manfred G. Schmidt*, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. Opladen 2005.

41 *Baldwin*, *The Politics of Social Security*, S. 248 spricht in diesem Zusammenhang von »Solidarity by the Back Door«.

42 »Die Ausdehnung der Sozialen Sicherheit auf selbständig Erwerbstätige wird in der Entwicklung der Systeme seit 1953/54 zum charakteristischen Merkmal«, resümierte *Jean-Jaques Dupeyroux*, *Entwicklung und Tendenzen der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien, Luxemburg 1966*, S. 125. Zum »Middle-Class Welfare State« vgl. auch *Pierson*, *Beyond the Welfare State?*, S. 135 f.

schüren konnte, die sich auf der Seite der relativen Verlierer sahen – dafür ist der Poujadismus im Frankreich der 1950er-Jahre das klassische Beispiel.<sup>43</sup> Aber der vorherrschende Trend lag in der Inklusionsdynamik, wobei die soziale Absicherung gewissermaßen von unten nach oben wuchs. Denn die neuen Verteilungsspielräume, die das anhaltende Wirtschaftswachstum eröffnete, wurden – je nach politischer Konstellation – auch für den Einbau von Gruppenprivilegien genutzt, ebenso für die Einfädelung von Leistungsarten, die überwiegend die Bezieher von mittleren und hohen Einkommen begünstigten.<sup>44</sup>

Zweitens hat der Boom die für sozialpolitische Zwecke verfügbaren Ressourcen so stark vergrößert, dass das Leistungsniveau der sozialen Sicherung erstmals deutlich über die Bedarfsgrenze des physischen Existenzminimums hinauswachsen konnte. Als neues, typisches Ziel rückte die Absicherung des im Erwerbsleben erworbenen Lebensstandards, des relativen sozialen Status, in den Bereich des Möglichen. Am deutlichsten war diese Tendenz bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und bei der Ausgestaltung der Altersrente ausgeprägt. Hier spielte die Bundesrepublik mit der Rentenreform von 1957 eine Vorreiterrolle. Diese Reform hob das Niveau der Beiträge und Leistungen so hoch an, dass die Rente nicht mehr nur ein notdürftiges Auskommen war, sondern den im Arbeitsleben erworbenen Lebensstandard sicherte. Das hieß freilich auch, dass die Verteilungsergebnisse der Marktsphäre so stark wie nie zuvor auf die Sozialeinkommen übertragen wurden. Denn das Versicherungsprinzip konstruiert über den lohnbezogenen Beitrag und die beitragsbezogene Rente eine Äquivalenz zwischen Arbeitslohn und Rentenhöhe. Dauer und Erfolg der Erwerbstätigkeit rückten somit in den Rang einer zentralen Kategorie für die Zurechnung sozialer Leistungen. Die »Beveridge-Länder«, die ursprünglich nur eine einheitliche Grundsicherung im Auge hatten, griffen die Tendenz zur Lebensstandardsicherung auf unterschiedliche Weise auf. Teils führten sie staatliche Zusatzprogramme ein, die nun auch eine lohnbezogene Differenzierung vorsahen, wie z. B. Schweden 1959 und 1963. Teils förderten sie stattdessen den Ausbau betrieblicher Sozialleistungen, die insbesondere in Großbritannien zu einer Art *public-private-pension-mix* führten. Die Ausweitung betrieblicher Rentenfonds, die eng mit kommerziellen Versicherungen verbunden waren, nahm in Großbritannien seit den 1950er-Jahren geradezu spektakuläre Ausmaße an. Damit wurden freilich große Ungleichheiten in der Einkommenslage der Bevölkerung verhärtet. Diese klapften insbesondere zwischen jenem Drittel der britischen Arbeitnehmer, das vom Aufwind der »occupational welfare« erfasst war (deren Kosten die Betriebe zu einem erheblichen Teil über Steuervergünstigungen auf die Staatskasse abwälzten) und der Mehrheit, die dieses Glück nicht hatte, sondern sich auf das staatliche »national minimum« verwiesen sah. Um diese Disproportion zu mindern, führte Großbritannien 1975 ein zusätzliches, lohnbezogenes Rentensystem ein; zugleich wurde jedoch die Möglichkeit eines »opting out« eröffnet, was der »subventionierten Konkurrenz« privatwirtschaftlicher Angebote zugute kam.<sup>45</sup>

Die dritte Tendenz lag in der Dynamisierung von sozialen Leistungen. Darunter ist ihre Kopplung an bewegliche Bezugsgrößen zu verstehen, welche die Dynamik des Wirt-

43 Robert Castel, *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 2005, S. 67f.

44 In der westdeutschen Geschichte bietet die Rentenreform von 1972 ein hervorstechendes Beispiel für ein Gruppenprivileg: Sie räumte der Wählerklientel aus den selbstständigen Berufen ganz ungewöhnlich günstige Beitrittsbedingungen zur Rentenversicherung ein. Das Wachstum des Sozialstaats von unten nach oben illustriert die generöse (in den 1990er-Jahren gekürzte) Anrechnung beitragsfreier Ausbildungszeiten auf die Rentenanwartschaft, womit der akademische Nachwuchs begünstigt wurde.

45 Roger Lawson, *Gegensätzliche Tendenzen in der Sozialen Sicherheit: ein Vergleich zwischen Großbritannien und Schweden*, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 1, 1987, S. 23–44, hier: S. 29.

schaftsgeschehens auf die Berechnung des Sozialeinkommens übertragen. Auch in dieser Hinsicht bot die deutsche Rentenreform von 1957 ein frühes Beispiel: Sie band die Höhe der laufenden Renten in halbautomatischer Form an die aktuelle Entwicklung der Löhne, sodass die Versicherten auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben am Wirtschaftswachstum partizipierten. Das Prinzip der Dynamisierung ist seither in der Bundesrepublik sukzessive auf andere geldliche Sozialleistungen übertragen worden, z. B. das Krankengeld. Nahezu alle europäischen Staaten haben solche Anpassungsregelungen entwickelt, wobei die Verfahrensweisen und Anpassungsmaßstäbe allerdings ebenso unterschiedlich waren wie die erfassten Sozialleistungsbereiche. Der Gedanke der systematischen Anpassung hat sich am häufigsten bei den Altersrenten, am seltensten beim Kindergeld durchgesetzt.<sup>46</sup>

*Viertens* ist die Tendenz hervorzuheben, neue Leistungszweige und Leistungsarten einzuführen. Neben die Absicherung der Standardrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität) traten neue Ausgleichs- und Förderungsprogramme wie Kindergeld und Wohngeld oder Ausbildungs- und Arbeitsförderung. Neue Leistungen sind zuweilen mehr oder minder versicherungsfremd in die Sozialversicherung hineingepackt worden, um die Staatskasse zu Lasten der Beitragszahler zu schonen.<sup>47</sup> Oft löste sich die entwickelte Sozialpolitik jedoch vom Versicherungsprinzip, um das erweiterte Zielspektrum ohne Bindung an individuelle Vorausleistungen in Form von Beiträgen erreichen zu können. Sie suchte in verstärktem Maße nach Möglichkeiten, die sozialen Verhältnisse planvoll und vorausschauend zu beeinflussen. Dies gilt insbesondere für Programme, die im Bereich von Ausbildung, Gesundheit und Beschäftigung einer Verschlechterung von Lebenslagen vorbeugen oder Chancendefizite ausgleichen wollten. Eine Abgrenzung der Sozialpolitik von anderen Politikbereichen ist somit immer schwieriger geworden: Die Instrumente und Ziele von Sozialpolitik, Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik, Familien- und Bevölkerungspolitik überschritten sich und vervielfachten die Probleme der Koordination, die sich bereits im engeren Bereich der sozialen Sicherung stellten.

Um zusammenzufassen: In der »Blütezeit des Wohlfahrtsstaats« rückte die Sozialpolitik aus einer Randlage in das Zentrum des Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesses. Neben dem Erwerbseinkommen gewann das sozialpolitisch regulierte Transfereinkommen eine für die volkswirtschaftliche Globalsteuerung bedeutsame Größenordnung. Auch die Umschichtung finanzieller Ressourcen auf Sach- und Dienstleistungen dehnte den Wohlfahrtssektor massiv aus, womit nicht nur erweiterte Ansprüche und Leistungen, sondern auch eigentümliche Beschäftigungseffekte entstanden. Denn mit der wohlfahrtsstaatlichen Gewähr sozialer Dienste und öffentlicher Güter stieg die Bedeutung des Staats als Arbeitgeber, womit zugleich die Tertiarisierung der Erwerbsstruktur einen kräftigen Schub erhielt.<sup>48</sup> In mancherlei Hinsicht entfaltete die Sozialpolitik also Breiten- und Tiefenwirkung auf die Lebensverhältnisse eines großen Teils der Bevölkerung. Damit wuchs nicht zuletzt die Legitimationsbedeutung, die der Sozialpolitik in der Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen zukam, mehr noch: Sie wurde eine wichtige Legitimationsquelle der

46 Vgl. Die Anpassung von Sozialleistungen an wirtschaftliche Veränderungen in den verschiedenen Systemen der Sozialen Sicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 69, 1980, S. 225–355.

47 So wies z. B. das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 die Kosten der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« nicht dem Bundeshaushalt, sondern der Arbeitslosenversicherung zu. Vgl. *Georg Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2004.

48 Zum Wohlfahrtsstaat als Arbeitgeber vgl. die internationalen Vergleichszahlen bei *Gerhard A. Ritter*, Probleme und Tendenzen des Sozialstaates in den 1990er Jahren, in: GG 22, 1996, S. 393–408, hier: S. 393.

politischen Ordnung. Allerdings wird man nicht davon sprechen können, dass traditionell *nationalstaatliche* Legitimationsmuster durch *sozialstaatliche* ersetzt worden seien.<sup>49</sup> Beide Legitimationsweisen wurden vielmehr so eng miteinander verwoben, dass Hans F. Zacher 1978 pointiert bilanzieren konnte: »Sozialpolitik ist heute fast überall der größte Schatz der nationalen Politik.«<sup>50</sup>

Robert Castel hat in diesem Zusammenhang den Begriff des »national-sozialen Staates« geprägt.<sup>51</sup> Er soll darauf aufmerksam machen, dass die westeuropäischen Staaten die Sozialpolitik in der Boomperiode zu einer Domäne der nationalen Souveränität ausgestaltet haben. Dazu waren sie in der Lage, weil sie wichtige Stellgrößen des nationalen Wirtschaftsraums zu kontrollieren vermochten. Die Liberalisierung des westlichen Weltmarkts nach dem Zweiten Weltkrieg war nämlich in eine internationale Regelungsstruktur eingebettet, die wichtige Hebel der Konjunktursteuerung und der Wachstumspolitik in der Hand der nationalen Regierung beließ. Diese konnte sich außerdem darauf stützen, dass »der Faktor Kapital« großenteils im nationalen Kontext »eingebettet« war und sich »weitgehend national« verhielt.<sup>52</sup> Für das bundesrepublikanische Modell der »korporativen Marktwirtschaft« bzw. des »koordinierten Kapitalismus« galt das in besonderem Maße, was sich am Beispiel der Deutschen Bank veranschaulichen ließe, die sich »sehr deutlich als nationale Bank im eigentlichen Wortsinn« verstand.<sup>53</sup> Der Begriff des »embedded liberalism«<sup>54</sup> hebt diese Kombination von liberalisiertem Welthandel und autonomen nationalen Spielräumen anschaulich hervor. Noch griffiger ist die Sentenz, dass die Nationalstaaten in der Boomperiode »Smith abroad« und »Keynes at home« verknüpfen konnten.<sup>55</sup> Daher gilt ganz generell, dass der Wohlfahrtsstaat eine »dezidiert nationale Veranstaltung« blieb.<sup>56</sup> Auch die supranationale Verflechtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft änderte daran einstweilen nur wenig, denn die Mitgliedsstaaten bewahrten sich gerade auch in der Sozialpolitik einen hohen Grad an nationaler Autonomie. So erklärt sich die große Variabilität der sozialstaatlichen Arrangements, die im internationalen Vergleich ins Auge sticht: Das Beziehungsverhältnis von öffentlichen, marktvermittelten und privaten Trägern und Leistungen der Wohlfahrtsproduktion, das konkrete Mischungsverhältnis von Einkommensersatzleistungen und sozialen Diensten, von aktivierenden und kompensie-

49 In diese Richtung zielt Horst Baiers These eines »Herrschaftswandels vom Nationalstaat zum Sozialstaat«. Vgl. *Horst Baier*, Herrschaft im Sozialstaat, in: *Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann* (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Opladen 1977, S. 128–142.

50 *Hans F. Zacher*, Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich, in: *ders.*, *Abhandlungen zum Sozialrecht*, hrsg. v. *Bernd Baron v. Maydell/Eberhard Eichenhofer*, Heidelberg 1993, S. 376–430, hier: S. 380 (zuerst 1978).

51 *Castel*, *Die Stärkung des Sozialen*, S. 56 f.

52 *Zacher*, *Grundlagen der Sozialpolitik*, S. 591.

53 Zu dem westdeutschen Modell, das im Rückblick mit publizistischen Schlagworten wie »rheinischer Kapitalismus« oder »Deutschland AG« titulierte wird, vgl. *Werner Abelshauser*, *Umbruch und Persistenz. Das deutsche Produktionsregime in historischer Perspektive*, in: GG 27, 2001, S. 503–523; zum Vergleich und zur Beziehungsgeschichte des deutschen »koordinierten Kapitalismus« und der angelsächsischen liberalen Marktwirtschaft vgl. *Volker R. Berghahn/Sigurt Vitols* (Hrsg.), *Gibt es einen deutschen Kapitalismus? Tradition und globale Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*, Frankfurt/Main 2006; zur Deutschen Bank vgl. *Lothar Gall*, *Der Bankier. Hermann Josef Abs. Eine Biographie*, München 2004, S. 323.

54 *Renate Mayntz/Fritz Scharpf*, Politische Steuerung – Heute? in: *Zeitschrift für Soziologie* 34, 2005, S. 236–243 mit Verweis auf eine Formulierung von John Gerard Ruggie.

55 *Martin Seeleib-Kaiser*, Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle. Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung, in: *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, S. 86.

56 *Wolfgang Streek*, Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar, in: *Karl Ulrich Mayer* (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse*, Frankfurt/Main etc. 2001, S. 135–167, hier: S. 152.

renden Maßnahmen, von konsumtiven und investiven Ausgaben, die Art der Finanzierung und des institutionellen Gefüges – all das divergierte von Land zu Land.

Der bekannteste und einflussreichste Versuch, die Vielfalt der Varianten in eine typologische Ordnung zu bringen, stammt aus der Feder von Gøsta Esping-Andersen.<sup>57</sup> Er unterschied am Ende der Boomerperiode drei »Regime-Typen«: den liberalen oder angelsächsischen Typ, den korporatistischen oder kontinentaleuropäischen Typ und den sozialdemokratischen Typ skandinavischer Provenienz. Im »liberalen« Wohlfahrtsstaat sah er die Macht des Marktes am wenigsten zurückgedrängt. Zu den Charakteristika zählte er die Bevorzugung des Fürsorgeprinzips, das primär auf den Notfall und die Armutsbevölkerung zugeschnitten ist und die Leistungen an eine Bedürftigkeitsprüfung knüpft. Typisch sind ferner ein niedriges Niveau der staatlich finanzierten »universellen« Transferleistungen und/oder der beitragsfinanzierten Sozialversicherung. Neben dem »Archetyp« USA rechnete Esping-Andersen auch Großbritannien diesem Modell zu. Im Blick auf die Einkommenshilfen war dies gewiss vertretbar. Denn die allgemeine Grundsicherung – Beveridges »flat national minimum« – war auf eine so geringe Höhe abgesunken, dass Fürsorgeleistungen für die gering verdienenden oder die nicht erwerbstätigen Gruppen der Bevölkerung an Bedeutung gewannen, während der Staat für die Besserverdiener marktvermittelte Anreize setzte, indem er private Formen der Vorsorge förderte und betriebliche Pensionsfonds subventionierte.<sup>58</sup> In anderer Hinsicht lag das britische Beispiel jedoch quer zu dem liberalen Modell, denn Großbritannien verfügte über das am meisten »sozialisierte« Gesundheitssystem Europas und hatte die öffentlich administrierten sozialen Dienste vergleichsweise stark ausgebaut.

Den Gegenpol sah Esping-Andersen im »sozialdemokratischen« Regime-Typ. Hier hatte der Wohlfahrtsstaat die Macht des Marktes am weitesten zurückgedrängt, ja geradezu eine politische Gegenstruktur aufgebaut, die Esping-Andersen vor allem am Beispiel Schwedens erläuterte. Als Hauptmerkmale gelten die Prinzipien des Universalismus (z. B. Volkspension für alle Bürger) und der egalitär orientierten Umverteilung (mit Vorrang der Steuerfinanzierung), ebenso das hohe Niveau der sozialen Leistungen, die jedoch genügend Differenzierungsmöglichkeiten boten, um den solidarischen Konsens der mittleren und oberen Schichten nicht zu gefährden. Neben den monetären Leistungen ist im skandinavischen Modell das staatliche Angebot an professionellen sozialen Diensten stark ausgebaut – nicht zuletzt, um Frauen von der Familienarbeit zu entlasten und ihnen die Möglichkeit zu bieten, sich für die Erwerbsarbeit zu entscheiden. Die Expansion der öffentlichen Dienstleistungen förderte die Erwerbsneigung verheirateter Frauen außerdem dadurch, dass die Personalvermehrung ganz überwiegend der Beschäftigung von Frauen zugute kam.

Zwischen diesen beiden Polen siedelte Esping-Andersen den »korporatistischen« Typ an, dem er kontinentaleuropäische Länder wie Österreich, Frankreich, die Bundesrepublik und Italien zurechnete. Als charakteristisches Merkmal gilt die Dominanz der einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten Sozialversicherung. Diese sieht zwar ein ähnlich hohes Absicherungsniveau wie das skandinavische Modell vor, ist jedoch nach Berufsgruppen segregiert und großenteils an der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz orientiert, sodass der »Sozialversicherungsstaat« die gesellschaftlichen Statusunterschiede bewahrt und betont. Zu den Charakteristika zählt zudem die Zurückhaltung des Staats beim Ausbau sozialer Dienste, worin der Vorrang zum Ausdruck kommt, der den traditionellen Solidarbeziehungen der Familie eingeräumt wird. Diesen Typus, den Esping-Andersen

57 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton etc. 1990. Seine empirische Erhebung bezieht sich hauptsächlich auf den Stand von etwa 1980.

58 Lawson, *Gegensätzliche Tendenzen*, S. 30–32; Thomas Scharf, *Sozialpolitik in Großbritannien. Vom Armengesetz zum »Dritten Weg«*, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (Hrsg.), *Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven*, Opladen 2001, S. 43–61.

auch als »konservativ« etikettiert, bezeichnen andere Autoren als »christdemokratisch-zentristisch«, weil christdemokratische Parteien oder andere »Parteien der Mitte« die Sozialpolitik in den in Betracht kommenden Ländern maßgeblich gestaltet haben.<sup>59</sup>

Diese Trias, die auf älteren Dreiteilungskonventionen wie der Unterscheidung der Gerechtigkeitsprinzipien *need, equity* und *equality*<sup>60</sup> aufbaut, hat viel Beifall, aber auch mancherlei Kritik gefunden.<sup>61</sup> Tatsächlich ist sie nur von begrenztem Nutzen. Denn in der Realität herrschen Mischformen vor, sodass die Staaten je nach dem Gesichtspunkt, den man der Klassifizierung zugrunde legt, wechselnde Gruppen bilden. So gelangt man z. B. im Blick auf das Geschlechterregime im Wohlfahrtsstaat zu Typisierungen, die von den »drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus« signifikant abweichen.<sup>62</sup> Insbesondere die kontinentaleuropäische Ländergruppe weist eine so große Variationsbreite auf, dass sie nicht »in einen einzigen Typ gepfercht« werden kann.<sup>63</sup> Je näher man hinsieht, umso mehr macht sich die »komplexe Eigensinnigkeit« (Franz-Xaver Kaufmann) nationaler Traditionen bemerkbar – auch im Süden Europas, der in Esping-Andersons Typologie größtenteils ausgespart blieb und neuerdings mit dem Begriff des »südeuropäischen Sozialstaatsyndroms« erfasst wird.<sup>64</sup> Alles in allem kann man festhalten, dass die typologische Methode bislang »nicht zu einer stabilen Klassifikation von Staaten innerhalb einer allgemein anerkannten Typologie« geführt hat.<sup>65</sup>

Gerade auch der westdeutsche Sozialstaat präsentierte sich am Ende der Boomphase als ein Mischtyp, der Elemente aller drei Wohlfahrtsregime miteinander verband. Dazu trug nicht zuletzt die Regierungsbeteiligung der SPD in der sozialpolitischen Reformära 1966–1974 bei. Zur »Gesellschaftspolitik« ausgeweitet, orientierte sich die Sozialpolitik in dieser stürmischen Aufbruchphase verstärkt an Leitbildern der Teilhabe und Chancengleichheit, der Prävention und »Lebensqualität«. <sup>66</sup> Somit stieg die Bedeutung von Programmen, die einkommenszentrierte Sozialleistungen durch soziale Dienste und Infrastrukturen im öffentlichen Raum ergänzten. Zugleich kam die Sozialversicherung in man-

59 Sven Jochem/Nico A. Siegel, Wohlfahrtskapitalismen und Beschäftigungsperformanz – Das »Modell Deutschland« im Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 46, 2000, S. 38–64, hier: S. 44–46. Zum Einfluss der christlichen Kirchen und der Christdemokratie auf die westeuropäische Sozialstaatsentwicklung vgl. am Beispiel Deutschlands, Italiens und der Niederlande Kees van Kersbergen, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London etc. 1995.

60 Die seit den 1970er-Jahren etablierte Unterscheidung von »need, equity (or reciprocity) and equality (or universalism)« als »classic principles of redistributive justice underlying social rights« bildet die Basis der vergleichenden Studie von Jochen Clasen/Wim van Oorschot, *Classic Principles and Designs in European Social Security*, in: Danny Pieters (Hrsg.), *European Social Security and Global Politics*, London etc. 2003, S. 225–261. Anders als Esping-Andersen rücken diese Autoren die Frage nach dem Mischungsverhältnis dieser Prinzipien innerhalb der einzelnen Länder in den Mittelpunkt.

61 Die Kritik betraf u. a. die historische Herleitung, die Indikatorenbildung, das Changieren zwischen idealtypischer und empirischer Argumentation sowie die Länderzurechnung. Vgl. den Diskussionsband von Lessenich/Ostner; Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland*, S. 219–228; Christian Toft, *Jenseits der Dreiweltendiskussion*, in: ZSR 46, 2000, S. 68–86.

62 Vgl. den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

63 Kaelble, *Sozialgeschichte Europas*, S. 351.

64 Vgl. den Beitrag von Martin Lengwiler in diesem Band.

65 Franz-Xaver Kaufmann, *Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*, Baden-Baden 2001, S. 799–989, hier: S. 810. Dieser Beitrag erschien auch gesondert unter dem Titel: *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main etc. 2003.

66 Vgl. dazu die Beiträge von Martin H. Geyer, Winfried Süß und Wilfried Rudloff in diesem Band.

cher Hinsicht einem »quasi-universalistischen Arrangement« nahe. So wurden z. B. die früher tiefgreifenden Unterschiede zwischen der Arbeiter- und der Angestelltenrentenversicherung nahezu ganz abgeschliffen, und das Leistungsrecht im Gesundheitswesen näherte sich einer egalitär ausgerichteten, »universalen Gesundheitsversorgung«. <sup>67</sup> Gleichwohl: Aufs Ganze gesehen blieb es bei der Vorherrschaft des Sozialversicherungsprinzips. Das Kernstück des westdeutschen Sozialstaats war nach wie vor ein System der Versicherung abhängiger Arbeit, das sich überwiegend durch bruttolohnbezogene Beiträge finanzierte und eine Familienkomponente aufwies, die vom Modell der Hausfrauenehe geprägt war. <sup>68</sup>

## II. EPOCHENWECHSEL: DER WOHLFAHRTSSTAAT NACH DEM BOOM

In den Siebzigerjahren endete die »Blütezeit des Wohlfahrtsstaats«. Seither macht sich eine epochale Trendwende bemerkbar, die den entfalten Sozialstaat in Bedrängnis brachte. An die Stelle der forcierten Ausbaudynamik traten in weiten Teilen Europas Konsolidierungsprogramme und Krisendiskurse. Die Expansionstendenz wurde zwar nicht vollständig gebrochen, aber mehr und mehr von Umbau- und Rückbauprozessen überlagert. Zugleich zerbröckelte der relativ breite politische Konsens, der den Ausbau der sozialen Sicherung in der Zeit der Prosperität getragen hatte. Stattdessen gerieten die wohlfahrtsstaatlichen Arrangements nun in das Spannungsfeld scharfer politischer Positionskämpfe und ins Visier vielfältiger Kritik. Diese gipfelte in der These, der Wohlfahrtsstaat habe nicht nur seine Problem lösende Kraft verloren, sondern sei selbst ein »Krisenerzeuger« geworden. <sup>69</sup>

Die Herausforderung der europäischen Wohlfahrtsstaaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts lässt sich nur verstehen, wenn man zunächst den Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ins Auge fasst. Zwei Wellen weltweiter Rezessionen offenbarten, dass der »kurze Traum immerwährender Prosperität« <sup>70</sup> an ein Ende kam: die erste 1974/75, die zweite – mit noch gravierenderen Auswirkungen – 1980/82. Beide Male gerieten die meisten Industriestaaten in eine Krise neuen Typs, für die sich der Neologismus »Stagflation« einbürgerte: Die Produktion stagnierte oder war sogar rückläufig, während der Inflationsdruck stieg; zugleich verschlechterten sich die Zahlungsbilanzen und die Staatsverschuldung nahm ruckartig zu. <sup>71</sup> Auch nach der Überwindung der Konjunkturreinbrüche verlangsamte sich das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums in der

67 Lutz Leisering, Kontinuitätssemantiken. Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland, in: *Stephan Leibfried/Uwe Wagschal* (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanz – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt/Main etc. 2000, S. 91–114, hier: S. 100, 104.

68 Die wichtigsten Elemente der Familienkomponente sind die (von der Versicherung des Ehemanns abgeleitete) Witwenrente und die beitragsfreie Mitversicherung der nicht erwerbstätigen Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Im Steuerrecht unterstützt das Ehegattensplittling den Erwerbsausstieg von Ehefrauen.

69 Vgl. die zeitgenössische Thematisierung (1979) bei *Flora*, *Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung?*

70 *Burkart Lutz*, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt/Main 1989.

71 *Harold James*, *Rambouillet*, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft. München 1997, S. 131–200; *Tony Judt*, *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, München etc. 2006, S. 509–523; *Wirsching*, S. 223–242; zum wachsenden Schuldenberg der bundesdeutschen öffentlichen Haushalte vgl. *Hans-Peter Ullmann*, *Im »Strudel der Maßlosigkeit«? Die »Erweiterung des Staatskorridors« in der Bundesrepublik der sechziger bis achtziger Jahre*, in: *Jürgen Osterhammel/Dieter Langewiesche/Paul Nolte* (Hrsg.), *Wege der Gesellschaftsgeschichte*, Göttingen 2006, S. 253–268.

westlichen Welt, so auch in der Bundesrepublik. Dort sanken die realen Zuwachsraten des Pro-Kopf-Sozialprodukts, die 1950 bis 1965 im jährlichen Durchschnitt bei 5,6 Prozent und 1965 bis 1980 bei 3,9 Prozent gelegen hatten, 1980 bis 2000 auf 1,8 Prozent.<sup>72</sup> Ein besonders alarmierendes Symptom lag im Verlust der Vollbeschäftigung. Diese hatte in der Boomperiode geradezu ein Kernstück des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements gebildet. Nun aber sprang die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Länder der Europäischen Gemeinschaft von 2,3 Prozent (1970) auf 4,6 Prozent (1976), sie kletterte bis 1985 weiter auf 9,4 Prozent und pendelte in den 1990er-Jahren um den bedrohlich hohen Wert von 10 Prozent.<sup>73</sup> In ähnlichen Sprüngen nahm die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zu: von 0,7 Prozent (1970) über 4,6 Prozent (1976) auf 9,3 Prozent (1985); sie sank dann bis 1991 wieder auf 6,3 Prozent, stieg dann jedoch steil bis auf 12,7 Prozent im Jahre 1997 und bewegt sich seither zwischen 10 Prozent und 13 Prozent (2005).<sup>74</sup> Die Aufschwünge reichten also nicht mehr aus, um den Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit zu revidieren. Dies verweist auf strukturelle Zusammenhänge, denen mit den klassischen Mitteln der keynesianischen Konjunkturpolitik nicht mehr wirkungsvoll beizukommen war.

»Globalisierung« hieß der Schlüsselbegriff, der in den 1990er-Jahren einen steilen Aufstieg erlebte und darauf aufmerksam macht, dass sich hinter den wirtschaftlichen Verwerfungen weit mehr verbirgt als der Kollaps des Weltwährungssystems von Bretton Woods (1973), die drastische Verteuerung der Energie (Ölpreisschocks 1973/74 und 1978/79) und der »Zinsschock« der 1979 eingeleiteten amerikanischen Hochzinspolitik. Zu den wichtigsten Änderungsschüben, die unter dem Sammelnamen der Globalisierung zusammengefasst werden, zählt die beschleunigte Internationalisierung der Geld-, Kapital- und Warenmärkte. Vielfältige Impulse wirkten darauf ein, stichwortartig seien genannt: die Herausbildung eines unkontrollierten Eurodollar-Markts in den 1960-er und 1970er-Jahren, rasante Entwicklungen im Bereich neuer Technologien (v. a. in der Elektronik), die das Informations-, Kommunikations- und Transportwesen revolutionierten, der Aufstieg Japans und ostasiatischer Schwellenländer zu wichtigen Exportnationen, neue Formen der betrieblichen Produktionsprozesse und der Organisation transnationaler Unternehmen mit der Tendenz, die Wertschöpfungskette der Produktion im weltweiten Rahmen aufzuspalten.<sup>75</sup> Eine der stärksten Antriebskräfte lag jedoch in der entschlossenen Politik der Liberalisierung und Deregulierung, die sich zunächst in den angelsächsischen Ländern (Reaganomics, Thatcherismus) und im Regime einflussreicher internationaler Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchsetzte, dann auch in der Europäischen Gemeinschaft und – nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums – auch in den osteuropäischen Transformationsländern.<sup>76</sup>

Die Folge war nicht nur eine Verschärfung, sondern auch eine neue Dimensionierung des internationalen Wettbewerbs. Denn die Globalisierung verwandelte die herkömmliche »standortgebundene Absatzkonkurrenz« in eine »Standortkonkurrenz zwischen Staaten«. Damit ist die Tendenz bezeichnet, das »gesamte nationale Regelsystem« unter dem Aspekt der Attraktivität für das mobile Kapital und die unternehmerische Aktivität in die

72 Werner Abelshauser, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 293.

73 Statistisches Taschenbuch 2006, Tabelle 9.14 (Anteil der registrierten Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung).

74 Ebd., Tabelle 2.10 (Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen).

75 Aus der Fülle der Literatur vgl. die handbuchartige Darstellung von *Stefan Müller/Martin Kornmeier*, *Streitfall Globalisierung*, München 2001, sowie *Jürgen Osterhammel/Niels P. Peterson*, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München 2003; *Joseph E. Stiglitz*, *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin 2002.

76 Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Opladen 2002.

»Konkurrenz der Standorte« hineinzuziehen.<sup>77</sup> Aber auch die Unternehmenslandschaft »verflüssigte« sich: Die Unternehmen selbst wurden in bisher beispiellosem Umfang zur »Handelsware« globaler Finanz- und Kapitalmärkte, sodass sich die Eigentumsstruktur von Großunternehmen zunehmend internationalisierte und der an der Börse gemessene Preis des Unternehmens oft zum überragenden Richtwert der Geschäftspolitik aufrückte (Shareholder Value).<sup>78</sup> Zu den Begleiterscheinungen dieses Konstellationswandels zählen der Abschied vom Keynesianismus und der Aufstieg neoliberaler Axiome. So schillernd der Begriff des Neoliberalismus im Einzelnen auch ist, so verweist er doch grundsätzlich auf »mehr Markt« und »weniger Staat« sowie auf ein Wachstumsmodell, das die Währungsstabilität als entscheidende makroökonomische Größe betrachtet (Monetarismus) und nicht mehr primär nachfrage-, sondern angebotsorientiert ist, also die Rentabilität unternehmerischen Handelns zu verbessern sucht (Angebotsökonomie).

Mit dem weltwirtschaftlichen Wandel waren Umbrüche in der Wirtschaftsstruktur und auf dem Arbeitsmarkt verbunden, die am Beispiel der Bundesrepublik etwas näher erläutert seien. Seit den Siebzigerjahren nahm das Gewicht des industriellen Sektors in der westdeutschen Wirtschaft kontinuierlich ab. Wichtige Branchen der alten Industrie wie z. B. Stahl, Textil und Schiffbau waren international nicht mehr wettbewerbsfähig, sodass ein »qualender Schrumpfungsprozess« einsetzte.<sup>79</sup> Die Zahl der industriellen Arbeitsplätze sank in den Krisenbranchen dramatisch; aufgrund von Rationalisierungseffekten nahm sie jedoch auch in den Wachstumsbranchen der industriellen Produktion langfristig nicht zu, sondern ab. Optimistische Annahmen vertrauten umso mehr auf die Ausdehnung des Dienstleistungssektors, der im Zuge der »Tertiarisierung« der Erwerbsstruktur seit dem Ende der Siebzigerjahre tatsächlich die Mehrzahl der Arbeitnehmer beschäftigte. Der tertiäre Sektor, der – u. a. mittels Computertechnologie – selbst ein großes Rationalisierungspotenzial besaß, war jedoch auf mittlere und lange Sicht nicht imstande, die industriellen Arbeitsplatzverluste zu kompensieren. Damit war der Weg in die strukturelle Arbeitslosigkeit gewissermaßen vorgezeichnet.<sup>80</sup>

Das Schlagwort des »Postfordismus«, das in den 1980er-Jahren aufkam, verweist auf einen weiteren, für die Entwicklung des Arbeitsmarkts sehr bedeutsamen Zusammenhang. Als »fordistisch« galt eine auf standardisierter Massenfertigung beruhende Produktionsweise, die in den 1950-er und 1960er-Jahren großindustriell verbreitet war und die Basis sowohl für den Aufschwung des Massenkonsums als auch für stabile Arbeitsverhältnisse mit kontinuierlicher Erwerbsbiografie bildete. In den 1970er-Jahren begann in den hoch entwickelten Industriestaaten wie der Bundesrepublik der Rückzug dieses Produktionsmusters, was vielfache Gründe hatte, aber nicht zuletzt mit den neuen Weltmarktbedingungen zusammenhing. Standardisierte Massengüter konnten nun andernorts billiger hergestellt und weltweit abgesetzt werden. Hingegen lag die Chance der traditionell führenden Industrienationen im Übergang zu einem Produktionsregime, das auf technologie-

77 Ebd., S. 226. Vgl. dazu auch: Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96, hrsg. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart etc. 1995. Dass der »internationale Steuerwettbewerb« sich »durch die Globalisierung verschärft« hat, resümiert *Uwe Wagschal*, Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden, Münster 2005, S. 417.

78 *Werner Plumpe*, Das Ende des deutschen Kapitalismus, in: *WestEnd* 2, 2005, S. 3–26; *Wolfgang Streek/Martin Höpner*, Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG, Frankfurt/Main 2003.

79 *Abelshäuser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 436.

80 Zwar wirkten auch demografische Faktoren auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ein, insbesondere die Ankunft geburtenstarker Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt und die steigende Erwerbsquote verheirateter Frauen. Im Kern ist die strukturelle Arbeitslosigkeit jedoch nicht demografisch zu erklären. Vgl. *Gerhard Schildt*, Das Sinken des Arbeitsvolumens im Industriezeitalter, in: *GG* 32, 2006, S. 119–148.

intensive Güter ausgerichtet ist, auf ständiger technologischer Innovation beruht und jederzeit neu konfigurierbare Organisationsformen bevorzugt.<sup>81</sup> In den folgenden zwei, drei Jahrzehnten veränderten sich somit die Verhältnisse auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt gravierend: Qualifikationsanforderungen und Flexibilitätserwartungen stiegen, die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter verschlechterten sich rapide, »atypische« Beschäftigungsverhältnisse (Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge, Kurzarbeit) nahmen zu, Teilzeitarbeit expandierte, neue Formen der (Schein-)Selbständigkeit entstanden. Wie in der Güterproduktion drang die Tendenz zur Flexibilisierung von Erwerbsformen und Arbeitszeiten auch im Bereich der marktvermittelten Dienstleistungen vor. Um hervorzuheben, dass eine solche Differenzierung der Erwerbsbiografien einen »Grundpfeiler des standardisierten Normallebenslaufs«<sup>82</sup> und somit eine Säule des deutschen Sozialstaats unterspülte, bürgerte sich seit den 1980er-Jahren der Begriff »Erosion des Normalarbeitsverhältnisses« ein.<sup>83</sup> Dieser Trend schlug mit folgenden Messwerten zu Buche: Um 1970 hatten 83 Prozent aller abhängig Beschäftigten eine unbefristete Vollzeitstelle inne, in der Mitte der 1980er-Jahre waren es noch 77 Prozent, um die Mitte der 1990er-Jahre nur noch 67 Prozent – mit weiter fallender Tendenz.<sup>84</sup>

Zwei weitere, zum Teil miteinander verflochtene Wandlungsprozesse verdienen besondere Beachtung. Sie erfassten im Grundzug alle westlichen Industriegesellschaften<sup>85</sup>, werden hier jedoch am deutschen Beispiel verdeutlicht: der Umbruch der familiären Lebensformen und die demografische Zeitenwende. Ob als Krise der traditionellen Familie, als Pluralisierung der privaten Lebensformen oder als Abbau geschlechtsbedingter sozialer Unterschiede interpretiert – die »Entstandardisierung« von Ehe und Familie zählte zu den Zeichen der Zeit. Herkömmliche Vorstellungen der Normalfamilie, die auch in den Bauplan des deutschen Sozialstaats eingegangen waren, gerieten daher in zunehmende Spannung zu einer komplexeren sozialen Wirklichkeit. Die Heiratshäufigkeit nahm signifikant ab, während die Scheidungsraten trendmäßig stiegen.<sup>86</sup> Die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften verzweifelte sich in Westdeutschland von 1972 bis 2000.<sup>87</sup> Ein-Personen-Haushalte erlangten wachsende Bedeutung und machten 1997 rund 35 Prozent aller Haushalte aus, in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern sogar rund 44 Prozent.<sup>88</sup>

81 *Abelshauer*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 432–436; *Dieter Sauer*, Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Soziologische Deutungen in zeithistorischer Perspektive, in: *VfZ* 55, 2007, S. 309–328; *Charles S. Maier*, Two Sorts of Crisis? The »long« 1970s in the West and the East, in: *Hockerts*, Koordinaten deutscher Geschichte, S. 49–62.

82 *Wirsching*, S. 314.

83 *Wolfgang Bonß*, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Tendenzen und Konsequenzen, in: *Anton Rauscher* (Hrsg.), Arbeitsgesellschaft im Umbruch. Ursachen, Tendenzen, Konsequenzen, Berlin 2002, S. 69–86.

84 *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen*, hrsg. von der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, München 1998, S. 43, 46.

85 *Kaelble*, Sozialgeschichte Europas, S. 35–47.

86 Die Summe der altersspezifischen Heiratshäufigkeiten lediger Männer/Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren sank von 90/97 Prozent (1970) auf 57/64 (1999); die »zusammengefasste Scheidungsziffer« stieg von 15,9 Prozent (1970) auf 38,5 Prozent (2000), jeweils bezogen auf das frühere Bundesgebiet. Vgl. *Heribert Engstler/Sonja Menning*, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familiendemographische Entwicklung in Deutschland, hrsg. vom *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Berlin 2003, S. 65, 81.

87 Von 0,14 auf 1,6 Millionen; einschließlich der neuen Bundesländer lag die Zahl 2000 bei 2,1 Millionen. Vgl. *Engstler/Menning*, S. 44.

88 Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik«, Bundestagsdrucksache (BTDr.) 13/11460 vom 5.10.1998, S. 262.

Die Zahl der Alleinerziehenden – zumeist Frauen – wuchs von 1975 bis 2000 in Westdeutschland um etwa die Hälfte und lag im ganzen Bundesgebiet in diesem Jahr bei rund 1,8 Millionen.<sup>89</sup> Deutlich veränderte sich auch das Erwerbsverhalten der Frauen, insbesondere von Frauen mit Kindern im Haushalt: Der Anteil erwerbstätiger Mütter stieg kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2000 rund 63 Prozent.<sup>90</sup>

Der demografische Wandel ergab sich im Wesentlichen aus dem Zusammenwirken von sinkender Geburtenrate und zunehmender Lebenserwartung. Der von 1955 bis 1964 währende Nachkriegs-Babyboom war vom säkularen Trend des Geburtenrückgangs auf exzeptionelle Weise abgewichen. In den späten 1960er-Jahren fiel die Geburtenrate dann jedoch rasant und pendelte sich nach 1975 auf dem niedrigen Stand von 1,3 bis 1,4 Kindern pro Frau ein, deutlich unter dem für die Bestandserhaltung erforderlichen Niveau von 2,1.<sup>91</sup> Zum letzten Mal waren 1971 mehr Geburten als Sterbefälle in der Bundesrepublik zu verzeichnen, seither gibt es Jahr für Jahr Sterbeüberschüsse. Der Geburtenrückgang entsprach einem Trend, der sich in allen entwickelten Ländern beobachten lässt, in der Bundesrepublik jedoch besonders drastisch ausfiel. Pro tausend Einwohner gerechnet, fiel die westdeutsche Geburtenrate um die Mitte der 1970er-Jahre auf den niedrigsten Stand in der Welt, und sie rückte bis 1987 nur bis zur vorletzten Stelle auf.<sup>92</sup> Hingegen setzte sich der langfristige Anstieg der Lebenserwartung fort. So erhöhte sich z. B. die weitere Lebenserwartung 60-jähriger Männer zwischen 1960 und 1994 um rund 17 Prozent, diejenige der Frauen um rund 22 Prozent.<sup>93</sup> Verbunden mit einer doppelten Altersdynamik, die darin besteht, dass immer mehr Menschen alt und immer mehr alte Menschen sehr alt werden, führte der Geburtenrückgang zu jenem Prozess der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft, der unter Stichworten wie »demografische Herausforderung« und »Generationengerechtigkeit« seit geraumer Zeit ein besonders brisantes Thema des Sozialstaatsdiskurses ist.

Zum Wandel der Rahmenbedingungen zählt zudem die wachsende europäische Dimension der Sozialpolitik.<sup>94</sup> Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 überlagern mittelbare und unmittelbare Vorgaben der Europäischen Union stärker als zuvor die Gestalt der nationalen Sozialstaatlichkeit. Dabei zeichnet sich eine Aufteilung sozialstaatlicher Funktionen auf die europäische und die nationale Ebene ab: Der Europäisierungsgrad ist auf einigen Politikfeldern – wie beim Arbeitsschutz und beim Abbau geschlechtsbedingter sozialer Unterschiede im Arbeitsleben – sehr hoch, während die Kernbereiche der Einkommenssicherung und der Dienstleistungssysteme weitgehend der nationalen Ebene überlassen bleiben.<sup>95</sup> Doch wirken auch hier beträchtliche Anpassungszwänge, die sich aus der Deregulierung und Liberalisierung des europäischen Binnenmarkts ergeben. Hinzu kommt der Druck der Maastrichter Konvergenzkriterien: Diese halten – ebenso wie die

89 Vgl. *Engstler/Menning*, S. 39f. Zählt man nichteheliche Gemeinschaften mit Kindern hinzu, so gelangt man auf 2,8 Millionen Haushalte mit 3,8 Millionen Kindern. Vgl. Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission, S. 265.

90 Unter Einschluss der erwerbslos gemeldeten Mütter rund 70 Prozent. Vgl. *Engstler/Menning*, S. 107.

91 *Herwig Birg*, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München 2001, S. 48 – 55.

92 *Rainer Geißler*, Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur gesellschaftlichen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland, Opladen 1992, S. 289.

93 Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission, S. 53.

94 *Stephan Leibfried/Paul Pierson*, Soziales Europa. Bilanz und Perspektiven, in: *Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2000, S. 321–362; *Ulrich Becker/Wolfgang Schön* (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb, Tübingen 2005; *Eberhard Eichenhofer*, Europäisierung sozialer Sicherung, in: GG 32, 2006, S. 517–541.

95 *Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, S. 133.

Geldpolitik der Europäischen Zentralbank – zu finanzpolitischer Disziplin und zur Haushaltskonsolidierung an und machen das monetaristische Ziel einer niedrigen Teuerungsrate verbindlich.<sup>96</sup> Im Ganzen wird man jenen Beobachtern weitgehend zustimmen können, die im Maastrichter Vertrag einen »Sieg des neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepts«<sup>97</sup> sehen, oder anders gesagt: Die EU erweist sich überwiegend als eine Einrichtung »zur Förderung der Marktintegration und zur Stärkung des »Wettbewerbsstaates««.<sup>98</sup>

Unter dem Strich ist festzuhalten: Das Relationsgefüge der Sozialpolitik hat sich im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts einschneidend und dauerhaft verschoben. Bei der Frage nach den Folgen empfiehlt sich eine kategoriale Unterscheidung zwischen Bedingungen und Deutungen oder »structure« und »agency«. Denn die strukturellen Effekte der veränderten Verhältnisse bezeichnen nur die eine Seite des Problems. Die andere lag in der Art und Weise, wie die Veränderungen wahrgenommen, dargestellt und debattiert wurden. Was die strukturellen Auswirkungen betrifft, so lässt sich der Forschungsstand in sechs Hauptbefunden bündeln: *Erstens* schrumpften die Verteilungsspielräume im Maße des schwächeren Wirtschaftswachstums, der Engpässe in den öffentlichen Haushalten und der zunehmenden Staatsverschuldung. Die soziale Sicherung ist seither viel schwieriger zu finanzieren als im langen Nachkriegsboom.<sup>99</sup> *Zweitens* verengten sich die Spielräume nationalstaatlicher Sozialpolitik unter dem Druck der Standortkonkurrenz. Die Internationalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte und die freie Wahl der Produktionsstandorte ermöglichten es dem »Faktor Kapital« mehr als zuvor, sich nationalen Bindungen zu entziehen oder mit der Abwanderung zu drohen. So erhielt das Ziel, die Attraktivität des nationalen Standorts für die mobilen Produktionsfaktoren zu erhöhen, einen Rangschub nach oben – tendenziell zu Lasten der an den Standort gebundenen Faktoren, insbesondere der überwiegend immobil bleibenden Arbeitskräfte. Zwar ist die genaue Bestimmung der Globalisierungsfolgen hoch kontrovers, denn die Wirkungsanteile sind in der Fülle komplexer Verkettungen schwer zu messen, und die Daten werden oft interessegeleitet interpretiert.<sup>100</sup> Doch ist eine Grundtendenz kaum bestreitbar: Die Kapitalseite hat an »Einfluss auf die nationalen Finanzen und insbesondere auch auf den Sozial-

96 Zu den im Fall Italiens besonders tief greifenden Auswirkungen vgl. den Beitrag von Martin Lengwiler in diesem Band.

97 *Gilbert Ziebura*, Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart 1997, S. 382.

98 *Schmidt*, Sozialpolitik in Deutschland, S. 252. Vgl. dazu auch den Beitrag von Robert Salais in diesem Band.

99 Zum Beziehungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialstaatsentwicklung vgl. den Beitrag von Alexander Nützenadel in diesem Band.

100 Als mächtige Triebkraft des Sozialstaatsumbaus in den Industrieländern erscheint die Globalisierung u. a. bei *Roland Sigg/Christina Behrendt* (Hrsg.), Soziale Sicherheit im globalen Dorf, Bern etc. 2003; kontrovers unter Betonung national unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und Reaktionsmuster: *Robert Sykes/Bruno Palier/Pauline M. Prior* (Hrsg.), Globalization and European Welfare States. Challenges and Change, New York 2001. Der vorherrschenden Diagnose, »that globalisation undermines the welfare state«, setzt Vobruba die These entgegen, der Wohlfahrtsstaat sei »a functional requirement for globalisation«; die wohlfahrtsstaatliche Übernahme der sozialen Kosten der Globalisierung mache diese überhaupt erst möglich. Ähnlich argumentieren Rieger und Leibfried: ein leistungsfähiger Sozialstaat sei eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Weltmarktintegration der nationalen Ökonomie, insbesondere um die Nebenfolgen abzusichern und die protektionistischen Dispositionen in der Bevölkerung zu kontrollieren. Vgl. *Georg Vobruba*, The Irreversible Welfare State with the Globalisation Dilemma, in: *Bea Cantillon/Ive Marx* (Hrsg.), International Cooperation in Social Security. How to Cope with Globalisation?, Antwerpen etc. 2005, S. 81–91; *Elmar Rieger/Stephan Leibfried*, Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main 2001.

haushalt und die Verteilung der sozialen Lasten« gewonnen.<sup>101</sup> Auf der Seite der Gewerkschaften kommt hinzu, dass ihre übernationalen Organisationen »äußerst schwach«<sup>102</sup> sind und ihr nationaler Organisationsgrad sinkt. Damit ist ein »zentraler historischer Koalitionspartner des Sozialstaats« erheblich geschwächt.<sup>103</sup> *Drittens* hat das Altern der Bevölkerung einen hohen Preis, der vor allem in den steigenden Kosten der Systeme der Alters- und Gesundheitssicherung bemerkbar wird.<sup>104</sup> Dazu trägt neben der wachsenden Zahl der alten Menschen, den verlängerten Rentenlaufzeiten und dem erhöhten Pflegebedarf auch das hohe Kostenniveau des medizinisch-technischen Fortschritts bei. Zudem verändert die rückläufige Geburtenrate das Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern langfristig so ungünstig, dass vielfacher Handlungsdruck entstanden ist. Er wird je nach dem politischen Standort mit unterschiedlichem Akzent interpretiert. Das Spektrum reicht vom Einbau eines »demografischen Faktors« in die Rentenversicherung über die Suche nach Wegen zur Erhöhung der Geburtenrate und die Förderung einer aktiven Zuwanderungspolitik bis hin zu dem Ziel, die Frauenerwerbsquote nachhaltig zu steigern – was nicht ohne einen Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung gelingen kann – und die Lebensarbeitszeit zu verlängern.<sup>105</sup> *Viertens* hat sich die Zunahme der Arbeitslosigkeit als ein besonders bedrohlicher »Stressfaktor« erwiesen – nicht allein für die betroffenen Menschen, sondern auch für die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats. Denn Massenarbeitslosigkeit vermindert die Einnahmen des Sozialstaats ebenso gravierend wie sie den Ausgabendruck erhöht. Um welche Größenordnungen es hier geht, kann das bundesdeutsche Beispiel verdeutlichen, wo die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit sich 1996 auf fast 160 Milliarden DM addierten.<sup>106</sup> *Fünftens* verlor der Sozialstaat mit dem Rückgang des traditionellen Zuschnittes der Familienhaushalte einen Garanten (unbezahlter) sozialer Dienste und somit eine »stille Reserve«<sup>107</sup> der Wohlfahrtsproduktion. *Sechstens* entstanden neue Armutsrisiken und veränderte Bedarfslagen, die auf mehr Flexibilität und Wahlfreiheit gerichtet waren. Darauf war der Sozialstaat, zu dessen Gründungsinventar kontinuierliche Erwerbsarbeit und standardisierte Normallebensläufe gehörten, nicht hinreichend gerüstet.

Vor diesem hier nur kurz umrissenen Hintergrund entfaltete sich seit den 1970er-Jahren eine breite, bis zur Gegenwart anhaltende öffentliche Debatte über »Krise« und »Grenzen

- 
- 101 *Zacher*, Grundlagen der Sozialpolitik, S. 592. Ähnlich *Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, S. 128.
- 102 *Ritter*, Probleme und Tendenzen, S. 405. Seit diesem 1996 formulierten Befund haben allerdings die Europäischen Betriebsräte an Bedeutung gewonnen, und Dachverbände wie der Europäische Metallgewerkschaftsbund sind stärker geworden. Vgl. *Ulrich Jürgens/Martin Krzywdzinski*, Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen Produktionsmodells, in: *Jürgen Kocka* (Hrsg.), Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays, Berlin 2007, S. 203–227, hier: S. 219.
- 103 *Jens Alber*, Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?, in: Berliner Journal für Soziologie 12, 2002, S. 5–35, hier: S. 11.
- 104 In den 1980er-Jahren alarmierte dieses Thema die internationale Expertenwelt. Vgl. OECD, Ageing Populations. The Social Policy Implications, Paris 1988; From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe, hrsg. vom International Labour Office, Genf 1989.
- 105 Zu dieser zuletzt genannten Option vgl. den Beitrag von Bernhard Ebbinghaus/Isabelle Schulze in diesem Band; zu dem auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote gerichteten Trend vgl. den Beitrag von Robert Salais in diesem Band.
- 106 *Hans-Jürgen Krupp/Joachim Weeber*, Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt 46, 1997, S. 245–256, hier: S. 249 (alle Ausgaben und Mindereinnahmen von Bundesanstalt für Arbeit, Bundeshaushalt, Ländern und Gemeinden, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung).
- 107 *Kaufmann*, Herausforderungen des Sozialstaates, S. 61.

des Sozialstaats«. Besonders früh und heftig setzte die Kritik in Großbritannien und den USA ein, wo mit Margaret Thatcher (1979) und Ronald Reagan (1981) Parteien an die Macht kamen, die den Wohlfahrtsstaat im Zeichen einer marktradikalen Ideologie unter Beschuss genommen hatten. Im Verlauf der 1980er-Jahre schlug die Krisendebatte dann auch in der Mehrzahl der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten hohe Wellen, und sie verschärfte sich noch in den 1990er-Jahren. Dafür ist symptomatisch, dass 1991 auch in Schweden, dem Musterland des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats, eine dezidiert sozialstaatskritische Partei die Wahlen gewann.<sup>108</sup> Die Bundesrepublik zählt zu den Staaten, in denen die Debatte früh einsetzte, sich in vielschichtigen Krisendiskursen ausbreitete, jedoch nie so marktradikal geprägt war wie in den angelsächsischen Staaten.

In der westdeutschen Debatte lassen sich mehrere Lesarten und Reichweiten unterscheiden.<sup>109</sup> In der Glanzzeit des Sozialstaats war die Schar der prinzipiellen Kritiker klein geworden. Seine Grundlagen zog fast nur noch jener Teil der akademischen Linken in Zweifel, der den Sozialstaat im Rahmen von »Spätkapitalismus«-Theorien als »Vertuschung«<sup>110</sup> des Widerspruchs von Kapital und Arbeit interpretierte. Seit 1974/75 schwoll der Chor der Sozialstaatskritiker jedoch auch auf konservativer und liberaler Seite an. Dabei trafen zunächst solche Krisendiagnosen den politischen Stimmungsnerv, die sich um die Grenzen der Finanzierbarkeit und die steigende Staatsverschuldung drehten. Aber die Kritik reichte weit über das Fiskalische hinaus und verband sich mit Konflikten normativer Art. Ein gemeinsamer Nenner liberal-konservativer Kritik lag in dem Vorwurf, der Sozialstaat fördere eine Anspruchsinflation der Bürger, überfordere das staatliche Leistungsvermögen und untergrabe Selbsthilfepotenziale. Während diese Abwehr in älteren mentalen Schichten der bürgerlichen Gesellschaft wurzelte, brachten die alternativen Bewegungen eine neue Welle der Sozialstaatskritik hervor, die mit der kulturellen Strömung der sogenannten Postmoderne verbunden war. Sie richtete sich ebenso gegen die Staatszentrierung der Sozialpolitik wie gegen ihre Stützen im ökonomischen Wachstumsdenken und planerischen Steuerungsoptimismus der Hochmoderne. Im Gegenzug forderten die neuen sozialen Bewegungen eine Aufwertung des Bürgerengagements, insbesondere in Selbsthilfegruppen und Unterstützungsnetzwerken. Außerdem fand hier das alternative Konzept eines Grundeinkommens für alle Bürger Anklang, das Arbeit und Einkommen entkoppeln sollte. Mit der Schwungkraft der feministischen Bewegung rückte überdies ein Thema nach vorn, das bisher kaum problematisiert worden war: die geschlechtsspezifische Spaltung des Sozialstaats und sein Beitrag zur Verfestigung von Geschlechterhierarchien.<sup>111</sup>

Gemessen an der Wirkungsmacht verschob sich der Schwerpunkt der Sozialstaatskritik in den 1980er- und 1990er-Jahren eindeutig »vom konservativen und linken zum liberalen Pol«,<sup>112</sup> wobei vor allem wirtschaftsliberale Stichworte an Stosskraft gewannen: Der Sozialstaat sei eine Wachstumsbremse, er lähme die Investitions- und Konkurrenzfähigkeit, setze falsche Anreize, mache die Arbeit zu teuer und behindere mit dichten Regulierungen die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt. In dieser Lesart erschien der Sozialstaat primär als Kostenfaktor und Standortrisiko, außerdem als Mitverursacher der hohen Arbeitslosigkeit. Aber auch die Gegenstimmen formierten sich, welche die Errungenschaften des Sozialstaats verteidigten, seine politischen und sozialen Integrations- und Stabilisierungsfunktionen hervorhoben und nicht zuletzt den gesamtwirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik – von der Gesundheitsversorgung bis zur Verstetigung der Inlandsnachfra-

108 Siegel, S. 397 f.

109 Vgl. den Beitrag von Martin H. Geyer in diesem Band.

110 Wolf-Dieter Narr/Claus Offe, Einleitung, in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 9–46, hier: S. 27.

111 Vgl. hierzu den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

112 Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland, S. 257.

ge – betonten.<sup>113</sup> Am Beispiel der massiv ausgedehnten Frühverrentung ließ sich zudem zeigen, dass gerade auch die Wirtschaft den Sozialstaat als eine Art Packesel benutzte, um Rationalisierungskosten – wie den Abbau älterer Arbeitskräfte – auf die Sozialkassen zu überwälzen.<sup>114</sup> Doch bestritten auch diejenigen, die um die Zukunftsfähigkeit des solidarischen Sozialstaats besorgt waren, keineswegs einen dringenden Reformbedarf: Es gab mancherlei »hausgemachte« Fehlentwicklungen wie z. B. die Festlegung von Leistungszusagen, die sich nur unter den günstigsten Umständen einhalten ließen, also höchst leichtfertig verabschiedet worden waren<sup>115</sup>; es machten sich gravierende Steuerdefizite bemerkbar wie z. B. im Gesundheitswesen<sup>116</sup>, und unter den gewandelten Verhältnissen richteten sich auch die Verteidiger des Sozialstaats auf neue Anpassungserfordernisse ein. Zwischen dramatisierenden Prognosen und realistischen Szenarien zu unterscheiden und angemessene Lösungsvorschläge zu entwickeln, das führte freilich auf ein konfliktreiches Feld. Die Ära des Um- oder Rückbaus war von härteren Auseinandersetzungen geprägt als die Ära des Ausbaus in den Jahren des Booms, in denen aufgrund eines »Fahrstuhl-Effekts«<sup>117</sup> auch die relativen Verlierer noch absolut gewinnen konnten. Nun verschärften sich die Spannungen. Mehr als zuvor geriet die Sozialpolitik in Streitfelder, die von »strategischen Konflikten, Wertungskonflikten, Interessenkonflikten« und »Verteilungskonflikten« durchzogen waren.<sup>118</sup>

Wie reagierte die Politik auf die veränderten Verhältnisse? Nimmt man zunächst im internationalen Vergleich die Messlatte der Sozialleistungsquote zur Hand, so stößt man auf einen unerwarteten Befund: Einer OECD-Studie zufolge ist die Sozialleistungsquote in den wirtschaftlich entwickelten Demokratien von 1980 bis 1995 nicht gesunken, sondern – mit Ausnahme der Niederlande<sup>119</sup> – überall gestiegen.<sup>120</sup> Im Durchschnitt der 22 erfassten Staaten kletterte die nach OECD-Kriterien bemessene Quote von 19,1 auf 24 Prozent. In den USA und Großbritannien lag der Aufwärtstrend unter dem Durchschnitt (von 13,7 auf 16,3 Prozent bzw. von 18,3 auf 22,8 Prozent). Doch gemessen an den radikalen Reduktionsprogrammen der Reagan-Administration und der Thatcher-Regierung ist der Expansionsbefund erstaunlich genug.<sup>121</sup> Dass das Niveau der Sozialausgaben sich gegenüber den ideologischen Frontalangriffen als weitgehend resistent erwies, ist nicht zuletzt mit der Organisations- und Wählerstimmenmacht der Sozialstaatsklientel zu er-

113 Für die Auseinandersetzungen in den 1980er-Jahren vgl. *Manfred G. Schmidt*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, sowie *ders.*, Gesamtbetrachtung, in: *ders.* (Hrsg.) *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden 2005, S. 61–154, S. 794–811.

114 Zur Politik der Frühverrentung und ihrem Rückbau seit den 1990er-Jahren vgl. den Beitrag von Ebbinghaus/Schulze in diesem Band.

115 Dafür ist das Füllhorn der Rentenreform von 1972 ein klassisches Beispiel. Vgl. den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

116 Vgl. dazu im Vergleich mit Großbritannien und Schweden den Beitrag von Ulrike Lindner in diesem Band.

117 Diese Metapher hat *Ulrich Beck*, *Risikogesellschaft*. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/Main 1986, S. 122 eingeführt.

118 *Zacher*, *Grundlagen der Sozialpolitik*, S. 682 f. Zu den veränderten Handlungskontexten der Ausbau- und der Rückbaupolitik vgl. generell *Paul Pierson* (Hrsg.), *The New Politics on the Welfare State*, Oxford 2001.

119 Zum tief greifenden Umbau des niederländischen Sozialstaats seit 1982 (Leistungsbeschränkungen, Deregulierung, Privatisierung, Priorität der Erhöhung von Beschäftigungsanreizen, Einbeziehung flexibler Arbeitsverhältnisse und geringfügiger Beschäftigung in den sozialen Schutz) vgl. den Beitrag von Martin Lengwiler in diesem Band, sowie *Ralf Kleinfeld*, *Der niederländische Sozialstaat auf dem Weg zum postindustriellen Wohlfahrtsstaat*, in: *Kraus/Geisen*, *Sozialstaat in Europa*, S. 116–141.

120 Vgl. *Siegel*, S. 23 f., S. 139–141.

121 *Pierson*, *Dismantling the Welfare State*.

klären, die sich in der Boomphase formiert und etabliert hatte. Paul Pierson, der Pionier der »Rückbauforschung«, hat den Anteil der Sozialstaatsklientel an der Wählerschaft für die Mitte der 1990er-Jahre in Schweden auf 58 Prozent, in Deutschland auf 51 Prozent und in den USA auf immerhin 33 Prozent geschätzt.<sup>122</sup>

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich freilich, dass ein erheblicher Teil des Ausgabenwachstums nicht primär auf politische Entscheidungen, sondern auf sozialstrukturelle Faktoren zurückzuführen ist. Hier ist vor allem an die mit der Alterung der Bevölkerung und der wachsenden Arbeitslosigkeit steigenden »Fallzahlen« der Empfänger sozialer Leistungen zu denken. Rechnet man diese beiden Schubeffekte aus den Statistiken heraus, dann tritt die Richtung der politischen Intentionen deutlicher hervor. Auf die oben genannte OECD-Studie bezogen wird dann erkennbar, dass die Hälfte der erfassten Länder die so »standardisierte« Sozialleistungsquote von 1980 bis 1995 abgesenkt hat, besonders deutlich Belgien, Irland, Schweden und die Niederlande.<sup>123</sup> Die USA und Großbritannien lagen auch bei einer solchen Neuberechnung noch in der Wachstumszone. Doch bringen die aggregierten Daten nicht zum Ausdruck, dass in beiden Staaten auch erhebliche Einschnitte vorgenommen wurden, die in Großbritannien vor allem einen weiteren Rückzug des Staats aus der Alterssicherung und die Förderung privater Alternativen betrafen.

Blickt man auf die Länder der Europäischen Union und eine bis 1998/99 reichende Datenbasis, dann zeigt sich ein deutlich verändertes Bild: Im Verlauf der 1990er-Jahre ist das Wachstum des Sozialstaats in allen 15 Mitgliedsländern zum Ende gekommen.<sup>124</sup> Der Umschlagspunkt lag zumeist in den Jahren 1992 bis 1994.<sup>125</sup> Im Durchschnitt schrumpfte die Quote der Sozialausgaben um 4 Prozent, in fünf Ländern belief sich der Rückgang auf mehr als zehn Prozent (Irland, Finnland, Niederlande, Schweden, Spanien). Die Quote aller Staatsausgaben sank durchschnittlich um fast 9 Prozent, in drei Ländern sogar um rund 20 Prozent (Finnland, Irland, Niederlande). Jens Alber hat auf der Basis dieser Daten einige Trends ermittelt, die sich in aller Kürze so zusammenfassen lassen: Auf der Finanzierungsseite zeichnet sich ein allmählicher Übergang von Sozialbeiträgen, die den Faktor Arbeit verteuern, zu Steuern ab, wobei jedoch die Durchschnittssteuerbelastung der Unternehmen eine sinkende Tendenz aufweist und zum Teil auch der Arbeitgeberanteil an den Beitragssätzen reduziert wird.<sup>126</sup> Gegenüber den Transferzahlungen haben die Sach- und Dienstleistungen an Gewicht gewonnen, wenngleich die Geldleistungen – im Schnitt 69 Prozent – nach wie vor von überragender Bedeutung sind.<sup>127</sup> Der Anteil der Leistungen, die an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpft sind, stieg im Schnitt nur moderat um einen Prozentpunkt auf zehn Prozent, weist aber eine enorme nationale Variationsbreite auf: von nur drei Prozent in Dänemark bis 32 Prozent in Irland.<sup>128</sup> Im Gesundheits- und im Rentenbereich lässt sich ein Zurückschrauben der finanziellen Verantwortung des Staats erkennen, während die Organisationsform des nationalen Gesundheitsdienstes an Boden gewann: Nach Großbritannien und Irland sowie den skandinavischen Staaten sind auch alle südeuropäischen Länder zu dieser Organisationsform übergegangen, von der

122 Paul Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in: *ders.*, *The New Politics on the Welfare State*, S. 410–456, hier: S. 413.

123 Vgl. die bei Siegel, S. 146–151, vorgenommene und erläuterte Berechnung.

124 Hierzu und zum Folgenden Jens Alber, *Modernisierung als Peripetie*.

125 In Deutschland lag er wegen der Sondersituation der Wiedervereinigung später, bei 1996/97.

126 Die beiden zuletzt genannten Punkte ergänzt nach Wagschal, S. 78 f., sowie Karen M. Anderson, *Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt in Schweden und den Niederlanden*, in: ZSR 47, 2001, S. 407–436, hier: S. 425.

127 Bezogen auf die 15 EU-Staaten 1998. Die nationale Variationsbreite reichte von rund 60 Prozent (Norwegen, Schweden) bis 77 Prozent (Italien), Deutschland lag mit 69,7 Prozent beim Mittelwert.

128 Deutschland lag mit 9,8 Prozent beim Mittelwert.

man sich anscheinend verspricht, die Kosten des Gesundheitswesens besser in den Griff zu bekommen.

In den hoch aggregierten Daten der 1990er-Jahre schlägt sich erst ansatzweise die Reformstrategie des »Dritten Weges« nieder, die seit dem Beginn dieser Dekade vor allem im Umfeld der europäischen Sozialdemokratie debattiert und favorisiert wird. Auf diesem Weg sollen neue Arrangements gefunden werden, die mehr sozialen Ausgleich vorsehen als der »neoliberale Minimalstaat«, aber auch mehr Wettbewerbsfähigkeit generieren als der Wohlfahrtsstaat in seiner gewohnten Gestalt.<sup>129</sup> Die beiden Schlüsselbegriffe dieser Debatte lauten »aktivierender Sozialstaat« und »Flexicurity«, wobei dieses neue Kürzel eine Kombination der Leitwerte Flexibilität und Sicherheit, insbesondere Beschäftigungssicherheit, zum Ausdruck bringen soll. Damit wird zugleich ein Abrücken von den Stabilitätsprämissen signalisiert, auf denen der Wohlfahrtsstaat in der Boomphase auf- und ausgebaut worden war. Ein Kernstück des Aktivierungskonzepts liegt darin, die Attraktivität von Sozialtransfers im Vergleich zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu senken, also *workfare* statt *welfare* zu betonen. In diesem Kontext werden Reformen gefordert, die das Arbeitsrecht flexibilisieren, vor allem aber die Beschäftigungsfähigkeit (*employability*), die Mobilitätsbereitschaft und das fachliche Qualifikationsniveau der Bürger erhöhen, gerade auch im Blick auf bislang eher arbeitsmarktferne Gruppen. Anders gesagt: Die individuelle Marktposition soll so verbessert werden, dass der Einzelne aus dem sozialstaatlichen Leistungsbezug möglichst heraustreten kann. Zugleich verschiebt dieses Konzept das Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten, denn strengere Auflagen und vermehrte Sanktionsmöglichkeiten sollen dafür sorgen, dass die Individuen die gebotenen Chancen auch tatsächlich nutzen.

Bekanntlich ist ein solcher Grundzug des Sozialstaatsumbaus in den Reihen der Sozialdemokratie alles andere als unumstritten. In der Tat kommt viel darauf an, in welche Balance die fördernden und fordernden Maßnahmen gebracht werden, ob die Grenzen der Aktivierbarkeit von Arbeitslosen und sozial Schwachen angemessen beachtet werden, und welches der beiden Bauelemente die Oberhand gewinnt: das »emanzipatorisch-unterstützende« oder das »disziplinierend-verpflichtende«.<sup>130</sup> Im Grunde handelt es sich abermals um ein »Lab-Lib-Modell«, das die Wertsphären der Sozialdemokratie und des Liberalismus miteinander verknüpft und daher auch für neoliberale Positionen anschlussfähig ist. Daher hat sich auch die Europäische Kommission das Programm der Aktivierung und das Stichwort »Flexicurity« auf die Fahnen geschrieben.<sup>131</sup>

Abschließend sei ein Streiflicht auf den Gang der deutschen Sozialpolitik »nach dem Boom« geworfen. In der Bundesrepublik wurde der lange Trend zur Sozialstaatsexpansion bereits in der Mitte der 1970er-Jahre gebrochen – früher als in den meisten vergleichbaren Ländern.<sup>132</sup> Zwar fehlt es nicht an Beispielen dafür, dass die soziale Siche-

129 Als locus classicus gilt ein Werk des Vordenkers von »New Labour«: *Antony Giddens*, *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt/Main 1999. Auf diesem programmatischen Ansatz beruht auch das sog. Schröder-Blair-Papier: *Gerhard Schröder/Tony Blair*, *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44, 1999, S. 888–896.

130 *Alber*, *Modernisierung als Peripetie*, S. 27.

131 Vgl. den Beitrag von Robert Salais in diesem Band. Die Europäische Kommission hat im September 2006 eine Expertengruppe »Flexicurity« eingesetzt, die zur Entwicklung gemeinsamer Grundsätze beitragen soll. Deren Bericht »Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones« vom Juni 2007 ist auf der Webseite der EU zu finden, URL: <[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/flexi\\_pathways\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf)>[2.7.2007].

132 Zur Ära Schmidt vgl. den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band, zur Ära Kohl vgl. *Wirsching*, S. 259 f., S. 334–360; *Schmidt*, *Gesamtbetrachtung*; *Jens Alber*, *Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten*, in: *Leibfried/Wagschal*, *Der deutsche Sozialstaat*, S. 235–275.

rung und Förderung in einzelnen Bereichen weiter ausgebaut wurde. Doch setzte mit dem Kanzlerwechsel von Willy Brandt zu Helmut Schmidt eine Politik der Kostendämpfung ein, die das sozialpolitische Feld am Ende des Jahrzehnts fast ganz beherrschte und in den ersten Jahren der Regierung Kohl noch deutlich verschärft wurde. Diese Sparoperationen waren zumeist fiskalisch geprägt, oft kurzfristig orientiert und ließen kaum konzeptionelle Weichenstellungen erkennen. Nachdem die Hochflut der Kürzungen 1984 abgeflaut war, folgten bis 1989 wieder einige expansive Schritte, insbesondere eine beträchtliche Aufwertung der Familienpolitik, die mit einer ordnungspolitisch markanten Erweiterung des rentenrechtlich relevanten Arbeitsbegriffs von der Erwerbsarbeit zur Familienarbeit einherging.<sup>133</sup> Bemerkenswert ist ferner ein (moderater) Einstieg in die Liberalisierung des Arbeitsmarktes, sowie der – im internationalen Vergleich frühe – Versuch, auf das Älterwerden der Gesellschaft mit dem Einbau eines Demografiefaktors in die Rentenversicherung zu reagieren und diese obendrein in einen langfristig tragfähigen »Selbstregulierungsmechanismus« zu überführen.<sup>134</sup>

Die Regierung Kohl startete 1982 nicht nur mit der Ankündigung, die Staatsfinanzen zu konsolidieren, sondern wollte auch Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt neu justieren. Tatsächlich ist die Staatsquote von 50,1 Prozent im Jahr 1982 auf den Tiefstand von 45,8 Prozent im Jahr 1989 herabgedrückt worden. Daran hatte die sinkende Sozialleistungsquote einen erheblichen Anteil: Den Daten des Sozialbudgets zufolge fiel sie von 33 Prozent (1982) des Bruttoinlandprodukts auf 29 Prozent (1990); in der Abgrenzung der OECD verminderte sie sich allerdings nur um 1,8 Prozentpunkte.<sup>135</sup> Im europäischen Vergleich zählte die Bundesrepublik damit eher zu den »Vorreitern« bei der Bremsung der Ausdehnungsdynamik. Da die Kürzungen »recht symmetrisch« auf verschiedene Programme verteilt wurden, ist man zu der nicht unumstrittenen These gelangt, dass es »keine eindeutigen Verlierer und Gewinner der Kürzungspolitik« gab.<sup>136</sup>

Die Epochenzäsur der deutschen Einigung verschob die Prioritäten auf dramatische Weise. Zwei über Jahrzehnte hinweg stark divergierende Wege deutscher Sozialstaatlichkeit<sup>137</sup> zusammenzuführen – diese Aufgabe stellte in vielfacher Hinsicht eine einzigartige Herausforderung dar.<sup>138</sup> Um die Größenordnung des Problems zu verdeutlichen, möge hier der Hinweis auf die extrem hohe Sozialleistungsquote in den neuen Bundesländern genügen: Sie schwankte in den 1990er-Jahren zwischen 45 und 55 Prozent.<sup>139</sup> Die Vereinigung bewirkte, dass die deutsche Sozialleistungsquote in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre wieder stark stieg und 1996/97 den Rekordstand seit der Gründung der Bundesrepublik erreichte. Zu den hoch problematischen Seiten der Einigungspolitik zählt die Überwälzung eines Großteils der Kosten und Folgekosten der deutschen Einheit auf die Kassen der Sozialversicherung. Damit wurden nicht nur die unteren und mittleren Schichten überproportional belastet, sondern auch die Beitragssätze hochgetrieben, was den Fak-

133 Vgl. den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

134 Hierbei handelt es sich um die sog. Rentenreform 1992, die am Tag des Mauerfalls verabschiedet worden und im Unterschied zu den meisten anderen Sozialgesetzen seit 1982 von einem breiten Konsens getragen war. Diese Rentenreform zählt m. E. zu den eindrucksvollsten Anpassungsleistungen der deutschen Sozialpolitik nach dem Boom. Auf die Sonderbedingungen im Zuge der Wiedervereinigung war sie jedoch nicht gerüstet. Vgl. hierzu den Beitrag von *Gerhard A. Ritter* in diesem Band.

135 *Schmidt*, Gesamtbetrachtung, S. 782, S. 805.

136 *Alber*, Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl, S. 254.

137 Zum Sozialstaatsweg der DDR, in der die »Fürsorgediktatur« der SED die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht nur überfordert, sondern auch untergraben hat, vgl. den Beitrag von *Beatrix Bouvier* in diesem Band.

138 Vgl. den Beitrag von *Gerhard A. Ritter* in diesem Band.

139 Sozialbericht 2001, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, BTDRs. 14/8700 vom 21.3.2002, S. 224.

tor Arbeit verteuerte. Denn anders als die Steuern werden die Sozialbeiträge nur auf das Arbeitseinkommen erhoben und in der Regel proportional und nicht progressiv bemessen. Schon lange zählte der relativ große und im Trend steigende Anteil der Beitragsfinanzierung zu den charakteristischen Merkmalen des westdeutschen Sozialstaats, und im Zuge der deutschen Einigung kam ein weiterer Schub nach oben: Während die Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer um 1960 etwa die Hälfte des Sozialbudgets ausmachten, waren es 1994 fast zwei Drittel.<sup>140</sup> Ein Teil der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland – weniger in der exportorientierten Wirtschaft, wo der Produktivitätsfortschritt solche Kosten auffangen kann, als vielmehr im Dienstleistungssektor der lokalen Märkte – lässt sich mit dieser Art der Finanzierung des Sozialstaats erklären und ist insofern sozialstaatsinduziert.<sup>141</sup>

Massive fiskalische Engpässe, die wirtschaftliche Rezession, die Einhaltung der Maastrichter Kriterien und die nun mit voller Wucht durchschlagende »Standortdebatte« leiteten ab 1993/94 eine Politik der Kürzungen im Sozialbereich ein. Diese gipfelte 1996 in einem rigorosen Sparpaket, das gegen eine breite Ablehnungsfront und heftige Proteste der Opposition und der Gewerkschaften durchgesetzt wurde.<sup>142</sup> Das Paket umfasste so scharfe Einschnitte wie die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall um 20 Prozent. Zudem wurden einige Schutzvorschriften im Arbeitsrecht abgebaut. Für die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erwies sich jedoch eine andere Entwicklung langfristig als wichtiger, die von den Tarifparteien selbst vorangetrieben wurde: Seit den 1990er-Jahren gingen sie – zunächst in den neuen Bundesländern – mehr und mehr dazu über, Flächentarifverträge durch Öffnungsklauseln flexibler zu gestalten. Mittlerweile nutzt die Mehrheit aller tarifgebundenen Unternehmen solche Klauseln, um auf betrieblicher oder Unternehmensebene sogenannte Beschäftigungs- und Standortsicherungsvereinbarungen abzuschließen, die einen Teil des Wettbewerbs- und Verlagerungsdrucks auffangen.<sup>143</sup>

Von den Um- und Anbauten, die in der zweiten Halbzeit der Regierung Kohl gelungen sind, verdienen zwei besondere Beachtung: das im Zusammenwirken von Regierung und Opposition im Dezember 1992 verabschiedete Gesundheitsstrukturgesetz, das einige Steuerungsarrangements gegen den massiven Widerstand von ehemals äußerst wirksam agierenden Vetogruppen deutlich verbesserte, sowie die Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1994.<sup>144</sup> Mit dem Aufbau dieser fünften Säule der Sozialversicherung reagierte die Sozialpolitik auf das Älterwerden der Gesellschaft – zweifellos eine wichtige Anpassungsleistung. Blickt man genauer auf die Modalitäten dieser Reform, so werden freilich auch zwei Wandlungstendenzen von übergreifender, ja paradigmatischer Bedeutung erkennbar. Zum einen wurde hier der Übergang vom Bedarfs- zum Budgetprinzip vollzogen. Denn das Gesetz band die Pflegeversicherung an den Primat der Beitragssatzstabilität, sodass sie nur nach oben begrenzte Festbeträge gewähren kann. In der gesetzlichen Krankenversicherung hatte sich das Leitmotiv der »einnahmenorientierten Ausga-

140 *Jens Alber*, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 26, 1998, S. 199–227, hier: S. 203.

141 Zu diesem Ergebnis einer Vergleichsstudie, in die zwölf fortgeschrittene Wohlfahrtsstaaten einbezogen waren, vgl. *Fritz Scharpf*, Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich, in: Max-Planck-Gesellschaft. Jahrbuch 2000, Göttingen 2000, S. 59–73. Zur Anpassungselastizität des niederländischen Sozialstaats zählt die Integration der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung in das Einkommenssteuersystem (seit 1990), womit sämtliche Einkommensquellen erfasst und Niedrigeinkommen beitragsfrei gestellt wurden. Vgl. *Anderson*.

142 *Schmidt*, Sozialpolitik in Deutschland, S. 107.

143 *Jürgens/Krzywdzinsk*, S. 209 f.

144 Vgl. den Beitrag von Gerhard A. Ritter in diesem Band.

benpolitik« bereits seit längerem angebahnt<sup>145</sup>, und in der Rentenversicherung verhalf später die rot-grüne Bundesregierung dieser Entwicklungslinie zum Durchbruch: Ihre »einnahmenorientierte Rentenpolitik« passte die Rentenleistungen grundsätzlich an die gegebene Einnahmenbasis an und nahm somit Abschied vom Prinzip der Lebensstandard-Sicherung. Dieses hatte genau umgekehrt auf der Regel beruht, die Einnahmenbasis an das erstrebte Leistungsniveau anzupassen.<sup>146</sup>

Gemäß dem Leitsatz »mehr Markt« öffnete die Pflegeversicherung des Weiteren ein Tor für kommerzielle Dienstleister. Dabei handelte es sich allerdings nicht um eine reine Privatisierung, vielmehr um einen neuen Kern der Verknüpfung von Staat und Markt, denn die Öffnung der staatlich alimentierten Pflegedienste für privat-gewerbliche Anbieter ging »mit verstärkter regulativer Steuerung durch den Staat« einher.<sup>147</sup> Mit anderen Worten: Der Staat trat als eigenständiger Produzent von Wohlfahrt zurück, jedoch nicht in seiner Bedeutung als sozialer Regulator. Auch diese Linie setzte die rot-grüne Bundesregierung später fort. Vor allem die 2001 eingeführte »Riester-Rente« ist nach einem ähnlichen Grundsatz konzipiert. Dem Beispiel anderer Länder – wie Schweden und den Niederlanden – folgend, verknüpfte die »Riester-Rente« die gesetzliche Rentenversicherung mit Anreizen zur zusätzlichen privaten Vorsorge. Damit schuf der Sozialstaat einen »Wohlfahrtsmarkt« für Produkte der Alterssicherung, dessen Regeln er in einer Art *Public-Private-Partnership* durch Zertifizierungsverfahren, Zulagen und steuerliche Förderung aktiv mitbestimmt.<sup>148</sup>

Im Zusammenhang mit der Einführung der »Riester-Rente« fiel aufmerksamen Beobachtern auf, dass nicht allein die interessierten Anbieter von Finanzmarktprodukten, sondern auch ein Grundstrom der medialen Öffentlichkeit sowie Teile der jüngeren Generation dazu übergingen, die Rentenversicherung unter dem Gesichtspunkt der Rendite zu beurteilen. Die Fokussierung der Diskussion auf die Rendite führte nicht selten zu schiefen Vergleichen<sup>149</sup> und machte überdies deutlich, dass die Idee der Solidarfunktion der sozialen Sicherung an Bindekraft verloren hat. Gerade unter jungen Menschen gewinnt eine distanzierte Haltung zum Sozialstaat an Boden. Viele von ihnen nehmen sich angesichts des demografischen Wandels und der tief verschuldeten Staatskassen als eine benachteiligte Sozialstaatsgeneration wahr.<sup>150</sup> Hier ist eine neue, generationsspezifische Sozialstaatskritik entstanden, welche die Stoßrichtung und die Atmosphäre der Debatten um die Zukunft des Sozialstaats wesentlich mitbestimmen wird.

145 Heinz Rothgang, Die Einführung der Pflegeversicherung, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hrsg.), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Opladen 1994, S. 179 f.

146 Vgl. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland, S. 116.

147 Leisering, Kontinuitätssemantiken, S. 109.

148 Frank Nullmeier, Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: ZSR 47, 2001, S. 645–667.

149 So werden Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung und einer rein auf Alterssicherung bezogene Privatrente einander gegenübergestellt, ohne zu bedenken, dass es in der Rentenversicherung sowohl um Alterssicherung als auch um Invaliditätsschutz, Rehabilitation und gegebenenfalls auch Hinterbliebenensicherung geht. Vgl. Winfried Schmähl, Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welche Alterssicherung wollen wir?, in: Deutsche Rentenversicherung 61, 2006, S. 676–690.

150 Lutz Leisering, Wohlfahrtsstaatliche Generationen, in: Martin Kohli/Marc Szydlík (Hrsg.), Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen 2000, S. 59–76.

