SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Wohlfahrtsdemokratie

Nullmeier, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Nullmeier, F. (2003). Wohlfahrtsdemokratie. *ZeS Report*, *8*(2), 9-13. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380471

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hancké, Bob, 1998: „Deregulierung und Flexibilität als Wunderheilmittel. Fragen zur Übertragbarkeit des flexiblen Modells“, *WSI-Mitteilungen* 4: 255-257.

Livingstone, James, 1997: *Pragmatism and the Political Economy of Cultural Revolutions, 1850-1940.* Chapel Hill und London: University of North Carolina Press.

Marshall, T.H., 1992: „Das Recht auf Wohlfahrt“, in: ders. [Elmar Rieger (Hg.)], *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/New York: Campus, 95-108.

Marshall, T.H., 1981: „Afterthought on ‚Value-Problems of Welfare-Capitalism‘. The ‚Hyphenated Society‘“, in: ders., *The Right to Welfare and Other Essays.* New York: Free Press, 123-136.

Marshall, T.H., 1964: „The Welfare State – A Comparative Study“, in: ders., *Class, Citizenship, and Social Development.* Garden City, NY: Doubleday, 277-295.

Nullmeier, Frank, 2002a: „Wettbewerbskulturen“, in: Michael Müller; Thilo Raufer; Darius Zifonun (Hg.), *Der Sinn der Politik. Kulturwissenschaftliche Politikanalysen.* Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft, 157-175.

Nullmeier, Frank, 2002b: „Sozialpolitik als marktregulative Politik“, *Zeitschrift für Sozialreform* 47, Heft 2: 645-667.

Pierson, Paul (Hg.), 2001a: *The New Politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul, 2001b: „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Societies“, in: Pierson 2001a: 410-456.

Pierson, Paul, 1996: „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics* 48, Heft 2: 143-179 (zuerst erschienen als ZeS-Arbeitspapier 3/95).

Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* Cambridge: Cambridge University Press.

Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2003: *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy.* Cambridge: Polity.

Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaats.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp (2002[2]).

Rodrik, Dani, 1998: *Has Globalization Gone too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.

Schmidt, Manfred G., 2002: „Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 43, Heft 1: 3-19 (Antrittsvorlesung an der Ruprecht-Karls Universität Heidelberg 12.12. 2001).

Schumpeter, Joseph A., 1950[3]: *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper & Row.

Sonderforschungsbereich (Sfb), 2001: Konzeptpapier für die Errichtung eines Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ – The State of the State, Bd. I: Konzeptpapier inklusive Kurzfassungen der Teilprojekte, 184 S.; Bd. II: Anhang, 427 S. Bremen: Universität.

Sonderforschungsbereich (Sfb) 2002: *Sonderforschungsbereich 1953 (inzwischen Sfb 597). Staatlichkeit im Wandel*, Bd.1: *Allgemeine Angaben und Projektbereiche A und B*, Bd. 2*: Projektbereiche C und D sowie Teilprojekt Z*, Bremen: Universität Bremen, 944 S.

Soskice, David, 1999: „Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s“, in: Herbert Kitschelt; Peter Lange; Gary Marks; John D. Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambride: Cambridge University Press, 101-134.

Soskice, David; Hancké, Bob, 1996: *Von der Organisation von Industrienormen zur Organisation der Berufsausbildung. Eine vergleichende Analyse am Beispiel Großbritannien, Deutschland, Japan und Frankreich.* DP FS I 96-310, August. Berlin: WZB.

Weber, Max, 1980/1917: „Wahlrecht und Demokratie in Deutschland“, in: ders., *Gesammelte politische Schriften.* Tübingen: Mohr, 245-291.

ZeS (Zentrum für Sozialpolitik), 2002: *Tätigkeitsbericht Januar 1999 bis Dezember 2001.* Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Stephan Leibfried, Telefon: 0421/218-4372
eMail: stlf@zes.uni-bremen.de

Wohlfahrtsdemokratie

Stephan Leibfried hat, an anderer Stelle auch gemeinsam mit Elmar Rieger, vorgeschlagen, den Begriff Wohlfahrtsdemokratie als Terminus der Sozialpolitikanalyse einzuführen. Über Status, Zielsetzung und Anwendungsbereich dieses Begriffes besteht jedoch große Unsicherheit. Der folgende Beitrag will auf zwei Wegen zur Klärung des Begriffs beitragen. Zunächst soll ohne Berücksichtigung der empirischen Tendenzen, zu deren Bezeichnung Wohlfahrtsdemokratie vielleicht taugen könnte, das Feld möglicher Bedeutungen dieser Begriffsneuschöpfung erkundet werden. Erst im zweiten Schritt wird die Beziehung zu aktuellen Trends hergestellt, jedoch zunächst zu solchen sozialpolitischen Entwicklungen, die in enger Verbindung zum traditionellen Verständnis von Demokratie stehen.[1]

1. Was kann der Begriff „Wohlfahrtsdemokratie“ bedeuten?

Die Neukombination von Demokratie und Wohlfahrt zu Wohlfahrtsdemokratie reiht sich zunächst ein in die Linie weiterer Kombinationen mit dem Begriff Wohlfahrt, die allesamt auf Makrostrukturen sozialpolitischer Arrangements zielen, wie Wohlfahrtsstaat, Wohlfahrtsgesellschaft, neuerdings vielleicht auch Wohlfahrtsmarkt (lichkeit). Bei dieser Aufreihung könnte es nahe liegen, dem Wort Wohlfahrtsdemokratie Sinn zu geben als begrifflichem Einsatz in der Gegenüberstellung von Sektoren, als Versuch der Erneuerung von Sektorenmodellen. Wohlfahrtsdemokratie verwiese auf eine Alternative zu den bisher verwendeten Sektorenmodellen des ersten, zweiten und dritten Sektors, der Vierteilung der Wohl-

[1] In dieser schriftlichen Fassung des Kommentars zu Stephan Leibfrieds Vortrag „Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie – Entwicklungen und Perspektiven“ werden Argumente einbezogen, die von einzelnen Diskutanten beim ZeS-Workshop im Oktober 2003 vorgebracht worden sind. Wo möglich erfolgt eine namentliche Kennzeichnung. Für eventuelle unzutreffende Darstellung der Argumentation, selektive Wahrnehmung der Diskussionsbeiträge etc. übernimmt der Autor dieses Beitrags die Verantwortung.

fahrtsproduktion in Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Haushalt/Familie, den Governance-Typologien wie der Fünferkategorisierung in Hierarchie, Assoziation, Netzwerk, Markt/Wettbewerb und Gemeinschaft oder auch zu „Wohlfahrtsfünfecken", die Märkte, öffentliche Einrichtungen, Netzwerke, Familie und Mitgliedsinstitutionen unterscheiden. Wohlfahrtsdemokratie könnte so interpretiert werden, dass sie besondere Nähe zu dem dritten Sektor oder der Zivilgesellschaft bzw. assoziativen Formen der Wohlfahrtsproduktion in freiwilligen Vereinigungen besitze. Das entspricht aber weder der Intention von Leibfried/Rieger, noch ist es vom Begrifflichen her akzeptabel, da keineswegs generell unterstellt werden kann, dass zivilgesellschaftliche Organisationen demokratisch strukturiert sind bzw. die Zivilgesellschaft insgesamt demokratisch verfasst ist. „Demokratie" weist aber auch keine große Nähe zu Netzwerk oder Markt auf, auch nicht zu Familie oder Gemeinschaft. Die größte Nähe stellt sich ein zwischen den Begriffen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsdemokratie, da wir es bei den OECD-Wohlfahrtsstaaten in der Regel mit demokratisch verfassten Staaten zu haben und moderne Demokratie ihre Verwirklichung gerade auf dem Boden des Staatlichen gefunden hat. Damit liegt „Wohlfahrtsdemokratie" in unmittelbarer Nähe zu dem Begriff, von dem sie sich nach Leibfried/Rieger gerade absetzen will: Wohlfahrtsstaat. Bildet Wohlfahrtsdemokratie dort ein begriffliches Gegenstück zum Wohlfahrtsstaat, so könnte man auch die Verbindung herstellen, dass beide Begriffe dasselbe bezeichnen: demokratische Staaten, die zugleich Wohlfahrtsstaaten sind – und deshalb als Wohlfahrtsdemokratien zu bezeichnen wären. Kommt es aber zu einer derartigen Gleichsetzung, dann kann der Begriff Wohlfahrtsdemokratie keine analytische Kraft zur Bezeichnung neuerer und neuester sozialpolitischer Entwicklungen gewinnen: Er verdoppelte den Begriff der Wohlfahrtsstaatlichkeit und macht nur darauf aufmerksam, dass die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung sich in den Bahnen demokratischer Staatlichkeit vollzieht – so das Argument von Achim Hurrelmann. Diese Verbindung von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Demokratie ist aber für die zentralen Wohlfahrtsstaaten des Westens bereits seit langer Zeit gegeben.

Man kann jedoch einen zweiten Anlauf nehmen und den Begriff ohne Einordnung in Typologien und Gegenbegriffsketten zu begreifen versuchen: Dann könnte Wohlfahrtsdemokratie als demokratisches Entscheiden über alle Fragen der Wohlfahrt der Menschen in einem Lande interpretiert werden, als kollektive politische Bestimmung der Gesamtwohlfahrtslage einer Bevölkerung. Versteht man den Begriff derart, ist Wohlfahrtsdemokratie wohl gleichzusetzen mit „demokratischem Sozialismus", sei es in der Form, dass bereits die ökonomische Produktion unmittelbar Gegenstand politisch-kollektiver Entscheidung ist (Planwirtschaft), sei es, dass die Marktproduktion derart demokratisch überformt ist, dass die Wohlfahrtsfolgen des Marktes umfassend nach den Vorstellungen der demokratischen Mehrheit kompensiert werden können. Ein derartiger Begriff der Wohlfahrtsdemokratie besäße den Stellenwert eines politisch-normativen Konzeptes, das auf eine Weiterentwicklung des derzeitigen Sozialstaates in Richtung erweiterter Wohlfahrtsstaatlichkeit hinausliefe, ein sicherlich nicht im zeitgenössischen Diskussionstrend liegendes Konzept – jedenfalls nicht ein zur Beschreibung aktuell konstatierbarer sozialpolitischer Veränderungen tauglicher Begriff.

In einem dritten Versuch begrifflicher Annäherung könnte man versucht sein, das politikwissenschaftliche Umfeld des Begriffs Demokratie, insbesondere die Lehre der Regierungsformen, heranzuziehen. Von den möglichen Oppositionsbegriffen zu Demokratie, darunter Oligarchie, Aristokratie, Monarchie, taugt jedoch nur die Diktatur zu einer sinnvollen Verbindung mit dem Begriff Wohlfahrt. So wäre Wohlfahrtsdemokratie als Gegensatz zu Wohlfahrtsdiktaturen aufzufassen, ein für den internationalen Vergleich vielleicht geeignetes Begriffspaar – freilich mit der Konsequenz, dass Wohlfahrtsdemokratie gerade nicht zur konzeptionellen Erfassung von aktuellen Veränderungen in den westlichen Sozialstaaten fungieren könnte. Für deren Verständnis wäre es sinnvoller, der Wohlfahrtsdemokratie die Wohlfahrtsexpertokratie und Wohlfahrtsbürokratie gegenüberzustellen. Das Schwergewicht läge dann auf der spezifischen Gewichtung demokratischer Entscheidungsstrukturen des sozialen Sicherungsapparates – innerhalb eines demokratisch verfassten politischen Systems.

Diese Überlegung könnte dazu führen, den Begriff als Ausdruck für einen hohen Demokratiegrad wohlfahrtsstaatlicher Arrangements bzw. der Gesamtheit aller – staatlicher wie nichtstaatlicher – Einrichtungen der sozialen Sicherung zu verwenden. Um den *Demokratiegrad* bestimmen zu können, sind eine Reihe von Kriterien aufzustellen, die empirisch operationalisiert sogar in einen Index integriert werden könnten. Hier seien nur die potentiell relevanten Kriterien genannt: Demokratisch ist ein Arrangement sozialer Sicherungseinrichtungen in dem Maße, in dem

- Entscheidungen zu Fragen der sozialen Sicherung in Institutionen oder Organisationen oder auch Netzwerken getroffen werden, die sich in Wahlen oder Abstimmungen legitimieren, an denen zumindest Teile der Bevölkerung teilnehmen,
- der Inklusionsgrad, der Grad der Einbeziehung aller Bevölkerungsteile in diese Wahl- und Abstimmungsprozesse, steigt,
- demokratische Verfahrensregeln wie Mehrheitsentscheidungen auf der Basis freier Meinungsäußerung und freier Vereinigungsbildung erfolgen,
- der Verbindlichkeitsgrad, die Bindungswirkung derart getroffener Entscheidungen steigt,
- die Entscheidungsprozessse für die Öffentlichkeit transparent sind,

- eine Zurechenbarkeit der Entscheidungsverantwortung gegeben ist,
- eine Rücksichtnahme auf geäußerte Präferenzen der Bevölkerung in der Entscheidungsfindung von Bedeutung ist (Responsivität),
- geltendes Rechts eingehalten wird (Legalität),
- der Partizipationsgrad von Bevölkerungsgruppen an den sozialpolitischen Entscheidungen auf jeder Organisationsebene steigt und
- Maßnahmen existieren, die selbst wiederum auf die Sicherung eines demokratischen und inklusiven Entscheidungsprozesses gerichtet sind.

Auf diese Weise lässt sich eine Gesamtanalyse wohlfahrtsbezogener Entscheidungen durchführen, eine Art Demokratieevaluation – über deren praktische und methodisch korrekte Durchführbarkeit man sicherlich noch intensiv nachdenken muss.

Einen wesentlichen Gewinn an Aussagekraft kann man erzielen, wenn man diese Demokratieevaluation unter der Verwendung der Unterscheidung zwischen

- unmittelbarer Wohlfahrtsproduktion,
- organisationellen Wohlfahrtsentscheidungen und
- Wohlfahrtsgewährleistung

vornehmen würde. Bekannt ist die Differenzierung zwischen Gewährleistung und Wohlfahrtsproduktion. Der Sektor, die Instanz, die Organisation, die die Wohlfahrtsleistung erbringt und in direkter Interaktion mit den Leistungsempfängern steht, muss nicht die Instanz sein, die diese Leistungen und ihr Niveau gewährleistet bzw. entscheidet. Staat und Markt können gemeinsam soziale Sicherung ermöglichen, wenn der Staat als Gewährleistungsstaat auftritt und Unternehmen die Rolle des Wohlfahrtsproduzenten überlässt – Beispiel: Riester-Rente. Wenn der Staat gewährleistet und die Leistung letztlich im marktlichen Zusammenspiel zwischen Verbraucher/Klient und Wohlfahrtsorganisation erstellt wird, gibt es aber auch noch Organisationsentscheidungen, die zu berücksichtigen sind, in diesem Beispielfall Entscheidungen der Unternehmen über Anlagestrategien und die Ausgestaltung der anzubietenden Sicherungsprodukte – im Rahmen des durch die staatliche Gewährleistung festgelegten Rahmens. Der Demokratiegrad kann auf jeder Ebene gesondert gemessen werden. Die Demokratiehaltigkeit der direkten Leistungsproduktion, des Austausches zwischen Bürger und Wohlfahrtsproduzent kann ein ganz anderer sein als das Ausmaß der Demokratisierung von organisationellen Entscheidungen in Krankenkassen, Versicherungsunternehmen und Sozialversicherungsträgern.

Bei allen aufgezeigten Varianten der Begriffsbestimmung kann aber nicht vermieden werden, dass Wohlfahrtsdemokratie einen positiven Klang besitzt, dass es ein Begriff zu sein scheint, dem man normativ Zustimmung beimessen könnte. Entwicklungen, die mit dem Wort Wohlfahrtsdemokratie erfasst werden würden, erhielten eine gewisse normative Wertschätzung, eine positive Bewertung ohne weitere Hinzufügungen allein durch den Begriff. Nur wie ‚passen' dazu die empirischen Veränderungen, die wir derzeit beobachten können?

2. Welche empirisch beobachtbaren Entwicklungslinien lassen sich mit dem Begriff Wohlfahrtsdemokratie erfassen?

Dem letztgenannten Bestimmungsversuch von Wohlfahrtsdemokratie würde es entsprechen, nur dann von einer Entwicklung vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsdemokratie zu reden, wenn der Demokratiegrad sich in relevantem Maße erhöht hat, Expertokratie und Bürokratie in den sozialen Sicherungssystemen sich dagegen verringerten. Das zu zeigen, dürfte aber auf Probleme stoßen. Betrachten wir nur den bundesdeutschen Sozialstaat, so stehen dem Abbau von Selbstverwaltungsmechanismen zugunsten unternehmensähnlicher Strukturen wohl allein der Ausbau der Patienten- und Verbraucherrechte gegenüber. Die Behauptung eines generellen Trends zur Erhöhung des Demokratiegrades lässt sich darauf kaum gründen.

Ist nicht vielmehr umgekehrt zu fragen, wie sich die aktuellen Sozialstaatsreformen zur bisher nationalstaatlich verfassten Demokratie verhalten, wie sie auf demokratische Institutionensysteme und Verfahren zurückwirken? Besteht nicht die Möglichkeit, dass Sozialreformen eine Veränderung der jeweiligen Demokratien bewirken? Der Mechanismus, der eine solche Beziehung zwischen Sozialreform und demokratischem Institutionensystem stiftet, könnte in den hohen Anforderungen und der enormen Anstrengung zur Durchsetzung und Implementation dieser Reformen zu suchen sein. Jeder Versuch der Durchsetzung von Sozialstaatsreformen stößt auf massive Sperrminoritäten der Wohlfahrtsstaatsinteressenten, also zum einen derjenigen, die in ihrem Einkommen primär von sozialen Transferleistungen abhängen, deren Verbände wie der Rentnerorganisationen, zum anderen derjenigen, die überwiegend als Dienstleister im Sozialstaatsapparat, im Gesundheitssystem, in der Wohlfahrtspflege tätig sind, außerdem auf die Widerstände sozialdemokratischer Kerngruppierungen und der Gewerkschaften. Die generell wirksamen institutionellen Hindernisse (Vetoplayer-Konstellationen) wie Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen im Bundesrat und verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit aller Entscheidungen treten hinzu. Der hohe zeitliche Entscheidungsdruck aufgrund aktueller Haushaltsprobleme tut ein Übriges.

Deshalb mehren sich die Versuche der Regierungen, die Durchsetzung von Sozialreformen nicht unter Umgehung, aber unter ‚Umbauung' der demokratischen Wege zu bewältigen. Der Trend zur Deparlamentarisierung ist erkennbar in Versuchen der Expertokratisierung oder der Instrumentalisierung von Expertise für Vorhaben der Regierung, in Akten der innerparteilichen Partizipationsminderung, der Steigerung des Tempos innerhalb der vorgegebenen institutionellen Verfahrenswege, in der Konzeption von

Medienoffensiven, die Debatten eher ersetzen statt stützen, in der ständig wiederholten Behauptung der Alternativlosigkeit der – nach langem Hin und Her – gefällten Entscheidung, der Inszenierung von Autorität und Kanzlermacht in der Rede vom „Machtwort", aber auch in der Androhung eines möglichen Rücktritts, in dem Einsatz der Vertrauensfrage im Parlament, in dem Dominantwerden von Verpflichtungs- und Verantwortungsdiskursen, deren Kehrseite die sozialpolitische Exklusion der Pflichtverweigerer darstellt.

Diese Kombination aus internationalem Konkurrenzdruck, der die Regierungen zu restriktiven Sozialreformen verleitet, einer weithin widerständigen Bevölkerung und dem Vorherrschen moderner Mediendemokratie führt zur langsamen Verschiebung der Gewichte innerhalb der Demokratie. Man kann vielleicht von anfänglichen Entwicklungen hin zur *Regierungsstaatlichkeit*, zu einer *Top-down-Demokratie* sprechen. Der Regierungsstil wird autoritärer, nicht die Regierungsform. Doch die Sehnsucht nach institutionellen Formen, die ein höheres Maß autoritären Durchregierens ermöglichen, steigt – zumindest in der veröffentlichten Meinung. Die Frage, der sich auch die Sozialstaatsforschung stellen sollte, ist daher, ob Sozialstaatsreformen in den Kontext einer Entwicklung hin zu stärker regierungsstaatlichen Demokratien gehören, eine Entwicklung, die wohl in die einer dem Begriff Wohlfahrtsdemokratie entgegengesetzte Richtung führen würde.

Auch hier bleibt die Möglichkeit, die Befunde differenzierter zu gestalten, wenn die Ebenen der Wohlfahrtsproduktion, der organisationellen Wohlfahrtsentscheidungen und der Wohlfahrtsgewährleistung unterschieden werden – ist es doch denkbar, dass Demokratieverluste auf der Gewährleistungsebene mit einer Erhöhung von Demokratie- und Partizipationsgraden auf Ebene der sozialpolitisch tätigen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer Verringerung des partizipativen Interaktionsmodus auf Ebene der Leistungserbringung einhergeht. Hier bedarf es sicherlich genauerer empirischer Forschungsarbeit.

Die Veränderungen im Demokratiegrad der sozialen Sicherungseinrichtungen dürften mithin kaum so ausfallen, dass der Begriff Wohlfahrtsdemokratie sich aufdrängen würde. Gibt es aber vielleicht andere grundlegende Entwicklungen in den OECD-Wohlfahrtsstaaten, die eine Begriffsveränderung rechtfertigen könnten? Heinz Rothgang hat vier Entwicklungen benannt, die als mögliche Bezugspunkte eines begrifflichen Übergangs von Wohlfahrtsstaat zu Wohlfahrtsdemokratie in Betracht kommen könnten. Als erstes wäre die Entwicklung fort von der kollektiven hin zur individuellen sozialen Sicherung zu nennen. Für diesen Individualisierungstrend eignet sich der Begriff Demokratie nicht, da er gerade auf eine bestimmte Ausformung kollektiver Entscheidungen zielt. Ein zweiter Trend ist die Entwicklung zur neuen Ehrenamtlichkeit, zum bürgerschaftlichen Engagement und zur zivilgesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion. Zu seiner Bezeichnung eignete sich weit eher der Begriff der „Wohlfahrtsgesellschaft", auch wenn damit eine Partialentwicklung begrifflich überhöht und zur Charakteristik „der" Gesellschaft erklärt würde. Je mehr assoziativ verfasste Organisationen der Zivilgesellschaft das Geschäft der sozialen Sicherung übernehmen, desto eher wäre von „Wohlfahrtsselbstorganisation" zu sprechen – so Martin Nonhoff. Doch ein solches Ausmaß, dass diese Begriffsschöpfung angemessen wäre, hat dieser Trend wohl noch nicht erreicht. Die zunehmende Bedeutung von Wohlfahrtsmärkten infolge der Teilprivatisierung sozialer Sicherung kann als eine dritte Entwicklungstendenz angesehen werden. Warum aber, so etwa Annette Henninger, eignet sich dafür nicht eher der Begriff „Wohlfahrtskapitalismus", oder, technischer formuliert, Regulierungsstaat oder Wohlfahrtsregulierungsstaat – so ein Vorschlag von Achim Wiesner. Und auch der vierte Trend, die Verbetrieblichung der Sozialpolitik und die neue Stellung der Unternehmen in der Sozialpolitik, so Karin Gottschall, verweist aufgrund der inneren Strukturen von Unternehmen gerade nicht auf Demokratie.

All diese Veränderungen im Wohlfahrtsarrangement können zudem nicht allein in demokratisch verfassten Ländern auftreten, worauf Herbert Obinger hingewiesen hat. Auch Nicht-Demokratien betreiben eine Sozialpolitik, die genau diesen Entwicklungslinien der Individualisierung, Verbetrieblichung, Vermarktlichung und Intensivierung des freiwilligen Engagements folgt. Eine Bezeichnung als Wohlfahrtsdemokratie wäre bei diesen nichtdemokratischen Staaten eine Adelung, die in direktem Widerspruch zu deren manifester Verfassung steht. Dieses Argument lässt sich auch gegen die These von Stephan Leibfried wenden, dass auch bei Vermarktlichung und Verbetrieblichung es der demokratisch verfasste Staat sei, der Sicherungsnotwendigkeit und -niveaus vorgibt, die Sekuritätsbedürfnisse der Bevölkerung über demokratische Entscheidungen an Märkte und Betriebe qua staatlicher Regulierung (nicht nur über Sozial-, auch über Steuer- und Handelspolitik) weiterleitet. Wäre die Demokratie der Motor dieser Sozialstaatsentwicklung, müssten sich signifikante Unterschiede in der Art der Verbetrieblichung und Vermarktlichung zwischen demokratischen und nicht-demokratischen politischen Systemen zeigen.

Im Zentrum der Überlegungen von Leibfried/Rieger scheint jedoch die Überlegung zu stehen, dass die – deutsche – Fixierung auf Fragen der Sozialversicherung nicht angemessen sei. Die Einheit von sozialer Sicherungspolitik und staatlich-administrativer Bereitstellung von Sozialleistungen in öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder durch unmittelbare Staatsverwaltung erscheint als eine Besonderheit, die durch die neueren Entwicklungen in besonders hohem Maße unter Druck gerät. Was in anderen Ländern immer schon gegeben war, erreicht nun auch die Bundesrepublik: die Bereitstellung sozialer Sicherung durch nicht-staatliche Institutionen, die aber gleichwohl in irgendwelchen Formen staatlich gestützt

oder gefördert werden. Nicht-Staatlichkeit sozialer Sicherung ist zwar durchaus kein neues Thema der Sozialpolitikforschung: Der Wohlfahrtsproduktion in Familien, Haushalten, Netzwerken, in der Zivilgesellschaft hat sich die Forschung seit den 1980er Jahren intensiv gewidmet. Unter Begriffen wie „Wohlfahrtsmix" und „Wohlfahrtspluralismus" ist das permanente Zusammenspiel von staatlicher und nicht-staatlicher Wohlfahrtsproduktion konzeptionell gefasst worden. Noch nicht hinreichend analysiert – gemessen an solchen Studien wie Jacob S. Hackers „The Divided Welfare State" zur amerikanischen Sozialpolitik – ist dagegen die marktliche und betriebliche Seite der bundesdeutschen Sozialpolitik sowie die Förderung derartiger Formen sozialer Sicherung durch steuerpolitische Maßnahmen. Es fehlen Studien zur Entwicklung betrieblicher Sozialpolitik und es fehlen Wohlfahrtsmarktanalysen als Branchenanalysen von sozialpolitisch bedeutenden Märkten wie dem Lebensversicherungsmarkt, es fehlen sozialpolitische Analysen zur Steuerpolitik als „funktionalem Äquivalent" für staatliche Wohlfahrtsproduktion – so Herbert Obinger im Anschluss an eine Formulierung von Francis Castles. Unternehmen, ihre Strategien auf Wohlfahrtsmärkten, ihr Einwirken auf politische Entscheidungsprozesse, ihre internen Entscheidungswege wie die Legitimation ihrer Entscheidungen sollten ebenso verstärkt analysiert werden wie die Möglichkeiten der Partizipation am Geschehen auf Wohlfahrtsmärkten, sei es durch Verbraucherrechte, sei es durch Einwirkung auf Gesellschafter- oder Hauptversammlungen, sei es durch Mitbestimmungsmöglichkeiten in Regulierungsbehörden.

Je stärker Unternehmen und Märkte Aufgaben der sozialen Sicherung übernehmen, desto eher ist aber auch mit einer Politisierung dieser Märkte und damit auch dem Auftreten einer Legitimationsproblematik zu rechnen: Wie das politische System, seine Institutionen und seine regierenden Eliten, so müssen sich in Zukunft vermutlich auch die wirtschaftlichen Eliten, die führenden Unternehmen und ganze Branchen auf ihre Rechtfertigung von den Bürgerkunden befragen lassen. Dann könnte die geeignete Begrifflichkeit für diese Veränderungen des Wohlfahrtsarrangements der Begriff der „Wohlfahrtsökonomie" sein, hätte ihm die Wirtschaftswissenschaft nicht bereits vor langer Zeit einen anderen Sinn gegeben.

Frank Nullmeier, Telefon: 0421/218-4051
eMail: frank.nullmeier@zes.uni-bremen.de