

Jens Alber
**Hat sich der Wohlfahrtsstaat
als soziale Ordnung bewährt?**

Zes-Arbeitspapier 4/2001

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Prof. Dr. Jens Alber
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz

Dieser Aufsatz wurde als Fellow am Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst und am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen geschrieben. Beiden Einrichtungen bin ich für die großzügige Gewährung von Freiräumen und für ein ebenso anregendes wie unterstützendes Ambiente äußerst dankbar. Dank schulde ich auch den Konstanzer Mitarbeitern am Lehrstuhl für Sozialpolitik, Kristina Haaf und Dirk Radlinger sowie Christina Behrendt und Angela Lippus, für diverse Hilfen bei der Datensammlung und -aufbereitung.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
- Barkhof -, Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.barkhof.uni-bremen.de/zes>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung/Abstract

Der Beitrag diskutiert ökonomische wie soziologische Varianten der Wohlfahrtsstaatskritik im Licht empirischer Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Gezeigt wird, dass die verhaltenssteuernde Anreizwirkung sozialstaatlicher Programme gewöhnlich überschätzt wird und dass Armut und Ungleichheit in OECD-Ländern bislang eher über sozialstaatliche Programme ("welfare") als über die Ausdehnung der Beschäftigung ("workfare") reduziert wurden. Gezeigt wird aber auch, dass die sozial integrativen Wirkungen des Sozialstaats bislang noch kaum ausreichend erforscht sind. Nichts deutet allerdings bisher darauf hin, dass der Sozialstaat gesellschaftliche Solidarbeziehungen untergräbt. Die Wohlfahrtsproduktion in privaten Haushalten und Unterstützungsnetzwerken hat bislang vielmehr parallel mit dem Wachstum des Sozialstaats zugenommen, und gerade ausgebaute Sozialstaaten zeichnen sich in der Regel durch eine ausgeprägte Vitalität zivilgesellschaftlichen Engagements aus. Die vergleichende Umfrageforschung verweist überdies auf einen nach wie vor hohen Grad der Sozialstaatsbejahung in allen Bevölkerungsgruppen sowie auf einen höheren Grad der Zustimmung zu staatlichen Umverteilungsmaßnahmen in ausgebauteren Sozialstaaten. Staaten, die relativ wenig für soziale Zwecke ausgeben, müssen dafür in der Regel einen höheren Kontrollaufwand in Kauf nehmen, d.h. sie zeichnen sich durch einen umfangreicheren Überwachungsapparat sowie höhere Anteile von Gefängnisinsassen aus. Als Fazit ergibt sich, dass die europäischen Sozialstaaten ihre zentralen Ziele der Armutsbekämpfung, der Reduzierung von Einkommensungleichheiten und der Verstetigung von Einkommen im Lebenszyklus bislang in recht beeindruckendem Maße erreicht haben. Die umfangreiche soziale Sicherung geht in Europa überdies mit vergleichsweise hohen Mobilitätschancen sowie umfangreichen gesellschaftlichen Unterstützungsleistungen in Familien und Nachbarschaften einher. Von daher hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bislang recht erfolgreich bewährt, und die bisherige Erfolgsbilanz eignet sich schwerlich zur Rechtfertigung eines Abbauprogramms. Allerdings macht der dynamische soziale Wandel auch zukünftig weitere institutionelle Anpassungen erforderlich.

The paper links a discussion of the economic and sociological critique of the welfare state to an overview of empirical findings from comparative welfare state research. It turns out that social programs have less clearcut disincentive effects than welfare state critics usually assume, and that welfare states are fairly effective in reducing poverty and inequality. The effects of workfare strategies to enhance employment are far less visible. In contrast to the economic impact of social policies, their integrative impact - the notion that welfare policies promote social cohesion - has been remarkably marginal as a topic of empirical research so far. The available empirical findings suggest that social support networks and welfare state schemes tended to expand in parallel during the post-war period. Thus, the notion that the welfare state erodes self-help activities in civil society is not borne out by the data. Moreover, comparative survey research shows that welfare state schemes continue to enjoy high popularity, and that the public approves of socially redistributive policies, especially in extended welfare states. Countries which only have residual welfare states tend to have more sizable guard labor, and larger proportions of their populations incarcerated. From a comparative perspective, European welfare states thus appear to have been fairly successful in realizing central goals, such as the reduction of poverty and inequality, and the promotion of income security over the life cycle. Their extended scope of social protection has also been accompanied by comparatively high rates of social mobility out of the low wage sector, and by high degrees of voluntary welfare production in associations and families. Hence, it is concluded that the welfare state has so far been a fairly successful model of social order, which should not be dismantled, but which certainly needs to be continuously adapted to changing environments and new challenges.

Inhaltsverzeichnis

1	Der Wohlfahrtsstaat in der Theorie	5
1.1	Einleitung: Der Streit um den Wohlfahrtsstaat und das Argument der Befürworter: Förderung von individueller Wohlfahrt und sozialer Integration	5
1.2	Die Argumente der Kritiker	7
1.2.1	Die milde Form der Kritik: Institutionelle Trägheit bei Anpassungszwängen in einer veränderten Umwelt	7
1.2.2	Die harsche Form der Kritik: Negative Effekte des Sozialstaats	14
2.	Gängige Befunde empirischer Forschung	19
2.1	Defensiv-Spiel auf ökonomischem Terrain: Kurz zur Diskussion um Abgabenkeile und Arbeitsanreize	19
2.2	Offensiv-Spiel auf soziologischem Terrain: Standardbefunde zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit	22
2.3	Warum das soziologische Offensivspiel die Skeptiker allenfalls partiell beeindruckt ..	24
2.4	Warum die Argumente der Skeptiker aber nicht überzeugend sind	26
2.5	Welche relevanten Fragen bislang unterthematziert blieben	29
3.	Unterthematizerte Fragen: Vier Aspekte sozialer Integration	33
3.1	Wohlfahrtsstaat und Familienbeziehungen	34
3.2	Wohlfahrtsstaat und Solidarbeziehungen außerhalb der Familie	36
3.3	Wohlfahrtsstaat und politische Integration	37
3.4	Wohlfahrtsstaat und Repression als alternative Form sozialer Kontrolle: Kosten des Verzichts auf den Wohlfahrtsstaat	40
4.	Fazit: Der Wohlfahrtsstaat als recht erfolgreiches, aber beschränkt attraktives Ordnungsmodell	41
	Literaturliste	45
	Verzeichnis der Schaubilder und Grafiken	53

1. Der Wohlfahrtsstaat in der Theorie

1.1 Einleitung: Der Streit um den Wohlfahrtsstaat und das Argument der Befürworter: Förderung von individueller Wohlfahrt und sozialer Integration

Als ein Modell sozialer Ordnung hat sich der Wohlfahrtsstaat nie ganz durchsetzen können. Folgt man Max Weber (1972), so gehören zur legitimen Geltung einer Ordnung nicht nur die durch Sitte oder Interessenlage bedingte Regelmäßigkeit des Ablaufs sozialen Handelns, sondern innere und äußere Garantien. Zu den inneren Garantien einer Rechtsordnung zählt der gefühlsmäßig, religiös oder wertrational begründete Glaube an die verpflichtenden bzw. vorbildlichen Werte dieser Ordnung, zu den äußeren Garantien, dass Zwang und die Präsenz eines auf Erzwingung bedachten Stabes für die interessenbedingte Einhaltung der Regeln sorgen.¹ Nun sind zwar in allen Ländern des Westens wohlfahrtsstaatliche Rechtsregeln und Verwaltungsstäbe aufgebaut worden, aber deren Sinn und Zweck ist stets umstritten geblieben. So hat Gunnar Myrdal einmal gesagt, von den beiden großen aus der Aufklärung stammenden Traditionen, Liberalismus und Sozialismus, habe keine große Sympathie für den Wohlfahrtsstaat gezeigt (Goodin 1988: vi). Den einen ging die sozialstaatliche Intervention nämlich stets zu weit, den anderen nie weit genug.

Auch die faktische Durchsetzungskraft wohlfahrtsstaatlicher Regeln blieb in der westlichen Welt höchst ungleich verteilt. So geben die sozialstaatlich aktivsten Länder des Westens - wie Schweden oder die Niederlande - mit knapp einem Viertel einen doppelt so hohen Anteil ihres Bruttoinlandprodukts für die sozialen Transferzahlungen aus wie die zurückhaltendsten Länder Australien, Japan, USA, die dafür nur rd. ein Achtel übrig haben (OECD 1999: 71). Selbst bei ähnlicher Höhe der Sozialausgabenquote zeigen sich überdies beträchtliche Unterschiede im Ausgabenprofil, in der institutionellen Gestaltung und im Finanzierungsmodus der Programme, was Sozialwissenschaftler immer wieder zu dem Versuch angereizt hat, diverse Typologien des Sozialstaats zu entwickeln (z.B. Esping-Andersen 1990). Von daher ließe sich durchaus fragen, ob es denn wirklich sinnvoll ist, wenn wir von *dem Wohlfahrtsstaat* sprechen, anstatt genauer seine verschiedenen Spielarten und Erscheinungsformen zu betrachten.

¹ Auf das schwierige, keineswegs sehr klare Verhältnis der Begriffsbildung in den Ausführungen zur "legitimen Ordnung", deren "Garantien" und "Geltung" in den § 5, 6 und 7 der Grundbegriffe kann hier nicht eingegangen werden.

Es ist nun allerdings doch so, dass es einen gemeinsamen Kern von überall zu findenden Zielen und Instrumenten gibt, der die vereinfachende Rede von dem Wohlfahrtsstaat in meinen Augen rechtfertigt. So haben die großen Transformationsprozesse der Industrialisierung und der Demokratisierung doch überall Regierungen zu dem Versuch angespornt, der Dynamik der kapitalistischen Wirtschaftsordnung eine Verstetigung der Einkommen im Lebenszyklus entgegenzusetzen, der demokratischen Idee gleicher Staatsbürgerrechte eine reale Grundlage zu geben, die gesellschaftliche Integration damit zu fördern und die politische Ordnung zu stabilisieren.

Die Verteidiger des Wohlfahrtsstaates sind der Überzeugung, dass diese Zielsetzung nicht nur vernünftig ist, sondern dass der Wohlfahrtsstaat zur Realisierung der Ziele tatsächlich auch beiträgt. Im Einzelnen - aber dennoch in der hier gebotenen Kürze - lautet die Argumentation wie folgt:

- (1) Der Wohlfahrtsstaat wirkt der Ungleichheit von Klassenlagen auf dem Markt entgegen, indem er jedem Staatsbürger, unabhängig von der Marktlage, ein mit der Idee der Menschenwürde vereinbares Versorgungsniveau in den Kerndimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung über den gesamten Lebenszyklus hinweg sichert (Marshall 1964).
- (2) Damit gibt er dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger materiellen Gehalt und schafft eine reale institutionelle Basis für den Gleichheitswert, der nicht nur in der Demokratie, sondern auch im religiös begründeten Gedanken der Gleichheit aller Menschen vor Gott wurzelt (Marshall 1964; Polanyi 1957; katholische Soziallehre).
- (3) Die Individuen werden somit in die Lage versetzt, am gesellschaftlichen wie politischen Leben teilzunehmen und die aus dem Leben in Gemeinschaft resultierenden Pflichten zu erfüllen (Gough 1999).
- (4) Die Sicherung sozialer Rechte fördert die Kohäsion der Gesellschaft, indem soziale Wertschätzung generalisiert und der Gedanke einer sozialen Verantwortung der Privilegierten für die sozial Schwachen institutionalisiert wird (Nullmeier 2000; Goodin 1988).
- (5) Im Klassenkonflikt wurzelnde Konfliktlagen werden entschärft, weil die staatlichen Transferzahlungen sozialer Ungleichheit den Stachel nehmen, die Sozialstruktur durch die Kombination von Markt- und Transfereinkommen differenzieren und die Definition von Interessenlagen damit erschweren (Dahrendorf 1959; Lipset 1964; Janowitz 1976).
- (6) Die institutionelle Differenzierung zweier Entscheidungsarenen für Lebenschancen, Tarifverhandlungssystem und Transfersystem, die beide über Wahlmechanismen an Zustimmung gebunden sind, pluralisiert die Verteilungsdimensionen, fragmentiert dadurch Verteilungskonflikte,

verhindert, dass Verteilungsfragen zu Verfassungsfragen kulminieren und stabilisiert somit die politische Ordnung (Dahrendorf 1959; Habermas 1981; Lepsius 1995).

Im Prinzip attestieren seine Befürworter dem Wohlfahrtsstaat damit eine *vierfache Wirkung*: Er wirke individuell *wohlfahrtssichernd* sowie *aktivierend* im Sinne von partizipationsfördernd, darüber hinaus sozial *integrierend* und auch politisch *stabilisierend*.

Dieses Bild war nie unumstritten, aber es ist in den intellektuellen Debatten der letzten beiden Dekaden sehr viel stärker in Frage gestellt worden als in den fünfziger bis siebziger Jahren. In der aktuellen Wohlfahrtsstaatkritik sind m.E. zwei Varianten zu unterscheiden. Eine milde Form der Kritik stellt die Erfolge der Vergangenheit nicht in Frage, argumentiert aber, dass der dynamische Wandel seiner Umwelt den Wohlfahrtsstaat nun unter Anpassungsdruck setze, dem er bisher aber, insbesondere in seiner deutschen Gestaltungsvariante, nicht nachgekommen sei. Eine harsche Form der Kritik argumentiert, dass der Wohlfahrtsstaat seine Ziele noch nie überzeugend erreicht habe, hingegen aber zahlreiche schädliche Nebenwirkungen produziere.

1.2 Die Argumente der Kritiker

1.2.1 Die milde Form der Kritik: Institutionelle Trägheit bei Anpassungszwängen in einer veränderten Umwelt

Wenn Europa zur historischen Wurzel und für lange Zeit zur Heimstätte des Wohlfahrtsstaates geworden ist, so nicht nur, weil hier der Sozialismus relativ stark war, sondern weil in Europa eine die sozialstaatliche Intervention begünstigende Konfiguration von Bedingungen zusammenwirkte, die es, bei all seiner internen Vielfalt, gemeinsam von anderen Regionen und hier insbesondere von den USA abhebt (siehe *Schaubild 1*). Ich will die sozialstaatfreundliche Makrokonstellation in Europa kurz kennzeichnen, um dann die Veränderungen zu skizzieren, die in jüngster Zeit das europäische Sozialstaatsmodell unter Anpassungsdruck setzen.

Zur besonderen Makrokonstellation Europas gehört zunächst einmal eine spezifische *Staatstradition* (vgl. Bendix 1964). In Europa begriff sich die aus Adel und Klerus rekrutierte Bürokratie der Monarchie mindestens seit dem aufgeklärten Absolutismus sehr viel stärker als Hüter des Gemeinwohls denn als partikulare Interessengruppe, wie es das "*spoils*"-System der amerikani-

schen Demokratie nahelegte². Der Adel war überdies (zumindest auch) vom feudalen Prinzip reziproker Verpflichtungen und vom Gedanken "*noblesse oblige*" geprägt, und die Bürokratisierung und Professionalisierung des öffentlichen Dienstes ging der Demokratisierung in Europa gewöhnlich voraus.³

Die europäische *Wirtschafts- und Sozialstruktur* war sehr viel stärker als in Amerika vom Industriesektor bestimmt, und nur in Europa wurde das besitzlose Industrieproletariat in einigen Ländern für längere Zeit zur dominanten Sozialkategorie der Erwerbsstruktur (Kaelble 1989). Die industriellen Beziehungen wurden nicht primär auf betrieblicher Ebene, sondern auf höherem Aggregationsniveau branchen- oder gar landesweit geregelt. Das begünstigte die Gleichheitsorientierung der Gewerkschaften, trug zur geringeren Ungleichheit der primären Einkommensverteilung bei und war u.a. auch deshalb möglich, weil die gewerkschaftliche Organisation hier sehr viel stärker mit der parteipolitischen Organisation der Arbeiter überlappte als im *business unionism* der USA (Hattam 1992; Katznelson 1982). Auf den Gütermärkten konnten die Investoren mit längeren Zeithorizonten und in größerer Unabhängigkeit von kurzfristiger Gewinnorientierung planen, weil die Kreditfinanzierung nicht primär über den Aktienmarkt, sondern über den Banksektor erfolgte (Albert 1991).

Auch der Charakter der gesellschaftlichen *Assoziationen* und die Struktur der *Privathaushalte* unterschied Europa deutlich von den USA. Der Durchsetzung einer reinen Marktlogik stand in Europa nicht nur der Sozialismus, sondern auf *kirchlicher Seite* auch die katholische Soziallehre als Bastion entgegen (vgl. u.a. van Kersbergen 1995). Das kirchliche Leben war nicht, wie in den USA, vom Puritanismus und von antielitären freikirchlichen Gemeinden, sondern von sehr viel staatsnäheren Amtskirchen geprägt (Lipset 1996). Die wurden nach der Reformation in den protestantischen Ländern zu Staatskirchen, während sie in den katholischen Ländern nach langen Konflikten mit den staatlichen Eliten Kompromisse aushandelten, die, besonders in den konfessionell gemischten Ländern, über die Subventionierung kirchlicher Einrichtungen zu vielfältigen Kooperationsbeziehungen mit dem Sozialstaat führten. Statt als *private charity* dem Staat gegenüberzustehen, wurden die Kirchen in den Wohlfahrtsstaat eingebunden und wirkten am Ausbau

² Von daher ist das Vorherrschen der Public Choice-Ansätze in den USA mit Vertretern wie Niskanen (1971) oder Buchanan/Tullock (1996, zuerst 1962) natürlich kein Zufall, nur muss man sich dessen auch bewusst werden, wenn es um den Import entsprechenden Gedankenguts nach Europa geht.

³ Zur Förderung einer klientelistischen Perversion der Sozialpolitik durch der Bürokratisierung vorausseilende Demokratisierung vgl. Orloff und Skocpol (1984).

seiner Einrichtungen mit (was sich z.B. in der Weimarer Republik durch die Besetzung des Postens des Arbeitsministers mit Zentrumspolitikern manifestierte).

Auch bezüglich der Struktur der *Privathaushalte* unterschied sich die alte von der neuen Welt beträchtlich. Das Heiratsalter war in Europa gewöhnlich hoch, die Heiratsquoten waren vergleichsweise niedrig, so dass viele Menschen allein lebten. Wenn die Kinder heirateten, verließen sie das Elternhaus, so dass Mehrgenerationenhaushalte eine Seltenheit waren. Strukturdominant waren kleine Haushalte und die Kernfamilie (Laslett 1971; Wall/Robin/Laslett 1983; Kaelble 1989). Funktionale Äquivalente zum Wohlfahrtsstaat waren damit schwächer ausgebildet als in anderen Weltregionen und erwiesen sich auf Dauer der Aufgabe einer stetigen Versorgung der Menschen mit Einkommen und Dienstleistungen über den gesamten Lebenszyklus nicht gewachsen. Auch die Wohnformen unterschieden Europa von Amerika. Dominierten hier klassenspezifisch strukturierte Nachbarschaften, so überwog in den USA die ethnische Differenzierung der Wohngebiete. Dies führte nach Ira Katznelson (1982) dazu, dass parteipolitische und gewerkschaftliche Mobilisierung in den USA getrennt blieben, weil die Gewerkschaften ihr Klientel am Arbeitsplatz über betriebliche Themen mobilisierten, während die Parteien die Wähler in den ethnisch fragmentierten Wohngebieten als Mitglieder bestimmter ethnischer Gemeinschaften ansprachen.

Auch die zwischen Staat und Privathaushalten vermittelnden *intermediären Strukturen* waren in Europa deutlich anders als auf dem neuen Kontinent. Zunächst einmal begünstigte das höhere Aggregationsniveau der auf Klassenlage und religiösem Glauben basierenden Assoziationen eine größere Stabilität der *Parteiensysteme*. Den vielen amerikanischen Kirchengemeinden und Einzelgewerkschaften standen in Europa nämlich mit den von den Amtskirchen getragenen konfessionellen Verbänden und den korporatistischen Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sehr viel stabilere "Vorschaltorganisationen" der Parteien gegenüber. Gleichzeitig war aber das Spektrum der von den Parteien abgedeckten politischen Interessen in Europa viel breiter. In den Vereinigten Staaten gab es nämlich nicht nur keinen nennenswerten Sozialismus, sondern auch keinen Konservatismus, weil mit dem Adel und der katholischen Kirche beide zentralen Stützen des organisierten Konservatismus in Europa fehlten (Lipset 1996). Der von der bürgerlichen Mittelschicht getragene Liberalismus blieb dadurch fast ohne Konkurrenz und wurde so dominant, dass beide großen Parteien Amerikas praktisch Repräsentanten des liberalen Mittelstandes darstellen (Wells 1911). In Europa formierte sich hingegen nicht nur der Sozialismus, sondern die politische Rechte blieb häufig auch fragmentiert in einen urban-liberalen, einen bäu-

erlichen oder auch katholischen Zentrums- und einen konservativen Flügel, was den Widerstand gegen den Sozialstaat schwächte. Schließlich stellte die europäische Struktur der Wählerschaft einer aktiven Sozialpolitik weniger Hindernisse in den Weg, weil die Wahlbeteiligung der Unterschichten traditionell hoch war, so dass der Medianwähler hier sehr viel niedriger in der Schicht- und Einkommensverteilungsstruktur angesiedelt ist als in den USA (für die amerikanische Wahlbeteiligung vgl. Alber 2000a). Auch dies begünstigt die staatliche Umverteilungspolitik in Europa stärker.

Markt und Staat sind also in Europa und Amerika in sehr unterschiedliche Makro-Kontexte eingebettet, und es ist wohl kein historischer Zufall, dass der Sozialstaat hier stark wurde, dort aber schwach blieb. Die das Wachstum des Wohlfahrtsstaates in Europa lange Zeit begünstigende Makrokonstellation unterliegt nun allerdings in jüngster Zeit dynamischen *Veränderungen*. Die will ich in den oben angesprochenen Dimensionen kurz umreißen (vgl. als Pionier des Denkens in Makrokonstellationen Flora 1979; ferner Kaufmann 1997; Pierson 1999).

Der *Nationalstaat* erfährt in jüngster Zeit deutliche Souveränitätseinbußen. Im Zuge der Liberalisierung und Globalisierung der Finanzmärkte verliert der Staat die Kontrolle über grenzüberschreitende Transaktionen. Das Kapital - laut Marx seit eh und je ein "scheues Reh" - sucht sich per Telefon und Internet praktisch mit Lichtgeschwindigkeit die profitabelsten Verwertungschancen, und Regierungen, die durch mangelnde Haushaltsdisziplin als inflationsfreundlich gelten, sehen ihre Länder rasch von heimischen Investoren ebenso verlassen wie von ausländischen gemieden. Supranationale Organisationen wie die Europäische Union oder die OECD drängen darauf, der Marktrationalität zum Durchbruch zu verhelfen, und schränken die Handlungsfreiheit der nationalen Regierungen ein. Innerhalb der Nationalstaaten mag das erweiterte Rekrutierungsmuster der staatlichen Eliten zur Stärkung opportunistischer Interessenkalküle der Amtsträger beitragen, denn die sind weder unabhängige "Männer von Bildung und Besitz" (Best 1990), noch dem Prinzip "noblesse oblige" verpflichtete Adlige, sondern von ihren Diäten lebende Berufspolitiker. Die schrumpfende Distanz zwischen Eliten und Massen im Zeitalter der Telekommunikation macht überdies neben den schnell wechselnden Finanzströmen der Kapitalmärkte auch fluide Wählerstimmungen zu einem wichtigeren Maßstab der politischen Entscheidungen, deren Logik sich primär am nächsten Wahltermin orientiert und von der Furcht geprägt ist, Amt, Mandat und Diäten möglicher Weise zu verlieren.

Die *Wirtschaftsstruktur* ist im Zuge des Übergangs zur post-industriellen Gesellschaft von der niedrigeren Produktivität im Dienstleistungssektor sowie schrumpfenden Wachstumsraten gekennzeichnet. Schrumpfendes Wachstum schwächt nicht nur die Ressourcenversorgung des Wohlfahrtsstaates, sondern stärkt auch Widerstände gegen weitere Umverteilungspolitik. Auf dem Kapitalmarkt weicht die Finanzierung von Investitionen über Bankkredite zunehmend der Mobilisierung von Mitteln über die Börse. Dort drängen die ständig nach den profitabelsten Anlageformen suchenden und ihrerseits unter strikter Erfolgskontrolle stehenden Manager der Investitions- und Pensionsfonds - letztere oft auch in der Hand amerikanischer Gewerkschaften - zunehmend auf hohe und rasch sichtbare Renditen. Geduldiges Kapital, das kurzfristige relative Erfolglosigkeit zugunsten langfristiger Renditeaussichten toleriert, wird damit äußerst knapp, und der Zeithorizont wirtschaftlicher Entscheidungsträger schrumpft ähnlich wie der der am Wahlzyklus orientierten Politiker. Der wachsende kurzfristige Rentabilitätsdruck mindert die Chancen einer solidarischen Lohngestaltung in den Betrieben, weil es nun schwerer wird, über dem Produktivitätsniveau liegende Löhne im Niedriglohnsektor mitzutragen. Minderqualifizierte Beschäftigung im Industriesektor gerät überdies unter wachsenden Konkurrenzdruck von Billiglohnländern aus der dritten Welt, weil die Alphabetisierung dort zunehmend für ein lese- und schreibkundiges Arbeitskräftereservoir sorgt, das in der Lage ist, die Produktion industrieller Massengüter zu niedrigeren Lohnkosten zu übernehmen.⁴ Mit dem technischen Fortschritt sinken überdies die Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitskräfte, während das beschleunigte Tempo des wirtschaftlichen Wandels zu einer größeren Instabilität der Beschäftigung führt und es schwerer macht, ein Leben lang im angestammten Beruf zu bleiben.

Auch im Bereich der *Assoziationen* hat sich die Umwelt des Sozialstaats beträchtlich verändert. Kirchen und Gewerkschaften, den traditionellen Bastionen des Widerstands gegen die Durchsetzung einer reinen Marktlogik, laufen die Mitglieder ebenso davon wie den politischen Parteien. Der *kirchliche Einfluss* ging im Laufe der Säkularisierung zurück und wird weiter geschwächt. Kirchenaustritte häufen sich, und nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung geht in Europa noch regelmäßig zur Kirche. Auch der gewerkschaftliche Einfluss schwindet, weil die im Dienstleistungssektor tätigen Angestellten wesentlich schwerer mobilisierbar sind als die traditionellen Industriearbeiter. Die gewerkschaftlichen Organisationsgrade sind in den meisten europäischen Ländern

⁴ Diese *tour d'horizon* der Krisenszenarien stützt sich vorwiegend auf Albert (1992), Martin (1997), Scharpf (1998), Scharpf (2000), Scheuch (2000) und Soros (1998).

in den letzten Jahrzehnten dramatisch gesunken und nähern sich mit unter die 30-Prozentmarke rutschenden Zahlen in einigen Ländern dem niedrigen amerikanischen Niveau (vgl. dazu Visser 1985; 1992). Das von Lipset und Rokkan (1967) in den sechziger Jahren diagnostizierte Einfrieren der europäischen Parteisysteme ist in den letzten Jahren einem Tauprozess gewichen, der in manchen Ländern, wie etwa Italien, eher einem Wärmetod glich. Die Sozialdemokraten haben sich zwar meist recht gut gehalten und in vielen Ländern sogar die Regierungsmacht erobert, aber damit ist Ralf Dahrendorfs These vom "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" (Dahrendorf 1987) noch nicht entkräftet. In den alten Schläuchen steckt nun nämlich ein völlig neuer Wein, und diese "*vintage New Labour*" ist nicht nur für diejenigen, die bislang Toskanaweine gewohnt waren, kaum mehr als rot zu erkennen. In dem Maße, wie die Abgabenlast des Sozialstaats auch in niedrigeren Einkommensschichten zu empfindlich höheren Belastungen führt, können auch die Wähler aus niedrigeren Sozialschichten nicht mehr problemlos zu den glühenden Befürwortern sozialstaatlicher Expansion gezählt werden. Die solidaritätsfördernde Erfahrung allgemeiner Not in der Großen Depression oder während des Weltkrieges stirbt überdies allmählich aus (Atkinson 1999).

Auch die *Haushaltsstruktur* unterliegt einem raschen Wandel, der Anpassungsdruck mit sich bringt. Die steigende Bildungsbeteiligung der Frauen hat zu einem steilen Anstieg der weiblichen Erwerbstätigkeit sowie zu stark schrumpfenden Geburtenraten geführt. Damit wird das demographische Ungleichgewicht zwischen den Alterskohorten, zu dem auch die zunehmende Lebenserwartung der Älteren beiträgt, in der Zukunft noch größer. Da die Lebenserwartung von Männern und Frauen zuungunsten der Männer auseinanderdriftet, müssen ältere Frauen zunehmend allein leben, und der Anteil der Ein-Personen-Haushalte - gegenwärtig in Deutschland etwa ein Drittel - steigt. Die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen stellt Ehepartner zunehmend vor das Problem, Familie und Beruf miteinander zu verknüpfen. Damit ist ein erhöhtes eheliches Konfliktpotential verbunden, die Popularität der Ehe sinkt, und steigenden Scheidungsziffern stehen sinkende Heiratsziffern gegenüber. Da in Deutschland ein Drittel aller Ehen im Lauf der Zeit geschieden wird (Statistisches Bundesamt 2000: 43), nimmt der Anteil alleinerziehender Eltern - meist Mütter - zu und liegt gegenwärtig bei einem Sechstel aller Familien (Bäcker 2000: 161). Dennoch wächst der Großteil der Kinder noch immer in traditionellen Familienverhältnissen bei beiden Eltern auf - in Deutschland 84 % (Bäcker 2000: 164). Traditionelle Vorstellungen von der Normalfamilie mit einem männlichen Brotverdiener und mittelbar durch ihn gesicherten Haushaltmitgliedern geraten aber zunehmend in Spannung mit der komplexeren sozialen Wirklichkeit und beginnen allmählich, obsolet zu werden (vgl. dazu Bonß/Plum 1990; Plum 1990; Kaufmann 1997). Zu-

nehmend als Fiktion erweist sich auch die Vorstellung, europäische Gesellschaften seien keine Einwanderungsgesellschaften. Die massive Zuwanderung der letzten Jahre wird wegen des Wohlstandsgefälles in der Welt und seiner größeren Sichtbarkeit aufgrund verbesserter Kommunikationschancen in den nächsten Jahren vermutlich noch zunehmen. Damit heterogenisiert sich die Bevölkerung, Wohnformen und Mobilisierungschancen mögen ähnlich ethnisch strukturiert werden wie Katznelson es für die USA beschrieben hat, und die Legitimation staatlicher Umverteilung zwischen den nun heterogeneren sozialen Gruppen wird schwieriger.

Die milde Form der Sozialstaatskritik besagt nun, dass der Wohlfahrtsstaat, insbesondere der kontinentaleuropäischer Prägung, diesem Anpassungsdruck bislang nicht hinreichend nachgekommen ist, sondern noch auf immer auf alten Fiktionen aufbaut und an alten Arrangements festhält, statt die neuen Herausforderungen anzunehmen (Kaufmann 1997; Ferrera 1998; Scharpf 2000). Um sich den veränderten Umweltbedingungen adäquat anzupassen, sei aber eine Reihe von möglichst rasch zu realisierenden Veränderungen nötig. Dazu gehöre vor allem:

- die Anpassung des Unterhalts Nichterwerbsfähiger an den *demographischen Wandel* durch eine Neuverteilung der Lasten zwischen Rentnern, Erwerbstätigen und Kindern. Dabei sei der Missstand zu beseitigen, dass der Unterhalt der alten Generation weitgehend kollektiviert, der der Kinder aber dominant privatisiert ist (Kaufmann 1997: 78);
- die Anpassung der Rentensysteme an den *demographischen Wandel* durch Portfoliolösungen, in deren Rahmen das Umlagesystem durch Kapitaldeckungselemente ergänzt wird;⁵
- die Anpassung der Gesundheitssysteme an den *technologischen und demographischen Wandel* durch Privatisierung der für die Individuen tragbaren Risiken. Hier reichen die Vorstellungen von der Beschränkung des Staates auf eine Grundsicherung bis zur Idee, gerade kleine Risiken bis zu einer Höchstgrenze zu privatisieren und die Solidargemeinschaft nur für die exorbitant teuren Risiken in Haftung zu nehmen (*major risk insurance*);
- die Anpassung an veränderte *Haushaltsstrukturen* durch die Einführung einer eigenständigen Sicherung der Frauen und den Ausbau sozialer Dienste, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöhen und dem zunehmenden Pflegerisiko Rechnung tragen;
- die Anpassung der Leistungs- und Finanzierungsstruktur an veränderte *Erwerbsstrukturen* durch eine Lockerung des Äquivalenzprinzips mit seinen auf das Erwerbsverhältnis bezoge-

⁵ Auf die Auseinandersetzung um das Kapitaldeckungsverfahren kann hier nicht eingegangen werden. Für eine ökonomisch fundierte Herausarbeitung der damit verbundenen Probleme vgl. Thompson (1998), Atkinson (1999), Orszag/Stiglitz (1999).

nen Beiträgen und Leistungen. Auf der Beitragsseite wird damit die Honorierung von nicht erwerbsförmiger Arbeit als Beitragsäquivalent gefordert, auf der Leistungsseite die Einführung von Mindestsicherungselementen empfohlen;

- die Anpassung der Arbeitsmarktpolitik an den *dynamischen wirtschaftlichen Strukturwandel* durch eine Intensivierung der Umschulungs- und Weiterbildungsanstrengungen;
- die Anerkennung zunehmender *Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnsektor* durch neue Formen der Subventionierung von Arbeit sowie durch eine Reform der Finanzierungsstruktur des Sozialstaats, welche den Faktor Arbeit entlastet.

Die milde Form der Sozialstaatskritik bestreitet also nicht vergangene Erfolge und fordert auch nicht den Abbau des Sozialstaats. Sie drängt vielmehr auf einen *Umbau*, also auf eine interne Umstrukturierung des Leistungsprofils und der Finanzierungsweise. Für die Leistungsseite wird eine Umschichtung von bislang eher privilegierten zu eher vernachlässigten Sparten gefordert. Zentrale Elemente wären dabei die Verlagerung von Transferzahlungen zu sozialen Dienstleistungen und von der konsumtiven Einkommenssicherung zu Zukunftsinvestitionen im Bereich des Bildungs- und Ausbildungswesens. Auf der Finanzierungsseite geht es primär um die breitere Streuung der Abgaben durch eine Umschichtung von Sozialbeiträgen, die nur den Faktor Arbeit belasten, zu Steuern, die weitere Bevölkerungskreise und Einkommensformen erfassen.⁶ Die letztgenannte Forderung überlappt sich zu einem Teil mit der aktuellen Kritik aus dem Lager der Ökonomen und leitet damit über zu den harscheren Formen der liberalen Sozialstaatskritik.

1.2.2 Die harsche Form der Kritik: Negative Effekte des Sozialstaats

Das ökonomische Argument: Arbeitsanreize und Armutsfallen

Noch wichtiger als der Wandel der Makrokonstellation mag für das Schicksal der europäischen Wohlfahrtsstaaten der intellektuelle Klimawechsel sein, der sich in den letzten Jahren vollzogen hat. Einen ganz wichtigen Zeitpunkt stellt hier das Jahr 1994 dar, in dem gleich an drei Fronten

⁶ Sozialbeiträge unterscheiden sich von der Einkommensteuer in vier wichtigen Merkmalen, die zu einer vergleichweisen Höherbelastung von Niedrigeinkommen führen: (1) Sie werden nur auf Arbeitseinkommen erhoben; (2) sie sind in aller Regel proportional und nicht progressiv bemessen. (3) sie gelten meist nur bis zu einer Bemessungsgrenze, entheben höhere Einkommen also der Beitragspflicht; (4) für Niedrigeinkommen gibt es gewöhnlich keine Freibeträge. Ein wichtiges Argument zu ihren Gunsten ist aber, dass sie – in Deutschland sogar verfassungsrechtlich gestützt – unverbrüchliche Leistungsansprüche begründen und anscheinend auch weniger Anlass zu Steuerrevolten geben als direkte Abgaben ohne Zweckbestimmung (vgl.

zum Sturm geblasen wurde: In den USA erschien der wohlfahrtsstaatkritische Bericht der schwedischen Lindbeck-Kommission (Lindbeck u.a. 1994), in Paris veröffentlichte die OECD ihre "Jobs Study" (OECD 1994), und in Washington präsentierten die Chicago-Boys der Weltbank, die zuvor schon ihre segensreiche Wirkung in Russland und anderen Transformationsländern Osteuropas entfaltet hatten (vgl. dazu Standing 1996, Deacon 2000)⁷, die Studie "Averting the Old Age Crisis" (World Bank 1994). Im Vordergrund dieser Arbeiten stand die alte liberale Vorstellung, der Sozialstaat zeichne sich insbesondere durch Allokationsverzerrungen, Armutsfallen und perverse Arbeitsanreize aus.

Liberalen Ökonomen gilt der Markt als ein unverzichtbares Element der Effizienzicherung, weil Märkte am wirksamsten das Signal vermitteln, in welchen Bereichen Ressourcen am gewinnbringendsten einzusetzen sind. Lohn- und Profitgefälle sind somit Steuerungsmechanismen, die gesellschaftliche Ressourcen dahin lenken, wo sie am produktivsten sind. Das gilt auch auf dem Arbeitsmarkt, wo ungleiche Löhne die unterschiedliche Produktivität der verrichteten Arbeit signalisieren, so dass bei vollkommener Konkurrenz - also in Abwesenheit von sozialer Schichtung und damit einhergehender sozialer Strukturierung von Zugangschancen - jeder Arbeiter das Einkommen erhält, das der von ihm eingebrachten Grenzproduktivität entspricht. Umverteilende Eingriffe des Wohlfahrtsstaates in diesen Mechanismen verzerren nur die Marktsignale, bewirken damit eine suboptimale Nutzung der Ressourcen und haben zur Folge, dass das von allen erwirtschaftete Wohlfahrtsniveau kleiner ist, als es bei effizienterem Ressourceneinsatz der Fall wäre. Versuche, den von allen gebackenen Kuchen gleicher zu verteilen, verkleinern also letztlich lediglich die Größe des Kuchens (Okun 1975: 48).⁸

Transferzahlungen zur Armutsbekämpfung oder Einkommenssicherung haben aus der Sicht der liberalen Sozialstaatskritik darüber hinaus noch besondere verzerrende Effekte. Dienen sie der Überbrückung von Arbeitslosigkeit, so ermutigen sie zu längerem Müßiggang als aufgrund der Arbeitsmarktlage erforderlich wäre, weil es bequem ist, auch ohne Arbeit Einkommen zu erzielen. Werden die staatlichen Transfers als Armenhilfe mit Bedürftigkeitstest gezahlt, so zerstören sie jeglichen Arbeitsanreiz, weil das durch Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen nun den Sozial-

dazu die empirischen Analysen von Wilensky 1976; 1981).

⁷ In Russland ist die Lebenserwartung bei Geburt zwischen 1987 und 1995 um acht auf 58 Jahre zurückgegangen, während sich die Mortalitätsquote von Männern im Alter von 40-49 Jahren zwischen 1990 und 1994 um 87 % erhöhte (hier zitiert nach Standing 1999: 163).

⁸ Für eine gewinnbringende Diskussion des Pareto-Kriteriums im Lichte der Gerechtigkeitsvorstellungen von Rawls siehe Cohen (1995).

hilfeanspruch mindert und damit einer hundertprozentigen Besteuerung gleichkommt. So gestaltete staatliche Unterstützung führt also direkt in die Armutsfalle bzw. in dauerhafte Abhängigkeit vom Steuerzahler.⁹

Darüber hinaus - und das ist das zentrale Argument in der gegenwärtigen Diskussion - wirkt der Sozialstaat aber auch arbeitsfeindlich, weil er die Abgabenlast für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhöht und den Faktor Arbeit damit über Gebühr verteuert. Besonders kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten in der Bismarck-Tradition bewirken mit ihrer Kombination von hohen Einkommensteuern und hohen Sozialbeiträgen für die Mitglieder der Pflichtversicherung, dass zwischen die vom Arbeitgeber zu zahlenden Lohnkosten und die vom Arbeitnehmer bezogenen Nettolöhne ein immer breiterer Keil getrieben wird, der insbesondere die Arbeit im Niedriglohnbereich für beide Seiten unattraktiv macht. Für den Arbeitgeber schießen die Kosten zusätzlicher Stellen über deren Produktivität hinaus, weshalb sie auf Einstellungen verzichten, für die als Träger des Arbeitsangebots fungierenden Arbeitnehmer" liegt der zu erzielende Nettolohn nicht mehr hinreichend über dem Sozialhilfeniveau, um die Arbeitsanstrengung zu rechtfertigen. So treibt der Sozialstaat in die Arbeitslosigkeitsfalle (vgl. OECD 1994; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert Stiftung 1998). Zur Beseitigung dieser Probleme wird empfohlen, die Lohnkosten insbesondere im Niedriglohnbereich zu senken, die Arbeitsplätze dort zumindest partiell von den Sozialbeiträgen zu befreien und überdies zu subventionieren (so auch schon Okun 1975: 115).

Die aktuelle ökonomische Diskussion stellt im Grunde genommen nur eine weitere, gar nicht sonderlich originelle Variation der uralten liberalen Sozialstaatskritik dar, wie sie ähnlich schon 1798 von Malthus in der Auseinandersetzung um die englische Armengesetzgebung oder 1901 in der Debatte um das deutsche Invalidengesetz vorgetragen worden war (vgl. dazu etwa Malthus 1924; Polanyi 1957; Rimlinger 1971; Tennstedt 1972; Block 1996). Besondere Wucht bekam die neue Kritik politisch, weil sie von einflussreichen supranationalen Organisationen wie der OECD oder der Europäischen Kommission (1993, 1994) aufgegriffen wurde, und intellektuell, weil sich die historisch vertraute Kritik der Marktadvokaten nun in neuer Form mit Varianten der soziologischen Kritik verband. In der soziologischen Sozialstaatsdiskussion steht allerdings nicht das

⁹ Dass die deutsche Sozialhilfe wegen des Mehrbedarfszuschlags bei Erwerbstätigkeit niemals so funktioniert hat, darf als bekannt vorausgesetzt werden. Inzwischen gestatten explizite Freibeträge in einer gewissen Bandbreite den Parallelbezug von Erwerbseinkommen und Sozialhilfe.

Verhältnis von *Markt* und *Staat* im Vordergrund, sondern es geht primär um das Verhältnis von *Staat* und *Gesellschaft*, also um die sozialen und politischen Effekte des Sozialstaats.

Die soziologische Kritik: Desintegration der Gesellschaft

Eine ursprünglich liberal motivierte, in jüngster Zeit aber auch im linken Lager populärer werdende Variante der soziologischen Kritik sieht den Sozialstaat primär als eine neue *Herrschaftsform*. In dieser Perspektive betreiben staatliche Verteilungseliten auf der Suche nach der Stabilisierung ihrer Macht *Klientelpolitik*, d.h. sie instrumentalisieren den Sozialstaat, um sich mittels der Verteilung von Vergünstigungen politische Unterstützung zu erkaufen (Baier 1988; Bauer/Grenzdörffer 1997; Ferrera 1998). Auf theoretischer Ebene wird damit akzentuiert, dass der Sozialstaat nicht nur als ein Instrument zur Ausbügung der auf dem Markt konstituierten Ungleichheiten der Klassenlagen zu sehen ist, sondern vielmehr ein eigenständiges System der Produktion von Ungleichheiten darstellt, das selbst immer wieder positiv und negativ privilegierte "Versorgungsklassen" hervorbringt (Lepsius 1979; Baldwin 1990; vgl. auch Edsall/Edsall 1992).

Andere Varianten der soziologischen Kritik betonen die gesellschaftsverändernde Macht des Sozialstaats, indem sie auf die *Schwächung sozialer Integration* und *gesellschaftlicher Solidarität* verweisen. In dieser Sicht trägt der Wohlfahrtsstaat zur Erosion von Selbsthilfepotentialen bei, schwächt das freiwillige soziale Engagement der Bürger und substituiert gesellschaftliche Unterstützungsformen durch bürokratische Apparate und Regeln (Illich 1979). Es lassen sich hier zwei Argumentationsformen unterscheiden, die auf z.T. sehr alte Vorstellungen der französischen und deutschen Soziologie zurückgehen (vgl. Aron 1965).¹⁰ In einer auf Durkheim und Tocqueville basierenden Tradition gilt der Wohlfahrtsstaat als eine Institution, die zwar Gebrauch von kollektiven Symbolen macht, diese aber für Zielsetzungen nutzt, die rein individualistisch geprägt sind, d.h. lediglich Rechtsansprüche wecken, ohne kollektive Normen der Verteilungsgerechtigkeit zu entwickeln (Janowitz 1976). Damit wird letztlich aber nur ein - schon von Durkheim und

¹⁰ Raymond Aron (1965) hat in seinem "Überblick über die deutsche Soziologie der Gegenwart" argumentiert, dass die französische Soziologie in der Tradition von Tocqueville und Durkheim primär auf anomische Tendenzen nach der Revolution reagiert und intermediäre Gruppen und Moral stärken will, während die deutsche in der Tradition Webers typischer Weise auf den Obrigkeitsstaat reagiert und nach Emanzipationschancen für das Gemeinschaftsleben sucht. Eine Affinität besteht m.E. aber insofern, als in beiden Sichtweisen der Staat als Planierer und Zersetzer gesellschaftlicher Gruppen erscheint. "C'est lui qui rachète l'individu de la société", heißt es bei Durkheim (1969: 103). Wo es den Franzosen in Reaktion auf das die Assoziationen verbietende Gesetz Le Chapelier der Revolutionszeit um die Bekämpfung von Individualisierung und die Stärkung der Korporationen als intermediären Instanzen zwischen Eliten und Bürgern geht, da sorgen sich die Deut-

Tocqueville beklagter - Individualisierungs- und Anspruchssteigerungsprozess gefördert, während Maß und Ziel setzende Gruppennormen erodieren. Janowitz betont, dass das bei Eliten und Bürgern des Wohlfahrtsstaates vorherrschende egoistische Interessenkalkül nicht ausreicht, um ein wirksames System sozialer Kontrolle und Selbstregulierung zu errichten (Janowitz 1976: 141). Gefordert wird deshalb eine Stärkung der im Modernisierungsprozess geschwächten intermediären Gruppen, die sowohl den Staat von sozialen Ansprüchen entlasten, wie das Individuum vor dem staatlichen Zugriff schützen können.

Ist das die eher für Konservative attraktive Variante der in der französischen Soziologie wurzelnden Modernisierungskritik, so ist eine verwandte, in der Tradition der deutschen Soziologie stehende Kritik an der "Kolonialisierung der Lebenswelt" primär unter den bunten sozialen Bewegungen der neuen Linken wirksam geworden. Hier wird argumentiert, dass die sozialstaatlichen Sicherungen zwar dem Ziel der sozialen Integration dienen sollen, tatsächlich aber die *Desintegration* von Lebenszusammenhängen fördern, "die durch eine rechtsförmige Sozialintervention vom handlungskoordinierten Verständigungsmechanismus abgelöst und auf Medien wie Macht und Geld umgestellt werden" (Habermas 1981: 534). Der aktive Staat greift nämlich nicht nur in den Wirtschaftskreislauf des Marktes ein, sondern auch in den Lebenskreislauf der Bürger und verformt damit gemeinschaftliche Bereiche der Lebenswelt, die durch Kommerzialisierung und Bürokratisierung gleichermaßen bedroht werden. Sollen kommunikativ strukturierte Handlungsbereiche - wie etwa Familie, Schule, Universität -, "die funktional notwendig auf eine soziale Integration über Werte, Normen und Verständigungsprozesse angewiesen sind", nicht "über das Steuerungsmedium Recht auf ein Prinzip der Vergesellschaftung umgestellt werden, das für sie dysfunktional ist" (Habermas 1981: 547), so muss das bisher nur auf die Zähmung der kapitalistischen Ökonomie bedachte Sozialstaatsprojekt "reflexiv" werden und sich "auf die Bändigung des Staates selbst" richten; erst dann könne das kommunikative Handeln in sozialen Gemeinschaften aus "institutionell gefrorenen Kontexten" befreit werden (Habermas 1985: 157, 189).¹¹

schen um die Autonomie der sozialen Gemeinschaften gegenüber zweckrationalen Zugriffen gesellschaftlicher und staatlicher Bürokratien.

¹¹ Wer jemals Prüfungsausschussvorsitzender in einer deutschen Universität war, wird Habermas' Thesen sehr einleuchtend und erhellend finden. Es fragt sich allerdings doch, ob die Kritik an den staatlichen Interventionsformen nun bedeutet, dass Habermas und seine Anhänger Kinder und Alte lieber in den Privathaushalten der Lebenswelt als in Kindertagesstätten oder Pflegeeinrichtungen sähen oder ob sie letztendlich doch die durch Kindergartengesetze und Pflegeversicherung geschaffenen Versorgungsformen vorzögen - wobei es im letzten Fall eine offene und spannende Frage wäre, ob Gewalt gegen pflegebedürftige Menschen wohl in der Lebenswelt oder unter professionellem Pflegepersonal verbreiteter ist.

Eine weitere Variante sozialwissenschaftlicher Kritik verweist auf die *prekärer werdende Legitimität* des Sozialstaats im Zuge seiner Ausdehnung. In dem Maße, wie die Renten- und Gesundheitssysteme im Zuge demographischen und technologischen Wandels aufwändiger werden und ein ständig wachsendes Ausgabenvolumen in Anspruch nehmen, treten zwei typische Folgen auf. Zum einen wachsen auf höherem Niveau die Opportunitätskosten weiterer Ausgabensteigerungen im staatlichen Budget, zum anderen wächst die Abgabenlast für Unternehmen und Bürger. Das birgt die Gefahr eines steigenden Steuerwiderstands, zumal der Staat die gewachsenen Ausgaben immer weniger allein aus Steuern für die höheren Einkommen finanzieren kann und sich auf der Suche nach Einnahmenquellen gezwungen sieht, verstärkt auch auf die unteren Einkommenschichten zuzugreifen. Im Falle der Rentenversicherung kommt hinzu, dass beim vollem Reife-grad der die ganze Bevölkerung umfassenden Systeme der lange Zeit mögliche Ausweg, aktuelle Ausgaben durch eine Ausdehnung der Versicherungspflicht aufzufangen und so die Gegenwart mit einem Wechsel auf die Zukunft zu finanzieren, nicht mehr greift. Steigende Beitragslasten und stark unterschiedliche Beitrags-Leistungsrelationen für verschiedene Alterskohorten gelten so als Quellen des Steuerwiderstands und als Gefährdung des Rückhalts, den der Sozialstaat in der Bevölkerung erfährt (Wilensky 1976, 1981; Edsall/Edsall 1992; Pierson 1999).

Die Frage ist nun, welche empirischen Befunde uns zur Beurteilung der diversen Argumente für oder gegen den Wohlfahrtsstaat zur Verfügung stehen.

2. Gängige Befunde empirischer Forschung

2.1 Defensiv-Spiel auf ökonomischem Terrain: Kurz zur Diskussion um Abgabenkeile und Arbeitsanreize

In der öffentlichen Diskussion spielt zur Zeit insbesondere die These beschäftigungsfeindlicher Wirkungen des Sozialstaats infolge der Verteuerung des Faktors Arbeit und des zwischen Lohnkosten und Nettolöhnen tretenden Abgabenkeils die dominante Rolle. Die These erfreut sich vor allem unter Ökonomen großer Prominenz, die sie wiederholt auch zum Gegenstand ihrer empirischen Forschung gemacht haben. Ich will als Soziologe deshalb hier nur kurz dazu Stellung nehmen, indem ich einige zentrale Punkte kurz zusammenfasse (vgl. dazu auch Alber 2000b). Zunächst ist festzuhalten, dass *konzeptionell* zu klären wäre, wo und wie genau der Abgabenkeil seine Wirkung entfaltet: beim Arbeit nachfragenden Unternehmer, für den sich relativ unproduktive Tätigkeiten angesichts der hohen Kosten nicht rechnen, beim als Angebotsträger fungierenden Ar-

beit"nehmer", für den die schrumpfenden Nettolöhne zu unattraktiv sind, um als Arbeitsanreiz zu wirken, oder beim Verbraucher, der angesichts hoher Preise auf die Haushaltsproduktion oder in die Schattenwirtschaft ausweicht. Während die öffentliche Diskussion häufig auf den durch den Sozialstaat angeblich ermunterten Müßiggang abstellt, verweisen die Befunde empirischer Studien eher auf nachfrageseitige Wirkungen.

Relativ große Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dass die wachsende Abgabenlast sich auf der *Nachfrageseite* in dem Maße als schädlich erweist, wie wenig produktive Beschäftigung im Niedriglohnbereich für die Unternehmen unprofitabel wird. Ein großes international vergleichendes Forschungsprojekt des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung hat z.B. ergeben, dass von Beschäftigungsproblemen insbesondere kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten wie der deutsche betroffen sind, die hohe Sozialbeiträge mit hoher Einkommenbesteuerung und geringer Lohndifferenzierung verknüpfen (Scharpf 2000). Die durch die Abgabenlast geschaffenen Beschäftigungsprobleme manifestieren sich den Befunden zufolge allerdings nicht primär im dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Industriesektor, in dem die Belastung noch weitgehend durch Produktivitätssteigerung aufgefangen werden kann, sondern im Bereich der weniger produktiven Dienstleistungen, die lokal erbracht und verbraucht werden.¹² Der Befund einer Negativbeziehung zwischen Abgabenlast und Dienstleistungsbeschäftigung ist inzwischen in einer Reihe von weiteren Querschnittstudien bestätigt worden (Iversen/Wren 1998; Jochem/Siegel 2000; Alber 2000b).

Sehr viel unklarer sind die empirischen Ergebnisse zu den Anreizwirkungen hoher Sozialleistungen und Abgabenlasten auf der *Angebotsseite*. Ökonomen, die den Stand der Forschung über Anreiz-effekte sozialer Programme zusammenfassen, stimmen darin überein, dass die empirischen Befunde hier zu widersprüchlich sind, um ein klares Bild zu ergeben (vgl. dazu früh Okun 1975:96; ausführlicher Atkinson/Mogensen 1993; Atkinson 1999). Die inkonsistenten Ergebnisse sind insofern wenig überraschend, als auch theoretisch Uneinigkeit darüber herrscht, ob bei einer Senkung des Lohnniveaus primär Einkommens- oder Substitutionseffekte zu erwarten sind. Sinkende Nettolöhne erhöhen ja einerseits den Druck, den Einkommensverlust durch Mehrarbeit zu kompensieren, machen es andererseits aber attraktiver, Arbeit durch Freizeit zu ersetzen, weil der relative Wert der Muße zunimmt.

¹² Scharpf zeigt überdies, dass eine Belastungsverlagerung auf Verbrauchssteuern kein Ausweg wäre, weil die Nachfrage nach Dienstleistungen hoch preiselastisch ist. So findet er eine hohe bivariate Korrelation zwischen einem aus der Summe von Sozialbeiträgen und Verbrauchssteuern gebildeten Belastungsindikator und dem Beschäftigungsniveau im ISIC-6-Dienstleistungsbereich ($R^2 = 0.53$; siehe Scharpf 2000).

Aus soziologischer Sicht ist vor allem zu bedenken, dass Anreize nicht unmittelbar verhaltenssteuernd wirken, sondern nur im Zusammenspiel mit einer Vielzahl von anderen Einflüssen, zu denen auch soziale Normen zählen, verhaltenswirksam werden (Marmor/Mashaw/Harvey 1990). So erklärt sich, dass die empirische Sozialforschung, insbesondere im Bereich der dynamischen Armutsforschung, immer wieder mit Befunden aufwartet, die mit der Idee einer starken Anreizwirkung sozialstaatlicher Programme schwerlich vereinbar sind. Dazu zählen u.a. die folgenden Ergebnisse:

- Auf die angeblich so verlockende Inanspruchnahme sozialer Leistungen wird häufig freiwillig verzichtet. Während Leistungsmissbrauch empirisch nur selten - in der Regel weniger als 5 Prozent der Fälle - nachzuweisen ist (Fehringer 1998), zeigt die Armutsforschung immer wieder, dass auf jeden Sozialhilfeempfänger mindestens eine weitere Person kommt, die Anspruch auf Leistungen hätte, den aber nicht geltend macht (Neumann 1999).
- Dauerhafter Bezug von Sozialhilfe ist eher selten; mehr als die Hälfte aller Fälle des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt endet noch vor Ablauf eines Jahres, und weniger als
- ein Drittel derjenigen, die Sozialhilfe wegen Arbeitslosigkeit in Anspruch nehmen, bezieht die Hilfe länger als drei Jahre (Leisering/Leibfried 1999). In international vergleichender Perspektive ist die dauerhafte Inanspruchnahme von Sozialleistungen gerade in Deutschland selten (Goodin/Headey/Muffels/Dirven 1999; Duncan/Voges 1993).
- Die große Mehrheit der Sozialhilfeempfänger ist aktiv um Arbeitsaufnahme bemüht, und etwa einem Drittel gelingt es, die Sozialhilfe über den Arbeitsmarkt zu verlassen. Dabei hängt der erfolgreiche Übergang vor allem von den Qualifikationen ab, welche die Leistungsempfänger auf dem Arbeitsmarkt anbieten können (Gangl 1998; vgl. auch Andreß/Strengmann-Kuhn 1997).
- Der geringere Lohnabstand im Fall von kinderreichen Haushalten wirkt sich nicht negativ auf das Arbeitsaufnahmeverhalten aus (Gangl 1998: 226; vgl auch Duncan/Voges 1993).
- Weit davon entfernt, sich entsprechend utilitaristischer Kosten-Nutzen-Kalküle über arbeitsfreies Einkommen zu freuen, berichten Arbeitslose weit überdurchschnittlich Niedergeschlagenheit sowie Unglücks- und Anomiegefühle (Winkelmann/Winkelmann 1998; Statistisches Bundesamt 2000: 423; 426).¹³

Während die Anreizdebatte vorwiegend Ökonomen sowie Politologen überlassen blieb, sind so-

¹³ Stein Ringen (1987: 110) verweist überdies auf eine Studie von Juster und Stafford (1984), wonach Arbeit für die meisten Menschen, unabhängig vom Arbeitseinkommen, einen hohen intrinsischen Wert hat.

ziologische Studien über die Lebensweise von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern leider noch recht selten geblieben, so dass die klassische Studie über "Die Arbeitslosen von Marienthal" (Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975, zuerst 1933) m.W. bislang kaum Nachfolger gefunden hat (vgl. für Holland aber Engbersen/Schuyt/Timmer/van Waarden 1993). Auch über das individuelle Wohlfahrtsniveau in verschiedenen Sozialstaaten haben wir bislang noch wenig komparatives Wissen, denn die Sozialberichterstattung hat sich bislang eher auf die nationale Längsschnittbetrachtung als auf internationale Vergleiche konzentriert (vgl. nun aber die komparativen Ansätze im Wissenschaftszentrum Berlin - Zapf u.a. 1999; Schäfers 1999). Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich bisher vor allem mit der Frage beschäftigt, inwiefern Sozialstaaten dem Ziel gerecht werden, Armut und Ungleichheit zu reduzieren.

2.2 Offensiv-Spiel auf soziologischem Terrain: Standardbefunde zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit

Ein häufiger Vorwurf gegenüber dem Wohlfahrtsstaat lautet, er habe es trotz ständigen Wachstums nicht geschafft, Armut zu beseitigen und die soziale Ungleichheit zu reduzieren. Vor allem in den USA sind entsprechende Kritiken immer wieder laut geworden (Janowitz 1976: 79; für eine fundierte Auseinandersetzung mit der amerikanischen Kritik vgl. Marmor/Mashaw/Headey 1990). In der Tat zeigen nationale Längsschnittstudien immer wieder konstante bis sogar wachsende Armutsquoten und allenfalls marginale Reduzierungen der sozialen Ungleichheit (vgl. dazu für Großbritannien auch Goodin/Le Grand 1987). In Deutschland hat die relative Einkommensarmut nach 1973 sogar deutlich zugenommen, während sich die Einkommensungleichheit spürbar verschärfte (Hauser 1999: 5, 7; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1999: 326). Daraus zu schließen, dass der Wohlfahrtsstaat seine Sicherungsziele verfehlt, wäre aber voreilig. Es ist ja durchaus möglich, dass zur Kompensierung wachsender Polarisierungstendenzen in der Gesellschaft steigende staatliche Kompensationsanstrengungen erforderlich sind, die zwar nur partiell gelingen mögen, damit aber keineswegs als unwirksam gelten können.

Die international vergleichende Sozialstaatsforschung belegt in der Tat immer wieder, dass Armut und Ungleichheit umso seltener sind, je ausgedehnter der Sozialstaat ist. Die durch die große, verdienstvolle Datensammlung der Luxembourg Income Study (LIS) ermöglichten Vergleiche zeigen z.B. für die *Einkommensarmut* einen deutlich negativen Zusammenhang zwischen Sozialausgabenquote und Einkommensarmut ($r = -0,74$, siehe Grafik 1). Während die Armutsquoten

europäischer Länder in der Regel unter 10 Prozent liegen, erreichen sie in den überseeischen Ländern mit weniger entwickelter Sozialstaatlichkeit ein deutlich höheres Niveau, das in den USA fast an 20 Prozent heranreicht und damit doppelt so hoch ist wie in den meisten europäischen Ländern. Der Zusammenhang zwischen Sozialausgaben und Armutsreduzierung hat sich auch in multivariaten Analysen als robust und statistisch signifikant erwiesen (Kenworthy 1999). Im Vergleich zweier Dekaden zeigt sich überdies, dass die Armutsquote sinkt, wenn die Sozialausgabenquote gesteigert wird ($r = -0,66$, siehe Grafik 2). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Operationalisierung von Armut als relative Einkommensarmut zu einem gegebenen Zeitpunkt die Verbreitung von sozialer Bedürftigkeit überzeichnet. Da viele Menschen nur kurzfristig unter die relative Armutsgrenze - meist festgesetzt bei 50 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens - absinken, ist der Anteil in stabiler Armut lebender Haushalte sehr viel geringer, und dem Großteil der Armen helfen sozialstaatliche Leistungen binnen eines Jahres in Europa, nicht aber in den USA, wieder über die Armutsgrenze (Goodin/Headey/Muffeld/Dirven 1999: 282; detaillierter für Deutschland: Statistisches Bundesamt 1997: 521). Multiple Benachteiligung in mehreren Dimensionen gleichzeitig ist überdies in Europa recht selten geworden.¹⁴

Ganz ähnlich sind die Befunde auch im Bereich der *Einkommensungleichheit*. Je höher die Sozialausgabenquote ist, desto niedriger ist die Ungleichheit der Einkommensverteilung im internationalen Vergleich ($r = -0,79$, siehe Grafik 3).¹⁵ Während die europäischen Sozialstaaten sich in der Regel durch relative Gleichheit auszeichnen, fallen die angelsächsischen Länder durch überdurchschnittliche Ungleichheit auf. In den USA bezieht das oberste Prozent der Einkommensverteilung ebenso viele Einkünfte wie die untersten 38 % (Shapiro/Greenstein 1999: 7). Das unterste Einkommensquintil bezieht in Deutschland 9,1 %, in den USA aber nur 4,2 % aller Einkünfte, beim obersten Quintil sind die entsprechenden Zahlen 37,8 % und 50,4 % (Hauser 1999:7; Shapiro/Greenstein 1999: 6). Im breiteren internationalen Vergleich zeigt sich, dass hohe Sozialausgaben zu einer deutlichen Reduzierung der aus der Primärverteilung resultierenden Ungleichheit führen. Je höher die Sozialausgabenquote ist, umso höher ist auch der Umverteilungsgrad im Sinne der Relation zwischen der Einkommensverteilung vor Steuern und Sozialausgaben und der Verteilung der verfügbaren Einkommen ($r = 0,83$, siehe Grafik 4).

¹⁴ Goodin u.a. (1999: 195) berechnen hier einen Index sozialer Exklusion, indem sie ermitteln, wie viele Haushalte gleichzeitig beim Einkommen, bei der gearbeiteten Jahresstundenzahl und beim Grad formaler Bildung im niedrigsten Quintil zu finden sind. Im Vergleich von Deutschland, den USA und den Niederlanden ergibt sich dabei für Deutschland der niedrigste Anteil von Menschen in multipler Randständigkeit (2,7 %).

¹⁵ Allerdings zeigt sich hier kein statistischer Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Sozialleistungsquote und der Reduzierung der Ungleichheit im Lauf einer Dekade ($r = 0,02$).

Detailliertere Analysen haben ergeben, dass gerade auch gesetzliche Rentenversicherungen des deutschen Typs einen beachtlichen Beitrag zur Egalisierung der Einkommensverteilung unter älteren Menschen leisten. Korpi und Palme (1998) sprechen hier vom "Umverteilungsparadox" der Alterssicherung. Zwar wirken Mindestrenten an sich umverteiler als einkommensbezogene Renten, aber dennoch sind die Alterseinkommen in Ländern mit einkommensbezogenen staatlichen Rentenversicherungen gleicher verteilt. Der Grund dafür - den Trägern der Privatversicherung seit eh und je bestens vertraut - liegt darin, dass die hoch inegalitären privaten und betrieblichen Renten umso stärker verdrängt werden, je attraktiver die gesetzliche Rentenversicherung für höhere Einkommenschichten ist (vgl. dazu auch die neueren Analysen mit gleichem Befund von Behrendt 2000).

Wohlfahrtsstaaten, auch solche des kontinentaleuropäischen Typs, haben bei der Verfolgung ihrer Ziele der Armutsbekämpfung, Einkommenssicherung und Egalisierung der Lebensverhältnisse also trotz mancher Lücken durchaus Erfolge vorzuweisen. Dennoch hat das ihren Kritikern bislang den Wind nicht aus den Segeln nehmen können.

2.3 Warum das soziologische Offensivspiel die Skeptiker allenfalls partiell beeindruckt

Die Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatforschung haben die Kritik am Sozialstaat nicht nur deshalb nicht zum Verstummen gebracht, weil die empirische Sozialforschung von einer breiteren Öffentlichkeit, einschließlich der Journalisten, in aller Regel gar nicht zur Kenntnis genommen wird. Vielmehr zeigen sich auch diejenigen, die die Resultate kennen, davon häufig wenig beeindruckt. Dabei werden in etwa die folgenden Argumente ins Feld geführt.

Die gängigen Methoden der *Armutsmessung* sind nach Meinung der Skeptiker in doppelter Hinsicht irreführend. Zum einen werde mit der Operationalisierung des Armutsbegriffs über die *relative* Einkommenslage unter einer bestimmten Grenze Armut mit Ungleichheit verwechselt, zum anderen sei *Einkommensarmut* nicht mit Armut im Sinne von Existenznot gleichzusetzen (Krämer 1997; Ringen 1987). Der erste Einwand ist zumindest zum Teil berechtigt, denn in die Berechnung des relativen Armutmaßes geht in der Tat immer auch der Grad der Ungleichheit ein. Hätten alle Menschen ein gleiches Einkommen unter dem Existenzminimum, so wäre die relative Armutsquote gleich Null. Ferner bringt es die inzwischen auch auf der Ebene der Euro-

päischen Union fest eingebürgerte Konvention, Armut als relatives Konzept zu messen, mit sich, dass eine allgemeinen Halbierung der Einkommen die Armutsquote ebenso unverändert ließe wie eine allgemeine Verdoppelung. Weil das so konstruierte Armutsmaß im wesentlichen den Grad der Einkommensungleichheit widerspiegelt, kommt die deutsche Sozialforschung auch immer wieder zu dem Ergebnis, dass die - für die alten und neuen Bundesländer getrennt berechnete - Armutsquote in Ostdeutschland niedriger ist als in Westdeutschland (Krause 1992; Hauser 1999; Statistisches Bundesamt 1997). Das bedeutet natürlich nicht, dass Existenznot dort seltener ist, sondern reflektiert lediglich die in den neuen Bundesländern noch immer größere Gleichheit der Einkommensverteilung. Es wäre aus diesem Grunde auch völlig unsinnig, wenn man auf der Ebene der Europäischen Union etwa dazu überginge, die Umverteilung zwischen Ländern und Regionen auf der Basis des Vergleichs regionenspezifischer Armutsquoten zu organisieren.

Richtig ist auch, dass Einkommensarmut deshalb nicht unbedingt mit Existenznot gleichzusetzen ist, weil Haushalten neben Einkommen auch andere Ressourcen zur Verfügung stehen können. Dazu zählen die im international Vergleich unterschiedlich verteilten staatlichen Einrichtungen und Dienste im Bildungs-, Wohnungs- oder Gesundheitswesen, regionenspezifisch unterschiedlich verteilter Haus- oder Wohnungsbesitz sowie ferner auch nicht-monetäre Unterstützungsleistungen aus dem Familien- oder Freundeskreis.

Die Befunde zur erfolgreichen *Einkommensumverteilung* vermögen die Skeptiker ebenfalls aus zwei Gründen nicht zu überzeugen. Zum einen argumentieren sie, dass die Meßmethode des Vergleichs der Umverteilung vor und nach staatlicher Intervention einige Probleme mit sich bringe. Sie vermag ja nur von der gegebenen Realität auszugehen, kann also nichts darüber sagen, wie die primäre Einkommensverteilung aussähe, wenn es die sozialstaatlichen Einrichtungen und Abgaben nicht gäbe. Zum zweiten erfasst die primäre Einkommensverteilung nur die Faktoreinkommen, wozu zwar Vermögenseinkünfte und Pensionszahlungen privater Fonds gehören, nicht aber staatliche Transfers. Deshalb ist der größere Umverteilungsgrad in Ländern mit hohen Sozialausgaben z.T. ein statistisches Artefakt - ein Argument, das m.E. zumindest teilweise berechtigt ist. Zweitens stellt ein hoher Grad staatlicher Umverteilung mit erfolgreicher Egalisierung der Einkommensstruktur nach Auffassung vieler Ökonomen eher einen Misserfolgs- als einen Erfolgsindikator dar. Aus ihrer Sicht ist ja nicht Gleichheit, sondern Effizienz und Wachstum das Ziel, und dessen Erreichung wird durch die allokatonsverzerrenden Effekte der sozialstaatlichen Intervention ihres Erachtens gefährdet. Weit davon entfernt, Wohlfahrt zu signalisieren, bringen größere Umverteilung und Gleichheit in den Augen marktliberaler ökonomischer

Kritiker also eher Effizienzprobleme zum Ausdruck. Sie empfehlen als Mittel allgemeiner Wohlfahrtssteigerung pareto-optimale Effizienzsteigerung, ökonomisches Wachstum und als Mittel erfolgreicher sozialer Integration "*workfare*", also die Integration größtmöglicher Bevölkerungskreise in ein Beschäftigungsverhältnis, das nach ihrer Auffassung nicht nur Einkommen, sondern am wirksamsten auch Selbstachtung und soziale Wertschätzung vermittelt.

2.4 Warum die Argumente der Skeptiker aber nicht überzeugend sind

Die liberale Überzeugung, wirtschaftliches Wachstum sei der Schlüssel zur allgemeinen Wohlfahrtssteigerung und Sickereffekte des Wachstums ("*trickle-down*") garantierten auch den Ärmsten die Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt, wird unter Ökonomen zwar ausnahmslos von den neo-klassischen Modellplatonisten geteilt, gilt aber empirisch forschenden Vertretern der Volkswirtschaftslehre als durchaus fragwürdig. So weisen die um den Nobelpreisträger Amartya Sen gescharten Forscher des WIDER-Instituts (World Institute for Development Economic Research) darauf hin, dass die Überlegenheit einer wachstumsorientierten Entwicklungsstrategie gegenüber der Strategie staatlicher Sicherung keineswegs erwiesen sei, und sie kommen zu dem Schluss: "Economic growth cannot be relied upon to deal either with the promotion or with the protection of living standards" (Ahmad/Drèze/Hills/Sen 1991: 14). Ähnlich betont der Ökonom Partha Dasgupta in seiner großen "Inquiry into Well-Being and Destitution", dass es automatische Sickereffekte des Wachstums nicht gebe, und dass viele Beispiele in der Welt zeigten, dass die unteren Schichten auch dann verelenden können, wenn die Wirtschaft wächst und das durchschnittliche Einkommensniveau steigt (Dasgupta 1993: 20).¹⁶

Die hauptsächlich für die Dritte Welt gemachten Beobachtungen bestätigen sich auch für OECD-Länder. Der Finne Olli Kangas (2000) hat den interessanten Versuch gemacht, das Rawls'sche Differenzprinzip - wonach sich die Qualität von Verteilungen daran misst, wie hoch das Wohlfahrtsniveau der am schlechtest Gestellten ist - für den internationalen Vergleich einiger OECD-Länder zu nutzen, indem er fragte, welches Land man wohl als Wohnort wählen würde, wenn man über seine Position in der Einkommensverteilung und im Lebenszyklus vorher nichts wüss-

¹⁶ Dasgupta und die Sen-Gruppe machen unabhängig voneinander auf das Beispiel des indischen Bundesstaates *Kerala* aufmerksam, wo das Durchschnittseinkommen zwar unter dem indischen Mittelwert liegt, zentrale Wohlfahrtsindikatoren zu Ernährungs-, Bildungs- und Gesundheitsniveau gleichwohl aber deutlich über dem nationalen Durchschnitt sind. Die Autoren führen das auf die öffentlichen Einrichtungen im Bildungs- und Gesundheitswesen zurück.

te. Dabei ging Kangas auch der Frage nach, welcher Zusammenhang zwischen relativen Armutsquoten und dem absoluten Einkommensniveau armer Haushalte besteht. Das Ergebnis war, dass sich Länder mit niedrigeren Armutsquoten tendenziell durch ein höheres Einkommensniveau der Armen auszeichnen.¹⁷ Wer unter dem Schleier der Ignoranz über die zu erwartende eigene Position zu wählen hätte, würde sicherlich ein Land wählen, in dem das Armutsrisiko niedrig ist, das Einkommen im Falle von Armut aber dennoch recht auskömmlich. Dieses Kriterium erfüllen die europäischen Wohlfahrtsstaaten und hier insbesondere die skandinavischen Länder eher als andere (Kangas 2000). Das Ergebnis entsprach natürlich dem üblichen Resultat skandinavischer Sozialforschung, dass es sich in Skandinavien am besten lebt, aber es war überdies für verschiedene Phasen des Lebenszyklus stabil, galt also für Familien mit Kindern, für Erwerbstätige und für Rentner in jeweils ähnlicher Form. Darüber hinaus zeigte sich, dass auch die Einkommensgleichheit und die Aufstiegschancen aus dem Niedriglohnbereich in Skandinavien höher sind.

Im internationalen Vergleich ergeben sich auch wenig Hinweise darauf, dass die *Beschäftigungsstrategie* der sozialstaatlichen Sicherungsstrategie überlegen ist, wenn es darum geht, Armut zu vermeiden oder Ungleichheit in erträglichen Grenzen zu halten. Anders als das Sozialausgabenniveau hat das Beschäftigungsniveau keine armutsreduzierende Wirkung, das heisst im internationalen Vergleich sind die Armutsquoten nicht wesentlich geringer, wenn mehr Menschen arbeiten gehen ($r = 0,24$, siehe Grafik 5). Der Dekadenvergleich zwischen den achtziger und den neunziger Jahren zeigt sogar, dass Beschäftigungszuwächse mit wachsenden

Armutsquoten einhergingen ($r = 0,63$ - siehe Grafik 6). Das spricht dafür, dass Beschäftigungsgewinne meist nur Arbeit im Niedriglohnsektor bedeuteten. Kein Zusammenhang zeigt sich dagegen zwischen dem Beschäftigungsniveau und dem Grad der Einkommensgleichheit. Demnach vermag weder die Vollbeschäftigung Einkommensungleichheiten einzuebnen, noch produziert größere Einkommensungleichheit generell mehr Beschäftigung ($r = 0,00$ - siehe Grafik 7).

Europäische Sozialstaaten zeichnen sich bei höherem sozialen Sicherungsniveau im Vergleich zu den USA auch durch ein höheres Maß der *Aufwärtsmobilität* für minderqualifizierte Erwerbstätige aus. Während in Dänemark und Schweden, einer OECD-Studie zufolge, nur etwa 10 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor auch fünf Jahre später noch dort sind, bleiben in den

¹⁷ Die Vorzeichen der von Kangas berechneten Beziehung zwischen Armutsquote und Einkommensniveau bei Armut sind negativ. Das gilt sowohl, wenn man das mittlere Einkommensniveau relativ armer Familien in US-Dollar zu Wechselkursen berechnet ($r = -0,69$), als auch für die Berechnung nach Kaufkraftparitäten ($r = -0,14$). Die Abschwächung der Negativbeziehung im zweiten Fall erklärt sich nach Kangas dadurch, dass

USA und in Großbritannien gut ein Drittel in schlecht bezahlten Positionen verhaftet (siehe Grafik 8). Zum gleichen Ergebnis geringerer Mobilität in den USA kam für eine zehnjährige Beobachtungsperiode auch der Dreiländervergleich von Goodin/Headey/Muffels und Dirven (1999: 298), der gleichzeitig zeigt, dass Amerikaner im Verlauf einer Dekade mit sehr viel größeren Schwankungen ihres verfügbaren Einkommens leben müssen als Europäer (S. 203).

Nun wird oft darauf hingewiesen, dass die USA in jüngster Zeit erhebliche Erfolge gerade auch bei der Beschäftigung und den Einkommenszuwächsen wenig qualifizierter Arbeitskräfte zu verzeichnen haben (Werner 1997; Horn 1998; Leutenecker 1999; siehe aber auch Schmitt/Mishel/Bernstein 1998). Das ist sicher richtig. Die Fortschritte verdanken sich aber nicht nur der Prosperität und auch nicht nur der Ablösung von "*welfare*" durch "*workfare*", sondern wurzeln, wie das langjährige Mitglied des Council of Economic Advisers, Rebecca Blank (2000), kürzlich gezeigt hat, in einer komplexeren politischen Doppelstrategie. Zum *Stoßfaktor* der Wohlfahrtsreform, die das alte Leistungsprogramm für bedürftige Familien abschaffte und die mit sehr viel strikteren Arbeitsauflagen verbundenen Leistungen des neuen Programms auf maximal fünf Jahre beschränkte, kam nämlich auch ein *Ziehfaktor* in Gestalt einer 17-prozentigen Realerhöhung des Mindestlohns zwischen 1989 und 1998, so dass Arbeit - zumal in Verbindung mit den Steuervergünstigungen des "Earned Income Credit" für den Niedriglohnbereich - wieder sehr viel attraktiver wurde. Dass die Mindestloohnerhöhung Teil der Erfolgsstrategie war, wird in europäischen Kommentaren oft übersehen.

Völlig ungeklärt ist noch, welche Auswirkungen die von Blank dokumentierte Beschäftigungszunahme für die sozialen Beziehungen hat. Das alte Familienunterstützungsprogramm AFDC (Aid for Families with Dependent Children) zielte ja gerade auf allein erziehende Mütter ab, deren Erwerbsbeteiligung nach der Abschaffung des Programms im Kontext des amerikanischen Wirtschaftsbooms rasch zunahm. Kaum untersucht ist Rebecca Blank zufolge aber, welche Auswirkungen die Erwerbstätigkeit der Mütter auf das Familienleben und die Kinder hat. Sollen auch die integriert werden, so erfordert die neue Aktivierungsstrategie flankierend auch den Auf- oder Ausbau sozialer Betreuungsdienste für die Kinder und für bislang im Familienverband versorgte ältere Menschen.

Kaufkraftparitäten zwar der Reduzierung europäischer Einkünfte durch Steuern und Sozialabgaben, nicht aber deren Entlastung durch öffentliche Güter und Dienste Rechnung tragen.

2.5 Welche relevanten Fragen bislang unterthematziert blieben

Es ist ein Kennzeichen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatforschung, dass sie Fragen wie die nach den familiären Folgen der Erwerbsintegration alleinstehender Mütter noch kaum thematisiert hat. Wie Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger ihren Tag gestalten, ob sie im Vergleich zu im Niedriglohnbereich Erwerbstätigen mehr oder weniger Sozialkontakte haben, ist bislang ebenso wenig untersucht wie die Frage, welche Folgen die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa und Skandinavien für die politische Orientierung der Jugendlichen und ihr Vertrauen in die Demokratie hat. Im Vordergrund der vergleichenden Wohlfahrtsstaatforschung stand selbst bei Soziologen bislang die letztlich ökonomische und vielleicht doch ein wenig inhaltsleere Frage nach der Einkommensarmut und -ungleichheit.

Diese ökonomisch geprägte Perspektive ist aber stark verengt. Wenn es z.B. darum geht, eine soziologisch informierte Stellungnahme zu den sozialpolitischen Debatten um Bürgergeld oder Lohnsubventionierung als Alternativen zu überkommenen Formen der Sozialversicherung abzugeben, dann sollten wir uns nicht primär in der Rolle des verhinderten Ökonomen sehen und nach Arbeitsanreizen und Effizienzgefährdungen fragen, sondern auch zentraler im soziologischen Denken angesiedelte Fragen stellen, also:

- Welche Legitimationsprobleme ergäben sich?
- Wie unersetzlich ist Arbeit als Mittel sozialer Integration?
- Wie zentral ist Arbeit als Medium sozialer Kontrolle?

Zur Legitimationsproblematik sei hier nur ein Hinweis gegeben: Ein Ergebnis der wohlfahrtsstaatlichen Umfragenforschung ist, dass soziale Leistungen, denen eine sichtbare Gegenleistung gegenübersteht, mehr Rückhalt in der Bevölkerung genießen als Transferzahlungen ohne jegliche Gegenleistung. So entzündet sich der Steuerwiderstand weniger an beitrags- als an steuerfinanzierten Leistungen, und Rentenzahlungen am Ende eines langen Arbeitslebens genießen anscheinend mehr Rückhalt in der Bevölkerung als Leistungen der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung (vgl. zusammenfassend Ullrich 2000 sowie Mau 1998, Wilensky 1976). Von daher stellt sich die Frage, ob bedingungslos gewährte Leistungen im gleichen Maße bestandssicher wären wie Leistungen, denen eine sichtbare Gegenleistung gegenübersteht bzw. bei denen die Fiktion einer Gegenleistung zumindest plausibel konstruierbar ist.

Für Modelle der Lohnsubventionierung statt eines allgemeinen Bürgergeldes ließen sich also nicht nur ökonomische Anreizgedanken ins Felde führen.¹⁸ Es könnte sein, dass sie überdies der Einsicht, dass sozialstaatliche Umverteilung der Legitimierung bedarf, besser gerecht werden als eine bedingungs- und gegenleistungslose Grundsicherung. Außerdem trägt die Lohnsubventionierung dem Gedanken Rechnung, dass Arbeit nicht nur eine Einkommensquelle darstellt, sondern auch als soziale Integrationsinstanz sowie als Quelle von Wertschätzung und Selbstachtung zu sehen ist. Eine Mindestsicherung über Lohnsubventionierung impliziert allerdings auch, dass soziale Leistungen als gegenüber dem Arbeitsmarkt *nachrangig* anerkannt werden. Ganz im Gegensatz zu T.H. Marshalls Vorstellungen sozialer Staatsbürgerrechte wäre die Transferzahlung dann nicht mehr die "Anerkennung eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf ein vom Marktwert der Individuen unabhängiges Einkommen" für alle Bürger, das den Staatsbürgerstatus als ein eigenständiges Verteilungsprinzip von der Position in der Marktsphäre abkoppelt,¹⁹ sondern die institutionalisierte Anerkennung des Primats der Marktbeziehungen. Ralf Dahrendorf (1988: 33) gibt deshalb zu bedenken, dass "workfare"-Programme private Verträge zur Grundlage eines Sozialvertrags und damit die Unternehmer praktisch zum Torwächter der Staatsbürgerrechte machen würden. Bei deutschen Diskussionen über das amerikanische Modell der Lohnsubventionierung ("*Earned Income Tax Credit*", abgekürzt *EITC*) wird ein wichtiges Konstruktionselement im übrigen oft übersehen. Der Anspruch gründet sich, da von der Steuerschuld abhängig, auf die Haushaltssituation, nicht auf das Individualeinkommen, so dass der Arbeitgeber nicht wissen kann, in welchem Ausmaß der von ihm gezahlte Lohn subventioniert wird; erst dadurch wird, in Kombination mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, verhindert, dass die Ausgleichszahlung zu einem reinen Mitnahmeeffekt für die Unternehmer wird.²⁰

Dass Arbeit nicht nur als Einkommensquelle fungiert, sondern weitere soziale Funktionen erfüllt, ist sicher richtig. Die empirische Frage aber ist, ob Arbeit ein besserer Integrationsmechanismus

¹⁸ Nach Okun (1975: 91, 109) haben sozialstaatliche Umverteilungsversuche immer den Charakter eines löchrigen Eimers ("*leaky bucket*") mit Effizienzverlusten. Zum einen kommt von den der kleinen Gruppe der Wohlhabenden per Besteuerung abgenommenen Summen wegen der größeren Zahl armer Bürger unten nur ein wesentlich geringerer Pro-Kopf-Betrag an, als oben weggenommen wurde; zum anderen entstehen Verwaltungskosten. Darüber hinaus stellt sich bei Mindestsicherungsprogrammen aber stets die Frage, warum jemand, dem ein bestimmter Mindestbetrag garantiert wird, sich mit einer *Aufstockung* des eigenen Einkommens begnügen sollte, statt gänzlich auf Eigeneinkommen zu verzichten, und überdies könnten sich auch diejenigen, deren Arbeitseinkommen nur unwesentlich über der garantierten Grenze liegt, veranlasst sehen, auf Arbeit zu verzichten, um mit dem garantierten Mindesteinkommen vorlieb zu nehmen. Okun selbst gibt allerdings auch die Definition eines Ökonomen als "person who knows the price of everything and the value of nothing" (Okun 1975: 13).

¹⁹ "A universal right to a real income which is not proportionate to the market value of the claimant" Marshall (1964: 46-47).

²⁰ Darauf hat mich Rebecca Blank in zwei Vorträgen am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und im Hanse-Wissenschaftskolleg Delmenhorst und auf Nachfrage im persönlichen Gespräch aufmerksam gemacht.

ist als andere, bzw. ob man *nur* über Arbeit wirksam in die öffentliche Sphäre vermittelt wird. Forschungsarbeiten, die dieser Frage nachgehen, sind m.W. noch höchst selten. Wir können ad-hoc aber einige empirische Befunde, die in anderen Kontexten entstanden sind, für die Erörterung der Frage mobilisieren. Dabei ergeben sich eher ambivalente Einsichten:

- Nehmen wir die *Wahlbeteiligung* als Indikator der sozialen und politischen Integration, so zeigt sich, dass *Arbeitslose* sehr viel seltener wählen als Menschen, die erwerbstätig sind. In den USA gingen bei der Präsidentschaftswahl 1996 z.B. 59 % der Erwerbstätigen, aber nur knapp 42 % der Arbeitslosen zur Wahl.²¹ In Deutschland nahm mit 64 % zwar die große Mehrheit der Arbeitslosen an der letzten Bundestagswahl teil, aber dem steht eine noch deutlich höhere Wahlbeteiligung von 85 % unter Vollzeit-erwerbstätigen gegenüber, so dass sich auch hier eine Tendenz politischer Unterintegration der Arbeitslosen zeigt.²²
- Andererseits zeigt sich, dass die Erwerbstätigkeit nicht der einzige Garant politischer Integration ist, denn sowohl in den USA wie in Deutschland ist die Wahlbeteiligung unter nicht mehr erwerbstätigen Menschen im Rentenalter sogar höher als unter Erwerbstätigen und weit über dem Durchschnitt. So gehen unter den 65-74-jährigen 73 % in Amerika und sogar 90 % in Deutschland zur bundesweiten Wahl.
- Betrachten wir Indikatoren der *sozialen Beteiligung* im Sinne von Kontakten mit Freunden oder ehrenamtlicher Tätigkeit, so zeigen Längsschnittvergleiche zunächst einmal, dass Partizipation und Kontaktaufnahme mit anderen in dem Maße gestiegen sind, wie Menschen mehr *Freizeit* und *Sozialkompetenz* zur Verfügung hatten (Ringens 1987: 128; vgl. für die jüngste Zeit in Deutschland Statistisches Bundesamt 2000: 600).
- Im Querschnittvergleich zeigt sich aber, dass ehrenamtliche Tätigkeit weitgehend auf Erwerbsarbeit aufbaut, denn *Arbeitslose* sind im Vergleich zu Erwerbstätigen und zur Gesamtbevölkerung seltener ehrenamtlich tätig sind (32 % gegenüber 41 % bei Vollzeit-erwerbstätigen und 35 % im Durchschnitt - Wagner/Schwarze/Rinne/Erlinghagen 1998). Ihre Bereitschaft zu sozialem Engagement hat sich allerdings seit 1985 reichlich verdoppelt.
- Inkonsistent sind die Befunde zur freiwilligen Tätigkeit im *Ruhestand*. Auf der einen Seite ist der Anteil derjenigen, die ehrenamtliche Mitarbeit berichten, unter Ruheständlern - der oben erwähnten SOEP-Auswertung des DIW zufolge - mit 23 % am geringsten, andererseits zeigte die Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes, dass Rentner und Pensionäre

²¹ Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei 58 %; diese Zahlen sind wesentlich höher als die registrierte Wahlbeteiligung von 50 %, weil sie sich nur auf befragte amerikanische Staatsbürger beziehen. Zu den Feinheiten der amerikanischen Wahlstatistik siehe Alber (2000a).

²² Die Daten stammen aus dem Wohlfahrtssurvey-Trend '99 und wurden mir freundlicher Weise von Roland

für ehrenamtliche Tätigkeit mit fünfeinhalb Wochenstunden mehr Zeit aufwenden als jede andere Bevölkerungsgruppe (einschließlich der Erwerbstätigen, die knapp vier Stunden und damit ähnlich viel Zeit wie die Arbeitslosen aufbringen - Schwarz 1996: 264; vgl. Alber/Schölkopf 1999: 82).

Historische Studien zur Entwicklung der Solidarbeziehungen unter Arbeitern zeigen wiederholt, dass nicht die Beziehungen am Arbeitsplatz als zentrale Quelle der Brüderlichkeit fungierten, sondern dass vom Konkurrenzverhältnis freie Solidarbeziehungen gerade außerhalb der Fabrik geschmiedet wurden. So haben Seymour Martin Lipset und seine Kollegen in der Studie über Union Democracy (1956) gezeigt, dass die amerikanischen Druckergewerkschaften deshalb weniger oligarchisch und stärker basisdemokratisch verfasst waren als andere Gewerkschaften, weil diverse Aspekte ihrer Arbeit - die Nachtarbeit und das Prinzip, immer einen Ersatzmann stellen zu müssen - zu einem regen Gemeinschaftsleben mit vielen Kontakten aus-serhalb des Arbeitsplatzes führten. Ira Katznelson (1982) konnte, wie schon erwähnt, zeigen, dass die starke ethnische Differenzierung der Wohngebiete dazu führte, dass parteipolitische und gewerkschaftliche Organisation getrennt blieben, so dass am Arbeitsplatz nur betrieblich-wirtschaftliche Aspekte zur Sprache kamen, während die politische Mobilisierung durch politische Parteien in der Wohngegend erfolgte, was zur Folge hatte, dass die Gewerkschaften auf den "business unionism" beschränkt blieben. Für Deutschland hat Josef Mooser (1984) gezeigt, wie wichtig die "halboffene proletarische Familienstruktur" für die Entwicklung eines Gemeinschaftslebens der Arbeiter war. All dies sind Indizien dafür, dass die soziale Integration nicht nur und vielleicht nicht einmal dominant am Arbeitsplatz erfolgte, wo ja neben informeller Gruppenbildung auch individuelle Konkurrenz eine zentrale Rolle spielte.

Für unsere Zwecke ließe sich daraus schließen, dass die Hoffnung einiger Sozialreformer im Lager der neuen sozialen Bewegungen und der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen, die Zahlung eines allgemeinen Bürgergeldes könne verkoppelt werden mit freiwilliger Bürgerarbeit und vermehrter sozialer Kooperation, nicht als völlig aus der Luft gegriffen gelten muss (zum Bürgergeld vgl. Standing 1999; Opielka 1986; zur Bürgerarbeit Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997: 146). Es gilt allerdings zu bedenken, dass sich nach den genannten Studien die sozialen Beziehungen zwar außerhalb der Arbeitswelt intensivierten, dabei aber doch auf dem Arbeitsverhältnis basierten. Auch das soziale Engagement von

Habich vom WZB zur Verfügung gestellt. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei 83 %.

Rentnern sagt nicht unbedingt darüber etwas aus, wie sich die Sozialbeziehungen bei Arbeitslosigkeit mit Bürgergeldbezug gestalten würden, weil die Rentner ja das *Bewusstsein* haben, ein Leben lang gearbeitet zu haben, und vielleicht dadurch erst das Selbstbewusstsein erlangen, das erforderlich sein mag, um sich unter andere Menschen zu mischen.

Eine andere Frage ist überdies, welche Funktionen Arbeit für die *soziale Kontrolle* hat und ob es wirksame funktionale Äquivalente zur Erwerbsarbeit als *Kontrollinstrument* geben kann: Arbeit strukturiert den Tages- und Wochenablauf, garantiert die Beobachtung und Kontrolle durch andere Menschen in der Gegenwart, setzt Ziele und stimuliert Projekte für die Zukunft, verhindert, dass Individuen ihren spontanen Launen, Passionen, Aggressionen oder Depressionen erliegen. Ob das Staatsbürgergeld ohne eine *regelmäßige* soziale Dienstverpflichtung auch in dieser Dimension wirksam als funktionales Äquivalent dienen könnte, muss m.E. als fraglich erscheinen. Von daher mag ein allgemeines Bürgergeld nicht nur mit verminderten Arbeitsanreizen und Einbußen an produktiver Arbeit, sondern auch mit erhöhten Kontrollkosten verbunden sein.

Nun sind das alles recht spekulative Überlegungen. Zum Schluss will ich deshalb noch einmal nach empirischen Informationen über die sozialen Integrations- oder Desintegrationswirkungen der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements Ausschau halten.

3. Unterthematisierte Fragen: Vier Aspekte sozialer Integration

Vier Fragen will ich abschließend kurz behandeln, die alle in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bislang unterthematisiert blieben und sich sämtlich auf die *sozialen* Auswirkungen des Sozialstaats beziehen. Dabei geht es zunächst um den Einfluss des Sozialstaats auf die familiären Beziehungen, dann um die Solidarbeziehungen außerhalb der Familie und die Prägung politischer Einstellungen durch den Sozialstaat, schließlich um die Frage, welchen Preis die Abwesenheit oder Schwäche sozialpolitischer Sicherungen erfordert.

3.1 Wohlfahrtsstaat und Familienbeziehungen

Folgt man Morris Janowitz (1976:133), so bewirkt die sozialstaatliche Akzentuierung *individueller* Rechtsansprüche eine psychologische Trennung der Leistungsempfänger aus Gruppenbezügen und schwächt soziale Bindungen. Aus ökonomischer Sicht mindert die Präsenz staatlicher Rentenprogramme überdies den Wert von Kindern als Quelle sozialer Sicherung im Alter und trägt somit zur Senkung der Geburtenraten bei (Becker 1981; 1996). Von daher wäre zu fragen, wie es um die Geburtenentwicklung und Familienbeziehungen in ausgedehnten Wohlfahrtsstaaten bestellt ist.

Unbestreitbar ist, dass sich die Geburtenraten westlicher Länder seit geraumer Zeit im freien Fall befinden. Ob das allerdings in erster Linie ein allgemeines Phänomen der Modernisierung ist, oder aber auf spezifische Aspekte der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zurückgeht, ist noch wenig geklärt. Francis Castles (1999) hat kürzlich den Versuch gemacht, darüber etwas mehr herauszufinden. Die zentralen Befunde seines internationalen Vergleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die statistische Beziehung zwischen diversen Aspekten der Wohlfahrtsstaatlichkeit und der Geburtenfreudigkeit ist über die Zeit instabil und sieht in den neunziger Jahren deutlich anders aus als in den sechziger Jahren. War früher die Fruchtbarkeitsziffer dort am niedrigsten, wo die weibliche Erwerbstätigkeit hoch war, so sind Frauenerwerbstätigkeit und Fruchtbarkeit jetzt sogar positiv korreliert. Zu den wichtigsten Beeinflussungsfaktoren der Fruchtbarkeit gehören heute die Verfügbarkeit von sozialen Diensten, die es möglich machen, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren, und die Höhe der sozialen Transferzahlungen für Kinder (Castles 1999: 272-73; 277-78). Im zeitgenössischen Kontext erweist sich der Sozialstaat damit nicht als Hemmnis, sondern gerade als Stütze der Geburtenhäufigkeit. Deshalb war der Geburtenrückgang seit 1960 auch in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens am geringsten (Castles 1999: 265, 267; vgl. ähnlich auch Esping-Andersen 1999: 68-70).

Auch für die These, der Wohlfahrtsstaat schwäche die Familiensolidarität, indem er eine individualistische Orientierung stärke, finden sich wenig Belege. Die von Wolfgang Zapf angestoßene Forschung zur Wohlfahrtsproduktion in verschiedenen Gesellschaftssektoren erweist die deutschen Privathaushalte immer wieder als höchst aktive, miteinander kooperierende Gruppen (Glatzer 1984; Glatzer/Berger-Schmitt 1986; Zapf 1981) Die Pflegeleistungen für pflegebedürftige alte Menschen werden nach wie vor ganz überwiegend von Angehörigen in den Privathaushalten erbracht, und zwischen den Generationen besteht regelmäßiger Kontakt mit einem regen

Austausch von Unterstützungsleistungen (vgl. zusammenfassend zum Forschungsstand Alber/Schölkopf 1999: 77-80; 100-101). Zur These der "inneren Nähe" bei äußerer Distanz der Wohnformen hat Wolfgang Lauterbach (2000) in seiner Habilitationsschrift über "Demographische Alterung und die Morphologie von Familien" gerade herausgefunden, dass die äußere Distanz gar nicht so groß ist, wie es bloße Zahlen über die Verbreitung von Individualhaushalten nahe legen, denn rund 80 Prozent aller Eltern haben mindestens ein Kind im Umkreis von weniger als einer Stunde Fahrzeit, und die Hälfte lebt sogar im gleichen Ort wie die Kinder.²³ In den südeuropäischen Ländern scheint die erstaunliche Friedfertigkeit junger Menschen trotz hoher Jugendarbeitslosenquoten von über 30 % vor allem damit zusammenhängen, dass die Arbeitslosen auch als Erwachsene noch im Elternhaus bleiben und dort mitversorgt werden (Guerrero 1995).

Die Familiensoziologie legt nahe, dass gerade das Schrumpfen der Kinderzahlen und die Reduzierung der Kindersterblichkeit eine emotionale Intensivierung der Eltern-Kind-Beziehungen in modernen Gesellschaften ermöglichten. Weil sich die Beziehungen zwischen den Generationen emotional erwärmt haben (vgl. dazu Allerbeck/Hoag 1985), finden sich bislang auch kaum Anzeichen eines aus der ungleichen Beitragsbelastung verschiedener Alterskohorten in der Rentenversicherung resultierenden Generationenkonflikts. Zum einen wird dieser strukturell mögliche Konflikt durch die quer zu ihm laufenden Austauschbeziehungen zwischen Generationen in den Privathaushalten neutralisiert, zum anderen stärkt die im Umlageverfahren der Rentenversicherung institutionalisierte Idee des Generationenvertrags solidarische Beziehungen und verhindert, dass sich eine Rentenmentalität durchsetzt, die primär an individuellen Gewinnspannen und Verzinsungsraten orientiert ist. Versuche, die Spannung zwischen den Generationen zur Grundlage von politischen Parteibildungen zu machen, sind bislang in Europa wenig erfolgreich gewesen. Innerhalb der Parteien zeichnet sich allerdings gegenwärtig eine Tendenz ab, dass die Jugendorganisationen mit radikaleren Rentenreformplänen aufwarten als die Mutterparteien und dass sich jüngere Abgeordnete untereinander auch über Fraktionslinien hinweg verständigen, so wie das bei früheren Rentenreformen in der Bundesrepublik auch schon bei den Frauen der Fall war (Richter 1999; Fischer 1999).

²³ Wo es zwischen Eltern und Kindern Probleme gibt, da handelt es sich wohl weniger um die zwischen alten Menschen und ihren erwachsenen Kindern als um die zwischen Eltern und Klein- bzw. schulpflichtigen Kindern. In einer Panorama-Sendung des Norddeutschen Fernsehens (14.09.2000) bezichtigte der Erziehungswissenschaftler Albert Wunsch manche Eltern, ihre Erziehungsaufgaben völlig an die Schulen zu delegieren und damit de facto eine, wie er sich ausdrückte, "Spätabtreibung" zu betreiben.

Sind die Familienbeziehungen somit rege und weitgehend intakt, so stellt sich doch die Frage, ob die Klimaerwärmung innerhalb der Familien nicht einem "amoralischen Familismus" (Banfield 1965) Vorschub leistet, der in Verbindung mit der vorgeblich durch den Wohlfahrtsstaat bedingten Schwächung des sozialen Engagements zu einer Erosion von Solidarbeziehungen außerhalb der Privathaushalte führt.

3.2 Wohlfahrtsstaat und Solidarbeziehungen außerhalb der Familie

Welche Auswirkungen der Wohlfahrtsstaat auf das Sozialverhalten außerhalb der Privathaushalte hat und welchen Einfluss verschiedene Formen von Sozialleistungen auf die Lebensweisen ihrer Klientelgruppen haben, ist m.W. noch kaum erforscht. Wir wissen zwar ein wenig darüber, wie intensiv die Sozialkontakte sich in verschiedenen Ländern darstellen und wie sie sich dort über die Zeit entwickelt haben, können daraus aber kaum begründete Rückschlüsse auf die Auswirkungen verschiedener sozialstaatlicher Arrangements ziehen.

Betrachtet man soziale Aktivitäten innerhalb einiger Länder im Zeitverlauf, so zeigt sich im allgemeinen ein deutlicher Rückgang des Kirchgangs und der Mitgliedschaft in formalen Organisationen wie Parteien und Gewerkschaften (zu letzterem Visser 1985; 1989). Stagnierende bis steigende Tendenz ergibt sich dagegen für die Betätigung in Vereinen und Kooperationsringen sowie für Formen unkonventioneller politischer Partizipation (vgl. Ringen 1987: 235 mit Daten für Schweden; Kaase/Barnes 1979). Konträr zum Bild zunehmenden sozialen Rückzugs zeichnen nationale Studien für europäische Länder in der Regel das Bild von Gesellschaften, die in konstantem bis sogar steigendem Maße von Bürgerengagement in Selbsthilfegruppen und Unterstützungsnetzwerken gekennzeichnet sind (für Deutschland z.B. Diewald 1991; Heinze/Olk/Hilbert 1988). In Westdeutschland war 1996 ein Drittel der Bevölkerung in ehrenamtlicher Tätigkeit engagiert, was gegenüber 1985 eine Zunahme um fast zehn Prozentpunkte bedeutet (Wagner/Schwarze/Rinne/Erlinghagen 1998; mit gleicher Tendenz, aber etwas abweichenden Daten im Detail, vgl. Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997: 147-49). Die zunehmende Teilnahme erklärt sich zwar in erster Linie durch die wachsende Zahl lediglich sporadisch Engagierter, aber die regelmäßige Teilnahme ist konstant geblieben.²⁴

²⁴ Bei altersspezifischer Betrachtung steht einer Zunahme ehrenamtlichen Engagements bei den Älteren eine Schrumpfung bei den Jüngeren gegenüber. Konzentriert ist ehrenamtliche Tätigkeit nach wie vor im Bürgertum, d.h. unter Erwerbstätigen mit gehobenem Bildungs- und Berufsstatus.

Im internationalen Querschnittvergleich ergeben sich keine Hinweise darauf, dass ausgebaute Sozialstaatlichkeit zu einem Rückgang sozialer Integration oder bürgerlichen Engagements führt. Einer Eurobarometer-Erhebung zufolge sind soziale Isolation und Einsamkeit bei älteren Menschen sogar gerade in südeuropäischen Ländern verbreitet, obwohl die Menschen dort noch häufiger in Mehrgenerationenhaushalten leben, während sich in den nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten stets weniger als zehn Prozent der alten Menschen als vereinsamt berichten (Commission of the European Communities 1993: 11). Auch die für 11 Länder mögliche Korrelation zwischen der Höhe der Sozialausgaben und ehrenamtlicher Betätigung ergibt keinerlei Indiz dafür, dass der Wohlfahrtsstaat das Bürgerengagement verdrängt ($r = 0,23$, mit positivem Vorzeichen entgegen der These - siehe Grafik 9). In Schweden und den Niederlanden als hoch entwickelten Sozialstaaten ist freiwillige Bürgerarbeit genauso häufig wie in den USA oder Großbritannien, und gerade für die USA wird in jüngster Zeit ein dramatischer Rückgang zivilgesellschaftlichen Engagements berichtet (Putnam 2000).

3.3 Wohlfahrtsstaat und politische Integration

Aus zwei Gründen könnte man erwarten, dass dem Wohlfahrtsstaat die politische Integration der Bürger nur noch in schrumpfendem Maße gelingt und dass er zunehmend von einer integrativen Kraft zum politischen Spalter wird. Erstens ist der Sozialaufwand nach zahlreichen Erweiterungen und Leistungssteigerungen so stark gewachsen, dass zur Finanzierung der Leistungen immer stärker auch die Masse der Steuerzahler aus mittleren und unteren Einkommensschichten herangezogen werden muss, so dass deren Sozialstaatsbejahung zurückgehen mag. Zweitens verlangt die wachsende Rentenlast einen immer höheren Beitrag von den erwerbstätigen Bevölkerungsgruppen, so dass von hierher ein sinkender Konsens und wachsender Widerstand erwartet werden könnte. Zwar herrscht noch immer ein Mangel an vergleichenden Studien zur legitimatorischen Kraft des Sozialstaats, aber die vergleichende Umfragenforschung hat dem Thema in den letzten Jahren doch mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

Komparative wie nationale Bevölkerungsumfragen ergeben bislang wenig Hinweise darauf, dass der Sozialstaat an Rückhalt in der Bevölkerung verliert. Die herausragenden Ergebnisse - wie sie für Deutschland im Längsschnitt Edeltraud Roller (2000), im internationalen Vergleich vor allem der Schwede Stefan Svallfors (1997) recherchiert hat - lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. für Deutschland Grafik 10):

- In Deutschland bejaht nach wie vor eine große Bevölkerungsmehrheit von etwa 90 Prozent die Zuständigkeit des Staates für die Aufgabe der Einkommenssicherung (Roller 2000: 108).
- Der durchschnittliche Grad der Bejahung ist im Verlauf der letzten 28 Jahre nur leicht von 93 auf 87 % gesunken.
- Über diverse Bevölkerungsgruppen hinweg herrscht nach wie vor großer Konsens der Sozialstaatsbejahung.
- Die immer noch geringfügigen gruppenspezifischen Differenzen der Einstellung zum Sozialstaat werden nach wie vor am besten durch die Klassenlage erklärt, während sich behauptete neue Konfliktlinien, wie etwa der Generationenkonflikt, in den Daten kaum zeigen.
- Allein beim selbständigen Kleinbürgertum sowie beim Management hat die neoliberale Sozialstaatskritik bisher einen gewissen Anklang gefunden; in beiden Gruppen ist der Anteil der Sozialstaatsbejaher von ehemals weit über 80 auf 71 und 75 % gesunken.
- Im internationalen Vergleich zeigen sich klare Zusammenhänge zwischen der Gestaltung des Sozialstaats und dem Grad der Bejahung staatlicher Umverteilungsmaßnahmen. Am stärksten ist die Unterstützung für staatliche Egalisierungsanstrengungen in den ausgebauten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens, am schwächsten in den angelsächsischen Ländern; kontinentaleuropäische Länder wie Deutschland oder Österreich erreichen hier mittlere Zustimmungsniveaus.
- Bei Fragen zur Legitimität von Ungleichheit oder Umverteilung zeigen sich große landesspezifische Variationen. So halten Amerikaner z.B. für Vorstandsvorsitzende von Großunternehmen das 11-fache Einkommen eines ungelerten Arbeiters für angemessen, während Schweden und Norweger ihnen nur das 2,3-fache zubilligen wollen (in Deutschland: das 4,3-fache).
- Gruppenspezifische Muster sind in allen Ländern, unabhängig vom sozialstaatlichen Regime, ähnlich, wobei sich überall die Klassenposition als besonders einstellungsprägend erweist. Von einer Abwendung unterer Schichten vom Sozialstaat kann daher nicht die Rede sein.

Die vergleichende Forschung zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates steckt trotz der Fortschritte in jüngster Zeit noch immer in den Kinderschuhen. Wie Carsten Ullrich (2000) kürzlich in einem kritischen Literaturüberblick m.E. überzeugend festgestellt hat, besteht ihr Hauptmanko darin, dass sie bislang auf die gezielte Erhebung von Primärdaten verzichtet hat und sich statt dessen bislang mit Re-analysen vorhandener größerer Umfragen - wie etwa dem International Social Survey Program (ISSP) - begnügt. Fast als sicher kann m.E. gelten, dass die Ergebnisse die Zustimmung zum Sozialstaat übertreibend verzerren, weil die Fragen in der Regel nur einseitig nach

der Bejahung der Leistungsseite forschen, statt auch auf die Kosten dieser Leistungen aufmerksam zu machen und vernünftige politische Alternativen zur Wahl zu stellen, die dem Befragten das Pro und Kontra seiner Antwortentscheidung vor Augen führen würden.

Wo Zusammenhänge zwischen der Gestaltung des Wohlfahrtsstaates und der sozialpolitischen Einstellung der Bevölkerung konstatiert werden, ist die Kausalfolge noch kaum geklärt. So wissen wir nicht, ob die Skandinavier egalitärer denken, weil sie egalitärere Sozialstaatsstrukturen haben oder ob die dortigen Programme lediglich ein Reflex der Grundhaltung in einer ethnisch und religiös homogenen Sozialstruktur und einer von freibäuerlichen Traditionen ebenso wie von der Arbeiterbewegung geprägten Bevölkerung sind. Zu wenig erforscht ist bislang auch, welchen Einfluss die Gestaltungsmerkmale einzelner Programme auf die Zustimmungsbereitschaft der Bevölkerung haben. Allerdings zeichnet sich als Tendenz doch ab, dass die Sozialhilfe und die Sicherung der Arbeitslosen die geringste Zustimmung finden, während die Rentenversicherung die "Akzeptanzhierarchie" anführt (vgl. Ullrich 2000: 144; Mau 1998, Shapiro/Young 1989 sowie auch Haller/Höllinger/Raubal 1990; Taylor-Gooby 1983; 1985). Weitgehend ungeklärt blieb bislang auch, ob wir es bei den Meinungsbekundungen lediglich mit der Äußerung von fluiden Interessenorientierungen oder mit politischen Grundüberzeugungen im Sinne von Wertorientierungen zu tun haben, die auch unter widrigen Bedingungen Bestand haben (vgl. auch dazu Ullrich 2000).

Viel zu wenig wissen wir noch darüber, wie sich die prekäre sozialstaatliche Sicherung marginaler Gruppen auf deren politische Orientierung auswirkt. Spekulativ habe ich vor Jahren auf ein Entfremdungs- und Radikalisierungspotential unter denjenigen aufmerksam gemacht, die von der Bildungsexpansion ausgeklammert bleiben bzw. durch sie an den Rand gedrängt werden (Alber 1985). War in der älteren Generation die Hauptschule die Regelschule, so dass etwa drei Viertel den Hauptschulabschluss als höchst erreichtes Bildungspatent vorzuweisen hatten, so verlassen unter den heutigen Schülern nur noch 15 % das Bildungswesen mit diesem Abschluss (Statistisches Bundesamt 2000: 77). Damit kommt der Hauptschulabschluss zunehmend einer Stigmatisierung gleich, und die Minderqualifizierten - häufig übrigens Ausländerkinder - drohen ins gesellschaftliche Abseits zu geraten. Jutta Allmendinger (1999) spricht hier von "Bildungsarmut" als einer neuen Erscheinungsform der Armut. Ob die Randständigen der Bildungsgesellschaft trotz ihrer beschränkten Chancen der demokratischen Ordnung treu bleiben oder zu autoritären Ordnungsvorstellungen neigen, wäre für Politik wie Soziologie eine wichtige Frage.

Hält man sich die lang anhaltende Arbeitslosigkeit und die geradezu alarmierend hohe Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa, aber auch in Skandinavien²⁵, vor Augen, so ist es in meinen Augen höchst bemerkenswert, wie wenig soziale Unruhen Europa in den letzten Jahrzehnten erlebt hat und mit wie wenig staatlicher Repression die europäischen Sozialstaaten bislang ausgekommen sind. Ich will deshalb zum Schluss kurz der Frage nachgehen, ob Länder, die weniger ausgebaute Sozialstaaten aufweisen, das in der Regel mit einem umfangreicheren Repressionsapparat verknüpfen, wie dies die Formel von Franz von Liszt aus dem Jahre 1905 suggeriert, wonach "eine gute Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik" darstelle (Schwind 1997: 94).

3.4 Wohlfahrtsstaat und Repression als alternative Form sozialer Kontrolle: Kosten des Verzichts auf den Wohlfahrtsstaat

Zum Ausmaß erforderlicher sozialer Kontrolle über repressive Maßnahmen können wir hier zwei Indikatoren betrachten, nämlich den Umfang der Gefängnisbevölkerung und die Größe des Überwachungsapparats im Sinne des von Polizei und Sicherheitsdiensten beschäftigten Personals. Natürlich können beide Indikatoren nicht umstandslos als alternative Formen von sozialer Kontrolle interpretiert werden, die zum Einsatz kommen müssen, wenn auf soziale Integration über sozialstaatliche Maßnahmen verzichtet wird. Selbstverständlich spiegeln beide Kennziffern auch, wenn nicht zuvorderst, das Ausmaß abweichenden Verhaltens wider²⁶, das seinerseits mit dem Grad der ethnischen Heterogenität der Bevölkerung variiert. Allerdings zeigt sich durchaus eine Tendenz, dass Eigentumsdelikte umso häufiger sind, je höher die Armut ist und dass die Zahl der Opfer von Verbrechen mit dem Grad der Einkommensungleichheit variiert.²⁷ Hoch aggregierte bivariate Korrelationen können aber sicherlich nur mit besonderer Vorsicht interpretiert werden und sollen hier lediglich auf Tendenzen aufmerksam machen, die eine nähere Prüfung nahe legen.

Staaten, die relativ wenig für soziale Zwecke ausgeben, zeichnen sich in der Regel durch mehr Gefängnispersonal aus ($r = -0,60$ - siehe Grafik 11). Unter den europäischen Sozialstaaten mit

²⁵ Die Arbeitslosenquote unter 25-jähriger lag 1997 in Deutschland bei 11 Prozent, in Frankreich bei 29, in Griechenland, Italien und Spanien deutlich über 30 Prozent, aber auch in Finnland und Schweden erheblich über 20 Prozent (Statistisches Bundesamt 2000: 403).

²⁶ Unter Kriminologen ist die Kausalfolge hier durchaus nicht unumstritten. So sehen Labeling-Theoretiker die Zahl der erfassten und bestraften Delikte in der Tat weniger als eine Funktion des abweichenden Verhaltens (primäre Delinquenz - selbst dieser Begriff ist umstritten), denn als Funktion der Intensität staatlicher Überwachung und Strafverfolgung.

überdurchschnittlichen Sozialausgaben hat allein Dänemark auch einen überdurchschnittlich ausgebauten Überwachungsapparat im Strafvollzug. Besonders auffällig ist, wie umfangreich der Kontrollapparat in den Gefängnissen der USA ist. Die Vereinigten Staaten zeigten in den achtziger und neunziger Jahren eine geradezu explosionsartige Zunahme der Zahl der Gefängnisinsassen. 1970 saßen in den bundes- und einzelstaatlichen Gefängnissen noch lediglich rd. 196.000 Gefangene ein, 1980 waren es 316.000, 1985 480.000. Im Jahr 1990 erhöhte sich die Zahl auf 740.000 Insassen, 1994 wurde die Millionengrenze überschritten, und 1997 waren es 1,2 Millionen.²⁸ Da über 90 Prozent der Gefängnisinsassen Männer im erwerbsfähigen Alter sind, ist klar, dass der amerikanische Abbau der Arbeitslosigkeit nicht nur marktförmig gesteuert war, sondern auch auf die Ausdehnung staatlicher Intervention zurückgeht - wobei dieses Argument sowohl auf der Seite der Insassen wie auf der des Personals gilt (zur Mit-Regulierung des amerikanischen Arbeitsmarktes über die Gefängnisse vgl. Western/Beckett 1999; Schmitt/Mishel/Bernstein 1998).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man den Zusammenhang zwischen Sozialausgabenquote und dem Umfang des Überwachungspersonals betrachtet. Hier ist der statistische Zusammenhang sogar deutlicher ($r = -0,79$, Grafik 12). Wieder fallen die USA durch besonders hohe Kontrollaufwendungen auf, während die europäischen Sozialstaaten mit deutlich weniger Polizei und Sicherungskräften auskommen. Allerdings liegt hier auch Deutschland über dem Mittelwert.

Insgesamt bestätigt sich, dass die europäischen Länder ein hohes Niveau sozialer Sicherung mit einem geringen Grad staatlicher Überwachung und Kontrolle verknüpfen.

4. Fazit: Der Wohlfahrtsstaat als recht erfolgreiches, aber beschränkt attraktives Ordnungsmodell

Insgesamt betrachtet, hat sich der Wohlfahrtsstaat in den Analysen hier m.E. als ein recht erfolgreiches Modell sozialer Ordnung erwiesen. Während die Marktwirtschaft die Bürger westlicher Gesellschaften als Konsumenten mit Massenkaufkraft ausstattete und ihnen auf diesem Wege zu einer beträchtlichen Wohlstandssteigerung verhalf, gab ihnen der Wohlfahrtsstaat, z.T. unabhängig von der Marktlage, einen Rechtsanspruch auf die staatliche Überbrückung von Zeiten der

²⁷ Bivariate Analysen ergaben hier jeweils Positiv-Korrelationen im Bereich von 0,40 bis 0,60.

²⁸ Hinzu zu rechnen sind noch die Insassen der kommunalen Gefängnisse (*jails*), deren Zahl sich 1985 auf 158.000, 1997 auf 567.000 belief (alle Zahlen aus Statistical Abstract of the United States, Ausgaben 1996: 219 und 1999: 231). Insassen von besonderen Jugendstrafanstalten sind bei diesen Angaben nicht mitgezählt.

Einkommenslosigkeit und auf eine staatliche Mindestsicherung. Beide Verteilungsarenen folgen aber unterschiedlichen Prinzipien und bleiben - wie es Okuns Formel vom "Big Tradeoff" (1975) zum Ausdruck bringt - stets in Spannung zueinander. Deshalb wird auch der Wohlfahrtsstaat als eine Kompromisslösung, welche die Marktsphäre akzeptiert, ihre Verteilungswirkungen aber zu modifizieren versucht, stets umstritten bleiben. Die zentralen Ziele der Armutsbekämpfung und der Reduzierung von Einkommensungleichheit durch die Verstetigung von Einkommen im Lebenszyklus haben die europäischen Sozialstaaten nach den Befunden hier aber auf recht überzeugende Weise erreicht - zwar nicht vollständig, aber wesentlich weitgehender als überseeische Länder mit geringerem Sozialstaatsaufwand.

Der Frage nach unerwünschten Nebenwirkungen ist hier insbesondere unter dem bisher in der Forschung vernachlässigten Aspekt der sozialen Integrationsleistungen des Sozialstaats nachgegangen worden. Überzeugende Hinweise darauf, dass der Sozialstaat, entgegen seinen erklärten Zielen, soziale Desintegrationsprozesse und gesellschaftliche Entsolidarisierung auslöst, konnten nicht gefunden werden. Die umfangreiche soziale Sicherung in Europa geht mit vergleichsweise guten Mobilitätschancen einher, soziale Kontakte und Unterstützungsleistungen in der familiären Lebenswelt und der Zivilgesellschaft wurden durch die Sozialstaatsausehnung der Nachkriegszeit offenbar eher gefördert als behindert. Auch dass der Sozialstaat gesellschaftsspaltend wirke, indem er neue Ungleichheiten und Konfliktlinien schaffe, konnte durch eine Inspektion dazu einschlägiger Bevölkerungsumfragen nicht bestätigt werden. Insgesamt ist m.E. dem Tenor von Anthony Atkinsons jüngstem Buch (Atkinson 1999) zuzustimmen, wonach eine massive Zurückstufung des Sozialstaats gewiss negative Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit zeitigen würde, aber ungewisse positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hätte.

Eine noch offene Frage ist allerdings, wie es mit dem dauerhaften Rückhalt des Sozialstaats in der Bevölkerung bestellt ist. Die in den Umfragen erfassten Lippenbekenntnisse offenbaren zum einen einen leicht nachlassenden Konsens, lassen zum anderen aber offen, ob es sich bei der noch immer überwältigenden Zustimmung zum Sozialstaat in den typischer Weise gestellten Einstellungsfragen um utilitaristische Präferenzen im Sinne von Kosten-Nutzen-Kalkülen handelt, oder ob hier in der Sprache von Amartya Sen, *commitments*, also moralische Wertverpflichtungen zum Ausdruck kommen, die auch dann Bestand haben, wenn von einem selbst Opfer und solidarische Unterstützungsbereitschaft gefragt sind (vgl. Sen 1977). Sens Konzept der *commitments* entspricht m.E. der Weberschen Vorstellung von den "inneren Garantien" einer Ordnung. Ob die hinreichend stark sind, bleibt abzuwarten. Für hier und heute ist aber zunächst einmal festzuhal-

ten, dass Jahrzehnte massiver Sozialstaatskritik in der öffentlichen Diskussion nicht zu einer sichtbaren Erosion der Sozialstaatsunterstützung in der Bevölkerung geführt haben, sondern bislang nur im Bürgertum und Kleinbürgertum deutliche erste Spuren hinterließen.

Deutlich geworden ist hier aber auch, dass wir in einer Zeit dramatischen Wandels leben, in der sich die Makrokonstellation, in die der europäische Sozialstaat eingebettet ist, dynamisch verändert. Dies wird weiterhin institutionelle Anpassungen erfordern. Wir sollten dabei nicht vergessen, dass sich der Wohlfahrtsstaat in seiner Vergangenheit als ein bemerkenswert flexibles Institutionengefüge erwiesen hat, das in Deutschland immerhin fünf verschiedene politische Regimes, von der Demokratie zur Diktatur und zurück und von der Monarchie zur Republik, überdauert hat und neue Anforderungen immer wieder aufgreifen und einbauen konnte. Ich vermute, dass die größte Anpassungsleistung, die von der Sozialpolitik gefragt sein wird, sich künftig und recht bald auf internationaler Ebene stellen wird, wo es nicht nur darum gehen wird, mit den Herausforderungen der EU-Erweiterung fertig zu werden, sondern die geradezu atemberaubende Ungleichheit auf Weltebene so zu mildern, dass massive Konflikte und Wanderungen verhindert werden. Aber das wäre das Thema für einen anderen Aufsatz.

Literaturliste

- Ahmad, Ehtisham; Drèze, Jean; Hills, John; Sen, Amartya (eds.), 1991: *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Alber, Jens, 1985: „Modernisierung, neue Spannungslinien und die politischen Chancen der Grünen“, *Politische Vierteljahresschrift* 26: 211-226.
- Alber, Jens, 2000a: „Warum die meisten Amerikaner nicht wählen, einige aber doch: Zur historischen Entwicklung der Wahlbeteiligung bei amerikanischen Präsidentschaftswahlen“, *Leviathan* 28: 319-342.
- Alber, Jens, 2000b: „Sozialstaat und Arbeitsmarkt: Produzieren kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten typische Beschäftigungsmuster? - Gleichzeitig eine Abhandlung über einige Probleme komparativer statistischer Analyse“, in: *Leviathan* 28, 4 (im Erscheinen)
- Alber, Jens; Schölkopf, Martin, 1999: *Seniorenpolitik. Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa*. Amsterdam: G+B Fakultas.
- Albert, Michel, 1992: *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Frankfurt: Campus.
- Allerbeck, Klaus R.; Hoag, Wendy J., 1985: *Jugend ohne Zukunft? : Einstellungen, Umwelt, Lebensperspektiven*. München: Piper.
- Allmendinger, Jutta, 1999: „Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik“, *Soziale Welt* 50: 35-50.
- Andreß, Hans-Jürgen; Lipsmeier, Geor; Salentin, Kurt, 1995: „Soziale Isolation und mangelnde soziale Unterstützung im unteren Einkommensbereich? Vergleichende Analysen mit Umfragedaten“, *Zeitschrift für Soziologie* 24: 300-315.
- Andreß, Hans-Jürgen; Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 1997: „Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommensschichten“, *Zeitschrift für Sozialreform* 43: 505-525.
- Anheier, Helmut K.; Salomon, Lester M., 1999: Volunteering In Cross-National Perspective: Initial Comparisons. Genf: Workshop on the ILO InFocus Programme on Socio-Economic Security (mimeo).
- Aron, Raymond, 1965: *Die deutsche Soziologie der Gegenwart. Systematische Einführung in das soziologische Denken*. Stuttgart: Körner.
- Atkinson, Anthony B., 1999: *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Cambridge: M.I.T. Press.
- Atkinson, Anthony B.; Mogensen, Gunnar V., (ed.), 1993: *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.
- Bäcker, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard, 2000: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Baier, Horst, 1988: *Ehrlichkeit im Sozialstaat: Gesundheit zwischen Medizin und Manipulation*. Zürich: Ed. Interfrom.
- Baldwin, Peter, 1990: *The Politics of Social Solidarity: Class bases of the European welfare state 1875 - 1975*. Cambridge: University Press.
- Banfield, Edward C., 1965: *The moral basis of a backward society*. New York: Free Press (zuerst 1958).
- Bauer, Rudolph; Grenzdörffer, Klaus, 1997: „Jenseits der egoistischen Ökonomie und des methodologischen Individualismus: Die Potentiale des intermediären Bereichs“, *Leviathan* 25: 338-361.
- Becker, Gary S., 1981: *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, Gary S., 1996: *Familie, Gesellschaft und Politik - die ökonomische Perspektive*. Tübingen: Mohr.

- Behrendt, Christina, 2000: „Private pensions – a viable alternative? Their distributive effects in a comparative perspective“, *International Social Security Review* 53, 3: 3-26.
- Bendix, Reinhard, 1964: *Nation-Building and Citizenship. Studies of our changing social order.* New York: Wiley.
- Best, Heinrich, 1990: *Die Männer von Bildung und Besitz: Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49.* Düsseldorf: Droste.
- Blank, Rebecca, 2000: What can other countries learn about fighting poverty from U.S. welfare reform? Delmenhorst: Hanse-Wissenschaftskolleg (Ms.).
- Block, Fred L., 1996: *The vampire state: and other myths and fallacies about the U.S. economy.* New York: New Press.
- Bonß, Wolfgang; Plum, Wolfgang, 1990: „Gesellschaftliche Differenzierung und sozialpolitische Normalitätsfiktion“, *Zeitschrift für Sozialreform* 36: 692- 715.
- Buchanan, James M.; Tullock, Gordon, 1996: *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy.* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Castles, Francis G., 1999: *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation.* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Cohen, G.A., 1995: „The Pareto Argument for Inequality“, in: E. F. Paul, F. D. Miller, Jr., J. Paul (Hg.): *Contemporary Political and Social Philosophy.* Cambridge: Cambridge University Press, 160-185.
- Commission of the European Communities (ed.), 1993: *Age and Attitudes. Main Results from a Eurobarometer Survey.* Brüssel.
- Dahrendorf, Ralf, 1959: *Class and Class Conflict in Industrial Society.* Stanford: University Press.
- Dahrendorf, Ralf, 1987: „Das Elend der Sozialdemokratie“, *Merkur* 41, 12: 1021-1038.
- Dahrendorf, Ralf, 1988: *The modern social conflict. An essay on the politics of the liberty.* London: Weidenfeld and Nicolson.
- Dasgupta, Partha, 1993: *An Inquiry into Well-Being and Destitution.* Oxford: Clarendon Press.
- Deacon, Bob, 2000: „Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation“, in: Jens Alber, Guy Standing (ed.): *Europe in a Comparative Global Context*, (Sonderheft 10, 2 des Journal of European Social Policy), 147-162.
- Diewald, Martin, 1991: *Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in Netzwerken.* Berlin: Edition Sigma.
- Duncan, Greg, Wolfgang Voges, 1993: „Do Generous Social Assistance Programs Lead to Dependence? A Comparative Study of Lone-Parent Families in Germany and the United States“ (ZeS Arbeitspapier Nr. 11/93). Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Durkheim, Émile, 1969: *Leçons de sociologie : physique des moeurs et du droit.* Paris: Pr. Univ. de France.
- Edsall, Thomas Byrne; Edsall, Mary D., 1992: *Chain Reaction. The Impact of Race, Rights, and Taxed on American Politics;* New York/London: Norton.
- Engbersen, Godfried; Schuyt, Kees; Timmer, Jaap; van Waarden, Frans, 1993: *Cultures of Unemployment. A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Policy.* Boulder: Westview.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.
- Europäische Kommission, 1993: *Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der Gemeinschaft.* Brüssel/Luxemburg: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission, 1994: *Weißbuch Europäische Sozialpolitik Ein zukunftsweisender Weg für die Union.* Brüssel/Luxemburg: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

- Fehringer, Jochen, 1998: „Die Mißbrauchsdebatte im deutschen Sozialstaat: Fakten und Analysen“. Universität Konstanz: Diplomarbeit.
- Ferrera, Maurizio, 1998: *Le trappole del welfare*. Bologna: il Mulino.
- Fischer, Christian, 1999: „Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung – ein Weg aus der Krise?“. Universität Konstanz: Diplomarbeit.
- Flora, Peter, 1979: „Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive“, in: Joachim Matthes (Hg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin*. Frankfurt: Campus, 82-136.
- Gangl, Markus, 1998: „Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten – Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt“, *Zeitschrift für Soziologie* 27: 212-232.
- Glatzer, Wolfgang, 1984: „Haushaltsproduktion“, in: Wolfgang Glatzer, Wolfgang Zapf (Hg.): *Lebensqualität in der Bundesrepublik Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden*. Frankfurt: Campus, 366-388.
- Glatzer, Wolfgang; Berger-Schmitt, Regina (Hg.), 1986: *Haushaltsproduktion und Netzwerkhilfe - Die alltäglichen Leistungen der Haushalte und Familien*. Frankfurt: Campus.
- Glatzer, Wolfgang, 1998: „Haushalte und Haushaltsproduktion in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Bernhard Schäfers, Wolfgang Zapf (Hg.): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. Opladen: Leske + Budrich, 288-299.
- Goodin, Robert E., 1988: *Reasons for Welfare*. Princeton: Princeton University Press.
- Goodin, Robert E.; LeGrand, Julian, 1987: *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Goodin, Robert E.; Headey, B.; Muffels, R.; Dirven, H.-J., 1999: *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: University Press.
- Gough, Ian, 1999: The needs of capital and the needs of people: Can the welfare state reconcile the two? Inaugural lecture at the University of Bath, 21 January 1999 (<http://www.bath.ac.uk/~hssirg/inaug.htm>).
- Guerrero, Teresa Jurado, 1995: „Legitimation durch Sozialpolitik? Die spanische Beschäftigungskrise und die Theorie des Wohlfahrtsstaates“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47, 4: 727-752.
- Habermas, Jürgen, 1981: „Marx und die These der inneren Kolonialisierung“, in ders.: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2: *Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt: Suhrkamp, 489-547.
- Habermas, Jürgen, 1985: „Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien“, in: ders.: *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*. Frankfurt: Suhrkamp, 141-163.
- Haller, Max; Höllinger, Franz; Raubal, Otto, 1990: „Leviathan or Welfare State? Attitudes toward the Role of Government in Six Advanced Western Nations“, in: Duane F. Alwin u.a. (eds.): *Attitudes to Inequality and the Role of Government*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 33-62.
- Hattam, Victoria, 1992 : „Working class formation in England and the United States“, in: Sven Steinmo u. a. (Hg.): *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: University Press, 155-187.
- Hauser, Richard, 1999: „Die Entwicklung der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B18/99: 3-9.
- Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas; Hilbert, Josef, 1988: *Der neue Sozialstaat. Analysen und Reformperspektiven*. Freiburg: Lambertus.
- Horn, Gustav A., 1998: „Beschäftigungswachstum in den USA - ein erklärbares Wunder“, *DIW-Wochenbericht* 65, 9: 173-180.
- Illich, Ivan, 1979: *Entmündigung durch Experten*. Reinbek: Rowohlt.

- Iversen, Torben; Wren, Anne, 1998: „Equality, Employment, and Budgetary Restraint - The Trilemma of the Service Economy“, *World Politics* 50: 507-546.
- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans, 1975: *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (zuerst 1933).
- Janowitz, Morris, 1976: *Social Control of the Welfare State*. Amsterdam: Elsevier.
- Jochem, Sven; Siegel, Nico A., 2000: „Wohlfahrtskapitalismen und Beschäftigungsperformanz – Das ‚Modell Deutschland‘ im Vergleich“, *Zeitschrift für Sozialreform* 46: 38-64.
- Juster, F.T; Stafford, F., (ed.), 1984: *Times, Goods and Well-Being*. Ann Arbor: Institute for Social Research.
- Kaase, Max; Barnes, Samuel H., (eds.), 1979: *Political Aktion : Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Kaelble, Hartmut, 1989: „Was Prometheus Most Unbound in Europe? The Labor Force in Europe During the Late 19th and 20th Centuries“, *Journal of European Economic History* 18: 65-104.
- Kangas, Olli, 2000: Does the tide lift all boats similarly? Distributive justice and social policy. Turku: University of Turku, Department of Social Policy (Ms.).
- Kangaspunta, Kristiina; Joutsen, Matti, Ollus, Natalia, (eds.), 1998: *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990-1994*. Helsinki: HEUNI.
- Katznelson, Ira, 1982: *City Trenches. Urban Politics and the Patterning of Class in the U.S.* Chicago: University of Chicago Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kenworthy, Lane, 1999: „Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment“, *Social Forces* 77, 3, 1119-1139.
- Kersbergen, Kees van, 1995: *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997: *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen*, 3 Bde. Bonn (mimeo).
- Korpi, Walter; Palme, Joakim, 1998: „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries“, *American Sociological Review* 63: 661-687.
- Krämer, Walter, 1997: *Statistische Probleme bei der Armutsmessung*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 94. Baden-Baden: Nomos.
- Krause, Peter, 1992: „Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 49/92: 3-17.
- Laslett, Peter, 1971: *The World We Have Lost*. London: Methuen (zuerst 1965).
- Lauterbach, Wolfgang, 1999: Demographische Alterung und die Morphologie von Familien. Zum Wandel des Generationengefüges und der späten Familienphase. Universität Konstanz: Habilitationsschrift.
- Leisering, Lutz; Leibfried, Stephan, 1999: *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge: University Press.
- Lepsius, M. Rainer, 1979: „Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.): *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 166-209.
- Lepsius, M. Rainer, 1995: „Soziale Symmetrie. Tarifautonomie und staatliche Sozialpolitik“, in: W. Fricke (Hg.): *1995 Jahrbuch Arbeit und Technik*. Bonn: Dietz, 3-7.
- Leutenecker, Sabine, 1999: „Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 14-15/99: 24-30.
- Lindbeck, Assar; Molander, P.; Persson, T.; Petersson, O.; Sandmo, A.; Swedenborg, B.; Thygesen, N., 1994: *Turning Sweden Around*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Lipset, Seymour M., 1964: „The Changing Class Structure and Contemporary European Politics“, *Daedalus*, Winter: 271-303.
- Lipset, Seymour M., 1996: *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York: Norton.
- Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein, (eds.), 1967: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Lipset, Seymour Martin; Trow, Martin A.; Coleman, James S., 1956: *Union Democracy*. Garden City: Free Press.
- Malthus, Thomas Robert, 1924: *Eine Abhandlung über das Bevölkerungsgesetz*. Zweiter Band. Jena: Gustav Fischer (engl. Original zuerst 1798).
- Marmor, Theodore R.; Mashaw, Jerry L.; Harvey, Philip L., 1990: *America's Misunderstood Welfare State. Persistent Myths, Enduring Realities*. Basic Books.
- Marshall, Thomas H., 1964: *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City: Doubleday.
- Martin, Andrew, 1997: „What does globalization have to do with the erosion of welfare states? Sorting out the issues“ (ZeS-Arbeitspapier 1/1997). Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Mau, Steffen, 1998: „Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive“, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 34-35/98*: 27-37.
- Mooser, Josef, 1984: *Arbeiterleben in Deutschland 1900-1970. Klassenlagen, Kultur, Politik*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Neumann, Udo, 1999: „Verdeckte Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Begriff und empirische Ergebnisse für die Jahre 1983 bis 1995“, *Aus Politik und Zeitgeschichte B18/99*: 27-32.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nullmeier, Frank, 2000: *Politische Theorie des Sozialstaats*. Frankfurt, Campus.
- OECD, 1994: *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD (3 Bände).
- OECD, 1999: *Historical Statistics 1960-1997*. Paris: OECD.
- Okun, Arthur M., 1975: *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: Brookings.
- Opielka, Michael; Vobruba, Goerg, (Hg.), 1986: *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Frankfurt: Fischer.
- Opielka, 1986: „Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft“, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/86*: 37-55.
- Orloff, Ann Shola; Skocpol, Theda, 1984: „Why not equal protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920“, *American Sociological Review* 49: 726-750.
- Orszag, Peter R.; Stiglitz, Joseph E., 1999: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Paper presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security"; The World Bank. Washington, D.C. (mimeo).
- Pierson, Paul 1999: „Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States“. Florence: European University Institute, Conference on Globalization, European Economic Integration and Social Protection (mimeo); erscheint in: Paul Pierson (ed.), 2000: *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Plum, Wolfgang, 1990: „Entstrukturierung und sozialpolitische Normalitätsfiktion“, *Soziale Welt* 41: 477-497.
- Polanyi, Karl, 1957: *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press (zuerst 1944).
- Putnam, Robert D., 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Richter, Saskia, 1999: Ideen, Interessen, Institutionen – was bestimmt den rentenpolitischen Entscheidungsprozeß in Deutschland? Literaturkritik und empirische Überprüfung anhand des Rentenreformgesetzes 1999. Universität Konstanz: Diplomarbeit.
- Rimlinger, Gaston V., 1971: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley.
- Ringen, Stein, 1987: *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press.
- Roller, Edeltraud, 2000: „Ende des sozialstaatlichen Konsenses? Zum Aufbrechen traditioneller und zur Entstehung neuer Konfliktstrukturen“, in: Oskar Niedermayer, Bettina Westle (Hg.), *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 88-114.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1999: *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schäfers, Bernhard, 1999: „Komparative und nicht-komparative Ansätze zur Analyse der Europäisierung der Sozialstrukturen“ (Arbeitspapier FS III 99-407). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin: Abteilung „Sozialstruktur und Sozialberichterstattung“.
- Scharpf, Fritz W., 1995: „Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?“, *Zeitschrift für Sozialreform* 41: 65-82.
- Scharpf, Fritz, 1998: The Adjustment of National Employment and Social Policy to Economic Internationalization, Köln: mimeo. Erscheint in: Fritz Scharpf; Vivien a. Schmidt (eds.), 2000: *From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: University Press.
- Scharpf, Fritz, 2000: „The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options“, *Journal of European Public Policy* 7: 190-228.
- Scheuch, Erwin K., 2000: „Globalization - on the Road to a New World System?“, *The Journal of Social Science* 51, 5-6: 111-147.
- Schmitt, John; Mishel, L.; Bernstein, J., 1998: „Unterschätzte soziale Kosten, überbewertete ökonomische Vorteile des 'US-Modells'“, *WSI Mitteilungen*, Heft 4: 271-279.
- Schwarz, Norbert, 1996: „Ehrenamtliches Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 1991/92“, *Wirtschaft und Statistik*, Heft 4: 259-266.
- Schwind, Hans-Dieter, 1997: *Kriminologie: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. Heidelberg: Kriminalistik-Verlag.
- Sen, Amartya K., 1977: „Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory“, *Philosophy and Public Affairs* 6, 4: 317-344.
- Shapiro, Isaac; Greenstein, Robert, 1999: *The Widening Income Gulf*. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/9-4-99tax-rep.htm>)
- Shapiro, Robert Y.; Young, John T., 1989: „Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective“, *Political Science Quarterly* 104: 59-89.
- Soros, George, 1998: *Die Krise des globalen Kapitalismus. Offene Gesellschaft in Gefahr*. Berlin: Fest.
- Standing, Guy, 1996: „Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets“, in: Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 225-256.
- Standing, Guy, 1999: *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London: Macmillan Press.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 1997: *Datenreport 1997*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 2000: *Datenreport 1999*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Svallfors, Stefan; 1993: „Policy Regimes and Attitudes to Inequality: A Comparison of Three European Nations“, in: Thomas P. Boje, Sven E. Olsson Hort (eds.), *Scandinavia in a New Europe*. Oxford: Oxford University Press, 87-133.
- Svallfors, Stefan, 1997: „Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations“, *European Sociological Review* 13, 3: 283-304.
- Taylor-Gooby, Peter, 1983: „Legitimation Deficit, Public Opinion and the Welfare State“, *Sociology* 17: 165-184.
- Taylor-Gooby, Peter, 1985: *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Tennstedt, Florian, 1972: *Berufsunfähigkeit im Sozialrecht. Ein soziologischer Beitrag zur Entwicklung der Berufsunfähigkeitsrenten in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Thompson, Lawrence, 1998: *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. Aldershot: Ashgate.
- Ullrich, Carsten, 2000: „Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung“, *Soziale Welt* 51: 131-151.
- United Nations Crime and Justice Information Network (UNCJIN): United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (UNCJS - <http://www.ifs.univie.ac.at/uncjin/mosaic/wcs/html>).
- U.S. Census Bureau, 1999: Statistical Abstract of the United States (<http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-us.html>).
- Visser, Jelle, 1985: „Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften. Trends und Konjunktoren 1920-1983“, *Journal für Sozialforschung* 26: 3-33.
- Visser, Jelle, 1992: „The Strength of Union Movements in Advanced Capitalist Democracies: Social and Organizational Variations“, in: Marino Regini (ed.), *The Future of Labour Movements*. London: Sage, 17-52.
- Wagner, Gert; Schwarze, Johannes; Rinne, Karin, Erlinghagen, Marcel, 1998: „‘Bürgerarbeit‘ - Kein sinnvoller Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit“, *DIW-Wochenbericht* 65, 4, 82-85.
- Wall, Richard; Robin, J., Laslett, Peter (eds.), 1983: *Family forms in historic Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr (Fünfte, revidierte Auflage; zuerst 1922).
- Wells, Herbert George, 1911: *Die Zukunft in Amerika*. Jena: Eugen Diederichs.
- Werner, Heinz, 1997: „Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Lehren für uns?“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 3: 585-600.
- Western, Bruce; Beckett, Katherine, 1999: „How Unregulated is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution“, *American Journal of Sociology* 104: 1031-1060.
- Wilensky, Harold L., 1976: *The "New Corporatism", Centralization and the Welfare State*. Beverly Hills: Sage.
- Wilensky, Harold L. 1981: „Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development“, in: Peter Flora, Arnold Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick/London: Transaction Books, 345-382.
- Winkelmann, Liliana; Winkelmann, Rainer, 1998: „Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data“, *Economica* 65: 1-15.
- World Bank, 1994: *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.

- Zapf, Wolfgang, 1981: „Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsproduktion“, in: Lothar Albertin, Werner Link (Hg.), *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland*. Düsseldorf: Droste, 379-400.
- Zapf, Wolfgang, 1999: „Social Reporting in the 1970s and 1990s“, Arbeitspapier FS III 99-404. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin: Abteilung "Sozialstruktur und Sozialberichterstattung".
- Zapf, Wolfgang; Schupp, Jürgen; Habich, Roland, 1996: *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt: Campus.
- Zapf, Wolfgang u.a., 1999: Präsentation der Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung im Forschungsschwerpunkt III des WZB. Berlin: mimeo.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998: *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele- ein Weg*. Bonn: Dietz.

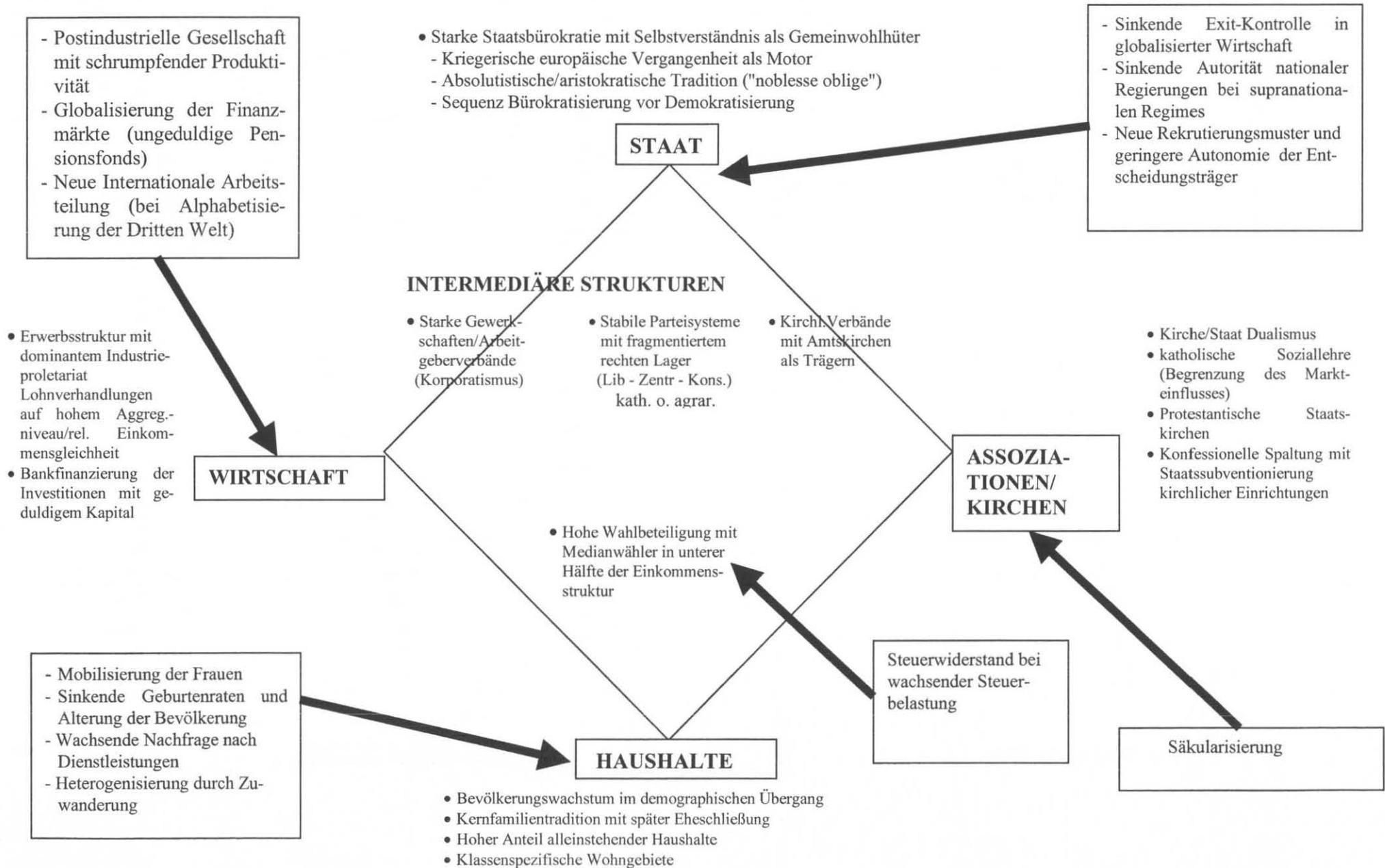
Verzeichnis der Schaubilder und Grafiken

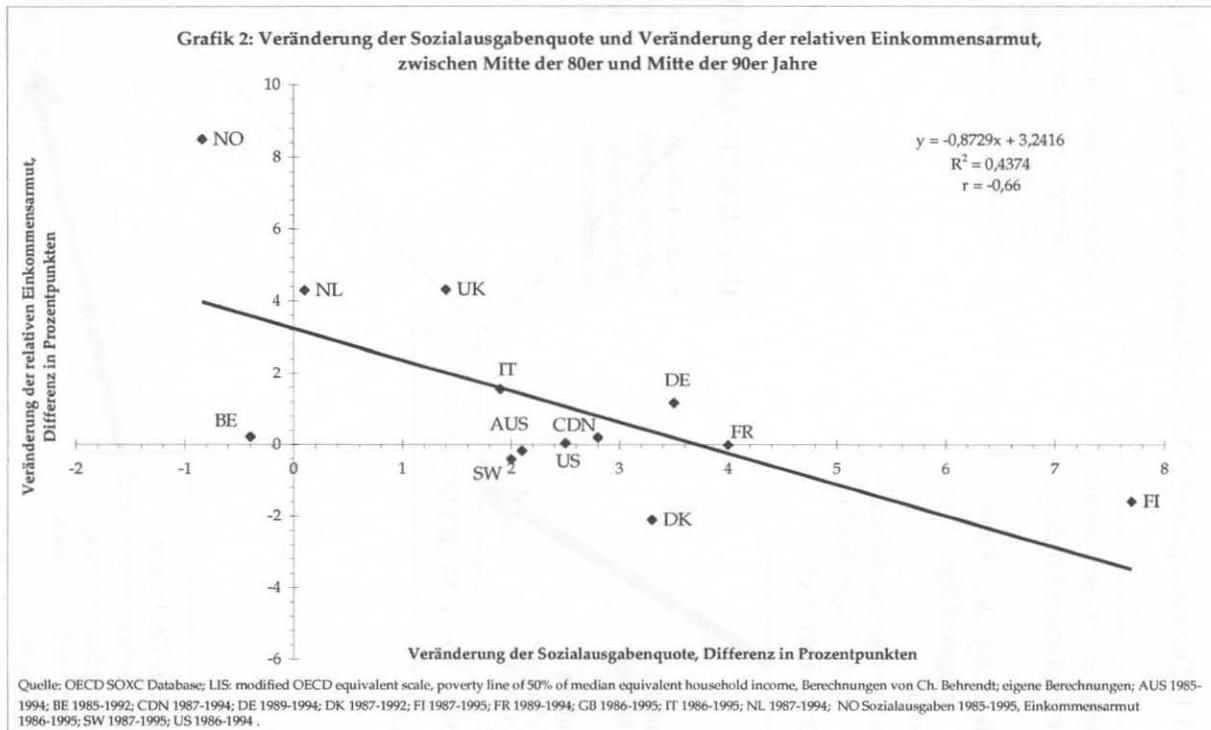
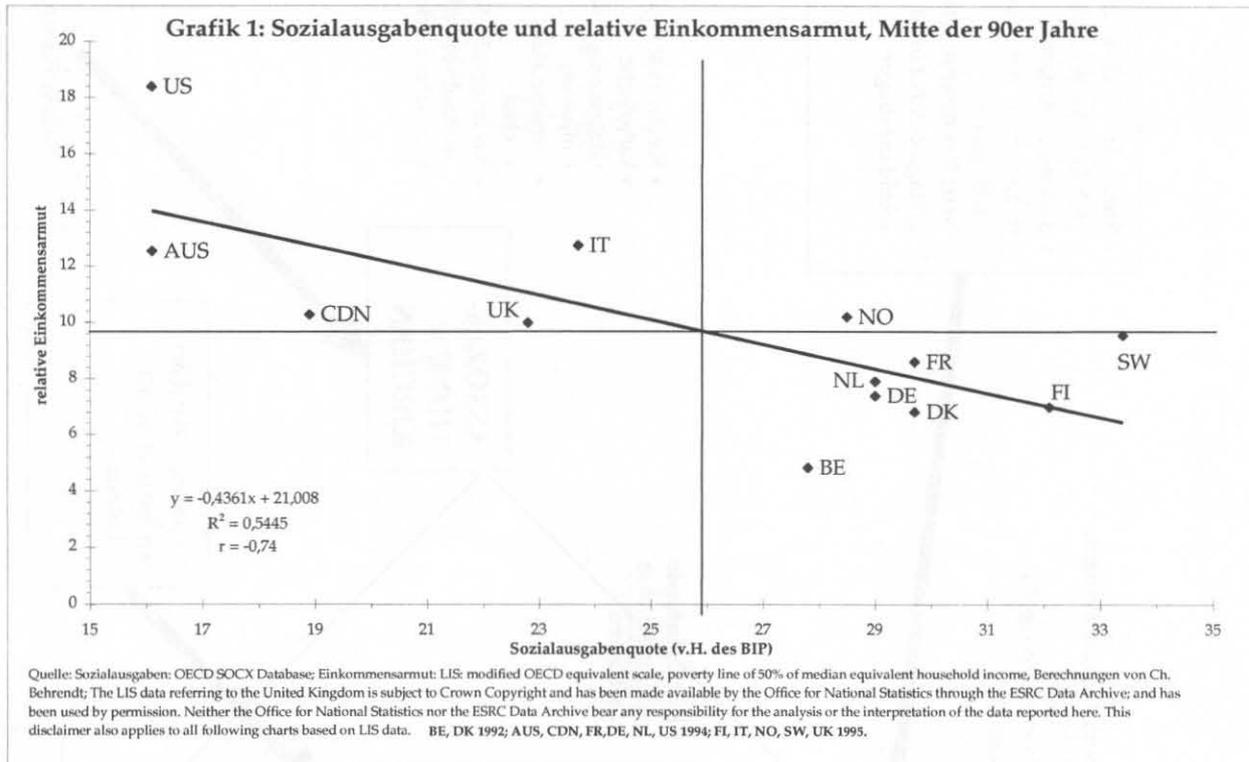
Schaubild 1: Die europäische Makro-Konstellation

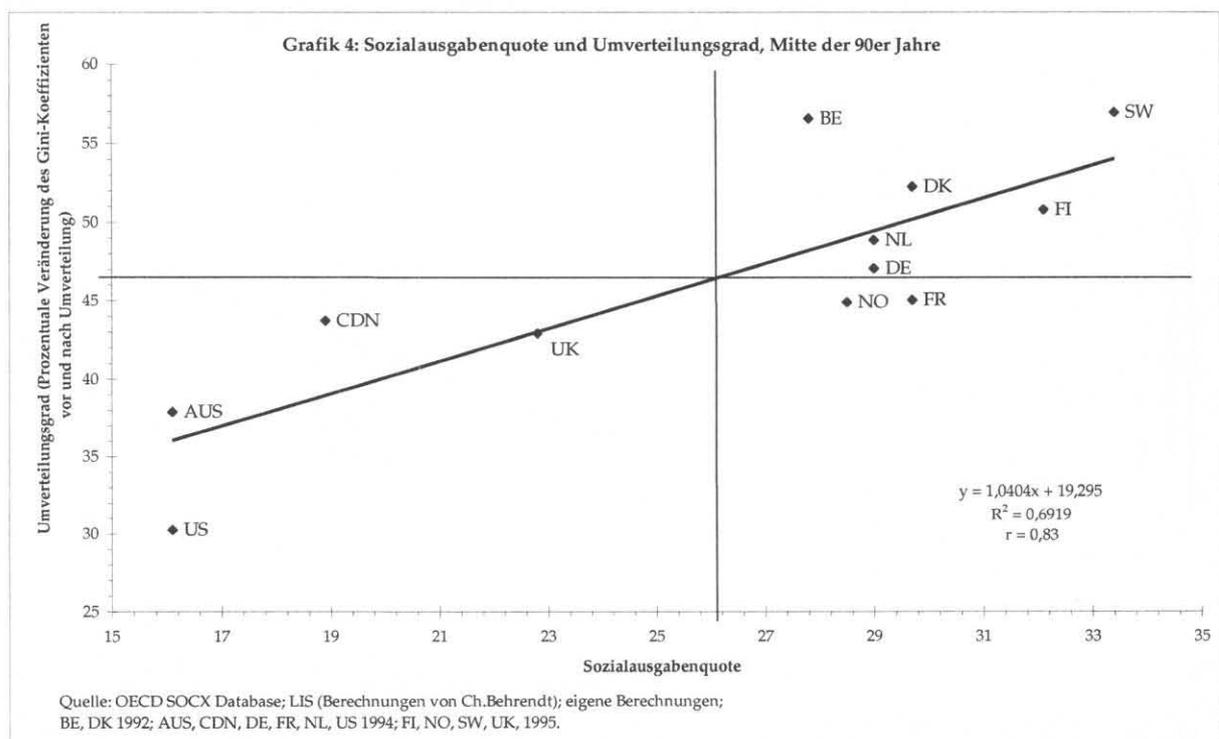
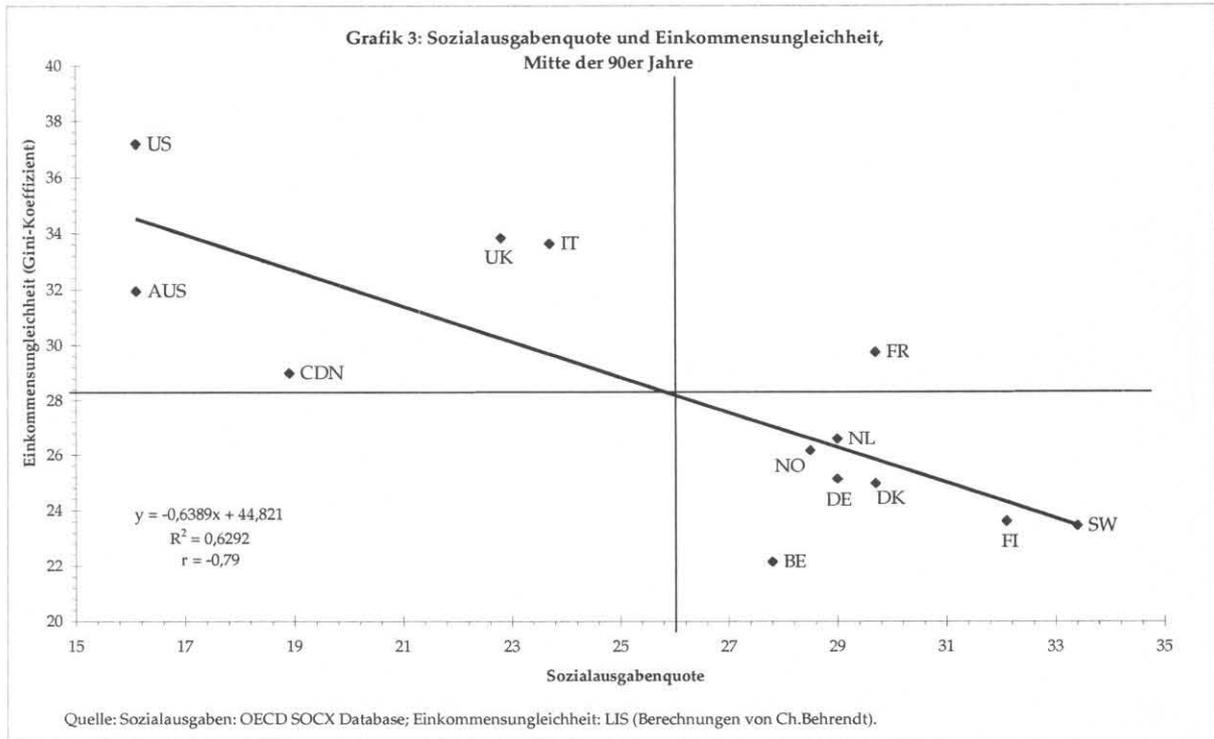
Grafiken

- 1: Sozialausgaben und Armut
- 2: Sozialausgaben und Armut: Change
- 3: Sozialausgaben und Gini
- 4: Sozialausgaben und Gini-Reduzierung
- 5: Beschäftigung und Armut
- 6: Beschäftigung und Armut: Change
- 7: Beschäftigung und Einkommensungleichheit
- 8: Mobilität aus dem Niedriglohnsektor
- 9: Sozialausgaben und freiwilliges Engagement
- 10: Bejahung der staatlichen Zuständigkeit für Einkommenssicherung
- 11: Sozialausgaben und Gefängnispersonal
- 12: Sozialausgaben und Überwachungspersonal

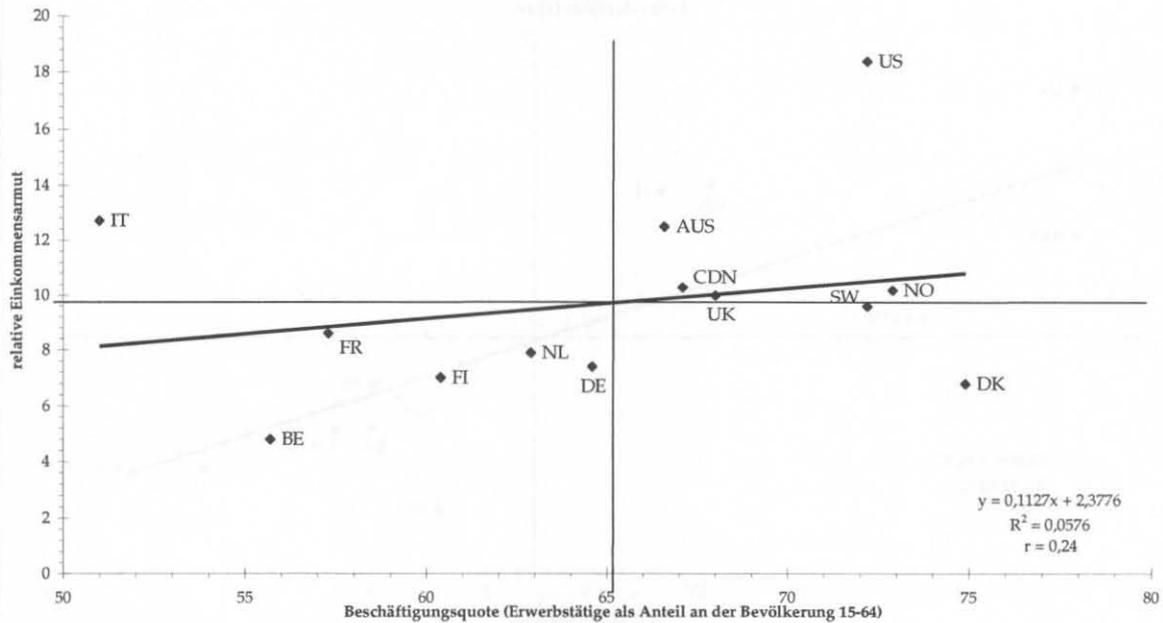
Schaubild 1: Die europäische Makro-Konstellation und ihre Transformation







Grafik 5: Beschäftigungsniveau und relative Einkommensarmut, Mitte der 90er Jahre



Grafik 6: Veränderung der Beschäftigung und Veränderung der relativen Einkommensarmut; zwischen Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre

