
ENTWICKLUNGSTENDENZEN EUROPÄISCHER WOHLFAHRTSSTAATEN

Rezension von: Josef Schmid,
Wohlfahrtsstaaten im Vergleich:
Soziale Sicherungssysteme in Europa:
Organisation, Finanzierung, Leistungen
und Probleme, Leske + Budrich,
Opladen 1996, 320 Seiten, DM 54,-.

Die Probleme der sozialen Sicherheit sind seit den achtziger Jahren ins mediale Rampenlicht gebracht worden, die Diskussionen um den Abbau bzw. Umbau des Wohlfahrtsstaates prägen seither die Debatte. Diese Auseinandersetzungen fanden und finden in sämtlichen entwickelten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas statt. Der „Blick über die Grenzen“ bietet hier ein sinnvolles Vorgehen, um Gemeinsamkeiten, Ähnlichkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten, sowohl hinsichtlich historisch gewachsener wohlfahrtsstaatlicher „Typen“ als auch im Hinblick auf die verschiedenen Reformansätze zur Lösung sozialpolitischer Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft. Die Methode von Josef Schmid ist der Vergleich. Obwohl der Autor vom bundesdeutschen System sozialer Sicherheit ausgeht, bietet das Buch – das sei bereits vorweggenommen – prägnante und informative Einblicke in die Strukturmuster einiger EU-Staaten und deren Systeme sozialer Sicherheit.

Schmid's Buch beginnt mit einer Einführung in den Wohlfahrtsstaatenvergleich, gibt sodann einen Überblick anhand einiger „Länderprofile“ und deren institutioneller Grundlagen, fokussiert einen internationalen Vergleich bezüglich unterschiedlicher Teilbereiche von sozialer Sicherheit (Arbeitslosenversicherung, Familie und Mutterschaft, Gesundheitspolitik,

Rentenversicherung und Unfallversicherung), um schließlich aktuelle Probleme des modernen Wohlfahrtsstaates unter Einbeziehung ausländischer Lösungen zu diskutieren. Das abschließende Kapitel beschäftigt sich mit den „Erträgen“ der vergleichenden Analysen und versucht „Ausblicke“ für Deutschland aufzuzeigen. Nichtsdestoweniger sind solcherart „Ausblicke“ selbstverständlich auch für die österreichische Debatte von grundlegender Bedeutung.

Ein Buch, das sich mit unterschiedlichen Entwicklungsstandards und -verläufen von sozialer Sicherheit beschäftigt, tut gut daran, zuallererst methodisch-theoretische Grundlagen abzuklären. Im vorliegenden Falle wird die mittlerweile breitgestreute internationale Literatur und Debatte in äußerst knapper Weise aufbereitet, kurz diskutiert und zu einem eigenständigen Ansatz verdichtet. Dabei wird vom Autor die „Persistenz der Differenz“ betont. Anders ausgedrückt: „den“ Wohlfahrtsstaat schlechthin gibt es empirisch nicht (S. 23).

Eine bedeutende Rolle kommt im Konzept von Schmid politisch-institutionellen Faktoren zu, die er grundsätzlich als historisch geprägt ansieht. Außerdem wird auf vielfach vernachlässigte Aspekte in den Theorien hingewiesen, die es zu berücksichtigen gilt, um ein adäquates Verständnis der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmuster entwickeln zu können. Sehr große Bedeutung wird in diesem Zusammenhang dem Faktor Religion bzw. Kirche zugesprochen. Angesprochen ist hiermit die Wirkungsmächtigkeit des Subsidiaritätsprinzips und die Rolle von (auch konfessionellen) Verbänden im Rahmen der Wohlfahrtsstaatsentwicklung.

Über die „Persistenz der Differenz“ hinaus wird auf eine zweite zentrale Dimension europäischer Wohlfahrtsstaaten hingewiesen, die „transnationale Diffusion und die Imitation von Sozialpolitik“, was insbesondere zum

Phänomen des „*policy borrowing*“ führen kann. Demzufolge können auf diesem Weg sozialpolitische Innovationen von einem „Vorbild“-Land auf ein anderes übertragen werden. Das kann spezielle Programme betreffen, oder etwa auch auf der Systemebene die gleichzeitige Existenz von „englischen“ und „deutschen“ Elementen wie dies im niederländischen Wohlfahrtsstaat der Fall ist (S. 27).

Diffussionsfördernde Anstöße gehen selbstverständlich auch von politischen Gebilden wie der Europäischen Union aus (S. 40 ff.). Die bisherige Entwicklung der EG bzw. Europäischen Union wird als die eines „Nicht-Sozialstaat(s)“ (S. 41) charakterisiert. Die gängigen Integrationsstrategien setzten ihren Schwerpunkt auf wirtschaftliche und bürgerliche Rechte (z. B. Freizügigkeit von Arbeitskraft, Waren und Dienstleistungen), und nicht auf soziale Ansprüche. Zudem sind in den Maastrichter Verträgen im sozialpolitischen Bereich wenig substantielle Ausführungen enthalten. Sozialpolitische Kommentatoren sehen als Folge der EU einen Verlust der Souveränität des nationalen Wohlfahrtsstaates und das Entstehen verflochtener Systeme in der Sozialpolitik. Dem Status quo entsprechend könnte die Sozialpolitik der EU derzeit aufgrund ihrer Beschränkung auf wenige Risiken und Gruppen dem Modell eines „fragmentierten“ Wohlfahrtsstaates zugeordnet werden.

Zukünftige Schwerpunkte der EU-Sozialpolitik werden im Bereich der sozialen Mindestsicherung und in der Politik der Vollbeschäftigung gesehen. Schmid identifiziert unter anderem einen „Eurokorporatismus“, der von der Kommission in Brüssel inszeniert wird und der die nationalen Unterschiede und Spannungen überlagert. Dem „sozialen Dialog der Tarifparteien“ und den „gemeinnützigen Vereinigungen“ bzw. Wohlfahrtsverbänden wird hierbei eine besondere Rolle zugeordnet (S. 43).

Die neokonservative Wende, die in den meisten entwickelten Industriestaaten in den achtziger Jahren zu einer Abkehr von den klassischen wohlfahrtsstaatlichen Politikmustern geführt hatte, lief bevorzugt auf eine stärkere Anbindung der Sozialpolitik an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen und Erfordernisse und in wesentlichen Bereichen der Sozialpolitik auf „*Non-Decisions*“ hinaus (S. 32 f.). Der Verzicht auf bestimmte Maßnahmen und sozialpolitische Regulierungen hatte unübersehbare Auswirkungen in den Bereichen der Arbeitslosigkeit, Heterogenisierung der Arbeitsbedingungen und auch hinsichtlich der veränderten Lebenschancen im biographischen Verlauf (z. B. Kindergarten- und Pflegenotstand) zur Folge. Die vielbesprochene „Krise“ des Wohlfahrtsstaates bedeutete nun keinesfalls ein Ende desselben, sondern manifestierte sich in jeweils unterschiedlichen nationalen Reaktionsmustern.

In einem darauffolgenden Kapitel werden „Stand und Wege der Forschung zum Wohlfahrtsstaatsvergleich“ überblickshaft und kritisch abwägend dargestellt (S. 45 ff.). Im anschließenden vierten Kapitel werden anhand von sechs Länderprofilen die unterschiedlichen institutionellen Grundstrukturen dargestellt. Neben den klassischen Ländern des Wohlfahrtsstaatsvergleichs – Großbritannien, Schweden, Frankreich – sind mit den Niederlanden und Dänemark zwei kleinere Länder aufgenommen worden, die nach Meinung des Autors einige sozialpolitisch interessante „Musterlösungen“ entwickelt haben. Schließlich wird auch noch Spanien als wohlfahrtsstaatlicher Nachzügler berücksichtigt. In den sechs Länderskizzen geht es um eine knappgehaltene Rekonstruktion des jeweiligen Wohlfahrtsstaat-Typs, wobei insbesondere Strukturen (Organisation, Leistungen, Finanzierungsformen) und Entwicklungsprozesse, schließlich aber

auch aktuelle Probleme und innovative Perspektiven in den Blick geraten (S. 64 ff.).

Auf der Basis der sechs Länderprofile werden im folgenden dann problemorientiert verschiedene Sozialpolitikfelder aufgegriffen. Mängel und Asymmetrien der sozialen Sicherungssysteme werden näher untersucht und mögliche Reformperspektiven aufgezeigt. Schmid hat dafür die Geschlechterdimension in der Sozialpolitik, die Herausforderungen rund um die institutionelle Reorganisation des Wohlfahrtsstaats (Stichworte: Verbandsbildung, Privatisierung und Dezentralisierung), weiters die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Pflegeproblematik im Kontext der Alterssicherung herausgegriffen und einer kritischen Diskussion unterzogen. Die als „best practices“ eingestuft Beispiele und Lösungsmodelle werden dabei besonders berücksichtigt.

Im abschließenden Kapitel beschäftigt sich Schmid mit den möglichen zukünftigen Entwicklungsoptionen des Wohlfahrtsstaates (S. 269 ff.). In treffsicherer und pointierter Art faßt er die aktuellen Debatten zum „Umbau“ des Wohlfahrtsstaates zusammen und diskutiert Dimensionen einer „Neugestaltung der problematischen Schnittstelle von Sozialpolitik und Ökonomie“ (S. 274 ff.). Unter Bezugnahme auf internationale Forschungsergebnisse wird zudem unterstrichen, daß es „keine signifikanten Korrela-

tionen zwischen der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats und der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Produktivität eines Landes gibt.“ (S. 275)

Schmid läßt in seinen Schlußüberlegungen keinen Zweifel darüber, daß entsprechend den hohen Niveaus und der vielfältigen Formen flexibler Produktions- und Sozialverhältnisse „neue Verknüpfungen“ notwendig sind, die „weit über Geld und Recht hinausgehen“ (S. 277). All das fordert die alten Akteure im Wohlfahrtsstaat (Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung) heraus. Frauen und Alte werden als „neue Akteure“ und „zusätzliche Motoren bzw. Trägerschichten und potentielle politische BündnispartnerInnen“ eines Wandels des Wohlfahrtsstaats bezeichnet (S. 279).

Die weitere Entwicklung wird „als Kette politischer Auseinandersetzung“ eingeschätzt, die „immer wieder zu neuen institutionellen Verdichtungen und zu (zeitlich begrenzten) stabilen Strukturen“ führen wird (S. 282). Der historische Prozeß in Richtung Zukunft wird als offener gedacht, er braucht aber die aktive Einmischung und Gestaltung durch unterschiedliche Akteure. Josef Schmid hat mit seinem Buch eine profunde Grundlage zum Weiterdenken geschaffen. Eine echte Pflichtlektüre, die überdies durch Übersichtlichkeit und Klarheit besticht.

Gerhard Melinz