

»Theorie und Gesellschaft«
Herausgegeben von
Axel Honneth, Hans Joas und Claus Offe
Band 40

Stephan Lessenich, Ilona Ostner (Hg.)

Welten des Wohlfahrtskapitalismus

Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive

Stephan Lessenich ist wissenschaftlicher Assistent, *Ilona Ostner* ist
Professorin für Vergleichende Sozialpolitik an der Georg-August-
Universität Göttingen.

Campus Verlag
Frankfurt/New York

- Meyer, John und Brian Rowan. 1977. „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, *American Journal of Sociology* 83 (2), 340–363.
- Motomura, Hiroshi. 1998. „Alienage Classifications in a Nation of Immigrants“, in: Noah Pickus, ed. *Immigration and Citizenship in the 21st Century*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Moynihan, Lauren. 1998. „Welfare Reform and the Meaning of Membership“, *Georgetown Immigration Law Journal* 12, 657–688.
- Moravcsik, Andrew. 1995. „Explaining International Human Rights Regimes“, *European Journal of International Relations* 1 (2), 157–189.
- Note (anonymous author). 1997. „The Functionality of Citizenship“, *Harvard Law Review* 110, 1814–1831.
- Perry, Stephen R. 1995. „Immigration, Justice, and Culture“, in: Warren F. Schwartz, ed. *Justice in Immigration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp und Kathryn Sikking, eds. 1999. *The Power of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubio-Marin, Rut. 2000. *Immigration as a Democratic Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia. 1998. „The de facto Transnationalizing of Immigration Policy“, C. Joppke, ed. *Challenge to the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwerdtfeger, Gunter. 1980. „Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten“, Gutachten A zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980. München: Beck.
- Soyosal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weiler, Joseph. 1991. „The Transformation of Europe“, *Yale Law Journal* 100 (3), 2403–2483.
- Weiner, Myron. 1995. *The Global Migration Crisis*. New York: Harper Collins.

Der europäische Wohlfahrtsstaat. Konstruktionsversuche in der zeitgenössischen Forschung¹⁾

Von Prof. Peter Baldwin, University of California, Los Angeles

1. Einleitung

Wer die Langeweile noch nicht vergessen hat, die im Biologieunterricht an der High School unweigerlich einsetzte, wenn es hieß, das Linnésche System sei auswendig zu lernen, wird mir zustimmen, dass die Bildung von Typologien, obzwar eine unabdingbare Vorbedingung höherer geistiger Anstrengungen, wohl die niedrigste Form intellektuellen Strebens und die Domäne von Erbsenzählern und Buchhaltern ist.

Der Zweck des Klassifizierens, der Entscheidung, in welche Kategorie oder Schublade etwas gehört, ist es, bestimmte Merkmale hervorzuheben, die Mitglieder einer Gruppe gemeinsam haben und die sie von denen anderer Gruppen unterscheiden. Da aber die Mitglieder einer bestimmten Kategorie in der Regel nicht identisch sind, sie sich nicht in allen ihren Merkmalen gleichen, setzt der Akt der Typenbildung eine Entscheidung darüber voraus, welche Charakteristika in einer bestimmten Hinsicht von Bedeutung sind und welche nicht. Es ist folglich die Theorie, die die Typologie konstituiert, nicht umgekehrt. Carl von Linné beispielsweise unterteilte die Menschen in sechs verschiedene „Arten“: vierfüßige, rote, weiße, gelbe, schwarze und monströse. Ein Jahrhundert später, Mitte des 19. Jahrhunderts, fragte sich sein Kollege Lorenz Onken, ein spekulativer Philosoph der Romantik, warum es, wenn schon schwarze, gelbe und weiße, keine blauen oder grünen Menschen gibt. Er entschied, dass Farbe kein geeignetes Unterscheidungskriterium ist und plädierte dafür, die Menschen statt dessen nach ihren Sinnesorganen zu klassifizieren: als Menschen des Auges, der Nase, des Ohrs usw. (vgl. Banton 1987).

Wenn wir uns mit Typologien befassen, solchen von Wohlfahrtsstaaten oder anderen, dürfen wir nicht nur darauf achten, welche Typen sie unterscheiden, sondern müssen vor allem danach fragen, warum es gerade diese Typen sind. Manche Typologien sind einfach schlecht, weil sie auf willkürlichen Kriterien aufbauen, die mit dem zur Debatte stehenden Gegenstand nichts zu tun haben. Warum gelten Schwedisch, Norwegisch und Dänisch oder Portugiesisch und Spanisch als verschiedene und eigenständige Sprachen, Kantonesisch und Mandarin aber nicht? Offensichtlich aus Gründen, die wenig mit Sprache und viel mit nationalen Grenzen zu tun haben, die historisch und politisch bedeutsam sein mögen, aber linguistisch willkürlich sind. Alle Typologien, ob gute oder schlechte, nützliche oder schädliche, dienen immer nicht nur der Natur der Sache, sondern noch etwas anderem. Man muss kein übertriebener Nominalist sein und glauben, dass nur das einzelne Wesen existiert und jegliche allgemeine Kategorie nichts als eine intellektuelle Bequemlichkeit ohne Realitätsbezug sei, um zu behaupten, dass Typologien immer einem bestimmten

¹⁾ Ich danke Christian Toft für seine Kommentare zu einer früheren Version dieses Aufsatzes.

Zweck dienen und nur unter Berücksichtigung eben dieser Funktion zu verstehen sind.

2. Der Europäische Wohlfahrtsstaat – Die vergebliche Suche nach dem gemeinsamen Kern

Was macht dieses Gebilde aus, das wir den Europäischen Wohlfahrtsstaat nennen? In einem trivialen Sinne sind europäische Wohlfahrtsstaaten alle die, die auf der „Europa“ genannten Halbinsel am westlichen Ende des asiatischen Kontinents liegen. Eine solche Begriffsbestimmung wäre möglich, aber natürlich wenig aussagekräftig. Die Frage lautet also: Gibt es einen Kern, eine essenzielle Bestimmung, hinsichtlich derer die in Europa gelegenen Wohlfahrtsstaaten gemeinsame Merkmale aufweisen, die sie von anderen unterscheiden? Wenn ja, dann müssten sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten hinreichend stark um diesen Kern, den Mittelwert sozusagen, konzentrieren, so dass eine Durchschnittsangabe nicht die Natur der einzelnen Staaten verzerren würde. Es würde ferner bedeuten, dass – auf diesen Kern hin betrachtet – andere Wohlfahrtsstaaten nicht in das durch ihn definierte (und vermutlich recht enge) Spektrum sozialpolitischer Systeme passen würden.

Im Folgenden möchte ich das Problem anhand eines Vergleichs der Sozialausgaben der europäischen Staaten mit denen eines offenkundig nicht-europäischen Wohlfahrtsstaats verdeutlichen. In diesem Fall wähle ich die Vereinigten Staaten von Amerika, wobei sich Kanada und Australien genauso gut eignen würden.

Die Spannweite der Sozialausgaben in Europa ist so groß, dass andere Wohlfahrtsstaaten, die dem Europäischen Modell nicht zugerechnet werden, nach verschiedenen Indikatoren ohne weiteres in die untere Hälfte des europäischen Spektrums passen würden. Die Behauptung, dass die Sozialausgaben und die Leistungshöhen in Europa im Durchschnitt höher sind als in Nordamerika, Japan oder auf den Antipoden ist zweifellos zutreffend. Doch was sagen Durchschnittswerte bei einer so großen Spannweite innerhalb des europäischen Sozialsystems aus? Der Durchschnittsamerikaner ist statistisch gesehen eine Frau mittleren Alters mit deutscher Abstammung, der Durchschnittsmensch ein chinesischer Bauer. Die Ausgaben für Soziale Sicherheit und Wohlfahrt, gemessen an ihrem Anteil am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, variierten Mitte der 1990er Jahre zwischen dem Maximalwert von 6,7 Prozent in Dänemark und dem Minimalwert von 0,3 Prozent in Griechenland. Die Spanier gaben 1997 pro Kopf nur 21 Prozent dessen aus, was die Niederländer an Sozialleistungen aufbrachten (Statistisches Bundesamt 2000, 13,2).

Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat ist hinsichtlich vieler Indikatoren von Sozialausgaben vom spanischen, portugiesischen, griechischen, niederländischen oder dem der Schweiz kaum zu unterscheiden (OECD 1993). Die Vereinigten Staaten haben eine redistributive Kombination von Steuern und Sozialpolitik als etwa die Schweiz (Castles/Mitchell 1990, Tabelle 5). Was passiert, wenn man auch indirekte Ausgaben wie Steuerfreibeträge, die in Amerika eine weit größere Rolle

spielen als anderswo, als eine Form von Sozialpolitik betrachtet (Howard 1997)? Zählt man nicht einfach die öffentlichen Bruttoausgaben, sondern berücksichtigt die Nettosozialausgaben einschließlich der staatlichen Förderung privater Leistungen, dann ergibt sich hinsichtlich der Wohlfahrtsleistungen ein ganz anderes Bild. Schweden und die Vereinigten Staaten liegen nun Kopf an Kopf, werden aber von Deutschland übertroffen (Economist 24. 10. 1998).

Betrachtet man die Sozialleistungen, dann ergibt sich ein ähnlich verschwommenes Bild: In den Niederlanden wird Arbeitslosengeld 156 Wochen lang gezahlt, d. h. drei Mal so lange wie in Großbritannien und Deutschland (52) und gut zweieinhalb Mal so lange wie in Schweden (60). Die Bezüge, gemessen am Durchschnittslohn eines Produktionsarbeiters, sind in Holland fast doppelt so hoch wie in Deutschland und dreimal so hoch wie in Großbritannien. Der amerikanische Satz wiederum liegt nur knapp unter dem deutschen und dreimal so hoch wie der italienische; die Bezugsdauer ist in beiden Ländern gleich (Economist 26. 2. 1994, S. 71). Die öffentlichen Rentenbeträge (in Prozent der jeweiligen Durchschnittslöhne und -gehälter), waren 1984 mit fast 50 Prozent in Schweden und den Niederlanden am großzügigsten bemessen. In Norwegen, Österreich und Finnland bewegten sie sich zwischen 30 und 40 Prozent, in Deutschland, Italien, Großbritannien, Spanien und den USA betragen sie um die 30 Prozent (OECD 1988, Tabelle 4.2). Eine grobe Skalierung der Länder nach den öffentlichen Rentenausgaben pro Einwohner im Alter von über 65 Jahren (in US\$, kaufkraftgewichtet), ergibt für das Jahr 1985 folgende Rangordnung: Frankreich (\$ 10.402), USA (\$ 9.384), Deutschland (\$ 9.283), Niederlande (\$ 9.152), Schweden (\$ 8.013), Schweiz (\$ 7.978), Dänemark (\$ 6.914).

Man könnte damit fortfahren, doch wozu? Das Problem, um das es hier geht, ist anhand dieser wenigen Beispiele hinreichend deutlich geworden: Legt man andere, nicht-geographische Kriterien zugrunde, dann würden manche der in Europa gelegenen Wohlfahrtsstaaten nicht als *Europäischer Wohlfahrtsstaat* gelten, während einige außereuropäische Staaten dem „europäischen Modell“ durchaus zuzurechnen wären. D. h., zwischen einem europäischen Wohlfahrtsstaat im geographischen Verständnis und dem *Europäischen Wohlfahrtsstaat* im Sinne eines normativen Konzepts besteht somit eine Differenz.

Man könnte die These vertreten, dass das Modell des *Europäischen Wohlfahrtsstaats* „institutionalistisch“ sei, in dem Sinne, dass der überwiegende Teil der Sozialleistungen vom Staat erbracht und nicht dem Markt bzw. privaten Akteuren überlassen wird. Doch auch in dieser Hinsicht gibt es signifikante Variationen. In Schweden werden auch Zusatzrenten vom Staat angeboten, in Großbritannien und besonders in den Niederlanden dagegen gibt es große private Anbieter und berufsgruppenorientierte Systeme. Mitte der 1980er Jahre lag der Anteil privater Renten am Haushaltseinkommen der über 55-jährigen in den Niederlanden drei Mal so hoch wie in Deutschland, in Großbritannien war er doppelt und in den USA eineinhalb Mal so hoch (OECD 1992, Tabelle 3.5). Unterdessen sind die amerikanischen Renten, obgleich dienstbezogen, dem britischen und dem dänischen System ähnlicher als dem deutschen, insofern sie mehr am Universalitätsprinzip orientiert und stark zugunsten von Geringverdienern gewichtet sind.

Kurz und gut, auf den ersten Blick ist keine hinreichende Einheitlichkeit unter den europäischen Wohlfahrtssystemen auszumachen, die es zwingend erforderlich machen würde, alle diese Systeme einer gemeinsamen Kategorie zuzuordnen. Wie meistens, wenn es um die Typenbildung geht, kann man verschiedene Richtungen einschlagen. So lassen sich genügend Gründe finden, alle europäischen Systeme trotz ihrer Verschiedenheiten in einen Topf zu werfen, aber auch nicht weniger Argumente dafür, sie aufgrund eben dieser Differenzen verschiedenen Kategorien zuzuordnen. Die Vorstellung eines *Europäischen Modells* des Wohlfahrtsstaats ergibt sich nicht automatisch aus den Daten. Es sind vielmehr ganz spezifische Gründe, die dazu geführt haben, dass diese Idee konstruiert und über Jahrzehnte verfochten und aufrechterhalten wurde.

3. Ursprünge der Idee des Europäischen Wohlfahrtsstaats

Woher rührt die Tendenz, in Begriffen eines besonderen *Europäischen Modells* des Wohlfahrtsstaats zu denken? Und wie wird das Konzept in der Literatur definiert? Heute, da die früheren Ostblockländer in den Westen drängen, gewinnt die normative Bewertung des Europäischen Modells an politischer Resonanz. Einige Beobachter meinen, inzwischen sogar im fernab gelegenen Korea Bestrebungen festzustellen, dieses Modell zu reproduzieren (Kuhnle 2002).

Historisch betrachtet wurde der *Europäische Wohlfahrtsstaat* im Allgemeinen vor dem Hintergrund der Erfahrungen der nordeuropäischen Staaten konzeptualisiert, beginnend in der Zwischenkriegszeit und dann speziell in den Jahrzehnten nach 1945. Für gewöhnlich werden den Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens wie auch Großbritanniens der Beveridge-Ära ähnliche formative Merkmale zugeschrieben, die sie von anderen Formen staatlicher Sozialpolitik unterscheiden. Der Entwicklungsweg, der mit dem sozialdemokratischen Regierungsantritt in Skandinavien begann, sich nach dem 2. Weltkrieg in Großbritannien in den Beveridge-Reformen fortsetzte und seinen Höhepunkt in den 1960er und 1970er Jahren in den nördlichen Staaten erfuhr, bildete den ersten Pfad, auf dem der moderne Wohlfahrtsstaat institutionalisiert wurde. Diese Entwicklung war in zweierlei Hinsicht von entscheidender Bedeutung: Sie lenkte, erstens, die Aufmerksamkeit des Staates auf ein breites, umfassendes Spektrum von Risiken und begründete so einen Modus von Intervention, der diese Länder von jenen unterschied, in denen der Staat auf eine bescheidenere Rolle beschränkt blieb. Zweitens brachte sie eine solidarische, egalitäre und demokratische Alternative zu der altmodischen, sozial konservativen und hierarchischen Bismarckschen und bonapartistischen Sozialversicherung für die Arbeiterklasse hervor. Das neue sozialdemokratische Beveridge-Modell von Sozialpolitik basierte auf Maßnahmen universalistischen, umfassenden und redistributiven Charakters, die bewusst darauf angelegt waren, eine Sphäre jenseits der Marktlogik zu schaffen.

Diese Vorstellung eines besonderen (nord)europäischen Typs von Sozialpolitik war ursprünglich als Antwort auf die Sozialpolitikstudien der ersten Generation (Wilensky/Lebaux 1965; Wilensky 1976) formuliert worden. Diese Studien hatten auf allgemeinsten Ebenen die These entwickelt, der Wohlfahrtsstaat sei ein Phäno-

men, das alle Industriegesellschaften kennzeichne. Je höher das Bruttosozialprodukt, desto mehr Ressourcen stünden für andere Bedürfnisse als die der unmittelbaren Konsumtion zur Verfügung und desto größer wäre der Anteil der Ausgaben für Sozialpolitik. Alle industrialisierten Länder seien Wohlfahrtsstaaten, und mit zunehmender Prosperität würden sie alle diesen Charakter immer mehr ausprägen. Auf einer gewissen Abstraktionsebene waren solche Studien durchaus korrekt. Der durch die Industrialisierung erzeugte Reichtum ermöglichte einen hinreichenden Überfluss, um Produzenten und Menschen im nicht-produktiven Bereich gleichermaßen mit mehr als dem Existenzminimum zu versorgen. In Staaten mit hoher politischer Mobilisierung, sowohl demokratischen als auch autokratischen à la Bonaparte, kennzeichne ein immer breiter werdendes Netz von Sozialleistungen die zunehmende Macht der einst untergeordneten Klassen. Nur Industriegesellschaften könnten Wohlfahrtsstaaten sein, und dementsprechend seien alle Industriegesellschaften bis zu einem bestimmten Grad Wohlfahrtsstaaten der ein oder anderen Art.

In den 1970er Jahren, als genügend Studien über die Zusammenhänge zwischen Industrieproduktion, politischer Mobilisierung und Sozialleistungen vorlagen und klar wurde, dass von weiteren Untersuchungen in dieser Richtung nicht mehr viel Neues zu erwarten war, hatte sich diese erste Generation von Wohlfahrtsstaatsstudien erschöpft. Mehr noch, in ihrer Indifferenz gegenüber den Variationen von Sozialpolitik unter den westlichen Industriestaaten und ihrer rein funktionalistisch verengten Sicht auf Politik im bloßen Sinne von Mobilisierung hatte sich diese Gelehrten-Generation faktisch mit der Ideologie vom „Ende der Ideologie“ verbündet, die die Ära des Kalten Krieges charakterisierte. Sie wurde nun von einer erfolgreichen Schar von Beobachtern herausgefordert, die größtenteils der moderaten Linken entstammte und die den Fokus auf den Wohlfahrtsstaat eng stellte (Rimlinger 1971; Esping-Andersen 1980, 1985). Deren Interesse richtete sich nicht auf die Einheitlichkeit moderner staatlicher Intervention in den Industriestaaten, sondern auf die Variationen. Sie lenkten die Aufmerksamkeit auf die divergenten Wege, in denen Sozialpolitik möglich war und betrieben wurde, und die Varietät der existierenden Wohlfahrtsstaaten. Ihre erste und grundlegende Unterscheidung war die zwischen Wohlfahrtsstaaten, die in der Realität den Ambitionen der Reformen der 30er Jahre und der unmittelbaren Nachkriegszeit nahe kamen, und jenen, in denen Sozialpolitik eine eher residuale Angelegenheit geblieben war. Auf der einen Seite wurden die Länder angesiedelt, die ihre Sozialpolitik in hohem Maße durch Steuern finanzierten, die Lasten somit eher nach der Zahlungsfähigkeit als nach der Bedürftigkeit verteilt wurden, die sodann Sozialleistungen universell und manchmal einheitlich gewährten, d. h. die Bürger somit gleich behandelten, statt in Abhängigkeit von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Klasse oder einem Berufsstand, und in denen schließlich der Staat die Aufgabe hatte, ein umfassendes und generöses Sicherheitsnetz zur Verfügung zu stellen. Repräsentativ für diese Gruppe waren vor allem Schweden und, bevor der Ruhm Beveridges zu verblasen begann, auch Großbritannien.

Im Unterschied zu diesem Kernbestand solidarischer Wohlfahrtsstaaten wurden alle anderen als lediglich residuale Ansätze kompensatorischer Sozialpolitik abgetan. In

den Ländern dieses Typs blieb die Zuständigkeit des Staates auf die Unterstützung der Ärmsten beschränkt. Die Leistungsgewährung erfolgte für gewöhnlich in Abhängigkeit von einer Bedürftigkeitsprüfung und oftmals entwürdigender Manier. Allen anderen Bürgern blieb es überlassen, für sich selbst zu sorgen, am besten mittels diverser privater Lösungen. In solchen Systemen werden die Leistungen meist durch Beiträge oder zweckgebundene Steuern, d. h. direkt durch die (potentiellen) Empfänger finanziert und jegliche Umverteilungseffekte auf ein Minimum begrenzt. Das Ziel wohlfahrtsstaatlicher Intervention besteht hier nicht darin, die Reichweite von Marktprinzipien zu beschränken, sondern mit minimalen staatlichen Maßnahmen Umstände zu stabilisieren, in denen die Marktlogik die Oberhand behält. Unterstellt, dass die These der ersten Generation, wonach alle modernen Staaten mehr oder weniger ausgeprägte Wohlfahrtsstaaten sind, im Großen und Ganzen zutreffend war, unterschied die zweite Generation zwischen solchen Staaten, die die Ambitionen der Sozialreformer erfolgreich umgesetzt hatten und jenen, die über residuale Ansätze nicht hinaus gelangt waren.

4. Erfolgreiche und residuale Ansätze von Wohlfahrtsstaatlichkeit

Wo liegt der Grund für die Unterscheidung in diese beiden Kategorien? In den solidarischen Wohlfahrtsstaaten waren diejenigen Gruppen, die von großzügiger Wohlfahrtspolitik die größten Gewinne zu erwarten hatten, in der Lage, sich hinreichend effektiv zu organisieren, um ihren Interessen Geltung zu verschaffen. Eine starke entwickelte Arbeiterbewegung im Bündnis mit sozialdemokratischen Parteien galt als Ursprung der erfolgreichsten Wohlfahrtsentwicklung. Einige Forscher haben sich in Variationen zu diesem Thema versucht, so etwa Francis Castles, der die These vertritt, dass die Schwäche der politischen Rechten mehr zur Erklärung beitrage als die Stärke der Linken. Doch im Großen und Ganzen sah man die Antwort in der Fokussierung auf die Arbeiterklasse und ihre politischen Repräsentanten (Castles 1978). Methodologisch beruhte dieser Ansatz auf einer Version marxistischer Klassenanalyse. Die leitende Annahme war, dass Klasseninteressen mit der sozialen Lage korrelieren. Die Arbeiterklasse und die politische Linke unterstützten die Wohlfahrtsreform gleichsam naturgemäß, die Rechte und die Mittelklassen waren zwangsläufig dagegen. Das Kräfteverhältnis zwischen beiden galt als maßgeblich für den Ausgang der Auseinandersetzung um die soziale Frage. So etwa lässt sich die Argumentation zusammenfassen, die von der labouristischen bzw. sozialdemokratischen, auf Machtressourcen abstellenden Wohlfahrtsstaatstheorie vertreten wird, wie sie von T. H. Marshall (1963) begründet und später Korpi (1978), Stephens (1979), und Esping-Andersen (1980, 1985, 1990) weiter ausformuliert wurde.

Diese zweite Generation von Wohlfahrtsstaatsanalysen hat mittlerweile auch weitgehend ausgedient. Nicht weil der Ansatz unzutreffend oder widerlegt worden wäre. Sein Erklärungspotential ist schlicht erschöpft und verspricht keine neuen Einsichten mehr. Wie viele statistische Analysen, die die Höhe der schwedischen Renten mit der organisatorischen Stärke des schwedischen Gewerkschaftsbundes korrelieren, müssen wir noch verdauen, um einzusehen, dass das Gesetz der sinkenden Erträge erbarmungslos zugeschlagen hat? Man könnte un-

ter Umständen akzeptieren, dass die sozialdemokratische Erklärung des Wohlfahrtsstaats für Skandinavien mehr oder weniger zutrifft, vielleicht sogar für den Großteil der nördlichen Regionen Kontinentaleuropas. Aber auch das wäre kein hinreichender Grund, anzunehmen, dass ein ähnliches Paradigma auch anderswo zutreffen muss. Im Gegenteil, angesichts der Reformen des vergangenen Jahrzehnts, mit denen selbst frühere Bollwerke der Sozialdemokratie eine mehr marktorientierte Richtung eingeschlagen haben, scheinen die alten Dichotomien an instruktiver Kraft zu verlieren. Jetzt, da eine sozialdemokratische Regierung in Deutschland eine staatlich subventionierte Privatversicherungskomponente in das öffentliche Rentensystem eingebaut hat, scheint es mehr denn je zuvor geboten, die rigiden Bindungen zwischen politischer Ideologie und sozialpolitischer Strategie aufzugeben.

Mit der simplen Unterscheidung zwischen dem „institutionellen“ und dem „residualen“ Wohlfahrtsstaat lässt sich die Tatsache, dass der Rest der Welt die Perfektion des Schwedischen Modells nicht erreicht hat, nur negativ erklären: Aufgrund der Abwesenheit der nötigen Voraussetzungen, insbesondere einer starken und gut organisierten Arbeiterbewegung, war die Herausbildung eines solidarischen Wohlfahrtsmodells nicht möglich. Einer solchen Sichtweise ist der Gedanke fremd, dass verschiedene Staaten ähnliche Probleme auf unterschiedliche Weise zu lösen suchen. Macht dann die Frage noch Sinn, ob das skandinavische Modell auch anderswo anwendbar ist oder jemals sein wird? Wenn nicht, wenn andere Wohlfahrtsstaaten anders und nicht einfach nur unvollkommene Versionen des skandinavischen Modells sind, die irgendwann vielleicht, nach einem Regime sozialpolitischer Steroide, auf nordische Standards gemästet werden, warum sollte man das sozialdemokratische Modell dann noch derart ernst nehmen? Warum kann man es nicht als eine Variante, und zwar eine relativ randständige, innerhalb des breiten Spektrums von Sozialpolitikentwicklung betrachten? Die Frage, wie Richard Rose (1991) sie in einer brillanten komparativen Studie formuliert hat, lautet also: Wieso wird einer kleinen, abgelegenen und geopolitisch bedeutungslosen Ecke der Welt wie Nordeuropa so viel intellektuelle Bedeutung beigemessen, sobald es darum geht, Sozialpolitik zu erklären?

Die Verfechter des sozialdemokratischen Modells nehmen für sich in Anspruch, dass Skandinavien und möglicherweise der nördliche Teil Kontinentaleuropas eine überlegene Position in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats erlangt haben. Dieser Anspruch beruht auf einer normativen Bewertung dessen, was ein Wohlfahrtsstaat sein sollte, welches Ziel er verfolgt. Aus globaler Sicht ist der skandinavische bzw. nordeuropäische Wohlfahrtsstaat aber ganz offenkundig nicht die Norm. Demographisch und geopolitisch gesprochen ist die große, ja überwältigende Mehrheit jener Staaten, die Sozialpolitik betreiben, dieser Variante nicht zuzurechnen. Angesichts des Einflussverlustes, den die Sozialdemokratie im letzten Jahrzehnt in Nordeuropa erlitten hat, angesichts der ökonomischen Probleme, die die rasante Globalisierung des wirtschaftlichen Wettbewerbs begleiten sowie der demographischen Probleme, die durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung aufgeworfen werden, geht die Tendenz, sofern von einer solchen überhaupt die Rede sein kann, weg von der Version des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats, wie sie ihre Hochzeit in den 1970er

Jahren hatte. Wie also sieht der Standard aus, aufgrund dessen man das sozialdemokratische Modell von Sozialpolitik noch als das Ziel beschreiben könnte, auf das sich alle Wohlfahrtsstaaten zu bewegen sollen, wie langsam auch immer, wie weit auch immer sie gegenwärtig davon entfernt sind? Wenn fünf Sechstel der industrialisierten Welt nicht in einem solchen Wohlfahrtsstaat leben, ja nicht mal in einem, der sich in diese Richtung entwickelt, wenn inzwischen sogar Schweden Zweifel an diesem Modell hegt, dann sagt das Postulat des sozialdemokratischen Modells als das Ziel von Sozialpolitikentwicklung weder etwas darüber aus, wie die Dinge wirklich sind, noch liefert es eine Erklärung für die bestehenden Umstände. Es beschreibt nur Wunschvorstellungen darüber, wie die Welt aussehen sollte. Eine solche Wunschvorstellung mag faszinierend sein, hat aber mit Wissenschaft wenig zu tun.

5. Egalitärer Universalismus und soziale Solidarität – Mythen der skandinavischen Nachkriegsära

Die Einsicht, dass die sozialdemokratische Erklärung in eine Sackgasse geraten ist, hat die Suche nach neuen Paradigmen vorangetrieben, die das Ende der Wohlfahrtsstaatsstudien der zweiten Generation signalisiert. Meine eigene Arbeit auf diesem Gebiet wurde motiviert durch die Unzufriedenheit mit der allzu engen Kopplung zwischen der Arbeiterklasse und ihren politischen Vertretern auf der einen Seite und solidarischer Sozialpolitik auf der anderen. Mein Anliegen war es, den politischen Determinismus der klassischen sozialdemokratischen Interpretation aufzulockern und zu zeigen, dass die verschiedenen Typen von Sozialpolitik eine viel breitere politische Basis hatten. In manchen Fällen sahen Arbeiter ihre Interessen am besten durch ausgesprochen unsolidarische Maßnahmen bedient. Umgekehrt sind solidarische Strategien unter bestimmten Umständen von den Mittelklassen und Mitte-Rechts-Parteien verfolgt worden (Baldwin 1988, 1990, 1992). Es gilt schon seit langem als ausgemacht, dass nicht zuletzt die Mittelklassen vom Wohlfahrtsstaat profitieren, ein Befund, der treffend als Matthäus-Effekt bezeichnet wird. Wenn Gruppen um Sozialleistungen konkurrieren wie um andere Güter auch, dann kann es kaum überraschen, dass die, die sich auf dem Markt durchsetzen, ihren Erfolg im Bereich der sekundären Distribution wiederholen. Eine Re-Konzeptualisierung der sozialen Grundlage der Wohlfahrtspolitik, die unseren Kenntnissen über die entsprechenden Interessen des Bürgertums gerecht wird, steht allerdings noch aus.

Die Aura, die die Einführung universalistischer und egalitaristischer Sozialpolitik in Großbritannien und Skandinavien nach dem zweiten Weltkrieg noch immer umgibt, ist irreführend. Angeblich im Geist der Kriegszeit von Gleichheit und Gerechtigkeit geboren und von sozialistischen Regierungen implementiert, wurden die Nachkriegsreformen oft zu Wendepunkten in der Geschichte der Sozialpolitik verklärt. Die Inklusion aller Bürger – vom wohlhabenden bis hin zum Ärmsten der Armen – in ein und dieselben Programme und zu denselben Bedingungen erschien als ein Akt des Fortschritts, der Aufklärung und der sozialen Solidarität, wie er in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats selten vorkommt. Und dennoch, so attraktiv und inspirie-

rend diese Sicht auch sein mag, es fehlt ihr an anderen empfehlenswerten Qualitäten, und zu allererst an Genauigkeit. Weit entfernt davon, eine Errungenschaft der Linken bzw. der Arbeiterklasse zu sein, repräsentierte die universalistische Reform vor allem die Anpassung der Sozialpolitik an das Interesse der Mittelklassen, nicht von den immer generöser und umfassender ausfallenden Maßnahmen ausgeschlossen zu werden.

Die Einführung der Volkspension in Schweden im Jahr 1946, die mit der Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung und der universalistischen Ausrichtung des Rentensystems verbunden war, illustriert diesen Punkt. Der Hauptstreitpunkt war, ob auch die reichen Mitglieder jeder sozialen Kategorie begünstigt werden sollten. Die Nachteile einer solchen Politik waren unmittelbar und offenkundig: Warum soll man knappe Ressourcen an diejenigen verschwenden, die ihrer nicht bedürfen? Da fast alle Bedürftigen schon von dem System erfasst waren, entfaltete der Universalismus eine vertikale Dynamik, die auch jene hineinzog, die zuvor nicht zu den Zielgruppen gesetzlicher Sozialpolitik gehörten. Der anglo-skandinavische Universalismus bedeutete im Endeffekt, dass Leistungen, die zuvor allein den Armen vorbehalten waren, nun auch den Wohlhabenderen gewährt wurden. Führende Sozialdemokraten plädierten dafür, die Bedürftigkeitsprüfung beizubehalten, und zwar aus zwei Gründen: Erstens, es war die kostengünstigste Lösung. Zweitens, es war das korrekte Prinzip. Das Ziel der schwedischen Sozialdemokratie war es seit jeher, die Ärmsten zu unterstützen, und die hatten mit dem Bedürftigkeitstest kein Problem.

Zugunsten der Ablehnung der Bedürftigkeitsprüfung wurden im Wesentlichen zwei Argumente angeführt: die Reduzierung des Verwaltungsaufwands und die stimulierende Wirkung, die man im Hinblick auf andere Leistungsarten sowie die Bereitschaft der Älteren erwartete, über das Renteneintrittsalter hinaus arbeiten zu gehen. So zeigte sich beispielsweise der Schwedische Arbeitgeberverband besorgt, dass diejenigen, die für das Alter gespart hatten, dafür mit einer Kürzung ihrer Rentenbezüge bestraft würden. Ein weiteres Argument, mit dem er seine Unterstützung für die alternative Lösung der unbedingten Leistungsgewährung begründete, appellierte an den Sinn für soziale Gerechtigkeit – hochbezahlten Lohnarbeitern, die mit ihren Steuern dazu beitrugen, die Renten zu finanzieren, dürften die Früchte ihrer Anstrengungen nicht vorenthalten werden (Baldwin 1988: 139–140).

Die Vorteile universalisierter Begünstigungen waren dagegen nebulös und langfristig: Die Wohlhabenderen würden etwas mehr Sinn für soziale Verantwortung entwickeln, wenn sie in die gleichen Arrangements eingeschlossen sind wie die Armen. Zudem ließe sich auf diese Weise das Stigma von zielgruppenorientierten Maßnahmen aufbrechen. So schien es zumindest aus der Perspektive jener Gruppen, die traditionell Objekt der Sozialpolitik waren. Aus der Sicht derer, die bis dato für sich selbst zu sorgen hatten, stellten sich die Dinge anders dar. Auch sie waren natürlich nicht blind gegenüber den Versprechungen des Universalismus. Die schwedischen Konservativen übernahmen die Initiative zugunsten der universalistischen Rentenreform, weil ihre Anhänger von der Verteilung staatlicher Großzügigkeit ohne Bedürftigkeitsvoraussetzung am meisten zu gewinnen hatten. Die Sozialisten opponierten anfangs gegen diese Art der Verschwendung

knapper Ressourcen. Die Gewährung gleicher Rechte sei eine Sache, die Gleichverteilung von Wohltaten eine andere. Mit der Zeit aber wurde auch die Linke überredet, ihre Zustimmung zu geben, denn die Leistungsgewährung an alle war ein populäres Thema, und selbst die Gewerkschaften favorisierten universalistische Maßnahmen in der Hoffnung, damit das Stigma gesetzlicher Unterstützungsleistungen aufzubrechen. Innerhalb der Sozialdemokratie begann ein Kampf zwischen alten und neuen Fraktionen um die sozialpolitische Orientierung der Partei und die generelle Ausrichtung ihrer politischen Anliegen. Das traditionelle Selbstbild als Verteidiger der Unterdrückten wich einer vorzugsweisen Beschäftigung mit den Bedürfnissen neuer Gruppen, die nicht zu den am meisten benachteiligten zählten, und jener Teile der traditionellen Anhängerschaft, die ebenfalls an der Nachkriegsprosperität partizipierten.

Die Debatten um Universalismus und Solidarität in der Nachkriegsära legten die Spannung zwischen Gerechtigkeit und Effizienz in einer Welt begrenzter Ressourcen bloß. In der retrospektiven Interpretation schwedischer Sozialdemokraten hat sich die Sozialpolitik dank des Universalismus befreit vom Makel der Armenhilfe, der Almosen, des Karitativen und der Abhängigkeit und wurde zu einem Recht, auf das jeder Bürger einen Anspruch hatte. Universalistische Sozialpolitik bedeutete, Solidarität dadurch zu legitimieren, dass man den Reichen einen Teil von dem abgab, was früher allein den Armen zustand. Die Etablierung solch eines Rechts nahm zwar Mittel in Anspruch, die man hätte einsetzen können, um den Bedürftigsten zu helfen. Aber man hoffte, dass allein die Existenz eines solchen Anspruchs der Mittelklasse auf gesetzliche Wohltaten mehr Ressourcen freisetzen würde als ansonsten verfügbar wären. Die Bedürftigen könnten von dieser anfänglichen Fehlsteuerung von Geldern langfristig gewinnen, weil sie im Endeffekt ein umfangreicheres Volumen für soziale Umverteilung verfügbar machen würde. Die politische Realgeschichte war jedoch etwas anders verlaufen. In Wirklichkeit hat die Sozialdemokratie in die universalistische Sozialpolitik erst eingewilligt, nachdem die Mitte-Rechts-Parteien ihr eigenes Interesse daran entfacht hatten. Der Universalismus wurde von den kurzfristigen Interessen jener Klassen vorangetrieben, die durch einen Ausschluss aus der gesetzlichen Rente zu verlieren drohten und denen daran gelegen war, die Früchte ihrer eigenen Anstrengungen und der des Staates zu ernten. Erst in der Retrospektive zeigte sich die liberale Sozialdemokratie in der Lage, diese Reformen für ihre eigenen Zwecke in Anspruch zu nehmen.

6. Die Pluralität von Wohlfahrtsstaatlichkeit

In den 1990er Jahren begannen die unumstößlichen Gewissheiten der sozialdemokratischen Interpretation des Wohlfahrtsstaats ins Wanken zu geraten, sowohl politisch als auch methodologisch. Früher, in den ersten Nachkriegsjahrzehnten, als Skandinavien und, in geringerem Maße, Großbritannien die Richtung zu einem neuen, nicht Bismarckschen Wohlfahrtsstaat einschlugen, machte die Vorstellung von einem *Europäischen Wohlfahrtsstaat* oder zumindest einem Nordeuropäischen Modell Sinn. Aber diese Zeit ist vorbei. Großbritannien ist schon längst aus dem Wettbewerb um das beste Wohlfahrtsstaatsmodell ausgestiegen, und selbst Schwe-

den fällt inzwischen zurück. Außerhalb der selbstbehüteten Welt der skandinavischen Wohlfahrtsbeobachter würde wohl kaum noch jemand behaupten, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat weniger entwickelt, generös oder allumfassend ist als die nordischen. Oder glaubt wirklich jemand, man hätte viel gewonnen, wenn man Rentner in Stockholm wäre statt in Stuttgart?

In den relevanten Studien der jüngsten Zeit gilt die Pluralität von Wohlfahrtsstaaten als ausgemacht. Wer noch überzeugt ist, dass sich das sozialdemokratische Interpretationsmuster wirklich erschöpft hat, braucht sich nur wieder der Frage der Typologie zuzuwenden. Wie bereits beschrieben, hatte die frühe Version der sozialdemokratischen Erklärung die Welt nach dem schlichten Muster von „in“ und „out“ unterteilt – in die kleine Vorhut der solidarischen und die große Zahl der residualen Wohlfahrtsstaaten. Gøsta Esping-Andersens *Politics Against Markets* (1985) kann wohl als die klassische Version dieser Sichtweise gelten. In seinem darauf folgenden Buch hat Esping-Andersen seine ursprüngliche These jedoch revidiert und die schlichte manichäische Dualität zugunsten einer neutestamentarischen Trinität aufgegeben. Statt einer einzigen Achse mit zwei Polen, auf der die Wohlfahrtsstaaten entsprechend ihrer jeweiligen Abweichung vom Ideal verortet werden, sah er nun drei getrennte Pfade wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung mit jeweils verschiedenen Zielrichtungen (Esping-Andersen 1990). Wohlfahrtsstaaten wurden jetzt in Abhängigkeit von ihrem allgemeinen Charakter in sozialdemokratische, liberale oder konservative Typen unterschieden. Man mag Vorlieben für den einen oder den anderen Typ hegen, aber die grundlegende Annahme ist, dass es sich um qualitativ unterschiedliche Wege der Evolution von Sozialpolitik handelt, die unterschiedlichen sozialen, politischen und historischen Umständen entsprechen, und nicht einfach um verschiedene Punkte auf ein und demselben Entwicklungspfad. Noch wichtiger scheint mir die Tatsache, dass nach dieser dreigliedrigen Typologie die europäischen Staaten nach diesen drei Kategorien aufzuteilen sind. Das heißt, es gibt keine Kategorie, die alle europäischen Staaten erfassen würde.

Die Öffnung der überkommenen dualistischen Typologie brachte allerdings auch neue Schwierigkeiten mit sich. Nach dem alten Modell wurden die einzelnen Staaten entweder der solidarischen oder residualen Kategorie zugeschlagen. In der Regel war unstrittig, welches Land wohin gehörte. In dem Moment, da das alte Muster durch eine subtilere und anspruchsvollere Klassifikation ersetzt wurde, kamen sofort Zwistigkeiten hinsichtlich der Zuordnung auf. Wie jeder Entomologe bezeugen kann, kennt selbst die Hölle nicht so viel Zorn wie ein Individuum, das einer falschen Art zugeordnet wird. Die Australier zum Beispiel waren entsetzt, als man sie in den Bereich äußerster Finsternis verbannen wollte – in dieselbe Kategorie wie die USA, den liberalen Wohlfahrtsstaat (Mitchell 1992). Da sie unmöglich behaupten konnten, über einen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat zu verfügen, aber auch nicht gewillt waren, dem konservativen Modell zugeschlagen zu werden, blieb ihnen kein anderer Weg, als auf der Einführung einer zusätzlichen Kategorie zu insistieren – der des radikalen Wohlfahrtsstaats (Castles/Mitchell 1990). Andere Autoren haben wiederum Staaten wie Holland und Belgien untersucht, in denen sozialpolitische Strategien, wie sie in Skandinavien von der Linken verfolgt wurden, das Werk christdemokratischer Parteien waren. Sie versuchten zu zeigen, dass die unikale Urheber-

schaft solidarischer Strategien, auf die die sozialdemokratische Interpretation insistiert, allzu monokausal gefasst ist (van Kersbergen 1995). Schließlich verteidigten auch die anderen Länder Mittel- und Südeuropas mit ähnlicher Vehemenz den Anspruch, Wohlfahrtsstaaten zu sein, auch wenn sie diese in einer Weise gestalteten, die dem nordeuropäischen Modell nicht entspricht.

Die neueren Arbeiten wenden sich zunehmend von den angeblichen sozialen Grundlagen der Wohlfahrtspolitik ab und lenken die Aufmerksamkeit auf den Einfluss des Staates und seiner verschiedenen Strukturen (Steinmetz 1993). Etwas allgemeiner gesagt, der Schwerpunkt der interessantesten Wohlfahrtsstaatsstudien jüngeren Datums hat sich von der Art Klassenanalyse, auf der die sozialdemokratische Erklärung basiert, auf die Gender-Perspektive verlagert.²⁾ Eines der besten Beispiele dieses neuen Ansatzes, Susan Pedersens Studie zur Familienpolitik, zeigt, wie in Großbritannien einflussstarke Gewerkschaften dafür gesorgt haben, ein zunehmend altmodisches und Männer-zentriertes Sozialversicherungssystem festzuschreiben, während in Frankreich eine neue Politik, die Sozialleistungen verstärkt zugunsten von Frauen und Kindern umleitet, in Abwesenheit sowohl einflussreicher Gewerkschaften als auch einer lautstarken feministischen Bewegung eingeschlagen wurde (Pedersen 1993).

Inzwischen gibt es neue Klassifikationen europäischer Wohlfahrtsstaaten, die sich mit keiner der drei Kategorien Esping-Andersens überschneiden. Richard Rose klassifiziert OECD-Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich ihrer Ausgabenpolitik und ihres Wohlstandsniveaus in vier Kategorien. Mit Finnland und der Schweiz ordnet er zwei europäische Nationen derselben Kategorie zu wie die USA, Kanada, Japan und Australien (reich, aber relativ niedrige Staatsquote). Das heißt, auch er ordnet die europäischen Länder unterschiedlichen Kategorien zu (Rose 1991, Tabelle 7.5). Rose verwendet einen ähnlichen Typenbegriff, aber er dreht den Spieß um. Die Basis seines Idealtyps ist geopolitische Bedeutung, nicht ideologische Präferenz. Wenn es uns darum geht, die Art von Wohlfahrtsstaat zu verstehen, in dem die überwiegende Mehrheit der industrialisierten Welt lebt, dann sollten wir – so Rose – unsere analytischen Anstrengungen auf das konzentrieren, was er als das Amerikanisch-Pazifische Modell bezeichnet, statt auf die Version, die ein paar wenige Skandinavier bzw. Nordeuropäer beherbergt.

Die Idee eines christdemokratischen Wohlfahrtsstaats, die schon vor längerer Zeit von Anhängern der betreffenden Parteien in Deutschland, Frankreich und den Benelux-Ländern ins Spiel gebracht, aber von Wohlfahrtsstaatstheoretikern nie so recht ernst genommen wurde, erfährt seit einiger Zeit mehr Beachtung (van Kersbergen 1995; Castles 1994). Maurizio Ferrera hat den Begriff des mediterranen oder südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsmodells geprägt, um Systeme zu beschreiben, die sich durch hohe Ausgaben bei gleichzeitig niedrigen Steuern auszeichnen und daher

²⁾ Vgl. Skocpol 1992; Koven/Michel 1993; Diebolt 1995; Gordon 1990; Patemann 1988; Kickbusch/Riedmüller 1984. Es gibt jetzt eine komplette Zeitschrift, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (1, 1, Frühjahr 1994), die diesem Thema gewidmet wurde.

auf Dauer vermutlich nicht überlebensfähig sind. Das betrifft namentlich die Sozialstaatssysteme, die sich in den letzten Jahrzehnten in Italien, Spanien und Portugal herausgebildet haben (Ferrera 1993: 304, 1996). Das Konzept des „radikalen Wohlfahrtsstaats“ schließt nicht nur Australien, Neuseeland und Großbritannien ein, sondern – in einem Akt extremer begrifflicher Exogamie – auch Finnland (Castles/Mitchell 1993). Francis Castles und seine Kollegen gehen sogar noch weiter in der Demontage des alten sozialdemokratischen Erklärungsmodells. Sie haben eine Reihe von Studien produziert, in denen sie jedes Land in einer – für sozialwissenschaftliche Wohlfahrtsstaatsanalyse – bemerkenswert typologieabstinente Manier behandeln. Keines der Länder wird als repräsentativ oder sinnbildlich für eine größere Kategorie angesehen, jedes wird entsprechend seiner eigenen Besonderheit behandelt (Castles 1989).

Es gibt eine weitere Klassifikation, die ebenfalls vier Kategorien unterscheidet. Auch hier verteilen sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten auf mindestens drei verschiedene Felder (Niemelä/Salminen 1994; ebenfalls Ferrera 1998). Eine erneute Revision der Arbeiten Esping-Andersens kommt zu dem Schluss, dass eine Pentarchie für die Klassifikation eher geeignet wäre als dessen Trinität (Obinger/Wagschal 1998). Es scheint, der ganze Akt des Typisierens wird für die Analyse europäischer Wohlfahrtspolitik zunehmend irrelevant. Auf jeden Fall gerät die fortschreitende Ausdifferenzierung der Wohlfahrtsstaatsforschung in zunehmende Spannung zu den groben und fertigen Kategorien der frühen Typologien. Fritz Scharpfs Schlussfolgerungen hinsichtlich der Fähigkeit bestimmter Nationen (Dänemarks, der Niederlande, der Schweiz und Australiens – *together at last!*), selbst angesichts der wirtschaftlichen Globalisierung arbeitsmarkt- und sozialpolitische Protektionsmechanismen zu erhalten, vertragen sich schlecht mit seiner Beschworung von Esping-Andersens Trinität, insofern sich diese vier Staaten offenkundig über alle drei Kategorien verteilen (Scharpf 2000a, 2000b).

Es kommt noch dramatischer, denn inzwischen hat Esping-Andersen selbst das Handtuch geworfen und die Formulierung von achtzehn unterschiedlichen Welten des Wohlfahrtskapitalismus prophezeit (Esping-Andersen 1993: 136).³⁾ Ohne Zweifel ließen sich ebenso viele Kategorien von Wohlfahrtsstaaten ausmachen wie die Engländer Religionen haben oder die Franzosen Soßen. Vermutlich könnten sich immer nur wenige Beobachter darüber verständigen, in welche Kategorie ein bestimmtes Land gehört, aber sicherlich wäre sich die überwältigende Mehrheit darin einig, dass die europäischen Staaten zusammen in keine dieser Kategorien passen. Spätestens wenn die Zahl der Typen die Anzahl der Fälle erreicht, die sie angeblich klassifizieren, hat sich die Mühe um Typologisierung erledigt.

7. Schlussbemerkungen

Ist es angesichts der oben beschriebenen Situation noch möglich, ein Modell des Europäischen Wohlfahrtsstaats zu definieren? Präziser gefragt, sollten wir das über-

³⁾ Zum Stand der Klassifikationssysteme Esping-Andersens vgl. Lessenich/Ostner 1998 und Toft 2000.

haupt versuchen? Mit dem altmodischen Verständnis des Typs war die Absicht verbunden, eine Art platonisches Wesen des untersuchten Gegenstands zu gewinnen.⁴⁾ Verschiedene Wohlfahrtsstaaten näherten sich einem Ideal (oder auch nicht). Aus unterschiedlichen Gründen, die in erster Linie mit politischen Präferenzen zu tun haben, wurde der sozialdemokratische Typ des Wohlfahrtsstaats, der in den 1960er und 1970er Jahren von Schweden annähernd verkörpert wurde, zu einer Zielgröße apostrophiert, an der andere Staaten gemessen wurden, für gewöhnlich zu ihrem Nachteil. Wenn eine Nation wie Schweden sein soll, um ein Wohlfahrtsstaat zu sein, d. h. eine Nation, in der vom Staat erwartet wird, alle sozialen Probleme zu lösen, dann können nur Schweden und ein paar andere Staaten Wohlfahrtsstaaten sein oder werden. Auf diese Weise wird der Streit per Definition entschieden resp. gewonnen. Wenn man das Skandinavische Modell zum Leitbild erklärt, dem andere Wohlfahrtsstaaten nacheifern (sollen), dann unterstellt man erstens einen Konsens darüber, dass die Bereitstellung von Sozialleistungen durch den Staat wünschenswert ist, und zweitens, dass die besonderen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umstände des Skandinaviens des 20. Jahrhunderts anderswo einfach reproduziert werden können. Da keine dieser Voraussetzungen beim Rest der Welt auf große Zustimmung zu treffen scheint, haben wir es hier mit etwas zu tun, was Lucien Febvre als eine Frage mal posée unsterblich gemacht hat.

Man kann natürlich bei der altmodischen Vorstellung von Typologie bleiben. Das Ergebnis ist dann, dass das, was früher in der sozialdemokratischen Analyse als die Verkörperung des Wohlfahrtsstaats galt, jetzt, in den Händen von Richard Rose, zu einer marginalen, exzeptionellen und – in einem breiteren Rahmen betrachtet – nicht besonders bedeutsamen Version innerhalb eines breiteren Trends der Sozialpolitikentwicklung zusammenschmilzt. Jene, die von der Typologie leben, sterben durch sie.

Wenn wir jedoch Wohlfahrtsstaaten in einem weiteren Sinne betrachten, etwa so, wie Gerhard Ritter *Sozialstaat* definiert – als ein System, dessen Legitimität in seiner Fähigkeit begründet ist, die Bedürfnisse seiner Bürger nach Wohlstand und Sicherheit zu befriedigen –, dann haben wir eine breitere Interaktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu beachten (Ritter 1989). Ähnliche Probleme können in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Art und Weise durch unterschiedliche Kombinationen von Staat und Zivilgesellschaft gelöst werden.

Die zunehmende Ausdifferenzierung von Wohlfahrtsstaatstypen läuft darauf hinaus, dass die Anzahl von Kategorien, die auf Europa bezogen werden, und die Anzahl europäischer Staaten sich tendenziell angleichen.⁵⁾ Jede Kategorie, ob sozialdemokratisch, liberal, konservativ, christdemokratisch, mediterran usw., umfasst kaum mehr als eine Hand voll Fälle und dient folglich einer zunehmend limitierten

⁴⁾ Im Staatsmann und im Phaidros bringt Plato eine fleischfressende Metapher ein, um geltend zu machen, dass Klassifizierungen der Natur nicht willkürlich auferlegt sind, sondern dass der geschickte Typisierer vorgeht wie ein geübter Metzger, der das Tier, das unter seinem Messer liegt, entlang seiner real existierenden Gelenke zerteilt.

⁵⁾ Im Allgemeinen, stellt Buffon fest, kommt man der Wahrheit umso näher, in je mehr Teile man etwas zerlegt, da in wirklicher Natur allein Individuen existieren. Zitiert nach Toulmin/ Goodfield 1965, 174.

typologischen Funktion. Der Trend der Sozialpolitikforschung ist in eine nominalistische Richtung gegangen, die jeden Fall partikularisiert, die alten übergreifenden Kategorien verhackstückt und die Existenz des einen Modells des *Europäischen Wohlfahrtsstaats* generell leugnet. Je mehr Nationen von der Wohlfahrtsstaatsforschung berücksichtigt wurden, desto stärker wurde der Druck, zusätzliche Typen zu unterscheiden – bis zu dem Punkt, an dem jegliche Typologie ihren Sinn verliert.

Wenn wir uns jedoch von diesem anachronistischen Drang zum Typisieren, den damit verbundenen Vorstellungen von Idealtyp und Wesen, der Obsession für Rankings und Hierarchien und der reduktionistischen Monokausalität und Unilinearität verabschieden würden, hätten wir viel zu gewinnen. Bislang ist Sozialwissenschaft noch immer in einer Form von logischer Analyse gefangen, wie sie auch John Stuart Mill noch vollkommen vertraut wäre. Schon vor vielen Jahrzehnten hat der späte Wittgenstein eine Alternative zum platonischen Verständnis der Kategorisierung nach Wesensbestimmungen unterbreitet. Er zog eine Analogie zu interfamiliären Beziehungen. Hier bringt die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe Nähe im Sinne von Ähnlichkeit mit sich; Geschwister und Cousins haben mehr gemeinsam als Fremde. Und dennoch, so argumentiert er, gibt es kein geschichtsloses, zeitloses Wesen der Jensenheit, an dem alle Jensens teilhaben, das sie definiert und aufgrund dessen sie sich ein für alle Mal von den Olsens unterscheiden (Wittgenstein 1986, §§ 66–67).

Der Rückgriff auf familiäre Ähnlichkeit anstelle essentialistischer Kategorisierung würde es uns erlauben, Muster von Abstammung und Zugehörigkeit, Ähnlichkeit und Divergenz zu verfolgen, ohne ahistorische, rein theoretische platonische Formen zu postulieren, die von der Wirklichkeit in der Höhle widergespiegelt werden. Vor allem wäre uns damit die Möglichkeit gegeben, das sinnlose Typologisieren zu umgehen, dem sich so viele Sozialpolitikforscher verpflichtet fühlen, das rituelle Entwerfen von Kategorien und Begriffsfeldern, das die Einleitungen von zu vielen Studien ruiniert. Mehr noch, die Wittgensteinsche Herangehensweise ist akademischer. Die offenkundig politische Motivation der sozialdemokratischen Interpretation europäischer Wohlfahrtsstaatsentwicklung hatte einen hohen Preis – den Mangel an historischer Genauigkeit. Esping-Andersens Trinität impliziert, dass die konservativen Wohlfahrtsstaaten Österreich und Deutschland weiter von den sozialdemokratischen Varianten Skandinaviens entfernt waren als die liberale Sozialpolitik der USA und selbst Japan. Historisch gesehen ist das eine eigentümliche Art, den „Kuchen“ zu zerteilen. Denn eigentlich würde man erwarten, dass sich der deutsche und die skandinavischen Sozialpolitikansätze weit ähnlicher wären – es sind alles Gesellschaften, in denen der Staat einen hohen Stellenwert genießt. Es liegt auf der Hand, die Schlussfolgerungen waren hier von politischen Erwägungen bestimmt, vor allem von dem Bedürfnis, einen radikalen Unterschied zwischen dem guten nordischen und dem schlechten deutschen Staat zu markieren. Bei einem Wittgensteinschen Ansatz, der Suche nach familiären Ähnlichkeiten, würden die Gemeinsamkeiten der Länder des nördlichen Europa vermutlich viel stärker hervortreten. Die jüngste Debatte zur schwedischen Sterilisationspolitik – die einen schwedischen Horror enthüllte, der dem deutschen kaum nachstand – zeigt beispielhaft, welche

Affinitäten bei einem mehr an der historischen Wahrheit orientierten Herangehen zu entdecken sein dürften (Broberg/Tydén 1991, Runcis 1998, Zaremba 1999).

Ein Wittgensteinscher Ansatz zur Kategorisierung von Wohlfahrtsstaaten könnte – historisch und national – zu angemesseneren Einsichten führen, sowohl was die übergreifenden Gemeinsamkeiten betrifft, die ähnliche Sozialpolitiksysteme teilen, als auch hinsichtlich des Grades, zu welchem entfernte Verwandte divergieren. Er würde uns in die Lage versetzen, die Wohlfahrtsstaatsforschung von dem nutzlosen Drang zum Typisieren zu befreien und sie – sinnbildlich gesprochen – von der Ebene des Insektensammlers auf das Niveau des Biologen zu heben.

Aus dem Amerikanischen von Jan Wielgohs unter Mitarbeit von Janine Reiss.

Literatur

- Allardt, Erik, 1986, „The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia,“ in Richard Rose and Rei Shiratori, eds., *The Welfare State East and West*, New York: Oxford University Press
- Baldwin, Peter, 1988, „How Socialist is Solidaristic Social Policy? Swedish Postwar Reform as a Case in Point,“ *International Review of Social History*, 2
- Baldwin, Peter, 1990, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*, Cambridge: Cambridge University Press
- Baldwin, Peter, 1992, „The Welfare State for Historians,“ *Comparative Studies in Society and History*, 34, 4 (October 1992)
- Banton, Michael, 1987, *Racial theories*, Cambridge: Cambridge University Press
- Broberg, Gunnar und Mattias Tydén, 1991, *Oönskade i folkhemmet: Rashygien och sterilisering i Sverige*, Stockholm
- Castles, Francis G., 1978, *The Social Democratic Image of Society: A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy*, London
- Castles, Francis G., ed., 1989, *The Comparative History of Public Policy*, Oxford
- Castles, Francis G., 1994, „On Religion and Public Policy: Does Catholicism Make a Difference?“ *European Journal of Political Research*, 25 (1994)
- Castles, Francis G. und Deborah Mitchell, 1990, „Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?“ *Australian National University, Graduate Program in Public Policy, Discussion Paper No. 21*, Oct. 1990
- Castles, Francis G. und Deborah Mitchell, 1993, „Worlds of Welfare and Families of Nations,“ in Francis G. Castles, ed., *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Europe*, Aldershot: Dartmouth Publishing Co
- Diebolt, Evelyne, 1995, „Women, Voluntary Associations and the Origins of the Welfare State in France, 1900–1965,“ diss, Paris
- Esping-Andersen, Gøsta, 1980, *Social Class, Social Democracy and State Policy: Party Policy and Party Decomposition in Denmark and Sweden*, Kopenhagen

- Esping-Andersen, Gøsta, 1985, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta, 1993, „The Comparative Macro-Sociology of Welfare States,“ in Luis Moreno, *Social Exchange and Welfare Development*, Madrid
- Ferrera, Maurizio, 1993, *Modelli di solidarietà: Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna: Mulino
- Ferrera, Maurizio, 1996, „The ‚Southern Model‘ of Welfare in Social Europe,“ *Journal of European Social Policy*
- Ferrera, Maurizio, 1998, „The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity,“ in M. Rhodes und Y. Mény, eds., *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, London
- Gordon, Linda, ed., 1990, *Women, the State and Welfare*, Madison: University of Wisconsin Press
- Howard, Christopher, 1997, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press
- ILO 1988, *The cost of social security*, Genf
- Kersbergen, Kees van, 1995, *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London
- Kickbusch, Ilona und Barbara Riedmüller, 1984, *Die armen Frauen: Frauen und Sozialpolitik*, Frankfurt a. M.
- Korpi, Walter, 1978, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London
- Koven, Seth, und Sonya Michel, eds., 1993, *Mothers of a New World: Maternalist Politics and the Origins of Welfare States*, New York: Routledge
- Kuhnle, Stein, 2002, „Productive Welfare in Korea: Moving towards a European Welfare State Type?“ paper given at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Torino, 22–27 March
- Lessenich, Stephan und Ilona Ostner, 1998, eds., *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a. M.
- Marshall, T. H., 1963, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago: University of Chicago Press
- Mitchell, Deborah, 1992, „Welfare States and Welfare Outcomes in the 1980s,“ Conference on „Social Security 50 Years After Beveridge,“ University of York, 27–30 September 1992
- Niemelä, Heikki und Kari Salminen, 1994, „State or Corporations: Trends of Pension Policy in Scandinavia,“ unpubl. ms., January 1994

- Obinger, Herbert und Uwe Wagschal*, 1998, „Drei Welten des Wohlfahrtsstaats? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung,“ in Stephan Lessenich und Ilona Ostner, eds., *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a. M.
- OECD in Figures*, 1989, 1993, 2000
- OECD*, 1992, *Private Pensions and Public Policy*, OECD Social Policy Studies, No. 9, Paris
- OECD*, 1988, *Reforming Public Pensions*, OECD Social Policy Studies No. 5, Paris
- Olsson, Sven E.*, 1990, *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund
- Pedersen, Susan*, 1993, *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914–1945*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rimlinger, Gaston V.*, 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe and America and Russia*, New York
- Rüter, Gerhard A.*, 1989, *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2nd ed.; München
- Rose, Richard*, 1991, „Is American Public Policy Exceptional?“ in Byron E. Shafer, ed., *Is America Different? A New Look at American Exceptionalism*, Oxford: Oxford University Press
- Runcis, Maija*, 1998, *Steriliseringar i folkhemmet*, Stockholm
- Scharpf, Fritz W.*, 2000a, „Der globale Sozialstaat,“ *Die Zeit*, 24 (8 June 2000)
- Scharpf, Fritz W.*, 2000b, „The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options,“ *Journal of European Public Policy*, 7, 2
- Schmid, Klaus-Peter*, 1993, „Zwischen Bismarck und Beveridge“, *Die Zeit*, 50 (10 December 1993)
- Skocpol, Theda*, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Statistisches Bundesamt*, 2000, *Statistisches Jahrbuch 2000 für das Ausland*
- Steinmetz, George*, 1993, *Regulating the Social: The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton: Princeton University Press
- Stephens, John*, 1979, *The Transition from Capitalism to Socialism*, London
- Toft, Christian, 2000, „Jenseits der Dreiweltendiskussion“, *Zeitschrift für Sozialreform*, 1
- Toulmin, Stephen und June Goodfield*, 1965, *The Discovery of Time*, Chicago: University of Chicago Press
- Wilensky, Harold L. und Charles N. Lebaux*, 1965, *Industrial Society and Social Welfare*, New York

- Wilensky, Harold L.*, 1976, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, London
- Wittgenstein, Ludwig*, 1986, *Philosophical Investigations*, Oxford
- Zaremba, Maciej*, 1991, *De rena och de andra: Om tvångsteriliseringar, rashygien och arvsynd*, Stockholm