

(erschieden in: Sozialer Fortschritt, 12, 48. Jg, 1999, S. 313-317)

Politik im Wohlfahrtsstaat

Prof. Dr. Michael Opielka (Jena/Königswinter)

Gibt es überhaupt noch ‚Politik im Wohlfahrtsstaat‘ – oder haben diejenigen recht, die von einem „Ende der Politik“ sprechen und vielleicht, wie Ulrich Beck, „das Politische wiedergewinnen“ wollen, weil es verloren schien? Die Frage nach der ‚Politik im Wohlfahrtsstaat‘ untersucht im folgenden nicht die Analyse verschiedener Politikfelder oder politischer Akteure in ihrer Wirkung innerhalb eines wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, vielmehr das Politische der Sozialpolitik selbst. Gøsta Esping-Andersen hat vor einigen Jahren den Wohlfahrtsstaat als „Institutionalisierung von Machtverhältnissen“ bezeichnet. Verstehen wir unter dem Politischen die Regulierung von Macht durch Recht – wofür aus sozialtheoretischer Sicht viel spricht – so käme Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik eine zentrale Funktion des Politischen zu.

Ich möchte im folgenden der komplexen Frage nach der Existenz der Politik in der modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit auf dem Weg der Typenbildung nachgehen. Ich unterscheide zwischen dem liberalen, dem sozialdemokratischen, dem konservativen und dem grün-alternativen Sozialpolitiktypus, differenziere also entlang politischen Mobilisierungs- und Steuerungs- bzw. Institutionalisierungsideen. Meine methodische These lautet: die Differenz zwischen Typen der Wohlfahrtspolitik demonstriert nachdrücklich, daß Politik einen Unterschied macht. Freilich dürfen Idealtypen nur als Modelle verstanden werden. Die Realität ist immer gemischt.

1. Sozialpolitik und Politikwissenschaft - strukturierende Überlegungen

Das Verhältnis von wissenschaftlicher Sozialpolitik und Politikwissenschaft ist bis heute in der Diskussion. Otto von Zwiedineck-Südenhorst hat im Jahr 1911 die Sozialpolitik u.a. als „die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik“ definiert (vgl. Pagenstecher 1990, S. 79ff.). Bis heute findet sich ein solch weites Verständnis von Sozialpolitik als „Gesellschaftspolitik“ (vgl. Achinger 1979) auch in der deutschen Diskussion, vor allem aber in der englischsprachigen Welt, wo der Begriff des „Wohlfahrtsstaates“ (welfare state) im Unterschied zum deutschen, engeren Verständnis von „Sozialstaat“ sämtliche staatlichen Aktivitäten umfaßt, die auf die Herstellung und Sicherung von sozialer Teilhabe gerichtet sind.

In den letzten Jahrzehnten haben sich neben den früher dominierenden Wirtschaftswissenschaften zahlreiche weitere Disziplinen systematisch mit dem Feld der Sozialpolitik beschäftigt: Rechtswissenschaften, Geschichtswissenschaften, Politikwissenschaften, Soziologie, Sozialphilosophie oder Sozialpädagogik haben teils eigene Subdisziplinen ausgebildet, die sich jeweils Teilbereichen der Sozialpolitik zuwenden oder auch aus ihrer jeweiligen fachlichen Perspektive Analysen der Sozialpolitik insgesamt versuchen.

Eine Antwort auf die Frage, welche dieser Disziplinen für die wissenschaftliche Untersuchung und Beratung der Sozialpolitik besonders geeignet erscheint, braucht hier nicht erfolgen. Offensichtlich ist nämlich, daß sich mit der *Ausweitung des Gegenstandsbereichs* der Sozialpolitik auch die zu ihrer Analyse erforderlichen disziplinären Perspektiven wandeln mußten: solange unter Sozialpolitik vor allem arbeitspolitische Aktivitäten - Arbeitsmarktpolitik und die Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen einschließlich betrieblicher Sozialpolitik - sowie das Instrumentarium der sozialen Sicherung - vor allem die großen Systeme Sozialversicherung, Fürsorge und Versorgung - verstanden wurden, dominierten ökonomische Perspektiven (und die juristische Expertise). Mit der - im einzelnen sicher immer strittigen - Erweiterung staatlicher und verbandlicher Sozialpolitik auf Felder wie die Wohnungs-, Familien-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik, auf Verbraucherschutz und vor allem auf die Ausweitung sozialpädagogischer Dienste kamen neue Fragen der politischen Steuerung auf, die nicht mehr nur in ökonomischen Kategorien behandelt werden konnten.

In den letzten Jahren haben die Politikwissenschaften (und auch die politische Soziologie) zunehmend Instrumente entwickelt, die Wechselbeziehung zwischen Sozialpolitik und sozialen Phänomenen zu untersuchen. Besondere Einsichten verspricht dabei ein erweiterter politisch-institutionalistischer Ansatz, zu dessen Schlüsselbegriffen „nicht nur politische Institutionen, Organisation und Entscheidungen, sondern auch sozialökonomische Probleme, kollektive politische Akteure, soziale Klassen und Gruppen, Machtverhältnisse und Ideologien“ (Schmidt 1988, S. 17) gehören.

Politisch-institutionalistischer Ansatz	Legitimation (<i>Level 4</i>)	Institutionen, Ideologien
Makrosoziologisch-modernisierungstheoretischer Ansatz	Gemeinschaft (<i>Level 3</i>)	Intermediäre Strukturen
Neomarxistischer Ansatz	Politik (<i>Level 2</i>)	Staat
Sozialökonomischer Ansatz	Wirtschaft (<i>Level 1</i>)	Markt
Politikwissenschaftlicher Ansatz	<i>Analytisches Bezugssystem der Gesellschaft</i>	<i>Ressourcenmobilisierung</i>

Abbildung 1: Politikwissenschaftliche Ansätze in der Wohlfahrtsstaatsanalyse

Er unterscheidet sich, worauf der Politologe Manfred G. Schmidt aufmerksam macht, von drei anderen Ansätzen der Sozialpolitik-Forschung:

- vom (bislang dominierenden) sozialökonomischen Ansatz, der sich auf wirtschaftliche Ressourcen und den gesellschaftlichen Bedarf an sozialer Sicherung konzentriert;
- vom neomarxistischen Ansatz, der von einem Klassenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit ausgeht, den Staat zugleich in Handlungszwängen gefangen sieht und dennoch vorrangig von staatlicher Politik wirksame Eingriffe zugunsten der Nicht-Kapitalbesitzer erwartet;
- und vom makrosoziologisch-modernisierungstheoretischen Ansatz, für den das Wachstum des Sozialstaats - wie Jens Alber formuliert - eine generelle „Begleiterscheinung der Schwächung intermediärer Strukturen im Modernisierungsprozeß“ bildet. Mit der Lockerung der Verwandtschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen befreien sich diesem Ansatz zufolge individuelle Ansprüche aus den traditionellen, begrenzenden Gruppenzwängen. Zugleich aber „schrumpft mit der Lockerung sozialer Bindungen das Selbsthilfepotential der intermediären Gruppen, so daß Sicherungsbedürfnisse wachsen, die sich wegen der Funktionsschwäche gesellschaftlicher Gruppen an den Staat richten müssen“ (Alber 1983, S. 102). Demnach sind es ganz langfristige Prozesse einer Veränderung von Gemeinschaftsformen, auf die Sozialpolitik reagiert.

Der (politisch-)institutionalistische Ansatz versucht eine Integration der Ansätze, die sich analytisch je auf eines der vier großen Subsysteme der Gesellschaft – Wirtschaft, Politik, Gemeinschaft und Legitimation (vgl. Opielka 1996) – konzentrieren. Aus modellsystematischer Sicht müßte deshalb anstatt des institutionalistischen Ansatzes auf der vierten Stufe – mit dem Bezugssystem Legitimation – ein „ideengeschichtlicher“ oder „ideologiekritischer“ Ansatz der Wohlfahrtsstaatsanalyse notiert werden, wie er durchaus vorkommt (ansatzweise bei Koslowski 1997), freilich kaum in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Die Darstellung in Abbildung 1 ist insoweit eher als Diskussionsanreiz zu verstehen. Sie macht mit der Dimension der „Ressourcenmobilisierung“ noch auf einen weiteren Aspekt aufmerksam, der durch die Vereinseitigung analytischer Perspektiven leicht übersehen wird: Methodik und Bezugssystem implizieren zugleich Ressourcenströme; wer sich auf Politik und Macht

konzentriert, übersieht beispielsweise leicht die Eigengesetzlichkeiten von Ideen, von Gemeinschaftstraditionen oder des Marktgeschehens.

2. Vier Typen der Sozialpolitik

Bereits der europäische Vergleich zeigt, daß Sozialpolitik keineswegs gleich Sozialpolitik ist. Im folgenden konzentriere ich mich auf das Feld („politics“) der Sozialpolitik, das mit der Regulierung von Arbeit und Einkommen zu tun hat. Das hat pragmatische Gründe. Anders als bei den sozialen Diensten lassen sich hier eher nationale Typen bilden und vergleichen.

Wie aber können wir theoretisch valide Typen im Sozialen bilden? Soziale Systeme müssen vier grundlegende Problemdimensionen berücksichtigen, wenn sie integriert und das heißt über einen Zeitraum hin stabil sein sollen.¹ Zum ersten geht es im Prozeß des sozialen Lebens um das *Problem der Anpassung an die Objektwelt* und um ihre Gestaltung durch Technologien und wirtschaftliches Handeln. Es stellt sich zweitens das *Problem des Umgangs mit Interessen und Macht* sowie um ihre soziale Gestaltung durch politisches Handeln. Als drittes muß das *Problem der Kommunikation der Mitglieder des sozialen Systems* gelöst werden. Hier sind Gestaltungsformen für die zwischenmenschlichen Beziehungen und ihre Hervorbringung durch Sozialisationsprozesse notwendig. Es handelt sich dabei um die soziale Organisation affektiver Bedürfnisse, des weiteren aber auch um die soziale Organisation von Prozessen gegenseitiger Anerkennung und von Kommunikation im engeren Sinn. Diese Organisation erfolgt durch gemeinschaftliches Handeln. Schließlich muß viertens das *Problem des Sinnbezugs* in zweierlei Hinsicht gelöst werden: soziales Handeln im weitesten Sinn muß selbst gedeutet werden und Kommunikation darüber muß möglich sein, ob nun eher metaphorisch oder in wissenschaftlicher Strenge. Die Beziehung zu nicht-sozialen Sinnquellen - das Absolute, Göttliche - muß gestaltet werden. Dies geschieht durch legitimatorisches Handeln. Entsprechend dieser Problemsicht spreche ich deshalb von den *vier* Dimensionen des sozialen Handelns: der adaptiven (Level 1), der strategischen (Level 2), der kommunikativen (Level 3) und der metakommunikativen (Level 4) Dimension. In Bezug auf das System Gesellschaft spreche ich von den vier Dimensionen des wirtschaftlichen, politischen, gemeinschaftlichen und legitimatorischen Handelns (Level 1 bis 4).

Um Anknüpfungspunkte sozialpolitischer Reformen zu entdecken, sollen im folgenden die vier Logiken gesellschaftlichen Handelns auf die Grundprinzipien der Institutionalisierung der modernen Sozialpolitik bezogen werden. In Deutschland fanden sich bislang vor allem drei Grundprinzipien für sozialpolitische Regulierungsmuster („polity“): „Sozialversicherung“, „Fürsorge“ (bzw. „Sozialhilfe“) und „Versorgung“ (vgl. Zacher 1985, S. 14ff.). In anderen Wohlfahrtsstaaten Europas findet sich mit dem Prinzip der „Volksversicherung“ ein weiteres, viertes Prinzip (vgl. Abbildung 2).

¹ Vgl. zum folgenden (im Anschluß auch an Talcott Parsons) Opielka 1996.

Diese vier Institutionalisierungsformen bzw. Systemtypen drücken jeweils unterschiedliche Konzeptionen einer „Sozialbürgerrolle“² aus. Den spezifischen sozialpolitischen Sicherungssystemen liegen zudem je unterschiedliche Phrasierungen des Lebenslaufs und sozialpolitische Kernziele zugrunde:

1. Das Prinzip der *Sozialversicherung*- prototypisch in Deutschland („Bismarck“). Der Lebenslauf wird retrospektiv gewertet. Politikziel ist vorrangig eine umfassende Arbeitsmarktintegration.
2. Das Prinzip der *Fürsorge*- typisch für die Sozialpolitikkonzeption Großbritanniens. Der Lebenslauffokus ist aktuell. Der Politikziel ist die Armutabwehr.
3. Das Prinzip der *Versorgung*- typisch für das französische Modell. Der Lebenslauf wird nicht bilanziert. Politikziel ist die gesellschaftliche Integration entlang partikularer sozialer Status wie Familie, Militärdienst oder Beamtentum.
4. Und schließlich als viertes Gestaltungsprinzip die *Volkversicherung*- typisch für das schwedische Modell oder auch die Altersversorgung in den Niederlanden und der Schweiz. Hier ist der Lebenslauffokus entsprechend der tendenziellen Voraussetzungenfreiheit des Leistungsanspruchs egalitär. Politikfokus ist der Bürgerstatus.

Diese vier sozialpolitischen Modelle lassen sich in den breiteren Kontext sozialstaatlicher Optionen stellen. Sie bilden in gewisser Hinsicht Idealtypen für Konstruktionsprinzipien der Sozialpolitik in Europa (und Nordamerika). Dabei greife ich einen Vorschlag von Claus Offe auf, der zwischen vier politisch-ideologischen Hauptrichtungen in der jüngeren Diskussion des Wohlfahrtsstaats in Europa (und den USA) differenziert: „Privatisierung“, „Inklusion“, „Exklusion“ und „Garantismus“ (vgl. Offe 1990, S. 185ff.). Er argumentiert, daß diese vier Strategien hinreichend eng auf jene vier politischen Hauptströmungen bezogen sind, die am Ende des 20. Jahrhunderts vorherrschen: die liberale, die sozialdemokratische („traditionssozialistische“), die (rechts-)konservative und die „grün-alternative“ Strömung. In ähnlich gelagerter Absicht differenzierte Gøsta Esping-Andersen zwischen drei unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Regimen: 1. dem liberalen, 2. dem konservativen (und ausgeprägt „korporatistischen“), 3. dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (vgl. Esping-Andersen 1990). Er berücksichtigte aus methodischen und aus Gründen seines analytischen Bezugsrahmens – der Wohlfahrtsstaatsentwicklung im Zeitraum 1930 bis 1980 – nicht den „grün-alternativen“ Ansatz, der auf die Legitimationsgrundlagen des modernen Wohlfahrtsstaates ausgerichtet ist.

In Abbildung 2 habe ich die vier idealtypischen Optionen der Politik von Wohlfahrtsstaaten graphisch angeordnet. Auffällig dabei ist, daß sich die konkreten sozialpolitischen Institutionentypen jeweils im Zwischenfeld von politisch-ideologischen Sozialpolitiktypen befinden.

² „Social citizenship“ nach Thomas H. Marshall (1992/1949). Für Marshall bildet der Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts den Höhepunkt einer Inklusionsabfolge, die mit der Garantie bürgerlicher Freiheitsrechte im 18. Jahrhundert beginnt und über die Verleihung politischer Mitwirkungsrechte im 19. Jahrhundert zur öffentlichen Anerkennung sozialer Teilhaberechte führt. Marshalls klassische Konzeption betont jedoch nicht nur die Seite der Rechte, sondern ebenso die Pflichten, die „von einem lebendigen Sinn der Verantwortung gegenüber der Wohlfahrt der Gemeinschaft inspiriert sein sollen“ (ebd., S. 83).

Historisch gesehen dominierte zumindest in (West-)Europa das politische Verfahren der *Inklusion*, d.h. der sukzessiven Einbeziehung immer weiterer Bevölkerungsgruppen in Systeme einer staatlich verantworteten sozialen Sicherung. Das Konzept der Inklusion ist kennzeichnend für das traditionell sozialdemokratische Modell des Wohlfahrtsstaats. Mechanismen der solidarischen Risikoteilung werden vorrangig im Kontext von Erwerbsarbeit konzipiert.

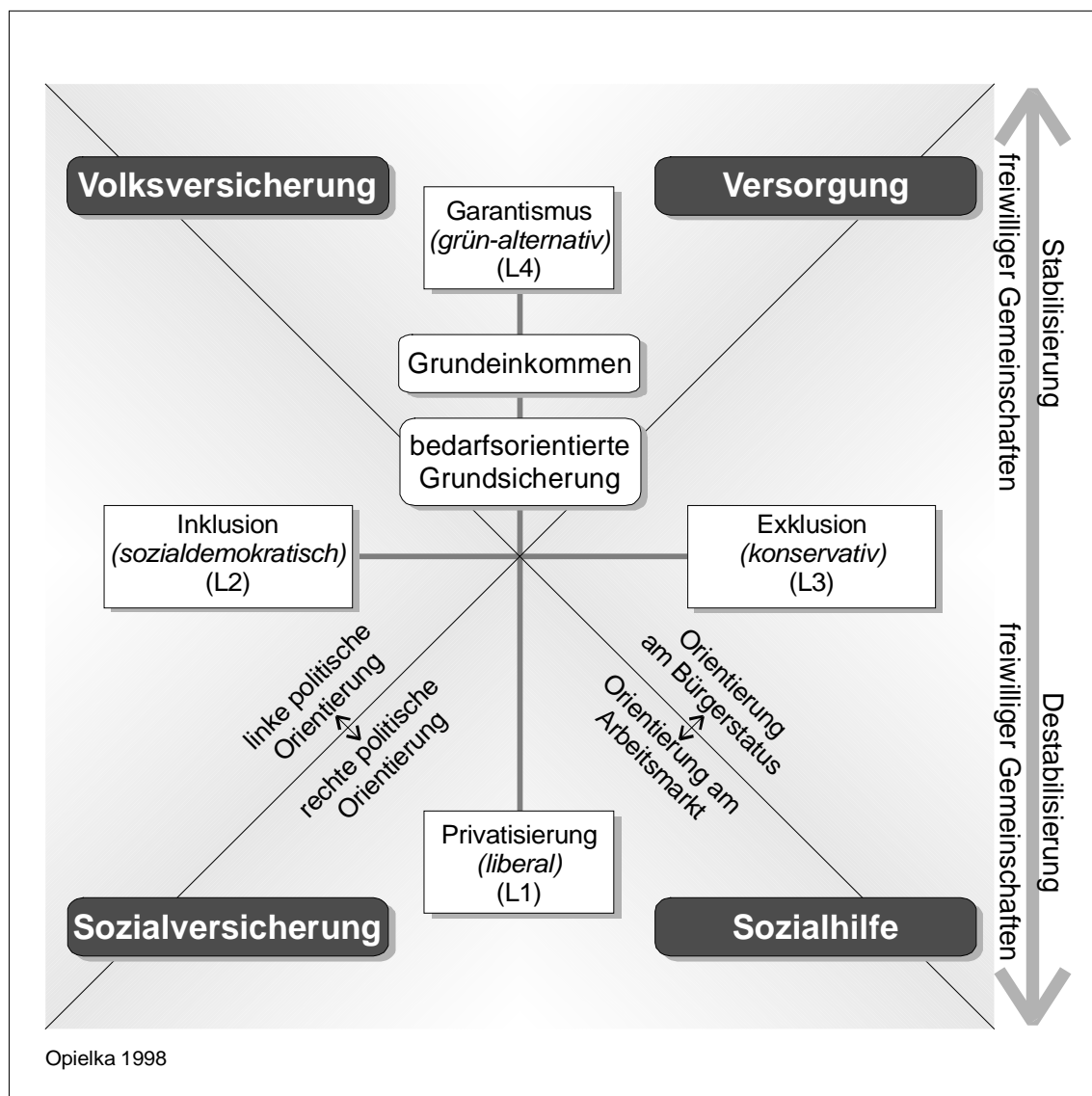


Abbildung 2: Vier Systemoptionen der Wohlfahrtsstaaten in Europa

Das Wohlfahrtsstaatsmodell der *Privatisierung* setzt auf das Steuerungssystem „Markt“. Sozialpolitik hat hier keinen Eigenwert, sondern soll vorrangig zur Dynamisierung des Marktgeschehens beitragen. Aus dem Versagen von Märkten gegenüber moralischen Bedürfnissen wurde staatliche Politik mobilisiert. Ein Resultat ist die Sozialversicherung. Ihre Marktlogik - Anknüpfung am Arbeitsmarkt, Finanzierung und Leistungszumessung über Beiträge - wird durch staatliche Intervention überformt, Marktprinzip und sozialpolitische Logik durchdringen sich. Die Sozialversicherung zählt zum „Inklusions“-Typus aufgrund ihrer arbeitspolitischen Fokussierung. Gleichzeitig verdankt sich der histori-

sche Kompromiß Sozialversicherung der (national-)liberalen Auffassung, die materielle Existenzsicherung nicht als politische, sondern in erster Linie als privatwirtschaftliche Aufgabe zu begreifen.

Den dritten Typus des Wohlfahrtsstaats bezeichne ich als *Exklusion*. Als ideales Steuerungssystem zur Risikoteilung gilt hier das gemeinschaftliche Strukturmuster „Moral“ (im Unterschied zu Markt und Staat). Wohlfahrtsstaatliche Arrangements dieses Typs vertrauen bevorzugt auf die Familie, auf ständische Organisationen und auf die (oft mystifizierte) Nation. Das Fürsorgeprinzip befindet sich im Interpenetrationsfeld zwischen Markt und Gemeinschaft bzw. Privatisierung und Exklusion. Seine Anwälte finden sich politisch-historisch im Bündnis von (konfessionellem) Konservatismus und Liberalismus.

Im Gegensatz zu dieser Position ist die vierte Position, d.h. die Strategie des *Garantismus* sozialpolitiktheoretisch noch wenig entfaltet. Konkret knüpft dieses auf der Legitimations-Ebene der Gesellschaft ansetzende Konzept ausdrücklich an ein altes Motiv der Gewerkschaften an: durch „decommodification“, eine politisch gesteuerte Zurücknahme der Warenform der Lohnarbeit („Kommodifizierung“) sollten die Arbeitskraftbesitzer von der Teilnahme am Arbeitsmarkt unabhängig werden. Heute zählen zu den Protagonisten des „Garantismus“ vor allem solche Akteure und Autoren, die ein sozialpolitisches Korrelat zu einer zunehmend auf Individualisierung und Optionalisierung abstellenden Sozialstruktur suchen.

Die sozialpolitischen Systeme „Volkversicherung“ und „Versorgung“ gehen das Modell des „Garantismus“ von verschiedenen Seiten an.³ Das System einer Volkversicherung kombiniert in der Regel garantistische Elemente (beispielsweise öffentliche Kinderbetreuung, gesetzliche Krankenversicherung und die Unterstützung von Pflegeleistungen oder die Grundrente im Alter) mit inklusiven Elementen, die sich am Arbeitsmarkt orientieren (z.B. einkommensbezogene Transferzahlungen oder Erziehungsurlaub, der im Kontext der Erwerbsarbeit abgesichert wird). Das Prinzip der „Versorgung“ wiederum verbindet garantistische, vom Arbeitsmarkt unabhängige Elemente mit einer konservativen Orientierung, die zu sozialpolitischer Diskriminierung der Nichteingliederung in den Arbeitsmarkt führen kann, wenn diese außerhalb anerkannter Gemeinschaftsrollen (z.B. Familie, Soldat) erfolgt.

Alle vier sozialpolitischen Optionen beinhalten spezifische Inklusionsleistungen und Exklusionskosten. Der deutsche Sozialstaat hat sich recht einseitig auf ein Modell, das Sozialversicherungsprinzip, festgelegt. Das Prinzip der „Fürsorge“ ist in demokratietheoretischer Hinsicht nach wie vor unterentwickelt. Das Prinzip der „Versorgung“ bleibt privilegierten Minderheiten vorbehalten (z.B. Beamte) oder ist für die Risikosicherung der Gesamtbevölkerung marginal (z.B. Kindergeld, Erziehungsgeld). Einseitigkeiten sind freilich immer ein Problem. Sie tragen zur Krisenhaftigkeit von Systemen bei. Sozialpolitische Reformen sollten deshalb zu einer neuen Balance der vier Optionen in Deutsch-

³ Wobei es sich um eine Typologie monetärer Transfersysteme handelt, nicht-monetäre Transfers nicht in jedem Falle - auch in einem konkreten Sozialstaat - derselben Logik folgen müssen

land beitragen. Das kann nur auf Kosten des Sozialversicherungsprinzips erfolgen und zugunsten der Entwicklung neuer, vor allem „garantistischer“ Institutionen.

Das Schlüsselthema im Politikfeld „Arbeit und Einkommen“ ist ihr Zusammenhang. Hier werden derzeit weitreichende Kontroversen ausgetragen, worauf Claus Offe hinweist: „Eine strategische sozial- und wirtschaftspolitische Option zielt auf die Wiederherstellung des Zusammenhangs zwischen produktiver und distributionaler Integration“ (Offe 1998, S. 374). Kein Arbeitnehmer soll arbeitslos sein, doch Sozialeinkommen gibt es nur von Arbeitseinkommen abgeleitet. Notfalls sollten, so diese Option, niedrige Arbeitseinkommen sozialpolitisch subventioniert werden. „Die alternative Strategie ist die weitgehende Entkopplung der beiden Aspekte sozialer Integration.“ Einkommensansprüche würden zumindest teilweise von der Erwerbstätigkeit getrennt und „stattdessen an die Staatsbürgerrolle gebunden und steuerfinanziert. Korrelativ dazu beschränken sich die von den Menschen erwarteten und abverlangten nützlichen Tätigkeiten nicht mehr auf bezahlte Arbeit. Sie umfassen freiwillige Aktivitäten, die in unterschiedlichen Bereichen wie Familie, Nachbarschaft ... vollzogen werden. ‚Arbeit‘ transzendiert damit den Bedeutungshorizont, den das Wort seit der Entstehung der Industriegesellschaft abdeckt.“ (ebd.) Konkret folgt aus diesen Überlegungen die Idee eines Grundeinkommens, einer tendenziellen Entkopplung von Arbeit und Einkommen, wobei hier vielfältige und pragmatische Einstiegsoptionen bestehen (vgl. Opielka 1999a).

3. Sozialpolitiktheorie und die Globalisierung des Wohlfahrtsstaats

Der von Gøsta Esping-Andersen, einem Experten auf dem Gebiet der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung herausgegebene Sammelband mit dem einschlägigen Titel „Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies“ (Esping-Andersen 1996) konvergierte in einer Art „Neo-Institutionalismus“, dem vierten der eingangs erwähnten Ansätze der Wohlfahrtsstaatsanalyse. Demnach bestimmen zu einem früheren Zeitpunkt etablierte Muster der sozialen Sicherung und gleichfalls der Zuschnitt des politischen Entscheidungsprozesses selbst die Optionen der Politiker in erheblichem Umfang. Wenn sie versuchen auf aktuelle Risikoänderungen in der Bevölkerung zu reagieren – die selbst wiederum beeinflusst werden von verschiedenen sozialen, ökonomischen und demographischen Veränderungen –, so handeln sie immer im Kontext früherer institutioneller Bindungen.

Diese institutionellen Bindungen wiederum zeichnet allgemein zweierlei aus:

- Sie *unterscheiden* sich voneinander, wie sich nationale – politische - Kulturen eben unterscheiden. So agierten beispielsweise die Demokraten der amerikanischen Südstaaten erfolgreich gegen monetäre Transferprogramme der Bundesregierung, weil sie die Einkommenssituation ihrer Landarbeiter verbessert und somit die lokalen Arbeitsmärkte unterminiert hätten. In Kanada wiederum konnte sich die Bundesregierung lange Zeit erfolgreich für bundesweite Transferprogramme ein-

und durchsetzen, um über die sprachlichen und regionalen Differenzen hinweg ein nationales Einheitsgefühl zu erzeugen. Die vier genannten Typen europäischer Sozialpolitik unterscheiden sich insoweit vor allem politisch-kulturell.

- Die institutionellen Bindungen der Sozialpolitik *ähneln* sich wiederum global darin, daß Sozialpolitik praktisch nirgendwo ausschließlich als Versorgung der schwachen Mitbürger konzipiert ist. Vielmehr haben sozialpolitische Institutionen in allen analysierten Kontexten das Problem zu lösen versucht, wie die Mehrheit der Bevölkerung gegen verschiedene Risiken geschützt werden kann. Sozialpolitik übernimmt damit überall eine überhaupt nicht zu überschätzende Rolle in der Stabilisierung der jeweiligen politischen Systembedingungen.

Die Frage nach der Zukunft der Sozialpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung wird in dieser Perspektive aufs engste mit der Zukunft der Politik und damit der Demokratie verknüpft. Die Unterschiedlichkeit der konkreten politischen Kulturen einerseits, ihre Gemeinsamkeit andererseits darin, daß Sozialpolitik die Grundlage einer „sozialen Demokratie“ ist – das macht es erforderlich, genau hinzusehen, welche institutionellen Regelungen als nationale „Alleingänge“ nach wie vor möglich sind. Das ist zunächst ein empirisches Problem. Innerhalb der Europäischen Union sind mittlerweile zahlreiche Bereiche der Sozialpolitik harmonisiert und insofern allzu krassen nationalen Einzelgängen entzogen. Wenn aber Sozialpolitik wesentlich ein Demokratieaspekt ist, dann zeigt das offensichtliche Demokratiedefizit der EU entweder, daß Sozialpolitik zur Demokratisierung der EU beitragen kann – oder daß sie kaum mehr möglich ist.

Ein Wohlfahrtsstaat setzt Staatlichkeit voraus. Staatlichkeit wird bislang wesentlich nur als Nationalstaatlichkeit konzipiert. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der EU ist bislang nicht bereit, Staatsfunktionen an die EU abzugeben, die den Kern des Nationalstaatlichen bilden, und damit den Status von Gliedstaaten in einem Bundesstaat Europa zu übernehmen („Vereinigte Staaten von Europa“). Staatlichkeit auf europäischer Ebene sollte gleichwohl nur in republikanischem Sinne und nicht als modern-bürokratischer Absolutismus verstanden werden. Insofern befindet sich Europa im Sinne staatlicher Evolution in einer vorrepublikanischen Phase. Für einen europäischen Wohlfahrtsstaat bedeutet dies, daß er zunächst nur Minima regulieren kann und auch soll. Aufgrund fehlender originärer Steuerhoheit (dem typischen Identitätsmerkmal moderner Nationalstaatlichkeit) erhalten juristische Interventionen in Richtung auf eine Konvergenz nationaler Regelungen auf der europäischen Ebene erhebliches Gewicht.

Eine geeignete Form, soziale Grundrechte zu gewährleisten und insoweit einen basalen Wohlfahrtsstaat in Europa einzuführen, ist der Vorschlag eines Grundeinkommens in Form einer „Negativen Einkommenssteuer“ (vgl. Opielka 1999a). Auf transnationaler Ebene ist solch ein Vorschlag nur realistisch als Harmonisierung entsprechender nationaler Regelungen. Diese fehlen noch. Die Idee eines garantierten Grundeinkommens knüpft ausdrücklich am Bürgerstatus an, er löst den Anspruch aus. Falls dieser Status jedoch weder im Bewußtsein des einzelnen noch durch soziale Akteure wirkungsvoll repräsentiert ist, sind daran anknüpfende Rechte und Pflichten labil.

Eine Leitidee für eine sozialpolitische Evolution liegt vor allem darin, *die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten neu zu formulieren*. Mit Blick auf die Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen als sozialem Bürgerrecht ist mit dieser Leitidee auch eine Weiterentwicklung des Grundrechtsverständnisses moderner Demokratien gemeint: nicht nur - wenngleich ungebrochen notwendig - als Abwehrrechte, sondern als materiale, positive Rechtsansprüche qua Bürgerexistenz. Der fürsorgliche, paternalistische Wohlfahrtsstaat ist als Hüter liberaler Freiheitsrechte schnell überfordert. Vor der Herausforderung, die entstehende europäische Gesellschaft als einen „europäischen Wohlfahrtsstaat“ (Bourdieu) zu entwickeln, stellen sich neue und hochkomplexe Anforderungen an Normen und Wertorientierungen, aber auch an die Entwicklung von Institutionen, die die Spannung zwischen teils divergierenden Zielsetzungen ausgleichen.

Das zweite Problem betrifft die andere Seite der Rechte, nämlich die Pflichten. Offensichtlich korrespondieren Grundrechten auch „Grundpflichten“ (vgl. Luchterhandt 1988). In der Geschichte der modernen Gesellschaften sind letztere teils erstaunlich materialer ausformuliert als die Grundrechte, beispielsweise die Wehrpflicht, die Steuerpflicht oder die Schulpflicht. Diese und weitere Grundpflichten haben erhebliche sozialpolitische Implikationen. Ohne Steuern und Abgaben keine Transferleistungen. Ohne Wehrpflicht kein Zivildienst. Ohne Schulpflicht kein expansives und vor allem öffentlich finanziertes Bildungssystem. In diesen Zusammenhang ist auch die immer häufiger geäußerte Forderung nach einem obligatorischen „Sozialdienst“ einzuordnen. Die Idee ist noch schillernd, ihre Vertreter gehören - ähnlich wie bei der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“ - ganz unterschiedlichen politischen Lagern zu. Im Kern läuft die Forderung nach einem „Sozialdienst“ auf eine (weitere) soziale Grundpflicht hinaus, damit auf eine soziale Aufwertung des Bürgerstatus. Wie man zum Grundeinkommensberechtigten qua Bürgerstatus wird, so auch zum Sozialdienstpflichtigen. Grundeinkommen wie Sozialdienst wären politische Konstrukte, zugleich politisch gefährdet wie politisch gesichert. Verfassungsrechtliche Kodifizierungen könnten hier flankierend wirken, indem sie die Kernstrukturen einer solchen Sozialverfassung aus dem tagespolitischen Streit heraushalten und so für Verlässlichkeit sorgen. Aus demokratie- und verfassungstheoretischer Sicht handelt es sich bei einer Neugewichtung von Grundrechten und Grundpflichten um geistige Korrespondenzen, keineswegs um ein schlichtes Tauschverhältnis.

Inwieweit die Idee eines Sozialdienstes ein logisches und wünschenswertes Komplement zur Idee eines Grundeinkommens bildet, ist eine eigene Diskussion (vgl. Opielka 1999). Beide institutionelle Reformideen weisen über den Bereich des Politischen und die Frage der Demokratie hinaus. Sie bilden eine Anfrage an die gemeinschaftliche Struktur der Gesellschaft, an ihre „moralische Ökonomie“. Die hier angesprochenen sozialpolitischen Leitideen und Reformvorstellungen sind auf entgegenkommende Werte dringend angewiesen. Der Vorschlag eines garantierten Grundeinkommens erscheint beispielsweise unrealistisch, wenn der gesellschaftliche Wertekonsens auf eine Leistungsethik zentriert, die nicht-erwerbsorientierte Arbeitsformen und erst recht Nichtarbeit sozial diskriminiert.

Der deutsche Sozialstaat wie die ersten Ansätze einer europäischen Sozialpolitik lassen durchaus Optionen für einen solidarischen Weg erkennen, der auch Großsysteme in die Pflicht der Werterfüllung nimmt. Politisch besonders wirksam sind das föderale Prinzip und das Subsidiaritätsprinzip. Sozialpolitische Gestaltung unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgt im Zusammenhang der Entwicklung neuer Institutionen. Neue Institutionen erfordern ein neues Denken – und sie helfen, es zu stabilisieren. In einem pluralen Wertekosmos sind Wertekonsense unerlässlich. Einen solchen Wertekonsens auch für eine Weiterentwicklung des Kataloges der Menschenrechte in Richtung auf globale soziale Mitgliedsrechte zu erlangen – im Sinne von sozialen Grundrechten und sozialen Grundpflichten –, ist ein Projekt, das uns die nächsten Jahre beschäftigen wird. Man könnte dieses Projekt im übrigen auch als eine kommunitaristische Sozialreform bezeichnen – wenn wir unter Kommunitarismus die politische Unabhängigkeit des Gemeinschaftlichen, die institutionell wirksame Gliederung des „Dritten Sektors“ in der Gesellschaft verstehen.

Ist damit der Zusammenhang von Sozialpolitik und Globalisierung gelöst? Beides hängt zusammen. Noch fehlen weitgehend die globalen Institutionen und ihre demokratische, bewußteingemäße Fundierung. Ulrich Beck hat das Dilemma zwischen sozialpolitischem Ausgleich und Risikosicherung und der Dynamisierung durch Globalisierung summiert: „Wie *starke* demokratische Institutionen jenseits der nationalstaatlichen Demokratie möglich werden, bleibt eine offene Frage, die dringend einer öffentlichen Diskussion bedarf.“ (Beck 1998, S. 8). Sozialpolitik und Globalisierung werden zu einer Anfrage an die Entwicklung der Demokratie.

Worin liegt demnach der politische Ertrag der vorgeschlagenen Typenbildung? Vielleicht darin, die politische Dimension des sozialpolitischen Handelns in den Blick nehmen zu können, ohne den Bezug zu den anderen Sphären der Gesellschaft – Wirtschaft, Gemeinschaft und Legitimation – zu verlieren. Die Politik der Sozialpolitik ist so etwas wie der gesellschaftliche Ausdruck der Mündigkeit des modernen Menschen. Dieser Mündigkeit im Vollzug des Politischen gerecht zu werden, erfordert wohlfahrtsstaatliche Institutionen, die Freiheit ermöglichen. Gefordert sind gesellschaftliche Gestaltungen und damit Institutionen, die der Sozialpolitik ihre unverzichtbare Rolle und ihre ebenso unverzichtbaren Grenzen zeichnen. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik heißt heute, die Eigengesetzlichkeiten der großen Teilsysteme der Gesellschaft zu akzeptieren, ihre relative Eigengliederung und ihre Begrenzungen.

Überarbeitete Fassung eines Vortrags an der Universität-Gesamthochschule Essen am 6. November 1998.

Literatur

- Achinger, Hans, 1979³, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, Frankfurt
Alber, Jens, 1983, *Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in Westeuropa*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 9. Jg, S. 313-342
Beck, Ulrich, 1998, *Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/98, S. 3-11

- Dettling, Warnfried, 1995, *Politik und Lebenswelt*, Gütersloh
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge u.a.
- ders. (Hrsg.), 1996, *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London et al.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.), 1996, *Wohlfahrtspluralismus*, Opladen
- Giddens, Anthony, 1996, *Risiko, Vertrauen und Reflexivität*, in: Beck, Ulrich u.a., *Reflexive Modernisierung* Frankfurt
- Koslowski, Peter, 1997, *The Social State in the Post-Modern*, in: ders./Føllesdal, Andreas (eds.), *Restructuring the Welfare State*, Berlin et al., S. 337-379
- Luchterhandt, Otto, 1988, *Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland*, Berlin
- Marshall, Thomas H., 1992 (1949), *Bürgerrechte und soziale Klassen*, Frankfurt/New York
- Münkler, Herfried, 1996, *Einleitung Was sind vorpolitische Grundlagen politischer Ordnung?*, in: ders. (Hrsg.), *Bürgerreligion und Bürgertugend*, Baden-Baden, S. 7-11
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., 1993, *Die Transformation der Sozialpolitik*, Frankfurt/New York
- Offe, Claus, 1990, *Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik*, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, H. Tristram (Hrsg.), *Sicherheit und Freiheit*, Frankfurt, S. 179-202
- ders., 1998, *Der deutsche Wohlfahrtsstaat*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, Jg. 8, S. 359-380
- Opielka, Michael, 1996, *Gemeinschaft in Gesellschaft*, Univ.-Diss., Humboldt-Universität zu Berlin
- ders., 1997, *Does the Welfare State Destroy the Family?*, in: Koslowski, Peter/Føllesdal, Andreas (eds.), *Restructuring the Welfare State*, Berlin u.a., S. 238-274
- ders., 1999a, *Hintergrund der Diskussion um ein Grundeinkommen - Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Republik Österreich*, Bonn
- ders., 2000, *Die solidarische Gesellschaft*, Opladen (i.V.)
- Pagenstecher, Ulrich, 1990, *Aufgaben und theoretische Grundlagen wissenschaftlicher Sozialpolitik*, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.), *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik*, Berlin, S. 73-117
- Schmidt, Manfred G., 1988, *Sozialpolitik*, Opladen
- Zacher, Hans F., 1985, *Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg

Prof. Dr. Michael Opielka, Dipl. Päd., Jg. 1956, Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Geschäftsführer des Institut für Sozialökologie (ISÖ) in Bonn, 1997-2000 Rektor der Alanus Hochschule Alfter, Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.