

## Sozialstrukturelle Modernisierung: Stabilisierung oder Destruierung des Wohlfahrtsstaates

Krüger, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Centaurus-Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krüger, J. (1994). Sozialstrukturelle Modernisierung: Stabilisierung oder Destruierung des Wohlfahrtsstaates. *Soziale Probleme*, 5(1/2), 5-30. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-247240>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Sozialstrukturelle Modernisierung: Stabilisierung oder Destruierung des Wohlfahrtsstaates.

von Jürgen Krüger

## **Abstract**

*Recent contributions on the future development of the welfare state postulate very contradictory trends. One position assumes that the welfare state is losing the social and political bases of legitimacy as a consequence of social structural changes. The other position expects that these processes of modernization of the social structure will stabilize the modern welfare state. After discussing the central theoretical arguments of both positions empirical data are presented to evaluate those positions. The data do not support the thesis that the German Welfare state is losing its social and political legitimacy.*

## **Zusammenfassung**

*Neuere Beiträge zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates behaupten im Prinzip zwei sehr unterschiedliche Trends. Die erste Position geht davon aus, daß der Wohlfahrtsstaat seine soziale und politische Legitimationsbasis als Folge sozialstruktureller Wandlungsprozesse verliert. Die andere Position sieht dagegen stabilisierende Effekte dieses Modernisierungsprozesses der Sozialstruktur. Nach einer Diskussion der zentralen theoretischen Argumente beider Positionen erfolgt eine Konfrontation mit empirischen Daten. Die Daten können die Behauptung eines Verlustes der sozialen und politischen Fundamente des Wohlfahrtsstaates nicht bestätigen.*

## **1. Die Kontroverse: Destruiert die sozialstrukturelle Modernisierung den Wohlfahrtsstaat?**

Verliert der Wohlfahrtsstaat im Zuge aktueller sozialstruktureller Wandlungsprozesse seine soziale und damit schließlich auch politische Legitimationsbasis? Oder, ganz anders, wird er gerade auch durch sozialstrukturelle Modernisierungsprozesse stabilisiert? In gegenwärtigen wohlfahrtsstaatlichen Makrotheorien werden beide Positionen mit jeweils zweifelsfreien Gewißheiten vorgetragen. In der jetzt sozialstrukturellen Variante ist die Krisenthese gleichsam die jüngste - und nach Einschätzung ihrer Vertreter auch die wichtigste - in der Kette (neo-) marxistischer, liberal-konservativer und grün-alternativer Krisenszenarien für den Wohlfahrtsstaat seit den 1970er Jahren. Im folgenden sind diese sozialstrukturell basierten Positionen zunächst knapp gegenüberzustellen. Danach sind die empirische Aktualität und die theoretische Basis der jeweiligen Argumente zu erörtern.

Schon 1983 hatte Ralf Dahrendorf das „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“, das zugleich das Ende einer Epoche sei, konstatiert. Dieser Epoche ordnete er die Stichworte Wachstum, Gleichheit, Arbeit, Vernunft, Staat, Internationa-

lismus zu. Sie hätten die „besten Möglichkeiten“ dieser geschichtlichen Phase repräsentiert - nur eben seien sie „ein Thema von gestern“ (Dahrendorf 1983: 16ff). 1985 würdigte auch Jürgen Habermas das Sozialstaatsprojekt im Sinne des „sozialdemokratischen Reformismus“, es sei keine „Fehlspezialisierung“ gewesen. Seit der Mitte der 70er Jahre kämen allerdings die Grenzen dieses Projekts in den Blick. Dazu gehörten nicht nur die in den früheren Krisenszenarien schon diskutierten Handlungsgrenzen des Staates im Spätkapitalismus. Jetzt problematisiert Habermas insbesondere *Folgen* des ausgebauten Wohlfahrtsstaates. Fraglich sei, durch das wohlfahrtspolitische Steuerungsmedium Macht emanzipierte Lebensformen hervorbringen zu können. Zugleich - und für den hier interessierenden Zusammenhang zentral - sieht Habermas (1985: 6) die Gefahr, daß der entfaltete Wohlfahrtsstaat gerade bei den Gruppen, die seine größten Nutznießer waren, an sozialintegrativer Bindekraft verliere: Die „aufwärtsmobilen Wählerschichten“ könnten in Krisenzeiten eine Mentalität der Besitzstandswahrung ausbilden und sich mit dem „alten Mittelstand, überhaupt mit den ‚produktivistisch‘ gesonnenen Schichten“ zu einer sozialpolitischen Ablehnungsfront gegen die unterprivilegierten oder ausgegrenzten Gruppen zusammenschließen. Dieser Verlust an sozialintegrativer Qualität des Wohlfahrtsstaates zugunsten einer gesellschaftlichen Spalter-Wirkung träfe politisch selbstredend insbesondere die Sozialdemokratie, in deren programmatischem Zentrum das sozialstaatliche Projekt stehe. Was Habermas noch als Möglichkeit in gesellschaftlichen Krisensituationen formuliert, ist zum selben Zeitpunkt für Dahrendorf schon Gewißheit. Der kollektive sozioökonomische Aufstieg breiter Gruppen, auch eine Folge sozialdemokratischer Politik, hätte „mit innerer Logik“ (Dahrendorf 1987: 1032) der Sozialdemokratie die Basis ihrer Existenz beraubt.

Claus Offe hat ebenfalls 1987, diskursiver und besonders vehement, den Verlust der Bindungswirkung des Wohlfahrtsstaates im Sinne der Sozialstrukturthese behauptet. Der Wohlfahrtsstaat sei entstanden und politisch nur haltbar, weil und soweit er von starken und homogenen gesellschaftlichen (Mehrheits-) Gruppen gefordert, gestützt und vorangetrieben wurde bzw. werde. Seit der Mitte der 1970er Jahre lösten sich jedoch strukturell diese traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Kerngruppen zugunsten vielfältiger, pluralistisch fragmentierter sozioökonomischer Interessengruppen auf. Politisch bildeten diese eher individualistische, konkurrenzorientierte und milieuspezifische Interessenpositionen und Aufstiegsorientierungen aus - zu Lasten traditioneller (sozialdemokratischer) Solidaritätspotentiale. Der Wohlfahrtsstaat verliere seine soziale und damit auch politische Basis (Offe 1987: 528). Theoretisch stützt Offe seine Kernthese - und darum und darin sieht er sie besonders tragfähig - auf die Prämissen des Rational choice-Modells: Im Lichte der dort unterstellten Handlungsrelevanz individueller Nutzenkalküle stehe einerseits für wachsende, sozioökonomisch aufgestiegene Gruppen der Wohlfahrtsstaat zugunsten vorteilhafterer individueller Sicherungsoptionen tendenziell zur Disposition. Zum anderen - und entscheidend - seien Solidaritätsleistungen zugunsten sozial Schwacher systematisch prekär geworden.

Darüber hinaus sieht Offe, wie andere, die wohlfahrtsstaatlichen Akzeptanzprobleme durch gesellschaftliche (alternative) Orientierungen und Bewegungen verstärkt, die zwar nicht oder nicht primär die Ziele, wohl aber die Mittel des traditionellen Wohlfahrtsstaates, seine Steuerungsmedien Macht und Geld, skeptisch bis ablehnend beurteilen (vgl. für andere Opielka 1987).

Auf der Basis empirischer Informationen kommt dagegen Wolfgang Zapf auch jüngst zur gegenteiligen, aber gleich eindeutigen wie selbstgewissen Aussage: Der Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik existiere auf einer breiten gesellschaftlichen Zustimmungswoge, sein Abbau sei „kein Thema“ (Zapf 1989: 59). Der politische Wettbewerb werde sich auf Umbauten, auf die sozialpolitische Modernisierung bei „gegebenem hohem Niveau“ (Zapf 1989: 59) konzentrieren. Ebenso und insbesondere betont Jens Alber (1984, identisch 1989), im Lichte der von ihm kompilierten empirischen Daten, die breite wohlfahrtsstaatliche Unterfütterung der Sozialstruktur als dauerhaft wirksamen Stabilisierungsfaktor für den Wohlfahrtsstaat: Da der entwickelte Wohlfahrtsstaat, wenn auch selbstredend in unterschiedlichem Ausmaß, die sozioökonomischen Lebensbedingungen breiter gesellschaftlicher Gruppen beeinflusse - also nicht etwa nur von Minderheiten -, habe er sowohl auf der Nachfrageseite, aber auch auf der Anbieterseite sozialpolitischer Güter und Dienste eine stabile und heterogene (!) Interessenklientel im Sinne seiner Fortexistenz entstehen lassen.

Damit ergibt sich also die irritierende, wenn auch sozialwissenschaftlich nicht seltene, gleichwohl theoretisch interessante und (wohlfahrts-) politisch wichtige Ausgangslage: Sowohl die Krisendiagnose wie die Stabilitätsaussage für den Wohlfahrtsstaat werden gleichermaßen im Horizont makrosoziologischer Wandlungsprozesse der Sozialstruktur „objektiv“ festgemacht und mikrotheoretisch, interessenbasiert begründet.

## **2. Eine neue Makrokonstellation für den Wohlfahrtsstaat?**

Wohlfahrtsstaatliche Krisenthesen auch als Folge sozialstruktureller Wandlungsprozesse sind keineswegs neu. Für die USA etwa hat Harold Wilensky schon 1975 die Argumentationskette vorgetragen, die eben referiert wurde. Zentral war auch bei ihm das Argument, wonach die traditionellen Mittelschichten, verstärkt um die in den ökonomischen Prosperitätsphasen aufgestiegenen Gruppen, sich zu einer Mehrheitsmittelklasse mit einer leistungs-, konkurrenzorientierten Ideologie verbinden und gegen soziale Minderheiten und sozioökonomisch Deklassierte, für deren sozialpolitische Zuwendung diese neue Mehrheitsklasse finanziell ja einzustehen hätte, auftreten. Franz Urban Pappi (1977) hat dagegen seinerzeit für die Bundesrepublik Deutschland empirisch ermittelt, daß der Wohlfahrtsstaat durch keine Legitimationsgefährdung, wie bei Wilensky formuliert, gekennzeichnet sei. Vielmehr könne dieser auf eine breite Zustimmung setzen. Schon hier ist die Möglichkeit angedeutet, daß übernational generalisierende Krisenthesen unterkomplex,

also falsch sein können. Im folgenden wird, wenn nichts anderes gesagt ist, nur über den (west-) deutschen Wohlfahrtsstaat gesprochen.

In der Bundesrepublik hat ein Aufsatz von M. Rainer Lepsius (1979) zur sozialstrukturellen Verknüpfung traditioneller Ungleichheitsstrukturen und wohlfahrtsstaatlicher Interventionen eine gewisse Prominenz erlangt. Lepsius fordert dort, die von Max Weber entlehnten Kategorien der „Besitzklassen“ und „Erwerbsklassen“ durch die Kategorie der (wohlfahrtsstaatlichen) „Versorgungsklassen“ zu ergänzen (Lepsius 1979: 179). Damit sollte analytisch der Bedeutung entsprochen werden, die die entwickelten sozialpolitischen Systeme wie die öffentlichen Güter für die Lebenslagen der Gesellschaftsmitglieder faktisch erreicht haben. Mit der Entstehung wohlfahrtsstaatlich vermittelter Versorgungsklassen kompliziere sich die Verteilungsstruktur der Lebenschancen (dazu schon 1976 für die USA Janowitz). Dies jedoch nicht nur im Sinne konfliktentschärfender Wirkungen. Versorgungsklassen können auch als spezifisch privilegierende entstehen und damit Quelle neuer sozialpolitischer Spannungen sein. Dies etwa durch regionale Ungleichgewichte in der Angebotsdichte öffentlicher Güter oder durch demographische Verwerfungen, die zu generationsspezifischen finanziellen Belastungen im sozialen Transfersystem führen. Jens Alber schließlich hat 1984 (wesentlich identisch 1989) die Kategorie der Versorgungsklasse aufgenommen und sie systematisch-empirisch im Kontext der Konflikt- versus Integrationsqualität des zeitgenössischen Wohlfahrtsstaates diskutiert.

Im Rahmen international vergleichender Untersuchungen zur Genese und Dynamik der westlichen Wohlfahrtsstaaten formulierte Peter Flora (1979) die modernisierungstheoretische Kategorie der „historischen Makrokonstellation“. Mit ihr sollte zum einen den faktisch mehrdimensionalen Einflußfaktoren in der Entstehung der Wohlfahrtsstaaten analytisch entsprochen, eindimensional basierte Erklärungsansätze als empirisch unterkomplex zurückgewiesen werden. Zum anderen war intendiert, dem auch von ihm konstatierten, vielfach kurzschlüssigen Gebrauch wohlfahrtsstaatlicher „Krisen“-Diagnosen zu entgegenen.

Floras Interesse zielte auf die Frage, ob sich der Wohlfahrtsstaat von einem „Krisenbewältiger“, zu dem er mit seiner Entstehung - in einer „historischen Makrokonstellation“ - geworden sei, zu einem „Krisenproduzenten“ in einer „neuen Makrokonstellation“ gewandelt habe oder wandeln könne. Dazu arbeitete er mit drei analytischen Elementen: (1.) „Krisensymptome“: Diese können nach Flora zweifach entstehen; auf der staatlich-politischen Ebene (Ungleichgewicht öffentlicher Haushalte und Instabilitäten politischer Institutionen) und auf der sozialstrukturellen Ebene (Zunahme sozialer Konflikte, soziale Desintegrationserscheinungen). (2.) „Historische Makrokonstellation“: Sie soll eine „strukturelle“ Verankerung der (möglichen) Krisensymptome leisten. (3.) „Institutioneller Wandel“: Dieser bezieht sich auf die politischen Gestaltungsmöglichkeiten bzw. faktischen Reaktionsmuster angesichts empirisch beobachteter und strukturell verankerter Krisensymptome.

Im Sinne dieses Ansatzes kann die hier interessierende Untersuchungsfrage so spezifiziert werden: Existiert eine neue (jetzt) sozialstrukturell induzierte Makrokonstellation für den Wohlfahrtsstaat, die über soziale Unterstützungsverluste für ihn schließlich zu (einem mehrheits-) politischen Legitimationsverlust führt? Wie gezeigt, sieht Offe (1987: 512) „Anzeichen“ für Gefährdungen des Wohlfahrtsstaates schon seit Mitte der 1970er Jahre, ohne diese Aussage allerdings empirisch-systematisch zu untermauern. Der seither verflossene Zeitraum von mehr als eineinhalb Jahrzehnten eröffnet die Chance einer datenorientierten Prüfung. Dies ist insbesondere deshalb von Interesse, weil Offe jüngst die These sozialstrukturell induzierter Legitimationsprobleme für den Wohlfahrtsstaat nachdrücklich bekräftigt hat (vgl. Offe 1990,1991).

### **3. Zur aktuellen soziologischen Sozialstrukturdebatte**

Die Diskussion um Voraussetzungen, Reichweite und Konsequenzen aktueller sozialstruktureller Modernisierungsprozesse kennzeichnet seit Jahren einen prominenten makrosoziologischen Forschungsschwerpunkt. Mit der (hier) wohlfahrtsstaatlichen Fokussierung wird diese Debatte also bereichsbezogen spezifiziert. Allerdings markiert der Wohlfahrtsstaat kein beliebiges Feld gesellschaftlicher Praxis unter anderen. Vielmehr bestand bisher sozialwissenschaftlich, über die verschiedenen theoretischen Schulen wie politischen Orientierungen hinweg, Konsens dahin, daß der entwickelte Wohlfahrtsstaat sozial wie politisch kaum überschätzt werden könne. „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ wurde von liberalen, neomarxistischen wie reformorientierten Theoretikern - selbstredend jeweils mit unterschiedlichen Konnotationen - als das dritte Strukturmerkmal (1.) demokratisch und (2.) kapitalistisch verfaßter Gesellschaften interpretiert. Die historisch außergewöhnlichen sozioökonomischen Wohlfahrtsenerträge, auch durch sekundäre Verteilungsströme für breiteste Bevölkerungsgruppen insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges realisiert, wurden weithin als Schlüsselvariable für die faktische sozio-politische Stabilität der bundesdeutschen Gesellschaft interpretiert. Mit der These eines nun sozialstrukturell eingeleiteten Endes des Wohlfahrtsstaates würde somit dieses Gesellschaftssystem seine Basisstruktur wandeln. Die theoretische wie möglicherweise politische Brisanz dieser These erfordert zunächst, die einschlägigen Erträge der aktuellen soziologischen Sozialstrukturdiskurse für das hier interessierende wohlfahrtsstaatliche Thema aufzunehmen.

„Jenseits von Stand und Klasse“ hat Ulrich Beck (zuerst) 1984 den Entwicklungsweg der deutschen Gegenwartsgesellschaft verortet. „Individualisierung“ sei ihr neues Charakteristikum. Schon in diesem Essay sind wesentlich die Argumente und Assoziationen formuliert, die seither die soziologische Sozialstrukturdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland prägen (vgl. u.a. auch Zapf 1987, dort als „Pluralisierung von Lebensstilen“ gefaßt). Die Verfechter der Wandlungsthese machen diese zum einen positiv am Zugewinn materieller, bildungsmäßiger, geschlechtsspezifischer und zeitlicher Lebenschancen fest: Am historisch beipiello-

sen Anstieg der Masseneinkommen, dem parallelen Ausbau des Wohlfahrtsstaates, der Expansion des Bildungssystems, mit dem deutlichen Aufholen der Frauenanteile hier und dem begrenzteren der traditionell bildungsfernen Schichten, der drastischen Verkürzung der (Wochen-, Jahres- und Lebens-) Arbeitszeit. Diese Faktoren wirkten zusammen zu einer beispielhaften Vergrößerung individueller Möglichkeitsräume, zu einem kollektiven gesellschaftlichen Aufstieg („Optionserweiterung“ im Sinne des Lebenschancenkonzepts bei Dahrendorf 1979). Dieser materielle Handlungsgewinn wird das zugleich immateriell durch die Schwächung tradierter arbeitsweltlicher wie offenbar insbesondere lebensweltlicher Normen und Werte begleitet bzw. wechselseitig vorangetrieben und gestützt gesehen.

Dieser doppelte Prozeß eines materiellen Chancengewinns und eines normativen Verbindlichkeitsverlustes habe allerdings durchaus ambivalente Qualität: Die Kehrseite des Beschränkungsverlustes seien neue Anforderungen, die vielfach in neue Überforderungen münden können. Nun werden von den Individuen Entscheidungen verlangt und ihnen Leistungen zugemutet, wo früher, durch materielle Restriktionen, soziale Bindungen, normative Gerüste wie tradierte Gewißheiten Handlungsschranken und (Verhaltens-) Sicherheiten waren („Ligaturen“ im Sinne Dahrendorfs).

Sozialstrukturell wird mit diesen Wandlungsprozessen keineswegs und empirisch richtigerweise undifferenziert der Untergang traditioneller sozioökonomischer Ungleichheiten behauptet. Der kollektive sozioökonomische Aufstieg reproduziert oder auch modifiziert (dazu etwa Hirsch 1980) sie nun auf wesentlich höherem Niveau. Gleichwohl wird dies nicht als bloß quantitative Modifikation, sondern vielfach als qualitativer Sprung gewertet. Soziale Ungleichheiten hätten ihren Stachel als revolutionärer oder reformerischer Änderungsimpuls, aber auch als schichten- oder klassenbildender Identitätsfaktor eingebüßt. Die wesentlich arbeitsweltlich entlehnten analytischen Kategorien der traditionellen Sozialstrukturanalyse, eben Schichten und Klassen, trügen nach diesem kollektiven Aufstieg und bei gleichzeitig stärkerer lebensweltlicher Orientierung charakteristisch weniger. Sie seien handlungsorientierend geschwächt, das soziopolitische Bewußtsein werde durch sie nur noch begrenzt gesteuert.

Soziologisch wird dieser Modernisierungsprozeß bekanntlich und wie bereits angesprochen mit neuen Kategorien zu beschreiben versucht: „Individualisierung“, „Pluralisierung der Lebensformen“, „soziale Milieus“, „Soziallagen“ oder „Lebensstile“. Zwar existieren weiterhin traditionell orientierte Gegenstimmen. Die Mehrheitssoziologie geht aber wohl doch von einem zumindest deutlichen Gewichtsverlust der traditionellen Schichten- bzw. Klassenanalyse als hinreichende Instrumente einer zeitgemäßen Sozialstrukturanalyse aus (vgl. zur Übersicht etwa Diewald 1990). In jedem Fall sei die Sozialstruktur komplexer, vielfältiger, unübersichtlicher geworden (vgl. jetzt auch Noll/Habich 1990).

Welche Schlußfolgerungen sind aus diesen Thesen und Befunden für die hier interessierende Fragestellung zu ziehen? Verliert der Wohlfahrtsstaat, wie behauptet wird, im Zuge sozialstrukturellen Wandels seine soziale und damit schließlich auch

politische Basis? Existiert eine neue Makrokonstellation für ihn? Wie gezeigt, machen die Vertreter dieser These ihre Argumente tatsächlich zentral an dem kollektiven sozioökonomischen Aufstiegsprozeß, der eine gesellschaftliche Mehrheit erfaßt habe, fest. Auch wird übereinstimmend in den soziologischen Sozialstrukturdiagnosen die quantitative und qualitative Expansion des Wohlfahrtsstaates als ein wichtiges Bestimmungsmoment dieses Aufstiegs gewertet und gewürdigt. Aber ist daraus legitimerweise auch die Schlußfolgerung zu ziehen, daß objektiv und/oder in der Wahrnehmung politisch relevanter Mehrheiten der Wohlfahrtsstaat gleichsam seine Mohrenrolle gespielt hat, sozioökonomisch seine Kinder nun allein gehen und er darum verschwinden könne? Ist also, für welche Gruppen, mit welchen - auch wahlpolitisch relevanten - Größenverhältnissen (künftig) der Wohlfahrtsstaat objektiv und subjektiv verzichtbar? Oder ist, ganz anders, der Wohlfahrtsstaat nicht nur als Mitproduzent des charakterisierten kollektiven Aufstiegs und der etablierten kollektiven (sozialen) Sicherheiten in der Vergangenheit, sondern weiterhin als Prämisse und Basis sozioökonomischer Lebenschancen vor dem Hintergrund auch gerade der heute erkennbaren sozialstrukturellen Wandlungsprozesse zu erkennen?

Dieser letztgenannte Zusammenhang bleibt in sozialstrukturell basierten Krisendiagnosen für den Wohlfahrtsstaat jedoch erstaunlicherweise vielfach ausgeblendet. Die soziologischen Wandlungsthese verweisen, wie oben auch schon kurzorisch angesprochen, explizit oder implizit, auf den vielfach ambivalenten Charakter der beschriebenen Modernisierungsprozesse. „Individualisierung“ heißt auch: Auflösung oder Schwächung tradierter, normgestützter Sozialsysteme, die vielfach zugleich lebensweltliche Hilfesysteme waren. Damit entstehen unter Umständen qualitativ neue und/oder quantitativ wachsende soziale Gefährdungen und somit neue Sicherungsbedürfnisse (dazu etwa Zapf 1987; Diewald 1990). Mit dem Verlust oder der Leistungsschwäche traditioneller primärer Sicherungssysteme, traditioneller Unterstützungs- und Sicherheitspotentiale wächst also tendenziell der Bedarf an sekundären Sicherungsformen. Dies läßt sich im Kontext der Instabilitäten und Leistungseinbuße der Familien-, Partnerschaft- und Verwandtschaftsbeziehungen und (künftig) besonders drastisch angesichts demographischer Verwerfungen demonstrieren. Hier könnten neue Aufgaben für kollektive, öffentlich organisierte Sicherungsformen liegen, die auch (oder gerade?) unter Rational choice-Annahmen für einen Platz *im* Wohlfahrtsstaat votieren lassen.

Wenn im Sinne der Rational-choice-Annahmen das Eigeninteresse, das subjektive Nutzenkalkül für den Platz im oder den Ausstieg aus dem Wohlfahrtsstaat auch (wahl-) politisch bestimmend sein soll, muß die Krisendiagnose zeigen, daß die Mehrheitsbevölkerung den way-out als vorteilhafter einschätzt. Hier kommt es also auf die objektiven *und* die subjektiv bewerteten Vorteilsstrukturen und damit auch auf die Konstruktionslogik des (deutschen) Wohlfahrtsstaates wie die als verfügbar perzipierten Handlungsalternativen (sprich: Sicherungsalternativen) an.

Über die Privilegierungsstrukturen wie die Belastungsströme des deutschen Wohlfahrtsstaates wird zuerst zu sprechen sein. Danach zu dem überaus wichtigen



Fragenkomplex, wieweit sozial Schwache und sozial Deklassierte, die heute in der (west-) deutschen Gesellschaft eine Minderheit repräsentieren, (noch) auf gesellschaftliche Solidaritätspotentiale setzen können, für die nach den Rational choice-Prämissen das blanke individuelle Vorteilskalkül keinen sozialpolitischen Raum läßt.

#### **4. Wer profitiert? Zur Privilegien- und Belastungsstruktur des Wohlfahrtsstaates**

##### *4.1 Aggregatdaten*

Das Sozialbudget, die Gesamtheit der öffentlichen Sozialleistungen der Bundesrepublik, betrug 1990 703,1 Mrd. DM; die Sozialleistungsquote erreichte 29,4 v.H. (vgl. BMAuS, Materialband 1990: 7). 73,3 v.H. dieser Leistungen waren „Einkommensleistungen“ bzw. „Barerstattungen“ (vgl. BMAuS, Sozialbericht 1990: 128). Für diese wurden monatlich knapp 30 Mio. Zahlungen veranlaßt, über 350 Mio. im Jahr (vgl. BMAuS Übersicht 1990: 531). Die These erscheint legitim, daß sich im Turnus dieser regelmäßigen Zahlungsströme der Wohlfahrtsstaat bei seinen Adressaten kontinuierlich bewußt macht. Dies geschieht zugleich, wenn regelmäßig oder diskontinuierlich andere wohlfahrtsstaatliche Güter und Dienstleistungen in Anspruch genommen werden (26,8 v.H. des Sozialbudgets 1990). Selbstverständlich aber ist die existenzielle Relevanz dieser Zahlungen wie auch die der Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Güter und Dienstleistungen, abhängig vom Typus und ihrer Höhe, für den Empfänger unterschiedlich. Gleichwohl, im statistischen Durchschnitt wurden 1990 pro Einwohner DM 11.270,- aufgewendet (vgl. BMAuS Sozialbericht 1990: 132).

##### *4.2 Versorgungsklassen*

Für die Geldtransfers sind insbesondere Einkommensersatzleistungen und einkommensergänzende Leistungen zu unterscheiden. Nach der Mikrozensushebung April 1988 lebten rd. 13,4 Mio. Personen überwiegend von Renten und ähnlichen Leistungen, rd. 1,3 Mio. Personen von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe. „Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ (Sozialhilfe) erhielten rd. 2,78 Mio. Personen. Danach bestritten (April 1988) rd. 24 v.H. der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt „überwiegend“ aus Sozialleistungen (vgl. Statistisches Bundesamt 1989: 80).

Fast ein Viertel der Bevölkerung bildete somit (1988) die markanteste, die *primäre wohlfahrtsstaatliche Versorgungsklasse*. Ihre materielle Existenz wurde ausschließlich oder dominant durch sozialpolitische Leistungen gesichert. Im Sinne einer interessenlogischen Argumentation darf für diese Gruppe von einer manifesten Bindung an den und von ihrer Zustimmung zum Wohlfahrtsstaat (und im Zweifel: für mehr Wohlfahrtsstaat) ausgegangen werden.

Das - wahlpolitisch - bedeutsame absolute wie relative Gewicht dieser primären Versorgungsklasse wird aber erst hinreichend klar, wenn gesehen wird, daß demgegenüber 1990 die Gruppe der abhängig Beschäftigten auch nur rd. 25 Mio. Personen erreichte - und lediglich weitere drei Mio. Selbständige (einschließlich mit-helfender Familienangehöriger) am Erwerbsprozeß beteiligt waren. Zudem kann keineswegs undifferenziert bzw. voraussetzungslos unterstellt werden, daß diese Gruppen der *Erwerbstätigen* bzw. deren ökonomisch saturierte Mehrheit, die tatsächlich über Beiträge und/oder Steuern wesentlich die Lasten des Wohlfahrtsstaates tragen, im Sinne der Rational choice-Argumentationslogik als manifeste oder potentielle Gegner des Wohlfahrtsstaates auftreten bzw. politisch votieren.

Zunächst: Werden innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten die im öffentlichen Dienst Tätigen unterschieden, wächst die, so die These, zumindest in einem interessenbestimmten Naheverhältnis zum Wohlfahrtsstaat stehende Klientel weiter. Dabei erscheint es allerdings plausibel davon auszugehen, daß dieses interessenbestimmte Naheverhältnis zum Wohlfahrtsstaat abhängig von den jeweiligen Beschäftigungsfeldern des öffentlichen Dienstes variieren kann. Beschäftigte etwa der Hoheitsverwaltung könnten so - obwohl selbst Nutznießer der Privilegien und Sicherheiten des öffentlichen Dienstes - hier von den Beschäftigten der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsverwaltung differenziert werden. Für diese letztgenannte Gruppe resultiert das Interesse am Wohlfahrtsstaat also nicht aus der Klientelposition, sondern aus der Arbeitsplatzperspektive, aus der *Produzentenrolle* wohlfahrtsstaatlicher Güter und Dienste. Insgesamt umfaßte der „unmittelbare“ und „mittelbare“ öffentliche Dienst 1990 rd. 4,7 Mio. Personen<sup>1</sup>.

Demgegenüber könnte für die Gruppe der *Selbständigen* am ehesten eine relativ geschlossene Kritikfront gegenüber den wohlfahrtsstaatlichen Belastungen vermutet werden. Aber in dieser Gruppe sind auch jene Professionen erfaßt, die als freiberufliche Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Güter und Dienstleistungen auftreten (insbesondere der medizinischen und medizinischen Berufe). Sie erwirtschaften große und größte Einkommensteile über wohlfahrtsstaatliche Institutionen. Auch für diese Gruppen darf ein (Einkommens-) Interesse am wohlfahrtsstaatlichen Status quo unterstellt werden. Jedenfalls soweit und solange wie dort die subjektiven Nutzenkalküle nicht zugunsten einkommenvorteilhafterer (und politisch als realisierbar eingeschätzter) Leistungssysteme ausgehen. Analog zu der oben für die Nachfrageseite gewählten Terminologie könnte für diese Gruppe, wie auch für die vergleichbare des öffentlichen Dienstes („Leistungsverwaltung“), von einer *primären Anbieter-Versorgungsklasse* des Wohlfahrtsstaates gesprochen werden. Diese letztgenannte Selbständigengruppe ist zwar zahlenmäßig, gemessen an den zuvor unterschiedenen Versorgungsklassen des Wohlfahrtsstaates, relativ klein. Ihre politische Einflußstärke (Vetomacht) jedoch ist, wie auch die Geschichte der Reformversuche etwa um die Gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, kaum zu unterschätzen.

### 4.3 Verteilungswirkungen

Wie einleitend gezeigt, argumentieren die Vertreter der These einer sozialstrukturell induzierten wohlfahrtsstaatlichen Destruierung dahin, daß die materiell saturierte (Mehrheits-) Bevölkerung sich tendenziell in der Lage sehe, ohne den etablierten Wohlfahrtsstaat die eigenen Sicherheitsbedürfnisse subjektiv vorteilhafter zu organisieren. Zugleich - und entscheidend - sei diese Mehrheitsmittelklasse angesichts des unterstellten parallelen Schwindens traditioneller („sozialdemokratischer“) Solidaritätspotentiale zunehmend weniger bereit, wohlfahrtsstaatliche Lasten zugunsten deprivierter Minderheiten zu tragen. Mit Blick auf die subjektiven Nutzenkalküle, eben im Sinne des Rational choice-Basisarguments, differenziert allerdings Offe die auch bei ihm generell behauptete sozialstrukturelle Gefährdung des Wohlfahrtsstaates bereichsspezifisch bzw. in der Zeitdimension: Die Legitimationsverluste des Wohlfahrtsstaates würden sich für seine verschiedenen Felder unterschiedlich schnell bzw. unterschiedlich radikal darstellen. Für die Alters- und Gesundheitssicherungssysteme sieht er (noch) geringere Legitimationsgefährdungen<sup>2</sup>.

Nun muß allerdings zunächst sehr deutlich sein, daß schon allein diese beiden Sicherungssysteme rund 90 v.H. der Bevölkerung erfassen und in ihnen (1990) 73,5 v.H. der Gesamtleistungen des Sozialbudgets verteilt wurden (vgl. BMAuS, Sozialbericht 1990: 134). Wenn und soweit für diese Zentralsysteme die sozialstrukturelle Gefährdungsthese des Wohlfahrtsstaates in der Substanz und/oder zeitlich relativiert sein soll, wird allerdings zugleich das generalisierte Hauptargument vom Ende *des* Wohlfahrtsstaates jedenfalls quantitativ an seinen Fundamenten brüchig. Neben dieser wichtigen quantitativen Relativierung bliebe gleichwohl das insbesondere qualitative Argument der Rational choice-Positionen: Die dort behauptete Schwächung wohlfahrtsstaatlicher Solidarleistungen zugunsten gesellschaftlicher Minderheiten. Darauf wird am Beispiel der Sozialhilfe zurückzukommen sein.

Zunächst aber: Wie sehen die empirischen Daten zu den Vorteils- und Belastungsstrukturen für die Zentralsysteme des deutschen Wohlfahrtsstaates insgesamt und näher betrachtet aus? Nachwievor, auch seit der Vorlage des Berichts der Transfer-Enquete-Kommission (1981), ist hier die Forschungslage unbefriedigend. Gleichwohl erlaubt sie nicht nur marginale Einsichten. Insbesondere für die *Alterssicherung* sind die *horizontalen* Umverteilungsprozesse, gemäß dem etablierten Umlageprinzip, konstitutiv (vgl. Transfer-Enquete-Kommission 1981:14). Nach diesem „Generationenvertrag“ finanzieren die Erwerbstätigen die nicht mehr Erwerbstätigen. Zugleich wird bekanntlich die individuelle Rentenhöhe nach den relativen Einkommensvorteilen in der Erwerbsphase wesentlich mitbestimmt. Was aber nur heißt, daß egalisierende (vertikale) Umverteilungseffekte in der Alterssicherung zurückgedrängt sind. Gerade im Licht des Rational choice-Arguments sollte demnach hier entsprechend geringerer Widerstand erwartbar sein.

Differenzierter stellt sich die Situation für die *Gesetzliche Krankenversicherung* dar. Sie realisiert zum einen Verteilungsprozesse dadurch und soweit, daß, bei ein-

kommensproportionalen Beiträgen, Sachleistungen und Dienste nach dem medizinisch festgestellten Bedarf finanziert werden, also beitragsunabhängig. Anspruchsberechtigt sind zugleich mitversicherte Familienangehörige, ohne zusätzliche Beitragspflicht. Daraus folgt: Je stärker die beitragsrelevanten Einkommensspannen ausgeprägt sind und je heterogener familienbezogen die Mitgliederstruktur einer Gesetzlichen Krankenversicherung ist, um so wirksamer sind vertikale bzw. inter-familiale Verteilungsvorgänge. Dies unter der Prämisse identischen Gesundheitsverhaltens, hier also der Inanspruchnahmeintensität medizinischer Güter und Dienste. Umgekehrt folgt daraus: Solche Verteilungsprozesse sind um so schwächer, je homogener (auch) im Lebenszyklus sich einkommensbezogen und familial die Mitgliedschaften in den ja wesentlich ohnehin nach Berufsgruppen differenzierten Versicherungen darstellen. Beitragsabhängig (und damit einkommensbezogen), also ohne die eben diskutierten möglichen „solidarischen“ Verteilungseffekte, werden dagegen in der Gesetzlichen Krankenversicherung die Einkommensersatzleistungen (Krankengeld) gewährt (jedoch machen diese nur 7,3 v.H. der Gesamtaufwendungen 1990 aus; vgl. BMAuS, Sozialbericht, Materialband 1990: 151).

Allerdings finden auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung gewichtige Verteilungsvorgänge insbesondere zwischen den Generationen statt, zwischen erwerbstätigen Beitragszahlern (einschließlich der Arbeitgeberanteile) einerseits und den überproportional zu ihren Beiträgen Leistungen in Anspruch nehmenden Rentnern andererseits<sup>3</sup>. Ob und wieweit auch diese gewichtigen intergenerativen Verteilungswirkungen seitens der Protagonisten des Rational choice-Arguments kritisch erfaßt sein sollen, ist unklar. Plausibel erscheint jedenfalls, daß diese Zusammenhänge nicht voraussetzungslos auf der gleichen Wahrnehmungs- und Bewertungsebene der behaupteten Solidaritätsschwächung gegenüber sozialen Minderheiten angesiedelt werden können. Altern ist bekanntlich eine soziale Universalie. Intergenerative Verteilungseffekte könnten daher eher als sich lebenszyklisch ausgleichende perzipiert, (Beitrags-) Lasten von heute als Äquivalent für eigene höhere Ansprüche im Alter akzeptiert werden.

Da und soweit, wie gezeigt, insbesondere in der Alterssicherung, aber auch innerhalb des Gesundheitssystems, weniger vertikale, sondern stark intertemporale bzw. intergenerative (horizontale) Verteilungswirkungen ausgeprägt sind, erscheinen für diese Zentralsysteme Legitimationsgefahren im Sinne des Rational choice-Arguments eher reduziert. Pointiert formuliert: Das Charakteristikum des deutschen Wohlfahrtsstaates, in seinen Zentralsystemen stark das Äquivalenzprinzip zu betonen und weniger vertikale Umverteilungseffekte zu realisieren (was in der Sicht mancher als seine ungleichheitsstabilisierende Schwäche erscheint), erweist sich so, gerade im Lichte einer Rational choice-Position, als seine eher existenzstabilisierende Stärke<sup>4</sup>.

In international komparativen Kategorienbildungen wohlfahrtsstaatlicher Ordnungsmodelle wird denn auch typischerweise dem deutschen Modell, mit seinem charakteristischen Strukturenmixtum leistungsbezogener und solidarischer Elemente, staatlicher Prärogative und dessen subsidiärer Zügelung bei gleichzeitiger insti-

tutioneller Vielfalt, eine mittlere Position der Eingriffsintensität etwa zwischen dem schwedischen und dem nordamerikanischen Ordnungsmodells zugewiesen (in diesem Sinne zuletzt auch Esping-Andersen 1990). Dieses konstruktive Mischungsmerkmal könnte den deutschen Wohlfahrtsstaat überlebensfähiger machen als die beiden Vergleichsmodelle.

Bisher wurde über monetäre Sozialleistungen wie über gesundheitsbezogene Güter und Dienste gesprochen. Dies geschah am Beispiel der beiden mit Abstand gewichtigsten sozialpolitischen Institutionen, der Alters- und Gesundheitssicherung. Der weite Sektor der *Realtransfers*, die wohlfahrtsstaatlichen Angebote an Güter und Dienstleistungen, ist damit erst sehr ausschnitthaft thematisiert worden. Jedoch ist für diese Realtransfers die Forschungslage besonders unbefriedigend. Gleichwohl sind zusammenfassende Hinweise möglich, die sich im Ergebnis doch zu einer deutlichen Tendenz verdichten. Für den Wohn- und Gesundheitsbereich sieht die Transfer-Enquete-Kommission (1981: 15) eine „überdurchschnittliche Inanspruchnahme in mittleren Einkommenschichten“. Von der Expansion des Bildungssystems seit den 60er Jahren profitierten überproportional die Mittelschichten, die Angestellten- und Beamtengruppen (vgl. näher Geißler 1992: 222 f.). Kulturelle Einrichtungen werden überwiegend von den Mittelschichten in Anspruch genommen (vgl. Skarpelis-Sperk 1986). Das heißt somit: im deutschen wohlfahrtsstaatlichen Ordnungsmodell profitiert (bisher) die Mehrheitsmittelklasse sehr deutlich - anders als es in der sozialstrukturellen Gefährdungsthese des Wohlfahrtsstaates explizit oder implizit unterstellt wird.

Damit ist jedoch erst über die „objektive“ (Transfer-)Seite des Wohlfahrtsstaates gesprochen worden. Über die - legitimationsrelevante - subjektive Wahrnehmungs- und Einschätzungsebene seitens der sozialpolitischen Klientel bzw. des Wahlpublikums ist noch nicht berichtet. Dies wird später, ebenfalls empirisch orientiert, geschehen. Bei den Vertretern der sozialstrukturellen Gefährdungsthese des Wohlfahrtsstaates werden diese Argumentationsebenen allerdings vielfach gar nicht getrennt bzw. im Sinne der (wie gezeigt fälschlich) unterstellten einseitigen Umverteilungslast der (Mehrheits-) Mittelschichten und ihres daraus folgenden way out-Votums gegen den Wohlfahrtsstaat verhandelt. Dagegen differenziert etwa Offe, wie erwähnt, nach sozialpolitischen Leistungsfeldern und sieht besonders nachdrücklich bzw. zuerst die wohlfahrtsstaatlichen Minderheitenprogramme seit Mitte der 70er Jahre in der legitimatorischen Verliererrolle. Am Beispiel der Sozialhilfe in der Bundesrepublik ist nun dieser These empirisch informiert nachzugehen.

## 5. Wohlfahrtsstaatliche Minderheitenprogramme: Das Beispiel Sozialhilfe

Die Sozialhilfegesetzgebung erscheint zur empirischen Prüfung der Thesen eines sozialstrukturell induzierten Legitimationsverlustes für den Wohlfahrtsstaat besonders geeignet: Die Sozialhilfe ist *das* klassische Unterstützungsprogramm für gesellschaftliche Randgruppen, für sozial Marginalisierte. Sie wird fast vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert.

**Tabelle 1:** Ausgewählte Daten zur Sozialhilfe sowie Vergleichsgrößen 1970-1990

Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6	Sp. 7	Sp. 8	Sp. 9
Jahr	Ausgaben Sozialhilfe insg.. (Mio. DM)	Anteil Sozialhilfe am Sozialbudget in %	Veränderungen Ausgabe Sozialhilfe in % (geg. Vj.)	Veränderungen Sozialbudget insges., in % (geg. Vj.)	Sozialhilfeempf. insges. in Tsd.	Sozialhilfe insges. je Empfänger	Bundesdurchschnitt Eckregelsätze-Sozialhilfe (Haushaltsvorst.) DM 1970=100)	Durchschnittl. Nettolohn-/Gehaltssummen (1970=100)
1970	3462	2,0	+16,0	+13,8	1491	2322	(155) 100	100
1971	4175	2,1	+20,6	+13,8	1548	2697	174	
1972	4981	2,2	+19,3	+12,7	1645	3028	196	
1973	5810	2,3	+16,6	+12,8	1730	3358	213	
1974	7450	2,6	+28,2	+14,0	1916	3888	237	
1975	8612	2,6	+15,6	+14,6	2049	4203	(255) 164	148
1976	9805	2,8	+13,9	+7,1	2109	4649	270	
1977	10902	2,9	+11,2	+7,2	2164	5038	287	
1978	11987	3,0	+10,0	+6,2	2120	5645	290	
1979	(12533)				2095	5982	297	
1980	14972	3,1	+15,5	+7,6	2144	6983	(309) 199	190
1981	(16591)			+6,9	2083	7965	328	
1982	(18169)		+8,4	+3,1	2320	7831	338	
1983	(19865)			+2,2	2437	8151	342	
1984	20690	3,7		+3,6	2570	8051	351	
1985	22789	4,0	+10,1	+3,1	2814	8098	(384) 247	212
1986	25266	4,2	+10,9	+5,6	3020	8366	389	
1987	27135	4,3	+7,4	+4,4	3136	8653	407	
1988	29120	4,4	+7,3	+4,3	3349	8695	(412) 265	
1989	32325	4,8	+11,0	+2,5	3626	8915	(425) 274	236
1990	33750	4,8	+4,4	+3,6	3754	8990	436	

*Quellen: 1970-1978, Sp. 2,3,4,5: BMAuS, Sozialbericht 1978 (Sozialbudget: 165, 169, 170, 172). 1979, Sp. 2: BMAuS, Sozialbericht 1980: 123. 1980, 1984-1990, Sp. 2,3,4,5: nach BMAuS, Materialband z. Sozialbudget 1990: 7, 218, 220. 1981, 1982, 1983 Sp. 2: BMAuS Sozialbericht 1983: 107. 1970-1990, Sp. 6: BMAuS, Arbeits- u. Sozialstatistik, Stat. Taschenbuch 1992: 8.16; Sp. 7: Eigene Berechnungen; Sp. 8: BMAuS 1990: Übersicht soziale Sicherheit: 450 und BMAuS: Arbeits- und Sozialstatistik 1992; Sp. 9: Eigene Berechnungen nach BMAuS: Materialbd. z. Sozialbudget 1980: 252.*

*Hinweis: Zeitreihen- und jeweilige Einzeljahresangaben zur Sozialhilfe sind in den verschiedenen Publikationen des BMAuS nicht immer völlig identisch. Dadurch sind Jahresübergänge nicht immer direkt vergleichbar. Zugleich weichen dortige Angaben teilweise von den entsprechenden der Statistischen Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland (offenbar durch Abgrenzungsunterschiede) relativ geringfügig ab. Insbesondere um auch die Veränderungs- (-)Angaben präsentieren zu können, wurden daher, wo immer möglich, die absoluten und relativen Jahres- bzw. Durchschnittsdaten aus einer Quelle herangezogen. In Klammern gesetzte Werte verweisen auf solche Brüche zwischen den verschiedenen Publikationen.*

Leistungsansprüche an sie setzen nur Bedürftigkeit, nicht (beitrags-) äquivalente oder steuerliche Vorleistungen und auch keine deutsche Staatsbürgerschaft voraus. Die Sozialhilfe erscheint damit in wünschenswerter Reinheit den Kriterien zu entsprechen, soweit dort erkennbar, für die die Vertreter der Rational choice-Position das Schwinden sozialpolitischer Solidaritätspotentiale als besonders prägnant konstatieren<sup>5</sup>.

Die *Tabelle 1* faßt wichtige (Aggregat-)Daten zur Sozialhilfe und ausgewählte Vergleichsgrößen für einen 20-Jahres-Zeitraum (1970-1990) zusammen. Damit ist die Sequenzbetrachtung möglich. Wie ausgeführt, wird behauptet, daß seit Mitte der 70er Jahre die sozialstrukturell induzierte Gefährdung des Wohlfahrtsstaates zumindest nachdrücklich zu Lasten sozialpolitischer Minderheitenprogramme beobachtbar sei. Die Daten der Tabelle 1 stützen eine so generalisierte These offenbar nicht: Seit 1970 bis 1990 stiegen die Ausgaben zur Sozialhilfe absolut um rd. das Zehnfache, seit 1975 um ca. das Vierfache (Sp.2). Der Anteil der Sozialhilfe am Sozialbudget (Sp. 3) ist kontinuierlich von 2 v.H. (1970) auf 4,8 v.H (1990) gestiegen.

Die Veränderungsraten (Steigerungsraten) der Sozialhilfeausgaben gegenüber den jeweiligen Vorjahren (Sp. 4) waren im Zwanzig-Jahres-Zeitraum durchgängig größer, zum Teil drastisch größer als jene des Sozialbudgets insgesamt (Sp. 5). Zwar waren diese relativen Ausgaben-Wachstumsraten der Sozialhilfe seit Mitte der 70er Jahre geringer als in der ersten Hälfte jenes Jahrzehnts. Aber dies trifft ebenso und in den Prozentwerten noch deutlicher für die Ausgabesteigerungen des Sozialbudgets insgesamt zu (vgl. Sp. 3 und 4). Die Zahl der Sozialhilfeempfänger (Sp. 6) ist mit Ausnahme von (markierten) drei Jahren regelmäßig gewachsen, seit 1975 von rd. 2,5 Mio. auf rd. 3,75 Mio. im Jahre 1990. Der Aufwand je Sozialhilfeempfänger (Sp.7) hat sich seit 1970 knapp vervierfacht, seit 1975 etwa verdoppelt. Nur in zwei Jahren (siehe Markierung) war dieser Anstieg geringfügig geringer als in den jeweiligen Vorjahren.

Wie die anderen Daten sind auch jene der Sp. 7 hoch aggregiert, sie sind das Ergebnis einer Division der Sp. 2 und 6. Sie erfassen (damit) sowohl die „Laufende

Hilfe zum Lebensunterhalt“ wie die verschiedenen Leistungsarbeiten für „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ und damit zugleich etwa auch die Aufwendungen für Empfänger in und außerhalb von Anstalten. Auch diese hohe Aggregation verweist auf Aussagengrenzen bzw. Differenzierungsnotwendigkeiten. So sind, absolut und relativ, die Ausgaben für Hilfen in Anstalten, Heimen und vergleichbaren Einrichtungen am stärksten gestiegen. Dies verweist auf günstigere Unterbringungsformen, aber auch auf Kostensteigerungen bei diesen Hilfearten (vgl. BMAuS: Soziale Sicherheit 1990:449).

Informationsspezifischer sind die Daten der Sp. 8. Sie vermitteln zum einen die absoluten Werte der „Eckregelsätze“ der Sozialhilfe (bundesdurchschnittliche Leistungen für den Haushaltsvorstand), zum anderen die relativen Steigerungssätze (1970 = 100). Absolut stiegen die Regelsätze von DM 155 (1970) auf DM 425 (1989). Relativ erhöhten sie sich (1970 = 100) bis 1975 auf 164 v.H., bis 1989 auf 274 v.H. Aufschlußreich ist der Vergleich dieser Daten mit den Veränderungen der durchschnittlichen *Nettolohn-* bzw. *Nettogehaltssummen* in der Bundesrepublik (Sp. 9).

Zur Übersichtsvereinfachung wurden hier lediglich die v.H.-Werte den entsprechenden v.H.-Daten der Spalte 8 in jeweiligen Fünfjahressprüngen gegenübergestellt. Während relativ die Eckregelsätze der Sozialhilfe von 1970 (= 100) auf 274 v.H. (1989) stiegen, wuchsen relativ die *Nettolohn-* bzw. *Nettogehaltssummen* für diesen Zeitraum lediglich auf 236 v.H. Das heißt also, die relativen Steigerungsraten der Sozialhilfe (Eckregelsätze), des klassischen wohlfahrtsstaatlichen Minderheitenprogramms, waren im gesamten Untersuchungszeitraum, auch seit Mitte der 70er Jahre (!), relativ größer als die durchschnittlichen *Nettolohn-* bzw. *Nettogehaltssummen*. Auch diese Datenreihen stehen somit in sehr deutlicher Spannung zur These vom generalisierten, sozialstrukturell induzierten (und politisch umgesetzten) Legitimationsverlust des deutschen Wohlfahrtsstaates.

Gleichwohl und tatsächlich sind zu Beginn der 80er Jahre auch im Bereich der Sozialhilfe Leistungen teilweise eingeschränkt worden. So wurden zeitweilig die Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt gesetzlich festgelegt, Ermessensspielräume der Sozialverwaltung ausgeweitet, Mehrbedarfzuschläge abgesenkt und „das Wunschrecht der Hilfesuchenden eingeschränkt“. Jedoch sind seit 1985 wieder günstigere Regelungen in Kraft; Ältere (ab 60 Jahre) und Alleinerziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren erhalten den Mehrbedarfzuschlag jetzt wieder (vgl. BMAuS: Soziale Sicherheit 1990: 448.) Alber (1986) etwa interpretierte denn auch diese spezifischen Leistungseinschränkungen der Sozialhilfe plausibler als Normalitätsschwankungen infolge haushaltspolitischer Konsolidierungsmaßnahmen angesichts massiver Verschiebungen ökonomischer Makrodaten, die ja auch andere Felder des wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystems nicht ausnahmen.

An dieser Stelle liegen Gefahren für Mißverständnisse. Hier wird nicht etwa behauptet, daß die gesetzlichen Leistungen der Sozialhilfe früher befriedigend hoch waren oder heute ausreichend sind. Dies ist nicht das Thema. Untersuchungsgegenstand ist, wieweit die These einer sozialstrukturell vermittelten Aushöhlung des



Wohlfahrtsstaates empirisch belegbar erscheint. Vertreter dieser These argumentieren leider vielfach hoch generalisiert und eher empiriedistanziert. Der dortige Verzicht auf Operationalisierungsschritte und definitorische Markierungen erschwert den empirischen Test. Thesen vom strukturellen Abbau, von der legitimatorischen Schwächung des Wohlfahrtsstaates müssen aber zumindest von impliziten Annahmen hinsichtlich sozialpolitischer Schwellenwerte ausgehen, die es etwa erlauben, den Wohlfahrtsstaat zum Zeitpunkt/mit dem Ausbauniveau  $x$  von jenem zum Zeitpunkt/Ausbauniveau  $x-1$  als qualitativ different zu unterscheiden.

## **6. Akzeptanzverlust des Wohlfahrtsstaates? Der Wohlfahrtsstaat im Lichte von Umfragedaten**

Aber vielleicht verdecken die bisher referierten Realgrößen (noch) die behauptete epochale Grundströmung eines wohlfahrtsstaatlichen Legitimationsverlustes? Reagierten bisher vielleicht die politisch-administrativen Eliten nur gleichsam konservativ, verzögert im Sinne der sozialpolitischen Tradition? Da die Vertreter der These einer wohlfahrtsstaatlichen Destruierung, wie gezeigt, ihre Position an sozialstrukturellen Verschiebungen festmachen, die in der Folge (legitimatorisch-) politisch wirksam werden sollen, müßte dann aber zeigbar sein, daß die Mehrheit des Wahlpublikums sich inzwischen gleichsam der politischen Klasse wohlfahrtsstaatlich entfremdet hat. Sind solche Entfremdungsprozesse zwischen einer (noch?) vorherrschenden (sozial-) politischen Praxis und der (wahl-) bürgerlichen Öffentlichkeit seit den als kritisch behaupteten 1975er Jahren anhand repräsentativer Umfragedaten belegbar?

Im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung ermittelte Infratest 1978 die Zustimmungs-/Ablehnungsbereitschaft der westdeutschen Bevölkerung zum Wohlfahrtsstaat. Die Tabelle 2 enthält Vergleichsdaten für 1977 und 1978.

Die Tabelle zeigt nicht nur die seinerzeit insgesamt hohe Zustimmung zum sozialpolitischen Status quo. Diese hat sich für die Vergleichsjahre sogar noch vergrößert, von 79 v.H. auf 82 v.H. im Jahre 1978. Parallel sank die Zustimmungsbereitschaft zur Vorgabe, wonach der Wohlfahrtsstaat „zu weitgehend“ sei, von 18 auf 14 v.H. (1978). Lediglich die Gruppe der Leitenden Angestellten/Beamten formulierte eine geringfügige Abnahme in der Zustimmungsbereitschaft zum existenten sozialpolitischen Ordnungsmodell auf aber immer noch sehr hohe 82 v.H.. Interessanterweise stiegen dagegen die Zustimmungsqoten der Selbständigen und freiberuflich Tätigen zur sozialpolitischen Praxis zum Teil sehr stark.

**Tabelle 2:** „Wie stark soll sich der Staat um die soziale Sicherung der Bürger kümmern?“ (Welcher Meinung wird zugestimmt?)

	„Wir sind mit unserem System der sozialen Sicherung auf dem richtigen Weg. Es sichert bei Alter, Krankheit und anderen Notlagen, ohne den einzelnen zu bevormunden“		„Das System der sozialen Sicherung geht bei uns viel zu weit. Es betreut den Bürger zu stark und nimmt ihm zuviel eigene Verantwortung weg“	
	1977	1978	1977	1978
Wahlbevölkerung gesamt	79 %	82 %	18 %	14 %
Arbeiter (un-/angelernt)	82 %	83 %	14 %	15 %
Facharbeiter	84 %	86 %	16 %	11 %
Beamte (einf./mittl./geh.Dienst)	80 %	83 %	20 %	14 %
Angestellte (qual./ausf.)	79 %	87 %	19 %	15 %
Angestellte/Beamte (leitende)	84 %	82 %	16 %	17 %
Selbständige (mittl./große), freiberuflich Tätige	49 %	71 %	45 %	27 %
Selbständige (kleinere)	68 %	74 %	29 %	24 %
Landwirte	56 %	71 %	44 %	24 %
Rentner/Pensionäre	91 %	86 %	16 %	14 %

Quelle: BMAuS 1980: 41 (Infratest).

Auf die Frage, wo angesichts knapper werdender Haushaltsmittel (in den ökonomischen Krisenjahren seit 1975) gespart werden solle, war 1978 zunächst die Sparbereitschaft im Sozialpolitiksektor noch geringer als 1975. Für das Statement „Auf keinen Fall einschränken“ votierte die Wahlbevölkerung gemäß der Tabelle 3.

Von den übrigen, in der Repräsentativumfrage herangezogenen Politikfeldern wurden nur noch für die „Innere Sicherheit“ (mit konstant 71 v.H.) ähnlich hohe Einschränkungsbarrrieren formuliert.

**Tabelle 3:** „Auf keinen Fall einschränken“

	1975 <sup>(1)</sup>	1978 <sup>(1)</sup>	1983 <sup>(2)</sup>
Sozialinvestitionen (z.B. Krankenhäuser, Sozialwohnungsbau, Kindergärten, Altenheime etc.)	71 %	76 %	48 %
Sozialleistungen (z.B. Kindergeld, Rente, Arbeitslosengeld, Zuschüsse zu Arztkosten)	67 %	73 %	44 %

Quelle: (1) Nach BAMuS 1980: 48 (Infratest); (2) Nach BAMuS 1983: 22 (Infratest).

Im Januar 1983 führte Infratest im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erneut eine Repräsentativbefragung der deutschen Bevölkerung über

18 Jahre durch. Im Zentrum dieser Untersuchung standen die „Einstellungen der Bundesbürger zu notwendigen politischen Maßnahmen zur Absicherung des Systems der sozialen Sicherung“ (BMAuS 1983: 3). Darin wurden teilweise Fragen aus der Untersuchung von 1978 wiederholt, wodurch die hier besonders interessierende Sequenzbetrachtung möglich wird.

Gegenüber der Befragung 1978 zeigen sich jetzt zum Teil markante Veränderungen, die sich gleichwohl nicht zu der eindeutigen Tendenz verdichten, wie sie in der These vom sozialstrukturell induzierten Legitimationsverlust des Wohlfahrtsstaates behauptet werden. Infratest interpretiert vielmehr eine „Ambivalenz“: Die Notwendigkeit von Einsparungen im Sozialbereich werde nun, mit der Dauer der ökonomischen Probleme, zwar grundsätzlich anerkannt. Jede konkrete Sparmaßnahme sei jedoch zugleich „auf ihre soziale Vertretbarkeit rechtfertigungsbedürftig“ (BMAuS 1983: 17). Dabei variierten die Antworten der Bevölkerungsgruppen (auch) nach den jeweiligen Betroffenheitsgraden durch eventuelle Sparmaßnahmen. Womit zugleich die legitimationspolitische Relevanz der oben diskutierten Größenverhältnisse wohlfahrtsstaatlicher Versorgungsklassen unterstrichen wird (vgl. BMAuS 1983: 24).

Zwar zeigt - auf den ersten Blick - die Tabelle 3 zwischen 1978 und 1983 gleichsam eine „Enttabuisierung“ (BMAuS 1983: 23) der Sozialpolitik: Nur noch 48 v.H. bzw. 44 v.H. der Befragten votierten für „Auf keinen Fall einschränken“ hinsichtlich der Sozialinvestitionen bzw. der Sozialleistungen (gegenüber 76 bzw. 73 v.H. für 1978). Jedoch: Von den vier Antwortvorgaben: „Auf keinen Fall einschränken“; „Vielleicht etwas einschränken“; „Ohne weiteres einschränken“; „Auf alle Fälle einschränken“ - votierten insgesamt 87 v.H. für die ersten beiden Optionen: also „auf keinen Fall“ (44 v.H.) oder „vielleicht etwas“ (43 v.H.) einschränken.

Allerdings wurde in beiden Repräsentativbefragungen 1978 und 1983 nicht systematisch zwischen den legitimatorisch u.U. besonders bedeutsam sozialpolitischen Mehrheits- bzw. sozialpolitischen Minderheitenprogrammen unterschieden. Gleichwohl waren in den Kategorien der Tabelle 3 Leistungsarten für sozial Schwache, für soziale Minderheiten mit vorgegeben worden. Infratest kommentiert in der Untersuchung von 1983 denn auch die selbstgestellte Frage, wieweit die Daten auf gesellschaftliche Entsolidarisierungsprozesse rückschließen lassen, zurückhaltend (vgl. BMAuS 1983: 29). In den „Wohlfahrtssurveys“ 1984 und 1988 allerdings ist diese Differenzierung zwischen sozialpolitischen Mehrheits- bzw. Minderheitenprogrammen systematisch enthalten. Die repräsentativ Befragten votierten auf die Frage nach der „gewünschten Zuständigkeit für gesellschaftliche Aufgaben“, differenziert nach (1.) „Staat“, (2.) „Gruppen, gesellschaftliche Einrichtungen“ und (3.) „private Kräfte“<sup>6</sup>, gemäß Tabelle 4:<sup>7</sup>

**Tabelle 4: Aufgaben und Leistungen in der Gesellschaft - gewünschte Zuständigkeit (in %)**

	Es sollte(n) zuständig sein:					
	Staat		Gruppen, gesellschaftliche Einrichtungen		private Kräfte	
	1984	1988	1984	1988	1984	1988
Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit	92	93	6	4	2	4
Finanzielle Hilfe für sozial Schwache	88	87	11	11	2	2
Finanzielle Absicherung im Alter	89	83	6	6	5	11
Medizinische Versorgung für alle	78	80	15	13	7	7
Angemessener Wohnraum f. alle	69	73	11	9	21	18
Beschaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen	66	72	11	8	23	19
Finanz. Absicherung im Krankheitsfall	77	71	17	18	6	11
Betreuung u. Hilfe für Bedürftige u. gefährdete Menschen (z.B. Behinderte, mißhandelte Frauen, Drogenabhängige, Haftentlassene)	56	59	39	37	5	5
Betreuung u. Hilfe für kranke Menschen	52	55	41	37	7	8
Betreuung u. Hilfe für alte Menschen	49	50	41	40	10	10

Quelle: Nach Stat. Bundesamt 1989:551

Insgesamt stützen also auch diese jüngsten verfügbaren Umfragedaten die These eines generalisierten bzw. für sozialpolitische Minderheitenprogramme spezifizieren Legitimationsverlustes des Wohlfahrtsstaates nicht (dazu jetzt systematisch auch Roller 1992). Vielmehr ist die Zustimmungsbreitschaft gerade auch für sozialpolitische Minderheitenprogramme groß, teilweise im Vergleichszeitraum noch gewachsen. Auch dort, wo Verantwortlichkeiten der Kategorie „Gruppen, gesellschaftlichen Einrichtungen“ in größerem Umfang zugewiesen wurden, muß gesehen werden, daß diese im Ordnungsmodell des deutschen Wohlfahrtsstaates existente, konstitutive Einrichtungen sind. So die gemeinnütigen Wohlfahrtsverbände, die im Rahmen ihrer subsidiären sozialpolitischen Verantwortlichkeit auch ganz überwiegend aus öffentlichen (Steuer-) Mitteln finanziert werden. Im Sinne des Rational choice-Arguments müßten dagegen markante Verweise auf „private Kräfte“ konstatierbar sein. Hier aber sind interessanterweise nur gewisse Verschiebungen in den Zuständigkeitswünschen für sozialpolitische Mehrheitsprogramme bzw. für sozial universale Risiken („Finanzielle Absicherung im Alter“ von 5 auf 11 v.H.; „Finanzielle Absicherung im Krankheitsfall“: von 6 auf 11 v.H.; „Betreuung und Hilfe für kranke Menschen“ von 7 auf 8 v.H) zu erkennen. Die explizit sozialpolitischen Minderheitenprogramme („Finanzielle Hilfe für sozial Schwache“, „Betreuung und Hilfe für bedürftige und gefährdete Menschen“) zeigen dagegen

konstante oder gar steigende Raten in der gewünschten Zuständigkeit des (Wohlfahrts-) Staates!

## **7. Zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates: Solidarität und Wohlfahrtskultur**

Prüfungsgegenstand der Ausführungen hier war die sozialwissenschaftliche These, wonach seit Mitte der 1970er Jahre (auch) der deutsche Wohlfahrtsstaat im Zuge sozialstruktureller Wandlungsprozesse in eine Legitimationskrise geraten seien. Zentrale Prämisse der dortigen Diagnose ist die sozialstrukturelle Auffächerung ehemals homogener wohlfahrtsstaatlicher (Mehrheits-) Kerngruppen in solche vielfältiger individualistischer, pluralistischer und konkurrenzorientierter Prägung. Im Erklärungskontext des Modells rationaler Wahl sei damit die früher mehrheitliche sozialer Unterstützung des Wohlfahrtsstaates aufgelöst oder doch kritisch geworden. Die Unterstützungsbereitschaft gehe insbesondere bzw. zuerst zu Lasten der „solidarischen“ Elemente der wohlfahrtsstaatlichen Systeme aus. Dies treffe somit nachhaltig sozialpolitische Minderheitenprogramme.

Die hier für die (frühere) Bundesrepublik Deutschland referierten empirischen Daten bestätigen diese These bisher nicht. Zum einen wurde am Beispiel der beiden zentralen sozialpolitischen Mehrheits-Programme des deutschen Wohlfahrtsstaats, der Alters- und der Gesundheitssicherung, diskutiert, daß dort typischerweise „solidarische“ Umverteilungseffekte eher schwächer ausgeprägt sind, zugunsten (auch lebenszyklisch) äquivalenter wie intertemporaler bzw. horizontaler Verteilungswirkungen. Insgesamt partizipiert und profitiert die Mehrheitsmittelklasse tendenziell überproportional vom wohlfahrtsstaatlichen (Geld- und Real-) Transfersystem. Im Sinne des Modells rationaler Wahl müßte dies im Zweifel den sozialpolitischen Status quo gerade stützen. Zum anderen ließ sich am Beispiel des klassischen sozialpolitischen Minderheitenprogramms, der Sozialhilfe, belegen, daß hier die erwarteten massiven Leistungsrücknahmen als Folge behaupteter sozialstruktureller Solidaritätseinbrüche nicht stattfanden.

Die schließliche Betrachtung repräsentativer Befragungsdaten zum Wohlfahrtsstaat verdeutlichte vielmehr die durchgängig sehr hohe Zustimmung zum sozialpolitischen Ordnungsmodell der Bundesrepublik - auch in den ökonomisch schwierigen Phasen seit Mitte der 70er Jahre. Dies gilt für die sozialpolitischen Mehrheits- wie Minderheitenprogramme. Die in der These einer Legitimationsschwächung des Wohlfahrtsstaates formulierte Sequenz, wonach er in der Folge sozialstruktureller Modernisierungsprozesse zunächst seine soziale und über diese vermittelt seine politische Legitimation verliere, bestätigte sich also für den Untersuchungszeitraum, für den ja die Destruierungsthese als schon langfristig wirksam behauptet wurde, nicht. In diesem Sinne ist bisher also keine „neue (sozialstrukturelle) Makrokonstellation“ für den deutschen Wohlfahrtsstaat erkennbar.

Dies schließt keineswegs aus, wie schon in den 80er Jahren, daß es auch künftig zu Auseinandersetzungen um den Wohlfahrtsstaat kommen wird - und auch zu Reduktionspolitiken. Dies waren, wie zur Zeit auch, aber typischerweise Kontroversen

sen um das jeweilige Maß, um die Höhe wohlfahrtsstaatlicher Interventionsleistungen. Sie sind von solchen um das Prinzip zu unterscheiden. Die These vom sozialstrukturell induzierten Legitimationsverlust des Wohlfahrtsstaates zielt auf die Aushöhlung dieses Prinzips. Kontroversen um das Maß des Wohlfahrtsstaates sind so alt wie der Wohlfahrtsstaat - nach der Prinzip-„Entscheidung“<sup>8</sup>, ihn zu etablieren. Die Geschichte der Sozialpolitik ließe sich gleichsam auch als Geschichte der Konflikte und Diskurse um ihr qualitatives und quantitatives Ausbauniveau schreiben. Die Diskussionsintensität und Konfliktqualität wachsen typischerweise in ökonomisch kritischen Phasen, wie gegenwärtig wieder. Hier liegen offensichtlich Gefahren für Fehleinschätzungen. Die Abfolge der sozialwissenschaftlichen Krisendiskurse seit den 1970er Jahren verdeutlicht dies - und zeigt im Ergebnis doch eher die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Krisendiagnosen.

Gleichwohl - oder gerade - bleiben die bisherige Existenz wie insbesondere die Zukunftschancen wohlfahrtsstaatlicher Solidaritätspotentiale (er-)klärungsbedürftig. Dieser Klärungsbedarf wächst, wenn den sozialwissenschaftlichen Befunden zu Steuerungsmedien im öffentlichen Sektor gefolgt wird (vgl. etwa Kaufmann/Majone/Ostrom 1986; jetzt auch Hondrich/Koch-Arzberger 1992). Neben „Markt“ und „Hierarchie/Macht“ wird dort typischerweise als dritter Typus sozialer Steuerung „Solidarität“ unterschieden:

„Im idealtypischen Sinne operieren Markt und Hierarchie bekanntlich unter der Prämisse, daß die beteiligten Akteure primär ihre eigenen Interessen verfolgen und nur durch systemspezifisch generierte Informationen oder Sanktionen zu einem Verhalten gebracht werden, das auch Dritten nützt. Unter Bedingungen der Solidarität dagegen gilt gerade diese primär auf eigene Interessen bezogene Disposition als aufgehoben, das Verhalten orientiert sich *spontan* an angenommenen gemeinsamen Interessen, *Normen* und Wertorientierungen der sich solidarisch *Fühlenden*; dementsprechend stellt sich das in den beiden vorangehenden Typen prekäre Problem der Vermittlung von Zielgrößen und individuellen Bedürfnissen hier nur sehr abgemildert“ (Kaufmann 1983: 483, Hervorhebung. i. Orig.).

Im Ergebnis resultiert aus diesen Spezifika, daß die Wirksamkeit von Solidarität als Steuerungsmechanismus an Kleingruppen, an von den Akteuren überschaubare Handlungsbedingungen gebunden ist. Dies sind nun aber unzweifelhaft Voraussetzungen, die günstigenfalls etwa für sozialpolitische Selbsthilfegruppen zutreffen. Für die sekundären Großsysteme sozialer Sicherung wäre Solidarität danach der unwahrscheinliche Fall. Gleichwohl ist die Sozialhilfe existent. Sozialpolitische „Solidarität“ wird hier über das Steuerungsmedium „Hierarchie“, also durch staatliche Macht, exekutiert. Und diese sozialpolitische Handlungsmacht erscheint, wie gezeigt, in ihrer sozialen Legitimationsbasis offenbar auch bisher nicht gefährdet. Wie ist dieser Befund zu erklären und vor allem: wie stabil erscheinen diese Solidaritätspotentiale angesichts vielfacher, gegenwärtiger und heute schon erkennbarer künftiger Herausforderungen?

Jüngst hat Kaufmann (1991: 24) die sozialpolitische Steuerungsthematik wieder aufgenommen und mit der im obigen Zitat schon enthaltenen Frage prononciert: „Warum und unter welchen Bedingungen (können oder sollen) Menschen ein Inter-

esse an der Verwirklichung von Wohlfahrt für Dritte (also nicht für sich selbst!) entwickeln“ (Orig. kursiv). Er schlägt vor, die hier notwendigen Diskurse unter dem Stichwort der *Wohlfahrtskultur* zu führen. Ein neuer Terminus, „der eines Tages einfach da war“ - aber natürlich nicht voraussetzungslos. Seine Heraufkunft reflektiert - auch erklärende - Bedeutungsgrenzen von Politik und Ökonomie. In Analogie zum (schwierigen) Begriff der „Politischen Kultur“ (vgl. zur Übersicht etwa Berg-Schlosser/Schissler 1987; Fenner 1991) lassen sich unter „Wohlfahrtskultur“ die grundlegenden gesellschaftlichen Überzeugungen, Werte und Einstellungen fassen, die das sozialpolitische motivierte Handeln beeinflussen<sup>9</sup>. Die Frage nach der Bereitschaft zur Wohlfahrt zugunsten Dritter zielt in diesem Sinne also wesentlich auf die ideellen, die altruistischen, die normativen Implikationen und Traditionen der Sozialpolitik. Kaufmann (1991: 23) selbst verweist auf Max Weber: ideelle und legitimatorische Gehalte sozialer Bewegungen, wie die des Wohlfahrtsstaates, seien nicht auf bloße Interessen reduzierbar. Selbstredend sind hier aber immer *auch* Interessen wirksam.

Damit erscheinen erste Hinweise auf die Erklärungsgrenzen apodiktisch gefaßter Rational choice-Positionen bzw. positiv gewendet: für Ansätze zur Interpretation der oben belegten Fortexistenz auch „solidarischer“ Sozialpolitik möglich. Realiter wurden die Genese wie die Expansion des (deutschen) Wohlfahrtsstaates auch im Horizont generalisierter Gerechtigkeitspostulate und Gleichheitsnormen gefordert, legitimiert und schließlich im Zuge eines gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses durchaus konflikthaft installiert. Diese Gerechtigkeitspostulate und Gleichheitsnormen selbst wiederum wurden aus heterogenen, christlichen, humanitären wie sozialistischen Denktraditionen aufgefüllt (zur Begriffsgeschichte vgl. Grimm 1975; Rauscher 1988). In dem Maße, wie diese ideellen Postulate von einer gesellschaftlichen Selbstverständigung schließlich zu einem gesellschaftlichen Selbstverständnis geronnen sind, bleibt ein schicht- oder klassenbezogener (Rational choice-) Ansatz in der Begründung des sozialstrukturell induzierten Legitimationsverlustes des Wohlfahrtsstaates partikulär. Notwendig ist, dieses (deutsche) wohlfahrtskulturelle Selbstverständnis auszuloten. Dazu ist auch aufzunehmen, daß die ursprünglich ideellen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen im Zeitablauf sozialpolitischen Verrechtlichungsprozessen unterworfen, darin vielleicht partiell auch substituiert, aber im Zweifel: stabilisiert wurden. Verfassungsrechtliche - und verfassungsgerichtlich interpretierte - Sozialstaatspostulate, Gleichheitsnormen und Diskriminierungsverbote haben, wo nicht mehr, doch Mindeststandards „solidarischer“ Verpflichtung, soziale Grundrechte (im Sinne Marshalls) definiert: Elemente einer wohlfahrtskulturellen Selbstbindung. Eine ausreichend komplex ansetzende Untersuchung zur Zukunft des deutschen Wohlfahrtsstaates hätte den Tiefgang und die Stabilität dieser wohlfahrtskulturellen Modernisierung gerade auch angesichts sozialstrukturellen Wandels und schon heute erkennbaren sozioökonomischen Problemdrucks einzuschätzen (dazu neuerdings Hondrich/Koch-Arzberger 1992).

## Anmerkungen

- 1 Eigene Berechnungen nach dem Statistischen Jahrbuch 1991: 505. Der „mittelbare“ öffentliche Dienst umfaßt die Beschäftigten der Sozialversicherungsträger, der Bundesanstalt für Arbeit und der Träger der Zusatzversorgung.
- 2 Gleichwohl verweist Offe beispielhaft auf Abwanderungsbewegungen nicht (mehr) versicherungspflichtiger Personengruppen („good risks“) zugunsten beitragsvorteilhafter Privater Krankenversicherungssysteme. Gerade jüngst haben jedoch die Privaten Krankenversicherungen, unter öffentlich resonanzstarken massiven Protesten ihrer Versicherten, die Versicherungsbeiträge wiederholt drastisch erhöht. Frühere, tatsächlich attraktive Versicherungsbedingungen basierten offenbar auf einer unzureichenden versicherungstechnischen Rücklagenbildung, die nun, mit den demographischen Verschiebungen, nachhaltig korrigiert werden muß. Vgl. der Spiegel 51/1992: 100f.
- 3 1991 nahm durchschnittlich jeder berufstätige Beitragszahler für DM 3.207,- Leistungen in Anspruch, bei Beiträgen in Höhe von DM 4.416,- (einschließlich Arbeitgeberanteile und Beiträge der Rentenversicherungen). Umgekehrt nahmen Rentner durchschnittlich für DM 5.611,- Leistungen in Anspruch. Dem standen Einzahlungen von DM 2.299,- gegenüber. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992.
- 4 Widersprüchlich wären dann aber (auch wissenschaftliche) Positionen, die für einen - etwa im Sinne des garantierten Mindesteinkommens - stärker egalisierend modifizierten Wohlfahrtsstaat eintreten, gleichzeitig aber soziale wie politische Legitimationsgefährdungen des Wohlfahrtsstaates durch vertikale Umverteilungsprozesse (Solidaritätsleistungen) als unabweislich behaupten bzw. prognostizieren.
- 5 Tatsächlich sind die Leistungsanlässe und ist sozialstrukturell die Klientel der Sozialhilfe sehr heterogen. Diese doppelte Heterogenität bleibt im generalisierten Argument des Legitimationsverlustes sozialpolitischer Minderheitenprogramme ausgeblendet bzw. wird dort als offenbar vernachlässigbar unterstellt. Wenn und soweit für „solidarische“ Motivation (auch) soziale bzw. sozialstrukturelle Nähe und (damit) potentielle Risiko-Selbstbetroffenheit mitbestimmend sind (dazu näher unter III.), wäre auch hier eine differenziertere Betrachtung unabweisbar. Nähere Daten zu den Ursachen der Hilfestellung und zur sozialstrukturellen Auffächerung der Klientel in der Sozialhilfe vgl. Statistisches Bundesamt 1992: 233 ff.
- 6 Zur Kategorie „Staat“ wurden den Befragten vorgegeben: Bund, Länder, Gemeinden, Regierung, staatlich kontrollierte Einrichtungen, Ämter, Behörden. Zu den „gesellschaftlichen Gruppen und Einrichtungen“ gehörten u.a.: Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsverbände, Bürgerinitiativen, Kirchen, Massenmedien. Zu den „privaten Kräften“ gehörten: „Marktwirtschaft, Privatunternehmen, Privatkreis, jeder selbst“. Vgl. Statistisches Bundesamt 1989: 549.
- 7 Hier werden nur die Daten zu den sozialpolitischen Leistungsfeldern referiert.
- 8 Die Genese des Wohlfahrtsstaates ist angemessen nur als Prozeß rekonstruierbar, nicht als eine punktuelle Entscheidung.
- 9 Wohlfahrtskulturelle Normen und Traditionen erschließen sich empirisch vielfach erst der komparativen Analyse. Zum Vergleich der nordamerikanischen und deutschen sozialpolitischen Kultur siehe Shell 1989.

## Literatur

- Alber, J., 1984: Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat. Überlegungen und Daten zur Situation in der Bundesrepublik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 36: 225-250.



- Alber, J., 1986: Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise - Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren. Politische Vierteljahresschrift 27: 28-60.
- Alber, J., 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik, 1950-1983, Frankfurt a.M.: Campus.
- Berg-Schlosser, D./Schissler, J. (Hrsg.), 1987: Politische Kultur in Deutschland. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift 18: ?-?.
- Beck, U., 1984: Jenseits von Stand und Klasse. Merkur 9: 485-493.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMAuS) (Hrsg.), 1978: Sozialbericht 1978, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1980: Sozialbericht 1980, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1980: Materialband zum Sozialbudget 1980, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1983: Sozialbericht 1983, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1990: Sozialbericht 1990, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1990: Materialband zum Sozialbudget 1990, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1990: Übersicht über die soziale Sicherheit 1990, Bonn.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1992: Statistisches Taschenbuch 1992, Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn.
- Dahrendorf, R., 1979: Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Dahrendorf, R., 1983: Die Chancen der Krise: über die Zukunft des Liberalismus. Stuttgart: Deutsche Verl.-Anstalt.
- Dahrendorf, R., 1987: Das Elend der Sozialdemokratie. Merkur 7: 1021-1038.
- Diewald, M., 1990: Von Klassen und Schichten zum Lebensstil - ein neues Paradigma für die empirische Sozialforschung? Ms. WZB, Berlin.
- Esping-Andersen, G., 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- Flora, P., 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. S. 82-136 in: J. Matthes (Hrsg.): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des, 19. Deutschen Soziologentages, Frankfurt a. M.: Campus.
- Fenner, C., 1991: Politische Kultur. S. 510-517 in: Nohlen, D. (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München: Piper.
- Geißler, R., 1992: Die Sozialstruktur Deutschlands: ein Studienbuch zur sozialstrukturellen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland. Opladen: Westdt. Verlag.
- Grimm, D., 1975: Solidaritätsprinzip. S. 2314-2315 in: Evangelisches Staatslexikon. Stuttgart.
- Habermas, J., 1985: Die neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. Merkur 1: 1-14.
- Hirsch, F., 1980: Die sozialen Grenzen des Wachstums: eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise. Reinbek: Rowohlt.

- Hondrich, K. O./Koch-Arzberger, C., 1992: Solidarität in der modernen Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch-Verlag.
- Janowitz, M., 1976: Social Control of Welfare State. New York: Elsevier.
- Kaufmann, F. X./Majone, G./Ostrom, V. with assistance of W. Wirth, 1986: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. Berlin: de Gruyter.
- Kaufmann, F. X., 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. S. 474-490 in: J. Matthes (Hrsg.): Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kaufmann, F. X., 1991: Wohlfahrtskultur - Ein neues Nasobem? S. 19-28 in: R. P. Nippert/W. Pöhler/W. Slesina (Hrsg.): Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft. Festschrift für Christian von Ferber. München: Oldenbourg.
- Lepsius, R. M., 1979: Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland S. 166-209 in: H.-U. Wehler (Hrsg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte. Göttingen: Vandenhoeck + Ruprecht.
- Noll, H. H./Habich, R., 1990: Individuelle Wohlfahrt: Vertikale Ungleichheit oder horizontale Disparitäten? S. 153-188 in: P. A. Berger/Hradil, S. (Hrsg.), Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. Göttingen: Schwartz.
- Offe, C., 1987: Democracy Against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities. Political Theory 4: 501-537.
- Offe, C., 1990: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. „Thatcherismus“ und die populistische Kritik der Staatstätigkeit. Ms. ZeS, Bremen.
- Offe, C., 1991: Besprechung von: J. Alber, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a.M.: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 41: 378-379.
- Opielka, M., 1987: Strukturprobleme und sozialpolitische Alternativen. S. 122-136 in: M. Opielka/I. Ostner (Hrsg.), Umbau des Sozialstaates. Essen: Ed. Klartext.
- Pappi, F., 1977: Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat. S. 221-226 in: W. Zapf (Hrsg.), Probleme der Modernisierungspolitik. Meisenheim a.G.: Hain.
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 1992: Sozialpolitische Umschau Nr. 441. Bonn.
- Rauscher, A., 1989: Solidarität. S. 1193-1194 in: Staatslexikon Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, Bd. 5: Sozialindikatoren, 7. Aufl., Freiburg: Herder.
- Roller, E., 1992: Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdt. Verlag.
- Shell, K. L., 1989: Amerikanische Einstellungen zur Armut und sozialen Ungleichheit. S. 11-24 in: D. Döring/R. Hauser (Hrsg.), Politische Kultur und Sozialpolitik. Frankfurt a.M.: Campus.
- Skarpelis-Sperk, S., 1986: Wem nützt der Staat? Verteilungsgerechtigkeit durch öffentliche Leistungen vor und nach der Wende. S. 119-142 in: J. Krüger/H. Strasser (Hrsg.), Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik. Legitimation, Wirkung, Programmatik. Regensburg: Transfer-Verlag.
- Der SPIEGEL 1992: 51: 100 f. Hamburg.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1989: Datenreport 1989. Bonn.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1991: Statistisches Jahrbuch 1991.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1992: Datenreport 1992. Bonn.
- Transfer-Enquete-Kommission, 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wilensky, H. L., 1975: The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley, Calif.: Univ. of Calif. Press.
- Zapf, W., 1989: Sozialpolitik in gesellschaftlichen Modernisierungskonzepten. S. 152-160 in: G. Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Berlin: Duncker + Humblot.
- Zapf, W. u.a., 1987: Individualisierung und Sicherheit. München: Beck.