

Lutz Leisering

Demographischer Wandel und Wohlfahrtsstaatstheorie

oder Was die soziologische Theorie von der Beschäftigung mit demographischen Prozessen im Wohlfahrtsstaat lernen kann

Daß demographischer Wandel eine Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat darstellt, ist mittlerweile in das allgemeine öffentliche Bewußtsein getreten und in zahlreichen wissenschaftlichen Aufsätzen und Sammelbänden dokumentiert. Demographischer Wandel ist ein Thema, das Karriere gemacht hat. Anliegen des vorliegenden Beitrags ist es zu zeigen, daß, noch unzureichend wahrgenommen, demographischer Wandel auch eine Herausforderung der Wohlfahrtsstaatstheorie ist.

Waren Bevölkerungsentwicklungen, vornehmlich im deutschen Sprachraum, lange Zeit primär das Betätigungsfeld von Demographen, Ökonomen und Technikern einzelner direkt betroffener Sozialversicherungssysteme, so wendet sich seit Ende der 70er Jahre auch die politologisch oder soziologisch orientierte sozialpolitische Literatur dem Problemkreis zu. Die Diskussion macht sich jedoch weiterhin überwiegend an einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystemen fest, vor allem an der Lage der gesetzlichen Rentenversicherung, und bekommt bestenfalls in Form der aggregierten Sozialausgaben den Wohlfahrtsstaat als ganzen in den Blick. Kaum jemals hat demographischer Wandel einen systematischen Stellenwert im Rahmen einer Theorie des Wohlfahrtsstaats erhalten, d.h. im Rahmen einer integrierten Analyse des Gesamtkomplexes wohlfahrtsstaatlicher Wertorientierungen, Politiken, rechtlicher Regelungen und Institutionen. Mit KAUFMANN (1986) ist eine "demographische Blindheit" der Wohlfahrtsstaatstheorie zu konstatieren.

Die analytische Erfassung demographischen Wandels wirft grundsätzliche Fragen soziologischer Theoriebildung im Bereich von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat auf, die über rechts-, organisations- und finanztechnische Fragen

monetärer Transferleistungen hinausgehen. Der Nutzen einer solchen Grundsatzreflektion liegt zunächst in einer angemessenen theoretischen Erfassung der Rolle demographischer Prozesse im Wohlfahrtsstaat. Darüber hinaus kann die soziologische Theorie des Wohlfahrtsstaats generelle konzeptuelle und analytische Anregungen aus der Beschäftigung mit diesem spezifischen Aspekt ihres Gegenstands beziehen: demographischer Wandel, so meine These, ist instruktiv für die soziologische Theoriebildung.

Es kann als unbestritten gelten, daß in der soziologischen Theorie des Wohlfahrtsstaats ein Lernbedarf besteht. Erst seit den 70er Jahren beginnen sich auf breiter Front Bemühungen um ein solche Theorie zu formieren. Noch in den 80er Jahren konnten MISHRA (1982) und SCHILLER (1980) das Fehlen einer genuinen Wohlfahrtsstaatstheorie beklagen. Während zur Klärung der Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung mittlerweile eine Anzahl makroempirischer Studien vorliegt und sich zumindestens die Konturen eines integrierten Erklärungsmodells abzeichnen, ist besonders die Analyse der Folgen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung jenseits einer heterogen und z.T. widersprüchlichen Vielfalt einzelner Hypothesen noch zu keinem systematischen Ansatz vorgedrungen. In noch höherem Maße trifft dies auf einen dritten Schwerpunkt neuerer theoretischer Forschung zu, die Versuche der Rekonstruktion der - aktuellen wie historischen - Entwicklungsdynamik von Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Der Zusammenhang von demographischer Entwicklung und Wohlfahrtsstaat kann in dieser Situation allgemeine methodologische Anregungen geben und Desiderata der Theoriebildung verdeutlichen, da er komplexer ist als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Zum einen erweist sich der spezifische Wirkungstyp demographischer Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung als theoretisch besonders aufschlußreich. Zum anderen handelt es sich nicht nur um ein unidirektionales Beeinflussungsverhältnis, sondern eben um einen Zusammenhang, bei dem in beiden Richtungen Beeinflussung stattfindet. Der Zusammenhang von demographischem und wohlfahrtsstaatlichem Wandel ist ein zentrales Beispiel komplexer Interdependenz von Modernisierungsprozessen in westlichen Gesellschaften.

Im Folgenden wird die Instruktivität demographischen Wandels für die soziologische

Theoriebildung anhand der drei Bereiche wohlfahrtstheoretischer Forschung entwickelt. Dabei ergeben sich auch einige wissenssoziologische Hypothesen, die zu erklären versuchen, wie es zur theoretischen Unterbelichtung demographischer Prozesse im Wohlfahrtsstaat kommen konnte. Die demographische Blindheit der Theorie scheint nämlich teilweise ein Reflex der Schwierigkeiten zu sein, die demographische Prozesse für wohlfahrtstheoretische Erkenntnisbemühungen aufzuwerfen.

1. Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

Die Rolle demographischer Faktoren bei der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats ist anerkannt und empirisch belegt. WILENSKY (1975:47) folgerte aus seiner Untersuchung von 60 Ländern mit unterschiedlichsten sozioökonomischen Bedingungen im Rahmen eines pfadanalytischen Modells, daß der Anteil alter Menschen an der Bevölkerung die einflußreichste einzelne Ursache des Anstiegs der Sozialausgaben ist. Die OECD hat seit den 70er Jahren mehrfach eine einfache Methode verwendet, um den kausalen Anteil des demographischen Faktors gegenüber anderen Determinanten der Sozialausgaben gewichten zu können. Auch hier zeigte sich eine Einflußstärke des demographischen Faktors, die je nach betrachtetem Zeitraum und sozialem Sicherungssystem von einem Drittel bis über die Hälfte der erklärten Varianz reicht (OECD 1985; vgl. zusammenfassend table 1 in KAUFMANN/LEISERING 1986). Für die nächsten Jahrzehnte rechnen alle Untersuchungen mit einer Zunahme des demographischen Anteils am Wachstum der Sozialausgaben.

Jenseits der Faktizität eines relevanten demographischen Einflusses auf die Sozialausgaben stellte sich jedoch die soziologische Frage nach der Wirkungsweise demographischen Wandels als Determinante wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. In welcher Weise finden Veränderungen demographischer Variablen Eingang in die Entwicklung sozialpolitischer Institutionen und Politiken, und wo liegt der spezifische Unterschied zu anderen Determinanten? Sechs Eigenarten der Wirkungsweise demographischen Wandels sind m.E. geeignet, der Methodologie der Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung wertvolle Anregungen zu geben.

Demographischer Wandel ist ein strukturelles Phänomen

Die Debatte über die Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung ist als Kontroverse zwischen funktionalistischen und konflikttheoretischen Ansätzen interpretiert worden (ALBER 1982:74, UUSITALO 1984:412f., KOHL 1985:Kap. A 3). Im wesentlichen ging es dabei um den jeweiligen Einfluß politisch-rechtlicher versus sozioökonomisch-struktureller Determinanten. Die Debatte kann insoweit als abgeschlossen gelten, als differenzierende Analysen ein integriertes Modell nahegelegt haben, in dem beide Einflußtypen einen Platz finden (UUSITALO 1984:411, ALBER 1982:201-203, FLORA 1979, GOUGH 1979). Es ist im wesentlichen historisch orientierten und komparativen Studien zuzuschreiben, den jeweiligen gesellschaftlichen Kontext der Wirkungsweise und der Interaktion beider Ursachenbündel spezifiziert zu haben. Demgegenüber ist der Weg einer institutionellen Differenzierung der Erklärungsmodelle, gerade in Form einer Kontrastierung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Leistungssysteme, noch kaum beschrritten worden.

Demographischer Wandel ist ein struktureller Faktor i.S. dieser Theoriedebatte, er ist eine unpersönliche, 'subjektlose' Kraft, die ganz unabhängig von Initiativen von Politikern und Gesetzgebern auftritt, gleichwohl einen massiven Problemdruck für sozialpolitische Institutionen und Akteure erzeugen kann. Der nicht-politische Charakter ist wohl einer der allgemeinsten Gründe für die lange vorhanden gewesene Vernachlässigung des demographischen Faktors in der politischen Öffentlichkeit und in der Wissenschaft.

Demographischer Wandel ist nicht-ökonomischer Natur

Unter den strukturellen Faktoren haben traditionell ökonomische Entwicklungstrends wie Wirtschaftswachstum und Industrialisierung sowie unmittelbare soziale Korrelate wie Urbanisierung und Mobilisierung im Mittelpunkt gestanden. Da Wohlfahrtsstaattheorien häufig eine Affinität zu politischen Positionen im außerwissenschaftlichen Bereich haben, ist es nicht überraschend, daß zahlreiche Theoriebeiträge liberaler oder sozialistischer Provenienz sind. Diese weltanschaulich geprägten Autoren, aber auch Vertreter bestimmter wissenschaftlicher Paradigmen wie einer marxistischen oder einer liberalen politischen Ökonomie, neigen dazu, ökonomischen Strukturwandel zum Angelpunkt der Untersuchung zu machen. Für sie sind Erklärungselemente, die sowohl nicht-politischer als auch nicht-ökonomischer

Natur sind, zunächst einmal wenig naheliegend und unattraktiv (zur Wissenssoziologie der Vernachlässigung des demographischen Faktors s. allgemein KAUFMANN/LEISERING 1986a). Demographische Fragen geraten hier leicht in die Gefahr, als Betätigungsfeld für Systemtechniker angesehen zu werden. Hierin ist eine weitere Ursache der Unterbelichtung von Bevölkerungsentwicklungen in der Wohlfahrtsstaatstheorie zu sehen.

Demographischer Wandel wirkt 'automatisch'

ALBER (1982:205) hat, aufbauend auf eine bereits 1963 von ZÖLLNER entwickelte Begrifflichkeit, drei Typen der Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung unterschieden (bei ihm bezogen auf Sozialversicherungsausgaben):

- 'automatisch' wirkende Faktoren, die unabhängig von politisch-rechtlichen Regelungen eine Auswirkung auf wohlfahrtsstaatliche Institutionen entfalten,
- adaptive Sozialgesetzgebung, d.h. Anpassung existierender sozialpolitischer Leistungssysteme an Bedingungen strukturellen sozioökonomischen Wandels, und
- induktive Gesetzgebung, d.h. innovative Antworten der Sozialpolitik auf sozioökonomischen Wandel und neue soziale Probleme durch Einrichtung neuer Institutionen oder qualitative Erweiterung bestehender.

Diese Unterscheidung ist nicht mit der Unterscheidung struktureller versus politischer Determinanten identisch. Mit Hilfe des challenge-response-Modells der amerikanischen Politikwissenschaft kann vielmehr eine kontingente Konzeptualisierung der sozialpolitischen Folgen struktureller 'Herausforderungen' entworfen werden. Einige strukturelle Entwicklungstrends wie eben demographischer Wandel aber z.B. auch der Wandel der Erwerbsstruktur induzieren automatisch und unmittelbar, ohne politische 'Antworten', Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Dies geschieht, wenn sich mit rechtlichen Leistungsansprüchen versehene Empfängergruppen von Sozialleistungen demographisch oder sozialstrukturell vergrößern, verkleinern oder umschichten, aber auch wenn sich das Inanspruchnahmeverhalten der wohlfahrtsstaatlichen Klientel im Rahmen bestehender wohlfahrtsstaatlicher Leistungsorganisationen verändert. Auch die Finan-

zierungsseite des Wohlfahrtsstaats, d.h. die Gruppe der Beitrags- und Steuerzahler kann sich auf diese Weise verändern. (Zu einer Systematik automatisch wirkender Ursachen wohlfahrtsstaatlichen Wandels s. LEISERING 1984:409.) Automatisch wirkende Entwicklungstrends können darüber hinaus die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung beeinflussen, wenn sie im politischen Raum wahrgenommen und aufgegriffen werden und sozialpolitische 'Antworten' adaptiver oder induktiver Art provozieren. Schließlich gibt es strukturelle Trends, die ausschließlich über politisch-sozialgesetzgeberische Antworten den Lauf der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung beeinflussen können, so das Auftreten neuer, noch nicht durch das System wohlfahrtsstaatlicher Leistungsorganisationen abgedeckter sozialer Risiken bzw. Risikogruppen. Solange etwa die Handwerkerschaft nicht in die Sozialversicherung einbezogen war, haben Veränderungen ihrer soziodemographischen Größe und Zusammensetzung sich nicht in der Sozialversicherung niedergeschlagen. (Allerdings ist in derartigen Fällen i.d.R. von diffusen automatischen Wirkungen auf andere Sicherungssysteme, etwa die Fürsorge, auszugehen.)

Das Besondere demographischen Wandels liegt in dem automatischen Charakter seiner Wirkungsweise. Er wirkt immer schon und zunächst unabhängig von Initiativen sozialpolitischer Akteure. Er ist auch Anlaß zu adaptiver Gesetzgebung - die regelmäßigen Beitragserhöhungen in der GRV sind u.a. Ausdruck davon - , und in der aktuellen Diskussion über Reformmodelle im Rentenbereich geht es um induktive Schritte des Gesetzgebers zur Bewältigung des zu erwartenden Drucks der Bevölkerungsumschichtung. Gleichwohl sind die existierenden sozialen Sicherungssysteme in westlichen Wohlfahrtsstaaten derart konstruiert, daß die massiven Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung unmittelbar und ohne zeitliche Verzögerung den erforderlichen Sozialaufwand und dessen Aufbringung verändern. Auch wenn keinerlei Änderungen des Sozialrechts vorgenommen würden, würde demographischer Wandel den Adressatenkreis und die finanzielle Basis des Wohlfahrtsstaats signifikant verändern.

Damit sind Interpretationen des Wohlfahrtsstaats kritisiert, die einseitig politische und kulturelle Faktoren für die Expansion des Wohlfahrtsstaats verantwortlich machen. Zu denken ist hier an neokonservative Unregierbarkeitstheoreme, gemäß denen eine Anspruchsinflation von seiten der Bürger die Politiker in westlichen Massendemokratien zur Verteilung immer neuer "Wohltaten" verleite (vgl. OFFE 1979:296f.). Der Wohlfahrtsstaat selbst wird hier als Motor eines neuen Hedonismus

namhaft gemacht. Ähnlich gelagert ist in diesem Punkt die Luhmannsche These einer unbegrenzten Kompensationsmechanik des Wohlfahrtsstaats (LUHMANN 1981). Auch die ökonomische Theorie der Politik neigt dazu, der Bereitschaft von Politikern, zwecks Stimmenmaximierung im Hinblick auf die nächste Wahl großzügig wohlfahrtsstaatliche Leistungen auszustreuen, einen zentralen Stellenwert als Explanans zuzuschreiben. Diese Theorien unterschätzen systematisch den massiven Anteil automatisch wirkender Determinanten des wohlfahrtsstaatlichen Wachstums, die nichts mit einer ausufernden staatlichen Hilfe für immer neue Wechselfälle des Lebens zu tun hat. Versuche, bei der Expansion des Wohlfahrtsstaats automatische und gesetzgeberische Anteile zu trennen (GOUGH 1979, Kap. 5; BELLERMANN 1979), zeigen, daß von einem Marsch in einen überbordenden Versorgungsstaat keine Rede sein kann.

Demographischer Wandel wirkt langfristig

Bevölkerungsprozesse verlaufen sehr langfristig. Manche demographische Größen verändern sich nur allmählich von Jahr zu Jahr, fast unmerklich, und induzieren doch über längere Zeiträume hinweg kumulativ eine erhebliche Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Demographische Änderungen können auch relativ kurzfristig eintreten, so Wanderungen, demographische Folgen von Kriegen und Katastrophen, und auch die rasante Halbierung der Fertilität innerhalb von 15 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland ab 1964. Aber diese Veränderungen setzen ihrerseits langfristige demographische Wellen in Gang, deren Auswirkungen noch mehrere zukünftige Generationen beschäftigen werden. Für die Erklärung wohlfahrtsstaatlichen Wandels bedeutet dies: Die Triebkräfte der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung unterscheiden sich im Hinblick auf den Zeithorizont ihrer Wirksamkeit. Da der politische Prozeß in westlichen Demokratien eher einen kurzen Zeithorizont hat, ist bei der Bewältigung langfristiger Wandlungstendenzen mit einer verminderten Bereitschaft und Fähigkeit des politischen Systems zu rationalen Problemlösungen zu rechnen. Kurzfristig wirksame Faktoren können so die Agenda der Tagespolitik dominieren, auch wenn sie langfristig von weniger ausschlaggebener Bedeutung sind.

Die Auswirkungen demographischen Wandels sind schwierig zu identifizieren

Die spezifischen Eigenschaften demographischen Wandels im Wohlfahrtsstaat,

sein unpolitischer und nicht-ökonomischer Charakter, seine subjektlose und langfristige Wirkweise führen dazu, daß er latent gleichsam untergründig, seine Wirkungen entfaltet. Sowohl für die Wissenschaft als auch für die Politik ist er schwer wahrnehmbar und identifizierbar. Hier liegt eine Wurzel der "demographischen Blindheit" der Wohlfahrtsstaatstheorie wie auch der sozialpolitischen Praxis. Die gesteigerte Aufmerksamkeit, die z.Zt. der Rentenproblematik und der 'demographischen Arbeitslosigkeit' zu teil wird, widerspricht dieser Diagnose nur scheinbar. Ihr steht gegenüber, daß die erhebliche Rolle demographischer Lasten im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, die den zweitgrößten Einzelposten im bundesrepublikanischen Sozialbudget darstellt, politisch wie wissenschaftlich weit weniger thematisiert und dokumentiert ist. Darüber hinaus ist der demographische Wandel bisher kaum als Determinante des gesamten Sozialleistungssystems anerkannt und analysiert worden. Selbst im Teilbereich der Altersrenten haben frühzeitige Hinweise von Wilfried SCHREIBER bei der Rentenreform 1957 nicht dazu geführt, Mechanismen der Anpassung an zukünftigen demographischen Wandel in die Rentenformel einzubauen - im Unterschied zur Institutionalisierung der Anpassung an steigende Löhne in Form der Dynamisierung.

Bei der Verdrängung des Problems demographischer Lasten bis Ende der 70er Jahre hat wahrscheinlich die Tatsache eine Rolle gespielt, daß der damalige demographische Lastanstieg gering war im Vergleich zu der für das Jahr 2000 und danach zu erwartenden Belastung. Wesentlich war wohl auch, daß der demographische Anteil steigender Sozialausgaben überlagert war von einer sozialpolitischen Reform- und Expansionsprogrammatisierung und einer entsprechenden sozialgesetzgeberisch vorangetriebenen Ausweitung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebots.

Für die Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung bedeutet dies, daß - besonders in Zeiten, in denen nur mehr der sozialpolitische Bestandserhalt oder gar -abbau auf der politischen Tagesordnung steht - der politische Umgang mit den diversen Problemen nicht nur eine Frage der Ausarbeitung wirksamer sozialpolitischer Lösungsmodelle und ihrer Durchsetzung im politischen Verteilungskampf ist, sondern auch eine Frage der angemessenen Wahrnehmung und Identifikation von Problemen. Die oft ideologisch geführte Diskussion über die Staatsquote, deren Entwicklung wesentlich auf latent wirkende strukturelle Determinanten der Ausgabensteigerung zurückzuführen ist, ist ein Beispiel für einen nicht problemgerechten politischen Umgang mit der 'Krise'.

Demographischer Wandel wirkt sich institutionell unterschiedlich aus

Veränderungen im Bevölkerungsprozeß betreffen unterschiedliche Politikfelder in unterschiedlicher Weise. Die gesetzliche Rentenversicherung ist am unmittelbarsten und umfassendsten betroffen, da sowohl ihr Empfängerkreis als auch der Kreis der Beitragszahler den Wandel der Altersstruktur direkt abbilden. Im deutschen Fall eines relativ reinen Umlageverfahrens ist die quantitative Relation von Alten zu Personen im erwerbsfähigen Alter der explizite Angelpunkt für das Funktionieren des Systems. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung ist nur ein Teil der Leistungsempfänger Alte, diese haben aber einen erhöhten Leistungsbedarf. Schließlich wirkt der demographische Wandel in wichtigen Teilbereichen des Wohlfahrtsstaats, vor allem im Bildungssystem, nicht besonders entlastend. Die naheliegende und in der Diskussion immer wieder auftretende Idee einer Kompensation steigender Altenlasten durch zurückgehende Kinder- und Jugendlasten geht jedoch fehl. Dies hat mehrere Gründe (LEISERING 1984:473f.), von denen einer die Ungleichzeitigkeit der Auswirkungen demographischen Wandels auf unterschiedliche Politikbereiche ist. In den 80er Jahren, in denen der demographische Nachfragerückgang im Bildungswesen vollends durchschlägt, besteht nämlich kein akuter demographischer Entlastungsbedarf im Rentenbereich. Spätere Rückgänge im Jugendbereich sind volumenmäßig bei weitem nicht ausreichend, um den kritischen Rentenbergr zu entschärfen, der um das Jahr 2030 erwartet wird.

Eine positive Entlastung wird der Rückgang von Personen im erwerbsfähigen Alter im Hinblick auf die Probleme der Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosenunterstützung bringen. Derselbe demographische Prozeß erodiert jedoch die Beitragsbasis der Sozialversicherungen. Eine der diskutierten Lösungen der Probleme der Rentenversicherung, die Erhöhung der Altersgrenze, macht das politische Dilemma deutlich, das aus der Parallellität gegenläufiger Auswirkungen des demographischen Prozesses auf die Sozialpolitik resultiert. Durch die Verminderung der Rentenbezieher und die Vermehrung der Beitragszahler wird potentiell eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit induziert. Politische Strategien, dem demographischen Wandel im Wohlfahrtsstaat zu begegnen, müssen also institutionell differenziert ansetzen und geraten damit in Kompatibilitätsprobleme. Integrierte Entwürfe stehen bis heute haus.

Folgerungen für die soziologische Theoriebildung

Aus den beschriebenen sechs Eigenarten der demographischen Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats und der damit verbundenen generellen Problematisierung der Kausalanalyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung ist für die Theorie des Wohlfahrtsstaats zu folgern, daß sie sich einer heterogenen Multikausalität gegenüber sieht, die in analytischen Modellen systematisch in Rechnung zu stellen ist. Das was gängigerweise als fortschreitendes Wachstum oder Expansion des Wohlfahrtsstaats bezeichnet wird, beweist sich bei näherem Hinsehen als Resultante sehr unterschiedlicher Entwicklungsstränge. Die vielfältigen Triebkräfte wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

- gliedern sich in strukturelle (sozioökonomische und demographische) und politisch-rechtliche Determinanten, die jeweils einer unterschiedlichen, relativ eigenständigen Entwicklungslogik folgen,
- wirken unpersönlich-automatisch oder intentional-gesteuert in Form adaptiver oder induktiver politischer Maßnahmen,
- haben eine unterschiedliche Zeitlichkeit im Hinblick auf Zeitpunkt und Fristigkeit ihrer Auswirkungen,
- sind in unterschiedlichem Maße wahrnehmbar und augenfällig, und
- haben, jede Determinante auf ihre Weise, unterschiedliche Auswirkungen in unterschiedlichen institutionellen Bereichen der Sozialpolitik.

Die Heterogenität der vielfältigen Ursachen wohlfahrtsstaatlichen Wandels hat auch zur Folge, daß Erklärungsmodelle für verschiedene Phasen des Wohlfahrtsstaats verschieden auszufallen haben. Das Gewicht einzelner Ursachen kann sich über die Zeit ändern; in bestimmten Zeiträumen können mehrere Ursachen kumulieren und interagieren und so die Problemlast des politischen Systems erhöhen; ebenso können entlastende Verschiebungen im Bündel der Ursachen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung eintreten.

Sowohl hochaggregierte, institutionell und zeitlich nicht näher differenzierte gesellschaftstheoretische Erklärungsansätze, die auf wenige große funktionale "Erfordernisse" moderner bzw. kapitalistischer Gesellschaften rekurrieren, als

auch unmittelbar politisch ansetzende konflikttheoretische Erklärungsmuster laufen angesichts dieser Lage Gefahr, der komplexen Multikausalität nicht gerecht zu werden. Dies gilt um so mehr für einseitige Hauptfaktortheorien ökonomistischer oder kulturkritischer Provenienz. Gefordert sind komplexe und institutionell differenzierte Theorien, die durch eine historische und/oder komparative Perspektive die vielschichtige Verursachungsstruktur wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den Griff bekommen. Ansätze dazu wurden bereits genannt. Für die sozialpolitische Praxis stellt die komplexe Multikausalität, insbesondere die Langfristigkeit und die schwierige Identifizierbarkeit wichtiger Teilursachen, ein Steuerungsproblem dar. Eine problemadäquate Informationsbeschaffung und Planung werden zunehmend prekär. Für die Theorie des Wohlfahrtsstaats bedeutet dies, daß rationalistische Modelle politischen Handelns weiter an Plausibilität verlieren. An zwei wichtigen Erklärungsproblemen der Wohlfahrtsstaatstheorie kann die Notwendigkeit und der Nutzen einer differenzierenden Sicht der komplexen Verhältnisse demonstriert werden.

Das erste Problem ist die Erklärung der Kostenexplosion in den beiden Kernbereichen der sozialen Sicherung, Alter und Gesundheit, die zusammen mehr als zwei Drittel des Sozialbudgets ausmachen. Zunächst ist festzustellen, daß in beiden Bereichen ganz unterschiedliche dynamische Kräfte am Werke sind, die entsprechend nach unterschiedlichen politischen Bewältigungsstrategien verlangen. In der GRV wird der demographische Wandel voraussichtlich zum dominanten Wachstumsfaktor werden, während er im Fall der GKV nur ein Faktor neben anderen starken expansiven Kräften ist wie der medizinisch-technische Fortschritt und die relative Verteuerung von Dienstleistungen. Gleichzeitig kann vermutet werden, daß sich die Expansion in der GRV systemimmanent leichter begrenzen läßt, nämlich aufgrund der Ankopplung (und damit auch Begrenzung !) der Leistungen an die Entwicklung der Löhne in Form der Dynamisierung im Unterschied zu dem nicht in naheliegender Weise indexierbaren, prinzipiell nach oben offenen Leistungsversprechen der GKV (vgl. dazu LEISERING 1984:458-460).

Das zweite Erklärungsproblem ist die Frage, die in der aktuellen Debatte über die "Krise" des Wohlfahrtsstaats angesprochen ist, ob ein qualitativer Wandel der Dynamik des Wohlfahrtsstaats eingetreten oder zu erwarten ist. Eine einfache Überlegung zeigt, daß ein Teilaspekt dieser Frage sehr wohl einer Klärung näher

gebracht werden kann. Im Bereich der Sozialversicherung ist davon auszugehen, daß die gesetzliche Expansion gegenüber 'extern' induzierter Expansion durch automatisch wirkende strukturelle Faktoren an Bedeutung verliert. Das derzeitige politische und ökonomische Klima läßt wesentliche Leistungsverbesserungen im Sozialbereich als illusorisch erscheinen, und die Ausdehnung der Adressatenkreise der Sozialversicherungen nähert sich nach einer langen historischen Ausbauphase gewissen eingebauten, systemisch gegebenen Grenzen. Gleichzeitig zeichnet sich nach 1990 ein bisher noch nicht erlebter Anstieg demographischer Lasten ab. Daher werden 'externe' Determinanten aller Voraussicht nach zu den dominanten Motoren des Sozialaufwands in westlichen Gesellschaften werden. Neben demographischem Wandel sind dies vor allem die relative Verteuerung sozialer Dienstleistungen (eine institutionelle, aber relativ zum sozialen Leistungsrecht ebenfalls externe Dynamik) sowie verschiedene Formen ökonomischen, sozialen, technischen und kulturellen Wandels (vgl. LEISERING 1984:409). Die Bewältigung sozialen Wandels, d.h. die Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsstaats, verdrängt die politische Reformprogrammatische von der politischen Tagesordnung.

2. Analyse der Folgen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen

Die Folgenhaftigkeit des Wohlfahrtsstaats als theoretisches Problem

Der Wohlfahrtsstaat produziert nicht nur Wohlfahrt. Die Erfolgsgeschichte des Aufkommens öffentlicher Sozialpolitik in den modernisierenden Ländern West- und Nordeuropas wäre gar nicht verständlich, wenn sie nur individuelle Nutzen stiften würde. Vielmehr war die soziale Befriedung der Bevölkerung bereits in der Eingangsphase moderner Sozialpolitik in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts in England ein deklariertes Ziel der Armengesetzgebung und der Arbeitszeitgesetzgebung, ja bereits in der Armenpolitik der Tudors tauchte dieses Motiv auf. In Deutschland leitete Lorenz von STEIN im Jahre 1850 das Eigeninteresse der herrschenden Besitzklasse an einer 'sozialen Demokratie' theoretisch aus der Befriedung der sozialen Bewegung der Arbeiter her, und Eduard HEIMANN führte 1929 die zusätzliche Idee einer produktionstechnischen Notwendigkeit besonders der Arbeiterschutzgesetzgebung in die Debatte ein. Daneben ist von sozialen Denkern immer schon auf unerwünschte und - von wohltätigen oder kurzsichtigen Politikern -

unintendierte Folgen von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat hingewiesen worden. Bereits 1723 wies Bernard MANDEVILLE in seiner brillant-zynischen Kritik der Blauäugigkeit barmherziger Bürger auf die Erosion der Arbeitsmoral durch überhöhte Armenunterstützung und Armenschulen hin. Im Zentrum heutiger Überlegungen zu den Folgen von Wohlfahrtsstaatlichkeit stehen die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft, für Familie und soziale Netze sowie die Funktionen der sozialen Kontrolle und - heute seltener von Politikern offen geäußert als im 19. Jahrhundert - der politischen Pazifizierung. Hierzu gibt es eine Vielzahl verstreuter und sich z.T. widersprechender Überlegungen und Hypothesen, die oft weltanschaulich gefärbt und selten empirisch basiert sind (ALBER 1983:538f.).

Die eigentliche Problematik der Folgenhaftigkeit hochentwickelter Wohlfahrtsstaatlichkeit ist damit aber noch nicht im Blick. Sie basiert auf einer noch nicht annähernd bewußt gewordenen strukturellen Transformation aller wesentlichen Kernbereiche moderner Gesellschaften durch den Wohlfahrtsstaat (hierzu die bahnbrechende Arbeit von JANOWITZ 1976). Betroffen sind Wirtschaft, soziale Beziehungen, Sozialstruktur, aber auch das politische System selbst und die Kultur. Auswirkungen des Wohlfahrtsstaats reichen weit hinaus über die augenfälligen Aspekte. Die schwierige Wahrnehmung des vollen Umfangs ist selbst ein Problem für die Politik. Die Bevölkerung, ihre Größe und Struktur, zählt zu den affizierten Kernbereichen. Demographischer Wandel ist nicht nur Ursache, sondern auch Folge wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung - und dies jenseits des gängigen (Halb)Wissens um die demographischen Folgen verbesserter Gesundheitsversorgung und familienpolitischer monetärer Transfers. Auch Thomas MALTHUS griff 1798 mit seiner Theorie der generativen Folgen der Armenunterstützung zu kurz, führte allerdings die noch heute aufschlußreiche theoretische Figur der demographisch kontraproduktiven Folgen von Sozialpolitik in die Debatte ein. Die Armenhilfe, besonders die zu Ende des 18. Jahrhunderts in England verbreiteten familienabhängigen Lohnzuschüsse an Arbeiter, erzeugte in seinen Augen gerade die Probleme, die sie zu bekämpfen trachtete. Aber MALTHUS blieb auf der Ebene individuellen Verhaltens, ohne bevölkerungsstrukturellen Wandel in den Blick zu bekommen. Für die heutige entwickelte Sozialpolitik ist die selektive Wahrnehmung der demographischen Folgen sozialpolitischen Handelns selbst zum Problem geworden (KAUFMANN/LEISERING 1984:446).

Demographische Folgen des Wohlfahrtsstaats

Drei Bereiche demographischer Folgen des Wohlfahrtsstaats sind von besonderem theoretischen Interesse: Veränderungen der Sterblichkeit, der Fruchtbarkeit und der Altersstruktur der Bevölkerung.

Die Analyse der Determinanten der Sterblichkeit ist ein traditionelles Gebiet der Bevölkerungswissenschaft, gleichwohl ist die Verlängerung der Lebenserwartung im 18. und 19. Jahrhundert noch keineswegs zuverlässig erklärt. In der heutigen Situation wie in der nahen Zukunft spielen Verringerungen der globalen Sterblichkeit relativ zu der Veränderung der Fruchtbarkeit eine untergeordnete Rolle für die Sozialpolitik. Wesentlich in unserem Zusammenhang ist nicht die genaue empirische Identifikation und Quantifizierung des Einflusses von Sozialpolitik auf die Sterblichkeit, sondern der multidimensionale Charakter des Einflusses. Neben den Institutionen der Gesundheitsversorgung ist hier nämlich auch eine relevante Wirkung so heterogener Bereiche wie öffentliche Hygiene und kommunale Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie des Bildungswesens und der Volksaufklärung anzunehmen (KAUFMANN 1986).

Ähnliches gilt für den Bereich der Fruchtbarkeit. Die Probleme theoretischer Erklärung sind hier noch größer - aktuell laufen umfangreiche Bemühungen um ein triftiges Modell der Determinanten des generativen Verhaltens - und die Rolle der Sozialpolitik noch weniger bewußt. Es waren die heute längst zu unhinterfragten Selbstverständlichkeiten gewordenen sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen des 19. Jahrhunderts, das Verbot der Kinderarbeit und komplementär dazu die Einführung der allgemeinen Schulpflicht, die den sozialen Status von Kindern fundamental veränderten, ja die Kategorie "Kindheit" im modernen Sinne überhaupt schufen. Haushaltsökonomisch gesehen wurden Kinder dadurch teurer und potentiell unerwünschter für ihre Eltern. Zusätzlich verminderte die spätere Einführung der öffentlichen Altersversorgung den Wert der Kinder als Hilfe der Eltern im Alter. Die Familienpolitik tat schließlich ein übriges, indem sie den materiellen und immateriellen Aufwand des Aufziehens von Kindern weitgehend privatisiert ließ, während die öffentliche Altersversorgung nach und nach zu einer fast vollständigen Sozialisierung des Lebensunterhalts der alten Generation ausgebaut wurde (empirische Daten in LEISERING 1984, bes. 466-468). Kinder und

zunehmend auch Jugendliche sind eine massive pekuniäre und psychosoziale Belastung für die Eltern.

Die Folgen für die Altersstruktur sind in quantitativer Hinsicht evident und bekannt. Die sinkende Sterblichkeit hat in Kombination mit einer sinkenden Fruchtbarkeit in westlichen Gesellschaften zu einem parallelen Rückgang des Anteils der jungen Menschen und einem Anwachsen des Anteils der Alten an der Bevölkerung geführt ("demographisches Altern"). Soziologisch wichtig ist jedoch darüber hinaus der qualitative oder soziale Aspekt des Wandels der Altersstruktur. Aus den Ausführungen zu den sozialpolitischen Determinanten der Fruchtbarkeit ist ersichtlich geworden, daß die Lebensphasen bzw. Altersgruppen 'Kindheit'/'Jugend' und 'Alter' politisch definiert und konstruiert sind (KAUFMANN/LEISERING 1984:429-431). Es sind weder naturale Kategorien, die durch biologische Eigenschaften gegeben sind, noch sind es inhärente Strukturvorgaben der Beschäftigungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt. Vielmehr handelt es sich um wohlfahrtsstaatlich konstituierte "Versorgungsklassen", einen Begriff, mit dem LEPSIUS (1979) und ALBER (1984) den wohlfahrtsstaatlich induzierten Wandel der Klassenstruktur moderner Gesellschaften zu erfassen suchen. Damit sind die Kategorien Alter und Kindheit/Jugend Gegenstand von Politik, ob diese nun ihrer generationalen Folgen bewußt ist oder nicht. Die Lebensphasen werden sozialpolitisch variabel, stellen zugleich aber auch eine relativ immobile Vorgabe von Besitzständen und eingelebten biographischen Mustern für zukünftige Politik dar.

Folgerungen für die soziologische Theoriebildung

Es ergeben sich zwei Folgerungen für die soziologische Analyse der Folgen des Wohlfahrtsstaats die eine bezogen auf demographische Aspekte, die andere allgemeinerer Art.

Die erste Folgerung betrifft die Anerkennung demographischen Wandels als eine wesentliche Folge wohlfahrtsstaatlicher Politik. Neben einer empirischen Erforschung der genauen historischen und aktuellen Auswirkungen von Sozialpolitik auf Sterblichkeit, Fruchtbarkeit und quantitative Verschiebungen der Altersstruktur ist es an der Zeit, die qualitative Konstitution der gesellschaftlichen Altersstruktur durch den Wohlfahrtsstaat systematisch theoretisch zu verarbeiten. Hieraus

ergibt sich eine Reihe von Forschungsperspektiven. Zunächst ist die politische Konstitution der Altersstruktur kein zurückliegender Prozeß, der mit den beschriebenen Weichenstellungen der frühen Sozialpolitik ein Ende gefunden hätte. Er ist vielmehr in vollem Gange. Sowohl die explosive Expansion des sekundären und tertiären Bildungsbereichs in den letzten 25 Jahren, die verstärkt zur Ausdifferenzierung von 'Jugend' beigetragen hat, als auch der enorme Anstieg vorzeitiger Verrentungen alter Menschen haben zu einer massiven Verlängerung und qualitativem Wandel der Alters- und Jugendphase beigetragen (Daten und Interpretationen bei LEISERING 1984:423-438, 448f.). Hier liegt ein hochaktuelles Forschungsfeld. Sodann und damit zusammenhängend ergeben sich Folgen für die Analyse des Zusammenwirkens staatlicher und nicht-staatlicher Versorgungssysteme. Die politische Transformation der sozialen Lebensphasen hat sich nicht, wie konservative Zeitkritik hätte erwarten lassen, in Form eines Verdrängungswettbewerbs des Wohlfahrtsstaats mit familialen Netzwerken vollzogen, sondern es ist zu einer simultanen Steigerung der Rolle beider bei der Versorgung junger Menschen gekommen (a.a.O. 424-426, 450f.). Das Verhältnis von staatlicher und nicht-staatlicher Versorgung bzw. Hilfe kann also nicht als Null-Summen-Spiel konzipiert werden.

Für Verteilungsanalysen ergibt sich das Postulat, die Rolle von Altersgruppen als Adressaten öffentlicher Sozialpolitik angemessen zu berücksichtigen. Gegenüber der herkömmlichen Vorstellung vertikaler Umverteilung von oberen sozialen Sichten zu unteren durch sozialpolitische Maßnahmen ist die dominant horizontale, nämlich intergenerationale Umverteilung zwischen Altersgruppen zu betonen. Nach Berechnungen von LINDER (1981:353) für Baden-Württemberg entfallen fast zwei Drittel der Sozialausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (einschließlich des Bildungsbereichs) auf Junge und Alte (Nicht-Erwerbstätige unter 25 Jahren bzw. über 65 Jahren). Das erwähnte Konzept der Versorgungsklassen erscheint geeignet, die sozialstrukturellen Folgen dieses Sachverhalts zu beleuchten und empirische Forschungen anzuleiten. Es kann hierbei jedoch nicht darum gehen, die "alte" soziale Frage vertikaler Antagonismen zugunsten quer verlaufender Disparitäten, die eine "neue soziale Frage" konstituieren, schlichtweg in die historische Rumpelkammer zu stellen. Geboten erscheint vielmehr eine kombinierte Verwendungsweise, um Überlagerungsprozesse zu erfassen. So wird es z.B. sinnvoll, bei Untersuchungen zur Stellung sozialer Klassen im Umverteilungsprozeß neben der "Gesamtarbeiterklasse" (MÜLLER 1977:77), die erwerbstätige und in Rente

gegangene Arbeiter umfaßt (ein solcher Begriff liegt z.B. bei der empirischen Armutsuntersuchung von HARTMANN (1981:107) zugrunde, implizit auch bei HEINZE et al. 1981), auch zwischen aktiven und nicht mehr aktiven Arbeitern zu unterscheiden. So ist die Gesamtarbeiterklasse erwartungsgemäß überproportional häufig von Armut betroffen, während die erwerbstätigen Arbeiter nur bezüglich höher angesetzter Armutsgrenzen eine Problemgruppe der Armut darstellen (KOHLEISERING 1982:417f.). Zugleich rückt die Versorgungsklassenperspektive ein weiteres Forschungsgebiet ins Blickfeld, nämlich die Veränderung des Prozesses politischer Willensbildung. Es ist im Wohlfahrtsstaat eine neue Klientel erwachsen, im gleichen Zuge nehmen Alte und Junge als Wählergruppen quantitativ bzw. qualitativ an Bedeutung zu. Ferner ergeben sich auch methodische Postulate. Zur Erfassung der intergenerationalen Umverteilung muß die sozialpolitische Forschung mehr als bisher neben Haushalten oder ganzen ökonomisch definierten Klassen Individuen als Bezugseinheiten der Untersuchung von Umverteilungsvorgängen verwenden. Dies entspräche auch der inzwischen verbreiteten Auffassung von Sozialpolitik als Beeinflussung individueller Lebenslagen. Die neuere quantitative Armutsforschung hat gezeigt, zu welchen unterschiedlichen Ergebnissen haushalts- und individuenbezogene Untersuchungen kommen, primär in bezug auf kinderreiche Familien und Alleinstehende, und Kinder sind naturgemäß nur über einen individuenbezogenen Ansatz identifizierbar (LEISERING 1983: 68). Schließlich bedeutet die sozialpolitische Konstitution der Altersstruktur, und dies leitet über zur grundsätzlichen, im nächsten Abschnitt zu behandelnden politiktheoretischen Problematik, daß die Probleme, die der Wandel der Altersstruktur für die Sozialpolitik aufwirft, letztlich von ihr selbst mitbedingt sind. Damit ist die Frage der Rationalität des politischen Prozesses und der Bedingungen politischer Steuerbarkeit aufgeworfen.

Die zweite Folgerung, die aus der Analyse demographischer Folgen des Wohlfahrtsstaats für die soziologische Theoriebildung zu gewinnen ist, besagt, daß typischerweise mit kumulativen Auswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik zu rechnen ist (KAUFMANN 1986). "Die aggregierten Effekte staatlicher Politik sind weit umfangreicher und nachhaltiger als die Einzeleffekte bestimmter Maßnahmen, wie wir sie mit Hilfe der Evaluations- und Wirkungsforschung messen wollen." (a.a.O.) Die beschriebene komplexe sozialpolitische Verursachungsstruktur von Sterblichkeit und Fruchtbarkeit illustriert diesen Punkt. Der kumulative Charakter der Folgen des Wohlfahrtsstaats meint zum einen ein langfristiges graduelles Anwachsen

wohlfahrtsstaatlicher Interventionen und Leistungsprogramme, dessen gesellschaftliche Folgen sich daher nur allmählich einstellen und erst spät in das Bewußtsein der politischen Akteure dringen. Zum anderen ist damit das Phänomen einer Mehrzahl sozialpolitischer Maßnahmen und Institutionen angesprochen, die getrennt und unkoordiniert in gänzlich verschiedenen sozialpolitischen Bereichen geschaffen worden sind, zusammen aber unintendiert bestimmte synergetische Effekte zeitigen. Es sind Verdichtungsvorgänge im Zuge der Verbreiterung und Steigerung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen und Institutionen, die dann zu neuen und unerwarteten Effekten führen.

Für die Forschung ergibt sich hieraus das Desiderat integrierter Folgeanalysen wohlfahrtsstaatlicher Politik. Daß hier bisher tabula rasa herrscht, ist bereits ein Indiz für die dabei auftretenden analytischen und methodischen Probleme. Das Zitat von KAUFMANN bezeichnet die Grenzen der derzeit verwendeten Forschungsmethoden. Eine direkte forschungspraktisch umsetzbare Forderung kann jedoch abgeleitet werden: Bereichsanalysen, die in der sozialpolitischen Forschung nahe- liegenderweise oder aufgrund nationaler Eigenheiten dominieren (Sozialversicherung, Armenhilfe, soziale Dienstleistungen) sind in bezug auf allgemeine Folgerungen für Probleme und Dynamik des Wohlfahrtsstaats zu relativieren. (In bezug auf den erstgenannten Bereich vgl. LEIBFRIED/TENNSTEDT's Kritik einer "'deutsch-tümelnden' Fixierung auf die Sozialversicherung" (1985:65), eine treffende Diagnose, die allerdings durch einen Hinweis auf die spiegelbildliche Obsession der britischen Sozialpolitiklehre mit Armut und Armenhilfe zu komplementieren wäre.) Dies folgt zunächst aus der im ersten Abschnitt dargestellten Heterogenität der in den unterschiedlichen Bereichen wirksamen dynamischen Kräften. Es gilt aber auch für die Folgenanalyse. Nicht selten finden sich global-überinstitutionell ansetzende Wohlfahrtsstaatstheorien, die implizit die Eigenschaften eines einzelnen institutionellen Bereichs als Paradigma des gesamten Wohlfahrtsstaats nehmen. Dies ist z.B. der Fall, wenn zum Beleg der bloßen Reproduktion von Marktungleichheit durch Sozialpolitik auf die Zweige der Sozialversicherung mit monetärer Lohnersatzfunktion (Alter, Unfall, Arbeitslosigkeit) abgehoben wird und die anders liegenden Verhältnisse im Bereich der GKV ausgeblendet werden (s. die Kritik von KOHL/LEISERING 1982:420 an HEINZE et al. 1981; ähnlich das Konzept einer "auf Statussicherung gerichteten Arbeiterpolitik" bei LEIBFRIED/TENNSTEDT (1985:66)). Derartige Ansätze ebenso wie von vorneherein auf sozialpolitische Teilbereiche eingeschränkte

Arbeiten sind nicht in der Lage, Existenz und Entwicklung von Strukturbrüchen im Gesamt wohlfahrtsstaatlicher Politiken und Einrichtungen und qualitativen Wandel kumulierter Folgen des Wohlfahrtsstaats zu identifizieren.

Ansätze zu einer integrierten Analyse des Wohlfahrtsstaats sind rar. Fruchtbar und noch längst nicht ausgeschöpft erscheint das Konzept eines der deutschen Sozialpolitik inhärenten Dualismus "Arbeiter- versus Armenpolitik" (TENNSTEDT 1981, LEIBFRIED/TENNSTEDT 1985) und die damit verbundene Idee einer "Spaltung des Sozialstaats" (LEIBFRIED/TENNSTEDT 1985a), anhand derer institutionelle, politische und klientenbezogene Spaltungs- und Marginalisierungsprozesse rekonstruiert werden können. Gemäß dieser Vorstellung ist in den Jahren um 1850 bis 1890 die grundlegende Weichenstellung einer dualistischen Sozialpolitik vorgenommen worden, deren latente Problemhaftigkeit in der aktuellen "Krise" der sozialen Sicherung zum Vorschein kommt. Eine andere Forschungsrichtung wäre eine integrierte Analyse der bisher getrennt untersuchten Bereiche monetärer Transfers und sozialer Dienstleistungen im öffentlichen Sektor. Relevant ist hier u.a. eine fiskalische Verschiebung zugunsten des Dienstleistungssektors aufgrund relativer Verteuerung, ein Phänomen, das bisher nur von wirtschaftswissenschaftlicher Seite in die Form eines integrierten dynamischen (gesamtwirtschaftlichen) Strukturmodells gebracht worden ist (BAUMOL 1967, VOGT 1973; vgl. aber BADURA/GROß 1976). Zusammenfassend ist festzustellen, daß das Postulat integrierter Analysen eine scheinbar paradoxe, aber nach dem Beschriebenen nur logische und einleuchtende Ergänzung des Postulats institutione!l differenzierter Untersuchungen des Wohlfahrtsstaats ist.

3. Rekonstruktion der Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung

Die Problematik rückwirkender Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik

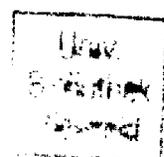
Wir können nun die beiden bisherigen Argumentationsstränge zusammenführen. Der Wohlfahrtsstaat ist nicht nur eine Folge einer Vielzahl politischer und sozio-ökonomischer Entwicklungen, sondern er beeinflußt diese auch seinerseits. Er hat gesellschaftliche Ursachen, aber auch, mehr als ihm zgedacht, gesellschaftliche Folgen. In dem Maße wie die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung fortschreitet, wird

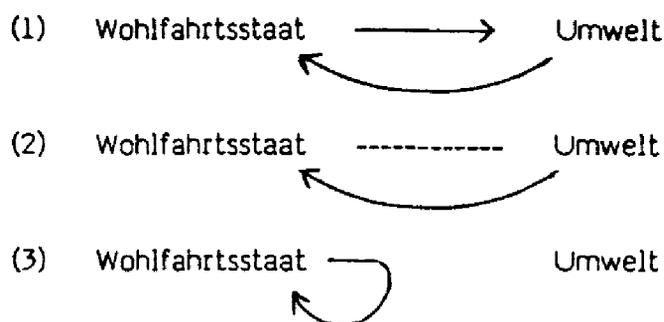
es immer unplausibler, sie allein durch vermeintlich 'externe' Determinanten erklären zu wollen. Der Wohlfahrtsstaat selbst wird zu einer wesentlichen Variable seiner eigenen Erklärung. Wir haben diesen Sachverhalt paradigmatisch anhand des demographischen Wandels aufgezeigt: Der Wohlfahrtsstaat trägt bei zum säkularen Wandel von Sterblichkeit, Fruchtbarkeit und Altersstruktur, der dann den Systemen der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung zum Problem wird. Dies ist der Sinn der Rede von "demographischen Herausforderungen im Wohlfahrtsstaat" anstelle des unidirektionalen Ausdrucks "Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats".

Die Problematik besteht in dem für komplexe Sozialsysteme typischen Auftreten rückwirkender Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik, das in dem Maße anwächst, wie das Netz wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen an Umfang und Tiefe des Eindringens in menschliche Lebensverhältnisse zunimmt und sich unvorhergesehene kumulative und interaktive Effekte einstellen. Dies ist der Kern der eingangs angesprochenen komplexen Interdependenz von wohlfahrtsstaatlicher und demographischer (allgemein gesellschaftlicher) Entwicklung. Für politisches Handeln in fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten folgt, daß die Bewältigung der Folgen früherer politischer Entscheidungen in den Vordergrund tritt gegenüber sozialpolitischen Innovationen. Die im ersten Abschnitt benutzte Formulierung einer Anpassung an extern induzierten Wandel kann nun präzisiert werden: Der Wandel ist extern relativ zu aktuellen politischen Entscheidungen und Rechtssetzungen, häufig jedoch eine Folge früherer Maßnahmen. Für die politische Theorie folgt, daß von rationalen Modellen politischen Handelns Abschied zu nehmen ist, in denen ein autonom gedachtes Steuerungszentrum "Staat" aufgrund eines Wissens über Kausalzusammenhänge in einer vorgegebenen, als relativ konstant angenommenen "Gesellschaft" Wirkungen bewirkt (LUHMANN 1983).

Elemente einer Rekonstruktion wohlfahrtsstaatlicher Dynamik

Anhand des Modells rückwirkender Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik kann das, was in der politischen und parasozialwissenschaftlichen Diskussion oft ideologisch als "Eigendynamik" des Wohlfahrtsstaats bezeichnet wird, analytisch präzisiert werden. Drei Konstellationen sind möglich:





Die erste Konstellation ist der Fall rückwirkender Folgen des Wohlfahrtsstaats im engeren Sinne: Wohlfahrtsstaatliche Politik zeitigt Folgen (z.B. demographischen Wandel, Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes, Anspruchsinflation), die auf sie selbst zurückwirken (z.B. Rentenberg, Arbeitslosigkeit, Finanzierungsprobleme, Erwartungsüberlastung). Hierbei treten natürlich auch 'positive' feedback-Prozesse auf wie politische Pazifizierung, sozialökonomische Integration der Arbeitskräfte oder demographische Entlastungen im Jugendbereich.

Bei der zweiten Konstellation scheint zunächst der Fall herkömmlicher Kausalbeziehungen zwischen relativ unabhängigen Größen vorzuliegen. Abgesehen davon, daß es kaum noch wohlfahrtsstaatlich nicht affizierte gesellschaftliche Umweltbereiche gibt (aber natürlich vom Wohlfahrtsstaat relativ unabhängige soziale Kräfte, um deren Wirkung es in dieser Konstellation geht), ist der entscheidende Punkt hier, daß es die spezifische Form moderner staatlicher Sozialpolitik ist, die überhaupt jenen sozialen Kräften in einer Weise Einfluß auf wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ermöglicht, die politisch zum Problem werden kann. Dieses Spezifikum ist in der Form individueller sozialer Rechte zu sehen, die besonders von T.H. MARSHALL (1949) als gesellschaftsgeschichtlich ausschlaggebendes Merkmal moderner Sozialpolitik gegenüber älteren Formen paternalistischer Hilfe in lokalen Sozialverbänden oder nicht-individualrechtlicher öffentlicher Armenpflege hervorgehoben worden ist. Mit der Institutionalisierung sozialer Individualrechte hat sich der Wohlfahrtsstaat an sozialen Wandel angekoppelt. Indem er Individuen im Prozeß der Rechtssetzung Ansprüche auf Schutz und soziale Leistungen zuspricht, ein umfangreiches Netz sozialer Leistungsorganisationen zur Materialisierung dieser Ansprüche errichtet und, als Resultante, öffentliche Wohlfahrtsleistungen zu einflußreichen Bestimmungsgrößen des Verhaltens von Wählern und Interessenten

macht, kurz: in dem Maße, wie sich ein ausgebauter öffentlicher Wohlfahrtskomplex im gesellschaftlichen Leben etabliert hat, kann sich der Wohlfahrtsstaat den Herausforderungen wohlfahrtsrelevanten gesellschaftlichen Wandels nicht mehr umstandslos entziehen. Wandel von Adressatengruppen, Wandel sozialer Probleme und Risiken und Wandel des individuellen Inanspruchnahmeverhaltens in bezug auf wohlfahrtsstaatliche Angebote verändern meist schon automatisch Art und Umfang der Nutzung sozialer Rechte und Leistungsorganisationen; zusätzlich erzeugen neue soziale Probleme und Leistungsbedarfe Handlungsdruck im politischen Prozeß, dem man sich nicht ohne weiteres durch Ignorieren entledigen kann. Die sich ausweitende richterliche Feststellung des Eigentumscharakters der Objekte sozialer Rechte (aktuell verhandelt das Bundesverfassungsgericht den Status des Krankenversicherungsschutzes der Rentner, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 14.5.1986) dokumentiert die entstandenen Verbindlichkeiten in rechtlicher Form. In diesem Sinne ist der Wohlfahrtsstaat hochgradig umweltabhängig.

Der aktuelle Sozialabbau scheint dieser Diagnose zu widersprechen. Gerade im Moment wachsender sozialer Probleme wie Arbeitslosigkeit, "neuer Armut" und Zunahme unvollständiger Familien reagiert der Staat mit Leistungskürzungen. Von einer Antastung der Grundstrukturen sozialer Sicherung kann jedoch zumindestens bisher keine Rede sein - FLORA spricht geradezu von einem Paradoxon institutioneller Stabilität bei fiskalischen und sozialen Krisenerscheinungen, und auch die Entwicklung der Leistungshöhe zentraler monetärer Transfers zeigt ein differenziertes Bild (vgl. den Beitrag von J. KOHL). Von gravierenden Kürzungen betroffen sind primär quantitativ und fiskalisch - aber nicht sozial - marginale Bereiche wie Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung und Ausbildungsförderung. In diesem Randbereich selektiver, an individuelle Bedürftigkeitsprüfung gebundener Leistungen kann der Wohlfahrtsstaat aufgrund unzureichenden Protestpotentials der Betroffenen noch eher im Stil der frühmodernen Armenhilfe die Folgen sozialen Wandels durch einfaches Herunterregulieren von Leistungsangeboten auf die Schwächsten abwälzen. Aufgrund der individuellen Bedürftigkeitsprüfung, dem Ermessenscharakter eines Teils der Leistungen, dem Zwang zum persönlichen Behördenkontakt sowie generell der "passiven Institutionalisierung" (LEIBFRIED 1977:54) dieser Hilfen kann hier bereits auf der institutionellen Ebene ein Teil der Lasten abgewälzt werden. Experten berichten sogar von einer Vorenthaltung von BSHG-Pflichtleistungen durch Sozialämter in Zeiten kommunaler Finanzengpässe (HEGNER/SCHMIDT 1979:181f.).

Damit ist auch illustriert, daß die Art, in der sich der Wohlfahrtsstaat von sozialem Wandel abhängig macht, von seiner institutionellen Ausgestaltung bzw. von dem jeweils zur Rede stehenden wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystem abhängt. Staatsbürgerversorgungsartige (universale) Systeme sind aufgrund ihres umfassenden Adressatenkreises besonders anfällig für Änderungen in ihrem gesellschaftlichen Umfeld, zugleich ist eine pauschale Steuerfinanzierung geeignet, diese Zusammenhänge eher zu verschleiern. Umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme bilden insbesondere erwerbsstrukturellen und demographischen Wandel am direktesten ab; auch stellen sie am deutlichsten die grundlegenden verteilungspolitischen Wertentscheidungen in der Sozialpolitik heraus, die bei politischen Anpassungsmaßnahmen zur Überdenkung anstehen. Der Bereich fürsorgeartiger (selektiver) Leistungen schließlich ist, wie beschrieben, am leichtesten instrumentalisierbar für eine Strategie der Problemabwälzung auf die betroffenen Individuen. Es ist eine offene Frage, ob der aktuell sich kumulierende soziale Wandel ohne Reform basaler historischer Strukturentscheidungen der Sozialpolitik noch aufgefangen werden kann.

Interessant ist jedoch, daß gerade im Bereich der Armenpolitik bereits in der Entstehungsphase moderner Sozialpolitik sozialer Wandel die Expansion öffentlicher Leistungssysteme vorantrieb, obgleich diese noch nicht Ausdruck sozialer Individualrechte waren, aber eine politisch-administrativ institutionalisierte Form der Bearbeitung sozialer Probleme darstellten. Unter dem englischen Armenrecht von 1834, das gegenüber hyperliberalen Forderungen einer vollständigen Abschaffung staatlicher Armenfürsorge einen Kompromiß zwischen Abschreckung - zwecks Durchsetzung des Anbietzwangs am Arbeitsmarkt, der diesem Gesetz in der Literatur traditionell zugeordneten Hauptfunktion - und institutionalisierter Wohlfahrtspflege darstellte (PINKER 1971:71-80), führte u.a. unter dem Druck von wiederkehrenden Choleraepidemien und überhandnehmender Arbeitslosigkeit zur allmählichen Entwicklung eines öffentlichen Gesundheitswesens (ca. 1840 - 1900) bzw. von Zahlungen an Arbeitslose (1886) außerhalb der diskriminierenden Selektionsprinzipien der Armenhilfe (FRASER 1984).

Das Beispiel der Armenhilfe im viktorianischen England illustriert gleichzeitig die dritte Konstellation wohlfahrtsstaatlicher Dynamik, die administrativ-institutionelle Eigendynamik des öffentlichen Wohlfahrtssektors. Im Verlaufe der letzten

150 Jahre hat sich ein komplexes Geflecht von staatlichen, halbstaatlichen, kommunalen und freigemeinnützigen Sozialbürokratien und Leistungsorganisationen, von sozialen Professionen und privaten Anbieterfirmen sowie von Verbänden, Klienten und sozialwissenschaftlichen Fachdisziplinen herausgebildet, die zusammen die institutionelle Infrastruktur des Wohlfahrtsstaats und des "welfare bussiness" ausmachen. Tätig zur Materialisierung sozialrechtlicher Leistungsversprechen, entfalten diese Akteure und Strukturen doch eine Eigendynamik, die auch ohne Änderungen im Leistungsrecht einen erheblichen Wandel des Wohlfahrtsstaats induzieren kann. Die Skala reicht von der bewußten Statuspolitik einflußreicher sozialer Berufsgruppen bis zur gänzlich subjektlosen, nur relational bestimmbaren relativen Verteuerung sozialer Dienstleistungen aufgrund zurückbleibenden Produktivitätsfortschritts, der sich aus 'stofflichen' Eigenschaften des Prozesses die Erbringung von Dienstleistungen im Vergleich zur Produktion von Gütern ergibt. Die Rationalitätsproblematik, die die institutionelle Eigendynamik für politisches Handeln aufwirft, ist vom selben Typ wie bei der zweiten Konstellation: Durch Institutionalisierung sozialer Rechte in Form von Leistungsorganisationen und sich daran ankristallisierender professionaler und kommerzieller Interessen koppelt sich der Wohlfahrtsstaat an deren institutionelle Eigendynamik an.

Naturgemäß gewinnt die interne Komponente wohlfahrtsstaatlicher Dynamik mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats an Bedeutung. In der Literatur wird der institutionelle Faktor denn auch allmählich in seiner Bedeutung erkannt. In WILENSKYs pfadanalytischen Modellen kommt der pauschal-institutionellen Variablen 'Alter des sozialen Sicherungssystems' eine beträchtliche Erklärungskraft zu (1975:25,47), und ULLMANNs geschichtswissenschaftliche Analyse der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung (1979) hebt besonders die aus der Binnenstruktur sozialer Problembereiche und institutioneller Bearbeitungsmuster resultierenden Momente sozialpolitischer Dynamik hervor. Im erwähnten Beispiel des englischen Armengesetzes waren es die unterhalb der Ebene des politischen Tagesgeschäftes operierende Aktivität utilitaristisch oder humanitär gesinnter Sozialadministratoren und Inspektoren sowie das Eigeninteresse sich formierender sozialer Professionen und Verbände (z.B. Ärzte, Krankenschwestern, Sanitäringenieure), die eine interne Dynamik des Systems der Armenhilfe initiierten, die schließlich über dessen restriktive und diskriminierende Allokationsprinzipien qualitativ hinausführte. Aufgrund

dieser besonderen Entwicklung in England hat das "bureaucratic model" der Erklärung und Interpretation von Sozialpolitik (FRASER 1984:xxvf.) in der englischen historiographischen Literatur schon in den 60er Jahren Verbreitung gefunden und wurde schließlich auch soziologisch ausgearbeitet (bahnbrechend PINKER 1971, bes. Kap.2).

Folgerungen für die soziologische Theoriebildung

Wenn der Wohlfahrtsstaat selbst zu einer wichtigen Variable der Erklärung seiner eigenen Dynamik wird, so wird es für die soziologische Theoriebildung dringlich, die interne Struktur der selbstbezüglichen Erklärungsvariable analytisch näher zu bestimmen und differenzierend zu berücksichtigen. Neben der hier nicht zu behandelnden Begriffsbestimmung, die zwischen einer engen Auffassung von Wohlfahrtsstaatlichkeit als sozialer Sicherung und einer weiten als Staatsinterventionismus und Sozialpartnerschaft zu verorten wäre, ergibt sich hieraus das Postulat einer institutionellen Binnenanalyse als Angelpunkt der Rekonstruktion wohlfahrtsstaatlicher Dynamik. Eine solche Analyse hat sowohl die in den Institutionen und Akteuren des öffentlichen Wohlfahrtskomplexes selbst operierenden dynamischen Kräfte zu identifizieren als auch die konkreten institutionellen Formen, in denen sich der Wohlfahrtsstaat an die Dynamik externen sozialen Wandels anknüpft.

In der neueren Literatur zeichnen sich zwei Perspektiven ab, anhand derer die wohlfahrtsstaatliche Binnenstruktur erfaßt werden kann. Zum einen ist dies die institutionelle Differenzierung des Wohlfahrtsbereichs in verschiedene 'sachliche' Bereiche sozialer Güter wie monetäre Transfers, Gesundheit, Beratung, soziale Infrastruktur usw. Gesellschaftliche Bedingungen und Folgen sowie die interne Dynamik fallen in den unterschiedlichen Bereichen unterschiedlich aus. KAUFMANN (1982) hat mit einer Typologie sozialpolitischer Intervention als erster einen systematischen Zugriff zu dem Problem versucht. Allerdings läßt die an Steuerungsproblemen orientierte Analyse die Ausarbeitung dynamischer Aspekte vermissen. Zum anderen wird die 'soziale' Differenzierung des öffentlichen Wohlfahrtssektors in eine heterogene Vielzahl von Akteuren und Strukturen zunehmend in Rechnung gestellt. Die Konzeptualisierung als "öffentlicher Sektor" verdeutlicht die interorganisationale Komplexität, angesichts derer die einfachen Dynamiktheoreme an Plausibilität verlieren, die aus dem herkömmlichen dualen Modell eines einer "Gesellschaft" gegenüberstehenden relativ monolithischen "Staates" gewinnbar sind (KAUFMANN 1985:134f.).

Damit sind Versuche kritisiert, wohlfahrtsstaatliche Dynamik 'von außen' durch allgemeine politische und sozioökonomische Faktoren zu rekonstruieren. Dies betrifft konflikttheoretische Modelle, insoweit sie politische Kräfte im Prozeß der politischen Willensbildung als evolutionär ausschlaggebend ansehen. In Frage gestellt sind auch funktionalistische Interpretationsmuster marxistischer wie modernisierungstheoretischer Provenienz, die von allgemeinen gesellschaftlichen Funktionsproblemen und darauf bezogenen Funktionen "des Staates" ausgehen. Sie neigen dazu, die in den heterogenen Institutionen und Akteuren des öffentlichen Wohlfahrtssektors selbst liegende Dynamik sowie die heterogenen funktionalen Gesellschaftsbezüge der einzelnen institutionellen Bereiche systematisch zu unterschätzen. Die institutionelle Dynamikanalyse fällt gleichsam zwischen die Stühle undifferenzierter funktionalistischer und konflikttheoretischer Erklärungsansätze. Ein Grund der bisherigen Unterschätzung des institutionellen Faktors mag sein, daß institutionelle Analysen herkömmlicherweise nicht auf generelle Dynamiktheoreme abzielten und umgekehrt allgemeine Wohlfahrtsstaatstheorien zu stark an den traditionsreichen Theoriefiguren der allgemeinen politischen Theorie oder ökonomiezentrierter Gesellschaftstheorien orientiert waren. Während die anderen beiden Kernelemente westlicher Industriegesellschaften eingeführte Gegenstände differenzierter Theoriebildung sind - die Demokratie in Form der Demokratietheorie und der juristischen Verfassungslehre, die Marktwirtschaft in Form der liberal-ökonomischen Markttheorie - hat sich eine spezifische Wohlfahrtsstaatstheorie erst seit den 70er Jahren systematisch zu formieren begonnen. Vorstellungen einer einheitlichen Funktionslogik "des Staates" werden auch durch die irreführende Bezeichnung "Wohlfahrtsstaat" gefördert, der die Sektorstruktur und die multiplen funktionalen Bezüge des öffentlichen Wohlfahrtsbereichs systematisch verunklart.

Zur Rekonstruktion der Dynamik des Wohlfahrtsstaats als Ganzem sind institutionell differenzierte Analysen zu einer integrierenden Theorie zusammenzuführen. Nur theoretische Modelle hinreichender Komplexität, insbesondere solche, die systematisch feedback-Prozesse in Rechnung stellen, haben Aussicht auf Erklärungserfolg. Drei Interpretamente finden sich in der neueren Literatur: 'Expansion', 'Krise' und 'Evolution'.

'Expansion' ist die explizite oder implizite Leitformel modernisierungstheoretisch orientierter Theorien des Wohlfahrtsstaats. Sie hat eine natürliche Affinität zur

liberalen Wachstums- und Fortschrittsideologie. Besonders die englische Disziplin der "social administration" wie auch die englische Öffentlichkeit neigt zu einer Interpretation des eigenen "welfare state" als Höhepunkt einer Entwicklung, die im 19. Jahrhundert begann und, vorangetrieben von eifrigen, humanitär gesinnten Sozialreformern, schließlich in den auf BEVERIDGE zurückgehenden Strukturformen von 1948 zum Durchbruch kam. Zu diesem "whig model of welfare history" (FRASER 1984:xxii) stellt der Titel des Buches von ALBER (1982) "Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat" das deutsche Pendant dar. In der Tat belegen die von ALBER zusammengestellten Zeitreihen die Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Adressatenkreise in westeuropäischen Gesellschaften seit dem 19. Jahrhundert in einem relativ kontinuierlich fortschreitenden Wachstumsprozeß. Bei theoretisch weniger elaborierten Analysen verdeckt jedoch die Wachstumsperspektive - sei sie sozialdemokratisch als fortschreitende Erkämpfung sozialer Rechte durch die Arbeiterbewegung oder kulturkritisch als sittliche Dekadenz und Triumph des unselbständigen Genußmenschen gewertet - die sehr heterogene und ungleichzeitige Vielzahl von Triebkräften, die dieser Entwicklung zugrunde liegen. Erst dieser Hintergrund kann verstehen lassen, daß und wieso die Expansion sich seit den 70er Jahren qualitativ gewandelt hat und daß insbesondere die Expansion aufgrund politischer Initiativen zurücktritt hinter die Anpassung an sozialen Wandel und Folgen früherer politischer Maßnahmen.

Potentiell komplexer als der eindimensionale und Strukturbrüche nicht erfassende Expansionsbegriff ist das Theorem einer "Krise des Wohlfahrtsstaats", das in der marxistischen Version eng mit der Vorstellung einer Widersprüchlichkeit des Wohlfahrtsstaats verbunden ist, und die neuerdings von LUHMANN in die staatsrechtliche Debatte eingeführte Idee einer "Evolution" des Wohlfahrtsstaats i.S. einer - im Unterschied zur rechtsstaatlichen Programmatik - politisch nicht mehr steuerbaren, prinzipiell unlimitierten Dynamik, die wesentlich durch die Ubiquität rückwirkender Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik gekennzeichnet ist (LUHMANN 1983). Auf Krisentheorien ist i.d.R. die oben skizzierte Kritik funktionalistischer Ansätze anwendbar, d.h. die Vernachlässigung der institutionellen Binnenstruktur des Wohlfahrtsstaats und der Heterogenität ihres Gesellschaftsbezugs. Die Vorstellung einer einheitlichen Krisenlogik gemäß wenigen großen Funktionserfordernissen der gesellschaftlichen Umwelt des Wohlfahrtsstaats erscheint angesichts der Eigendynamik des Wohlfahrtsstaats wenig instruktiv. Allerdings enthalten ela-

boriertere Widerspruchstheorien auch die theoretische Figur einer Selbstunterminierung des Wohlfahrtsstaats durch die Folgen seines eigenen Tuns (OFFE 1984).

Der Evolutionsbegriff bewahrt in gewisser Weise das gesellschaftskritische Potential der Krisentheorien, jedoch ohne sich dabei kapitalistischspezifisch zu verengen und ohne der Suggestion eines möglichen Katastrophen-Szenarios aufzusitzen. Die zugrunde liegende Vorstellung einer "Gesellschaft ohne Spitze" (LUHMANN) reagiert angemessen auf den Verlust der Steuerungsfähigkeit des "Staates" unter den Bedingungen multipler gesellschaftlicher Differenzierung und allseitiger Interdependenz, verbleibt jedoch auf einer gesellschaftstheoretischen Ebene.

Gemeinsam ist dem Krisen- und Evolutionskonzept also eine zu hoch aggregierte Analyse, die die reale Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Institutionen nicht in den Griff bekommt und damit auch die durchaus vorhandenen politischen Möglichkeiten der Bewältigung von Teilproblemen wohlfahrtsstaatlicher Dynamik gleichsam methodologisch ausschließt (LUHMANN läßt immerhin die Möglichkeit von "Quasi-Unmöglichkeiten" zu, 1983:37). Das politische System ist nämlich durchaus dabei, auf die Bewältigung von Folgen früherer Entscheidungen umzuschalten. Z.B. eröffnet die Diskussion um den Einbau eines demographischen Korrekturfaktors in die Rentenformel, d.h. einer Art 'demographischer Dynamisierung' der Altersrenten, die Möglichkeit einer Überwindung der demographischen Blindheit der sozialpolitischen Praxis (zur politiktheoretischen Einschätzung der Diskussion s. KAUFMANN/LEISERING 1986). Eine Theorie mittlerer Reichweite, die die Krisenerscheinungen des Wohlfahrtsstaats institutionenspezifisch als "Steuerungsprobleme" zu konzeptualisieren sucht (paradigmatisch KAUFMANN 1982), erscheint wirklichkeitsangemessener als hoch abstrahierte Gesellschaftstheorien.

Wir können die Anregungen, die die soziologische Theoriebildung im Bereich des Wohlfahrtsstaats aus den inhaltlichen und methodologischen Problemen der Analyse demographischen Wandels im Wohlfahrtsstaat beziehen kann, in drei Desiderata zusammenfassen:

- Historische und komparative Analysen erlauben es, die sachlich, sozial und zeitlich heterogene Multikausalität wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung differenzierend zu erfassen. Sie erlauben auch eine Identifikation der institutionellen Variation von Wohlfahrtsstaaten.

- Institutionelle Analysen ermöglichen eine der Ausbildung eines hochkomplexen öffentlichen Wohlfahrtssektors gerecht werdende Berücksichtigung der institutionellen Binnenstruktur des Wohlfahrtsstaats: ihrer Eigendynamik, ihrer inhärenten Ankopplung an gesellschaftlichen Wandel und ihrer internen Differenzierung, die Quelle heterogener Eigendynamiken und institutionell unterschiedlicher Ankopplungsformen ist. Allgemeine politische und sozioökonomische Interpretationen 'von außen' werden so relativiert.
- Integrierte Analysen des öffentlichen Wohlfahrtsbereiches als Ganzem können als Theorien mittlerer Reichweite gegenüber isolierten Bereichsanalysen die Totalität des komplexen Phänomens Wohlfahrtsstaat erfassen, d.h. Strukturbrüche und -verschiebungen identifizieren und kumulativ sich verdichtende und auf ihn selbst zurückwirkende Folgen rekonstruieren.

Die größten Defizite liegen in den beiden letztgenannten Bereichen. So wie die Aussicht besteht, daß die soziologische Theorie des Wohlfahrtsstaats anlässlich praktisch-politischen Problemdrucks ihre demographische Blindheit überwindet, so erscheint es ihr - eher noch als der Politik - möglich, ganz generell im Angesicht der 'Krise' eine ihrem Gegenstand adäquate Komplexität auszubilden, statt wie bisher dessen Komplexität zu erliegen.

Literatur

- ALBER, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus.
- ALBER, Jens, 1983: Stichwort 'Wohlfahrtsstaat'. In: Nohlen, Dieter (Hg.) 1983: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd.2, Westliche Industriegesellschaften, München/Zürich: Piper: 530-541.
- ALBER, Jens, 1984: Versorgungsklassen im Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 36: 225-251.
- BADURA, Bernhard/GROß, Peter, 1976: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in die Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München: Piper.
- BAUMOL, William J., 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis. American Economic Review 57: 415-426.

- BELLERMANN, Martin, 1979: Expansion und Stagnation. Zu Begriff und Entwicklung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik. *Gesellschaft* 12: 56-100.
- FLORA, Peter, 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: Matthes, Joachim (Hg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt/New York: Campus.
- FRASER, Derek, 1984: *The Evolution of the British Welfare State*. 2. überarb. Aufl. London: Macmillan.
- GOUGH, Ian, 1979: *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- HARTMANN, Helmut, 1981: Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut". Stuttgart: Kohlhammer.
- HEGNER, Friedhart/SCHMIDT, Ernst-H., 1979: Organisatorische Probleme der horizontalen Politiksegmentierung und Verwaltungsfragmentierung. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hg.), 1979: *Bürgernahe Sozialpolitik*. Frankfurt/New York: Campus: 167-195.
- HEINZE, Rolf G. u.a., 1981: Armut und Arbeitsmarkt: Zum Zusammenhang von Klassenlagen und Verarmungsrisiken im Sozialstaat. *Zeitschrift für Soziologie* 10: 219-243.
- JANOWITZ, Morris, 1976: *Social Control of the Welfare State*. New York: Elsevier.
- KAUFMANN, Franz-Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: ders. (Hg.), *Staatliche Sozialpolitik und Familie*. München/Wien: Oldenbourg: 49-86.
- KAUFMANN, Franz-Xaver, 1985: The Blurring of the Distinction "State versus Society" in the Idea and Practice of the Welfare State. In: ders./Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent (Hg.): *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/New York: de Gruyter: 127-138.
- KAUFMANN, Franz-Xaver, 1986: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß. Referat, gehalten auf der Konferenz "Demographische Wirkungen politischen Handelns" im März 1986. Ms. Bielefeld.
- KAUFMANN, Franz-Xaver/LEISERING, Lutz, 1984: Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme. *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 37: 429-452.
- KAUFMANN, Franz-Xaver/LEISERING, Lutz, 1986: Demographic Development and the Systems of Social Security - Interdependence and Policy Responses (wird veröffentlicht im Band der TEPSA-Konferenz "The Future of Social Security in the European Community", Sept. 1985, Belgien).
- KAUFMANN, Franz-Xaver/LEISERING, Lutz, 1986a: Demographic Challenges in the Welfare State. In: Øyen, Else (Hg.), *Comparing Welfare States and their Futures*. London: Gower: 94-111.

- KOHL, Jürgen, 1985: Staatsausgaben in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus.
- KOHL, Jürgen/LEISERING, Lutz, 1982: Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang? Zeitschrift für Soziologie 11: 410-428.
- LEIBFRIED, Stephan, 1977: Vorwort zu Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A., Regulierung der Armut. Frankfurt: Suhrkamp: 9-67.
- LEIBFRIED, Stephan/TENNSTEDT, Florian, 1985: Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Politik der Verteilungsformen. In: dies. (Hg.): Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp: 64-93.
- LEIBFRIED, Stephan/TENNSTEDT, Florian, 1985a: Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut. In: dies. (Hg.): Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt: Suhrkamp: 13-40.
- LEISERING, Lutz, 1983: Armut im Sozialstaat - eine versorgungstheoretische Perspektive. Empirische Analyse und Theorie materieller Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Unveröff. Diplomarbeit, Bielefeld.
- LEISERING, Lutz, 1984: Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten - Sozialer Wandel als Problem für den Sozialstaat. In: Birg, Herwig u.a. (Hg.): Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik. Wiesbaden: 405-482.
- LEPSIUS, Maria Rainer, 1979: Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, Interessenvermittlung und Wertorientierungen. In: Wehler, Hans-Ulrich (Hg.): Klassen in der europäischen Sozialgeschichte. Göttingen: 166-209.
- LINDER, Peter, 1981: Das Sozialbudget im Spiegel demographischer und ökonomischer Entwicklungen. Baden-Württemberg in Wort und Zahl 29: 349-359.
- LUHMANN, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien: Olzog.
- LUHMANN, Niklas, 1983: Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität. In: Koslowski, Peter u.a. (Hg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie - Politische Ökonomie - Politik. Tübingen: Mohr: 26-40.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, 1949: Citizenship and Social Class. In: ders., 1964: Class, Citizenship, and Social Development. Garden City: Doubleday: 65-122.
- MISHRA, Ramesh, 1982: Sociological Analysis and the Future of the Welfare State. Ms. McMaster University, Ontario.
- MÜLLER, Walter, 1979: Klassenlagen und soziale Lagen in der Bundesrepublik. In: Handl, Johann u.a.: Klassenlagen und Sozialstruktur. Frankfurt/New York: 21-100.

- OECD, 1985: Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control. Paris.
- OFFE, Claus, 1979: "Unregierbarkeit". Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Habermas, Jürgen (Hg.): Stichworte zur 'Geistigen Situation der Zeit', Bd.1. Frankfurt: Suhrkamp: 294-318.
- OFFE, Claus, 1984: Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaats. In: ders.: "Arbeitsgesellschaft". Frankfurt/New York: Campus: 323-339.
- PINKER, Robert, 1971: Social Theory and Social Policy. London: Heinemann.
- SCHILLER, Theo, 1980: Probleme einer Sozialstaatstheorie. In: Greven, Michael/Prätorius, Rainer/Schiller, Theo: Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand: 11-90.
- TENNSTEDT, Florian, 1981: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- ULLMANN, Hans-Peter, 1979: Industrielle Interessen und die Entwicklung der deutschen Sozialversicherung 1880 - 1889. Historische Zeitschrift 229: 574-610.
- UUSITALO, Hannu, 1984: Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of the Art. European Journal of Political Research 12: 403-422.
- VOGT, Winfried, 1973: Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems. Leviathan 1: 161-188.
- WILENSKY, Harold L., 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.