



Sonja Blum, Jochen Dehling, Simon Hegelich,  
Klaus Schubert

## Politisch limitierter Pluralismus

Die Wohlfahrtssysteme der 27 Mitgliedsländer  
der Europäischen Union

■ Bisher wurde der empirisch gegebenen Vielfalt der Wohlfahrtssysteme in der Europäischen Union zu wenig Beachtung geschenkt. Eine erstmals alle Länder der EU einbeziehende Publikation legt diese große Bandbreite offen.

■ Zwar lassen sich immer wieder Gemeinsamkeiten zwischen den europäischen Wohlfahrtssystemen feststellen, allerdings überwiegen die Unterschiede. Der ausgeprägte Pluralismus steht einerseits im Widerspruch zu klassischen Typenbildungen und Kategorisierungen in der Wohlfahrtsforschung, andererseits zeichnen sich aber zunächst auch keine neuen, sinnvollen Cluster etc. ab.

■ Dies wird am Beispiel der neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa deutlich. Aufgrund geografischer und historisch-kultureller Gemeinsamkeiten könnten hier vergleichbare bzw. konzeptionell ähnliche Wohlfahrtssysteme erwartet werden. Dies lässt sich aber durch die empirischen Befunde nicht bestätigen.

■ Insgesamt stellt sich damit erneut die Frage nach einem *europäischen* Kern der Wohlfahrtssysteme. Entgegen der auf Homogenisierung und Vereinheitlichung setzenden Diskussion um ein »Europäisches Sozialmodell« erscheint es empirisch begründet und politisch-praktisch sinnvoller, von einem »politisch limitierten Pluralismus« zu sprechen: Gesellschaftliche Interessenskonflikte werden anerkannt, aber nicht grundsätzlich gelöst, sondern in ihrer Intensität auf ein Niveau abgesenkt, welches Kooperation und Kompromissfindung generell ermöglicht.



## Inhalt

|          |                                                                                                      |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung</b>                                                                                    | <b>2</b>  |
| <b>2</b> | <b>Wohlfahrtsstaatsforschung</b>                                                                     | <b>2</b>  |
| <b>3</b> | <b>Europäische Wohlfahrtssysteme: Die Heterogenität zwischen den Mitgliedsstaaten</b>                | <b>4</b>  |
| <b>4</b> | <b>Die mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme: Zwischen gemeinsamem Erbe und neuen Pfaden</b> | <b>6</b>  |
| <b>5</b> | <b>Politisch limitierter Pluralismus</b>                                                             | <b>9</b>  |
| <b>6</b> | <b>Fazit</b>                                                                                         | <b>11</b> |
|          | <b>Literatur</b>                                                                                     | <b>12</b> |
|          | <b>Anhang</b>                                                                                        | <b>13</b> |

## 1 Einleitung

Von Außen betrachtet ist ein zentrales Merkmal der Europäischen Union sicher das hohe Niveau an Wohlfahrts- und Sozialleistungen. Von Innen gesehen ist offensichtlich die Pluralität, die große Varianz zwischen den Mitgliedsstaaten das zentrale Charakteristikum. Das vergleichsweise hohe materielle und finanzielle Leistungsniveau, der z. T. die gesamte Bevölkerung umfassende Kreis unmittelbarer und mittelbarer Nutznießer und die damit verbundenen nationalen, innenpolitischen Eigenheiten zeigen, dass der Wohlfahrts- und Sozialpolitik in der politischen Praxis aller Staaten der EU eine außerordentliche Bedeutung zukommt.

Vor diesem Hintergrund ist das zentrale Motiv dieses Beitrages, auf die gegebene Vielfalt der Europäischen Wohlfahrtssysteme aufmerksam zu machen. Dies ist aus zumindest zwei Gründen notwendig: Erstens, weil ein Großteil der international vergleichenden sozialwissenschaftlichen Debatten und Theorien die gegebenen Spezifika und Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht (mehr) ausreichend reflektiert. Zweitens ist diese Vielfalt wesentliche Ursache für die unterschiedlichen Reaktionen auf und Anpassungsmöglichkeiten an die anhaltenden sozial- und wohlfahrtspolitischen Herausforderungen. Insbesondere lässt sich begründet vermuten, dass auch die Auswirkungen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise national unterschiedlich wahrgenommen, diese unterschiedlich politisch bewertet und bearbeitet und vor allem unterschiedliche sozial- und wohlfahrtspolitische Konsequenzen haben werden. Basis dieses Beitrages sind Publikationen, die erstmals vergleichend angelegte Studien aus allen 25 bzw. 27 Mitgliedstaaten der EU zusammenbringen.<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag ist in vier Kapitel aufgeteilt: Nach einer kurzen Rekapitulation der sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatsforschung (I) wird anhand ausgewählter Dimensionen die erwähnte Heterogenität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten dargestellt (II) und beispielhaft anhand der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer (MOEL) vertieft (III). Als theoretische Erklärung der Vielfalt in diesem Politik-

feld wird anschließend das Konzept des »Politisch limitierten Pluralismus« eingeführt (IV). Erste Reaktionen und mögliche Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise werden an verschiedenen Stellen des Beitrags hervorgehoben.

## 2 Wohlfahrtsstaatsforschung

Betrachtet man die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hinsichtlich ihrer wissenschaftlich-theoretischen Debatte, so sind folgende Punkte festzustellen: Aus der Verwendung von grob verallgemeinernden Typen, Regimen oder Grundmustern – z. B. der unten weiter ausgeführten Differenzierung in liberale, konservative und sozialdemokratische Wohlfahrtssysteme – sind unbestreitbar bedeutende Vorteile zu ziehen. Es gehen hiermit jedoch andererseits auch notwendig gewisse Nachteile einher, nämlich ein Verlust an Schärfe und Bezug zur empirischen Realität der nationalen Wohlfahrtssysteme. Dies ist insbesondere insofern problematisch, als dass diese Typologisierungen statisch angelegt sind und die nationalen Status Quo zum Zeitpunkt der Untersuchung abbilden. Nun sind aber gerade in jüngerer Zeit die lange als veränderungsresistente »frozen landscapes« beschriebenen Wohlfahrtssysteme Europas durch eine – von der vergleichenden Wohlfahrtsforschung beinahe ausnahmslos anerkannt – hohe Dynamik und weit reichende Policy-Veränderungen geprägt. Insofern erscheint es uns notwendig, die traditionell angelegten Konzepte, die zumindest zu stark verzerrten Einschätzungen wohlfahrtsstaatlicher Probleme und Entwicklungen<sup>2</sup> führen können, für unsere Zwecke Außen vor zu lassen und uns durch einen »präkomparativen« Zugriff auf die Wohlfahrtssysteme der 27 EU-Mitgliedsstaaten der empirischen Basis zu vergewissern.

*Citizenship and Social Class*, die Arbeit von T.H. Marshall aus dem Jahr 1950, kann als Auftakt der Wohlfahrtsstaatsforschung angesehen werden. Charakteristisch für die zunächst normativ geführte Diskussion ist die Begründung sozialer Rechte als Voraussetzung und konsequente Weiterentwicklung politisch-demokratischer Bürgerrechte. Ab etwa den 1970er Jahren intensiviert sich die i. e. S. empirische Wohlfahrtsstaatsforschung und orientiert sich vor

**Dr. Klaus Schubert** ist Professor, **Sonja Blum, Jochen Dehling** und **Dr. Simon Hegelich** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

1 Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) (2008): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch, Wiesbaden, in dem die damals 25 Mitgliedsstaaten der EU analysiert werden und Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) (2009): The Handbook of European Welfare Systems, New York, NY., in dem alle 27 EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden. In beiden Bänden lassen sich auch umfassende weiterführende Literaturangaben finden.

2 Ein einfaches Beispiel ist, dass in keinem EU-Mitgliedsland, weder im engeren, noch im weiteren Sinne, von einem Wohlfahrtsstaat gesprochen werden kann. Realität ist vielmehr, dass die sozialpolitischen Ergebnisse der Europäischen Wohlfahrtssysteme grundsätzlich in einem – z. T. erheblich variierenden – Mix aus staatlichen, marktvermittelten und privaten/familialen Leistungen erstellt werden.

allem auf die demokratischen (west-)europäischen Staaten. Der »mainstream« dieser Arbeiten kann in drei, sich durchaus überlappende Phasen eingeteilt werden: (i) Kategorisierung und Clusterbildung, (ii) Retrenchment, (iii) Pfadabhängigkeit und Konvergenz.

i) Aus empirisch-historischer Sicht wird zunächst zwischen den beiden Grundkategorien, dem Bismarck'schen und dem Beveridge-Modell, differenziert. Ersteres steht dabei für eine Sozialpolitik, die über Beiträge und Umlagen ein Versicherungssystem etabliert, das letztlich an Statusgrenzen und auf Statuserhalt orientiert ist; letzteres steht für eine, über allgemeine Steuern finanzierte, lediglich auf basale Grundsicherung hin orientierte Sozialpolitik. Theoretische Schwierigkeiten bei der Einordnung konkreter empirischer Beispiele führen hier zu Ausdifferenzierungen und Alternativen, z. B. zur Entwicklung verschiedener Cluster. Bahnbrechend und bis heute prägend ist allerdings die Typisierung, die G. Esping-Andersen in seiner Studie »Three Worlds of Welfare Capitalism« (1990) vorlegt. Er entwickelt hier das Konzept der »Wohlfahrtsstaatsregime«, die als »sozialdemokratische«, »liberale« bzw. »konservative« Wohlfahrtsstaaten schnell zum zentralen Bezugspunkt der international vergleichenden Forschung werden. Die Dominanz dieses Konzeptes zeigt sich u. a. daran, dass die bereits recht früh einsetzende vielfältige Kritik selbst als eigenständiger Teil der Kategorien- und Clusterbildung verstanden werden kann. Bereits frühere EU-Erweiterungsrunden hatten z. B. die Frage aufgeworfen, ob es neben den »Three Worlds« weitere Cluster geben sollte, z. B. den »Südeuropäischen Wohlfahrtsstaat«, bezogen auf den »latin rim«. Eben diese Frage stellt sich auch für die letzte Erweiterungsrunde und die Mittelosteuropäischen Staaten.

ii) Die Ölkrise Anfang der 1970er Jahre wird oft als ökonomischer Einbruch angesehen, der das Ende des sog. »Goldenen Zeitalters« der Wohlfahrtsstaaten einläutet. Nach deren (Re-)Etablierung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und nach dem großzügigen Ausbau, erfolgt mit dem Ende des »kurzen Traums immerwährender Prosperität« auch eine Phase des Umbaus und des Abbaus in der Sozial- und Wohlfahrtspolitik. Gemeinsam hat die hier versammelte, aber insgesamt sehr disparate Forschung, dass auf die immer wieder neu diagnostizierten – ökonomischen, sozialen, kulturellen, internationalen, demographischen – Krisen mit wohlfahrtsstaatlichen Anpassungen zu reagieren ist und diese Anpassungsleistungen vor allem durch »retrenchment« (Rückbau), zumindest aber durch »re-calibration« (Anpassung) zu erreichen sei. Prägend in dieser Debatte ist

P. Piersons Studie von 1994 *Dismantling the Welfare State?*. Die seit Ende der 1990er Jahre einsetzende Globalisierungsdebatte eskaliert den Krisendiskurs weiter, wirft die Frage nach der generellen Funktionalität wohlfahrtsstaatlicher Politik auf und stellt gelegentlich den Wohlfahrtsstaat ganz in Frage. Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse, so die aktuelle Forschung, führen zu Souveränitäts- und schließlich Steuerungsverlust in der nationalen Sozial- und Wohlfahrtspolitik.

iii) Vor allem in der europäisch vergleichenden Forschung gibt es seit etwa den 1990er Jahren konträre Antworten auf die Frage, ob sich beim Rück-, Ab- und Umbau oder bei der Anpassung der Wohlfahrtsstaaten die nationalen Pfadabhängigkeiten oder der Konvergenzdruck aus Globalisierungs- und Europäisierungsprozessen als stärker erweisen. Der Verweis beispielsweise auf die Kategorien »Beveridge« bzw. »Bismarck«, aber auch die von Esping-Andersen entworfenen »frozen landscapes« suggerieren national ein eher geringes Veränderungspotential. Der europäische Integrationsprozess, insbesondere auch die zunehmend politisch-institutionelle Bedeutung der europäischen Ebene (z. B. der EuGH) legen eine Entwicklung in Richtung zunehmender Vereinheitlichung im Rahmen einer »Europäischen Sozialpolitik« nahe (Leibfried/Pierson 1995). Diese Auseinandersetzung hat aufgrund der – bis heute anhaltenden – sozial- und wohlfahrtspolitischen Transformationsprozesse in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der EU weiterhin Aktualität. Allerdings ist zu bezweifeln, ob die antithetische Zuspitzung den gegebenen Entwicklungen Rechnung trägt.

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, insbesondere soweit sie sich auf die europäische Entwicklung bezieht, lässt sich vielfältig kritisieren. Für unsere Zwecke sollen die zentralen Begriffe und Konzepte »Wohlfahrtsstaat« und »Wohlfahrtsstaatsregime« in Frage gestellt werden.

*Wohlfahrtsstaat*: Der ansonsten als politischer Akteur, aber auch als Analyseebene unter erheblicher sozial- und politikwissenschaftlicher Kritik stehende »Staat« wird in der Wohlfahrtsstaatsforschung selbstverständlich und kritiklos vorausgesetzt. Spätestens aber seit der EU-Osterweiterung muss deutlich geworden sein, dass innerhalb der EU sehr unterschiedliche Definitionen darüber existieren, welche sozial- und wohlfahrtspolitischen Aspekte von welchen Akteuren erstellt werden (Staat, Markt, Private/Familien) und welche Rolle dem Wohlfahrtsstaat dabei zufällt. Faktisch ist davon auszugehen, dass wir es mit einer zunehmenden Pluralität von Wohlfahrtsstaaten (nicht nur in der EU) zu tun haben. Dazu kommt, dass durch die Vertiefungsprozesse der europäischen Integration

(z. B. Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen, Arbeitsmigration) ein hohes Maß interner komplexe Interdependenz zwischen den Mitgliedsstaaten geschaffen wurde. Dies und die zunehmende politische Bedeutung der europäischen Institutionen und der politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene verweisen auf eine allenfalls begrenzte Souveränität des Wohlfahrtsstaates.

*Wohlfahrtsstaatregime:* Mit Recht kann bezweifelt werden, dass sich die aktuell 27 EU-Mitgliedsländer in das Schema der »Three Worlds« einpassen lassen. Die Datenbasis dieser Studie endet 1980 und seit ihrer Veröffentlichung (1990) haben sich allein in Europa dramatische politische Veränderungen ergeben: Der Zusammenbruch des Ostblocks, die Globalisierungsprozesse und die Erweiterungen der EU. Auf diese Veränderungen haben die etablierten Wohlfahrtssysteme mit z. T. grundlegenden Reform- und Anpassungsprozessen reagiert – eine Entwicklung, die keineswegs abgeschlossen ist. Andererseits hat die Süderweiterung und noch stärker die Osterweiterung der EU in den entsprechenden Ländern i. d. R. massive sozial- und wohlfahrtspolitische Entwicklungs- und Transformationsprozesse ausgelöst. Ohne weiter ins Detail zu gehen, muss also festgehalten werden, dass sich die empirische Basis des theoretischen Konzeptes seither in zeitlicher und räumlicher Hinsicht gravierend verändert hat. Insbesondere aber lassen die bisher beobachtbaren sozial- und wohlfahrtspolitischen Entwicklungen weder eine Stabilisierung unter den drei bekannten Regimetypen erkennen, noch zeichnen sich hinlänglich kohärente Cluster ab, die auf neue »Regimetypen« schließen lassen.

### 3 Europäische Wohlfahrtssysteme: Die Heterogenität zwischen den Mitgliedsstaaten

Um einen frischen Blick auf »Wohlfahrt« in der Europäischen Union (EU) werfen zu können, erscheint es uns daher sinnvoll, einen Schritt zurückzugehen und wie erwähnt eine »präkomparative« Position einzunehmen. Dies bedeutet zunächst, dass sich der empirischen Basis und der Realität europäischer Wohlfahrtspolitik aufs Neue vergewissert wird, um die Grundlage für weitergehende Analysen zu schaffen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung erscheinen die in der Einleitung beschriebenen konzeptionellen Schwierigkeiten, die mit den beiden klassischen Konzepten des »Wohlfahrtsstaates« und des »Wohlfahrtsregimes« einhergehen, umso hervorstechender. Aus diesen beiden Überlegungen erscheint es uns in einem doppelten Sinne angemessen und zielführend,

offene Konzepte und Analysekategorien zu benutzen, um zunächst einmal ein möglichst umfassendes Bild der Realität zu zeichnen und nicht schon gleich zu Beginn den Blickwinkel zu verengen.

Kaufmann (2003) und Seeleib-Kaiser (2007) folgend wird daher der – sowohl bezüglich der einbezogen Politikbereiche wie auch der maßgeblichen Akteure – offene und weite Begriff des »Wohlfahrts-systems« benutzt. Dieser bezieht, auf der Ebene der Institutionen, neben den klassischen Einrichtungen der Abfederung sozialer und marktlicher Risiken (Arbeitslosigkeit, Alter, Pflegebedürftigkeit, Krankheit, Unfall) auch Wohlfahrtsarrangements mit ein, die auf die Eröffnung sozialer Chancen und Möglichkeiten abzielen (Bildungsinstitutionen, Vereinbarkeitspolitiken, Gestaltung des Steuersystems etc.). Auf diese Weise wird der wohlfahrtsrelevante Politikbereich nicht auf den Aspekt der klassischen Risikoabsicherung reduziert, sondern in einem umfassenderen Sinne als auch neue soziale Risiken mit einbeziehende, das Individuum befähigende und fördernde Maßnahmen ausgedehnt. Daher werden, auf der Ebene der Akteure, neben dem Staat auch private Unternehmen, NGOs und die Familie als relevante Akteure mit einbezogen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Wohlfahrtsproduktion nicht auf staatliches Handeln begrenzt ist, sondern sich auch marktvermittelt und privat/familiär organisiert.

Betrachtet man nun die empirischen Charakteristika der jeweiligen Wohlfahrtssysteme, ohne von der impliziten oder gar expliziten Erwartung auszugehen, ein einheitliches (Europäisches Sozial-)Modell vorzufinden oder Gruppen bzw. Cluster von Ländern identifizieren zu können, so lassen sich einerseits viele Gemeinsamkeiten, andererseits aber noch mehr Unterschiede feststellen. D. h., dass sich zwar Gruppen bilden lassen, diese aber nicht konform gehen mit klassischen Einteilungen und sich, je nach Merkmal, immer wieder neu formieren. Ausgehend von der häufig zugrunde gelegten Annahme, dass einige nationale Wohlfahrtssysteme so etwas wie einen gemeinsamen konzeptionellen Kern, einen geteilten substanziellen Nenner besitzen, hätte man durchaus erwarten können, dass sich zumindest tendenziell hier sinnvolle Gruppierungen ergeben hätten. Anhand der vier Bereiche *Ausgaben*, *Finanzierung* und zwei der dem Wohlfahrtssystem zugrunde liegenden *Leitmotiven* soll beispielhaft verdeutlicht werden, in welchem Ausmaß die Unterschiede und Varianzen auftreten.<sup>3</sup> Diese vier Variablen bieten sich an, da mit den Einnahmen und Ausgaben einerseits der materi-

3 Grundlage bilden hier die Ergebnisse des englischsprachigen Beitrags (Bazant/Schubert 2009).

elle Teil des Wohlfahrtssystems betrachtet wird, während mit den beiden Leitmotiven die konzeptionell-theoretischen Grundüberzeugungen zum Ausdruck kommen.

#### *Betrachtung nach Sozialleistungsquote*

Abbildung 1 (siehe Anhang, S. 13) zeigt die Gruppierung der EU-27-Länder anhand einer hohen, mittleren oder niedrigen Sozialleistungsquote, also des Anteils der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Für die Einteilung wurde der Abstand zwischen der höchsten und der niedrigsten Quote ermittelt und die Spannweite in drei gleich große Gruppen aufgeteilt.

Viele Einordnungen entsprechen den Erwartungen: Kontinentaleuropäische Länder mit einer langen wohlfahrtspolitischen Tradition wie Deutschland und Frankreich ordnen sich ebenso in die Gruppe mit hoher Sozialleistungsquote ein wie die für ihre wohlfahrtspolitische Generosität bekannten nordischen Länder. Auch dass viele der neuen Mitgliedsstaaten eine eher niedrige Sozialleistungsquote besitzen, hätte man erwarten können. Allerdings fallen auch einige Besonderheiten auf: So ist die Sozialleistungsquote in Irland überraschend niedrig, wodurch es sich in einer Gruppe mit einigen neuen Mitgliedsstaaten befindet. Das vorgeblich so wenig großzügige Großbritannien schließt sich ebenso unerwarteter Weise der Gruppe mit hoher Sozialleistungsquote an wie bspw. Italien. In der Mittelgruppe finden sich hingegen die neuen EU-Länder Polen, Tschechien und die Slowakei mit dem kleinen und wohlfahrtspolitisch gut etablierten Luxemburg wieder.

#### *Betrachtung nach Finanzierung*

Wenden wir uns von den Ausgaben- der Einnahmen-seite zu, so verschafft uns Abbildung 2 (siehe Anhang, S. 14) einen Überblick über die Art der Finanzierung der europäischen Wohlfahrtssysteme. Dieser Aspekt ist insbesondere deswegen von Interesse, da die Bestimmung der Einnahmequelle Aufschluss darüber gibt, wen das jeweilige nationale Wohlfahrtssystem als verantwortlich für die Risikoabsicherung begreift und in welchem Ausmaß solidarische, umverteilende Elemente als legitim angesehen werden. Soll, grosso modo, die Gesellschaft als Ganzes in die Verantwortung genommen werden, dominiert eine Steuerfinanzierung, sollen die jeweils betroffenen sozioökonomischen Gruppen hierfür die Verantwortung tragen, herrscht das Sozialversicherungsprinzip.

Die beiden wesentlichen Konzepte der Finanzierung, entweder über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge, sind in Reinform nirgends vorzufin-

den. Bilden wir drei Gruppen anhand des Anteils von Sozialversicherungsbeiträgen an der Finanzierung, so ergibt sich eine sehr kleine Gruppe, welche sich im Wesentlichen aus Steuern finanziert, eine sehr große Gruppe mit einer Mischfinanzierung und eine mittelgroße Gruppe, welche hauptsächlich auf Sozialversicherungsbeiträgen basiert. Zunächst einmal fällt insbesondere die große Anzahl an Wohlfahrtssystemen mit einer *Mischfinanzierung* aus Steuern und Beiträgen ins Auge. Hier sind allem Anschein nach die Grenzen zwischen vormals klaren und gradlinigen Konzepten verwischt und uneindeutiger geworden. Dies trifft einerseits auf Wohlfahrtssysteme zu, die traditionellerweise auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhen (Deutschland, Österreich). Andererseits fällt aber auch auf, dass sozialdemokratisch geprägte Länder wie Schweden und Finnland, welche man aufgrund ihres hohen Umverteilungsgrades eher steuerfinanziert erwartet hätte, ebenfalls mischfinanziert sind, gleichzeitig aber das dritte klassische sozialdemokratische Wohlfahrtssystem, Dänemark, weiterhin eher steuerfinanziert ist. Hier scheinen also demnach auch Unterschiede innerhalb eines Regimetypes zu existieren.

#### *Betrachtung nach Leitmotiv 1*

Als nächstes sei ein Blick darauf geworfen, wie die europäischen Wohlfahrtssysteme – konzeptionell betrachtet – mit den Fragen umgehen, wie und zu welchem Zeitpunkt eine Absicherung erfolgen soll (siehe Abbildung 3 im Anhang, S. 15). Hierbei lässt sich – vereinfachend – unterscheiden zwischen solcher Sozialpolitik, die *präventiv* »Chancen eröffnen« will (z. B. Bildungspolitik)<sup>4</sup>, um zu verhindern, dass ein soziales Risiko überhaupt eintritt, und jener Sozialpolitik, die in erster Linie *nachsorgend* die Schwere des eingetretenen Risikos abmildert. Die Frage, wer die Verantwortung für soziale Risiken trägt – die Gesellschaft als Ganzes oder jeder individuell – hängt oft damit zusammen, ob die Sozialpolitik vor- oder nachsorgend erfolgt. Ein Land, das eine präventive Strategie verfolgt, erwartet z. B. auch von den Bürgern, dass sie sich im Fall eines Risikoeintritts (z. B. Arbeitslosigkeit) erst einmal selbst versorgen. Wie die obige Grafik zeigt, gibt es jedoch auch Abweichungen bzw. Mischtypen.

Vor allem dort, wo die Kosten im Falle des Eintritts eines Risikos eher individuell zu tragen sind, kann

<sup>4</sup> Bspw. nimmt Bildungspolitik im britischen und litauischen Wohlfahrtssystem eine wichtige Position ein, während sie in Österreich oder Tschechien gar nicht als Teil dessen betrachtet wird.



eine Beschränkung auf staatliche Akteure in die Irre führen. Es müssen dann auch darüber hinausgehende Akteure betrachtet werden, im präventiv orientierten Großbritannien z.B. marktliche Elemente wie private Versicherungen. Im eher nachsorgenden Spanien kommt daneben noch der Familie als wichtiger Akteur der Wohlfahrtsproduktion eine große Rolle zu. Doch auch in Wohlfahrtssystemen, die die kollektive gesellschaftliche Verantwortung für soziale Risiken betonen, mag es zusätzliche Akteure geben, wie bspw. in Deutschland die großen Wohlfahrtsverbände.

In der Gesamtschau lässt sich – noch einmal – die große Streuung der Gruppen quer durch alle bekannten Cluster und geografischen Räume beobachten, wobei dies insbesondere bei den mittel- und osteuropäischen Ländern stark ausgeprägt ist (siehe detailliert hierzu Kapitel 3). Insgesamt lässt sich also weder eine Gruppierung nach geografischen noch nach historisch-kulturellen oder traditionellen Wohlfahrtsclustern entsprechenden Variablen feststellen.

#### *Betrachtung nach Leitmotiv 2*

Abschließend lohnt noch ein Blick auf ein anderes Leitmotiv von Wohlfahrtssystemen: das der konzeptionellen Ausgestaltung des Leistungsniveaus (siehe Abbildung 4 im Anhang, S. 16). Idealtypisch lassen sich hier Modi, die auf *universale Mindestabsicherung* setzen, unterscheiden von solchen, die auf *bedürftigkeitsgeprüfte, den Lebensstandard erhaltende Leistungen* setzen. Erneut lassen sich aber auch Mischformen identifizieren. Hier zeigen sich – wie die Male zuvor – erwartbare (Deutschland, Großbritannien) und unerwartete Ergebnisse (Frankreich), aber auch die besonders hervorstechende große Streuung quer über alle Länder. Von besonderem Interesse ist aber, dass sich die Zuordnungen nicht unwesentlich von denen der vorherigen Darstellung unterscheiden. Mag einen die große Diversität bei den materiellen Aspekten des Wohlfahrtssystems noch nicht sonderlich überraschen, so wäre doch mit guten Gründen zu erwarten gewesen, dass sich zumindest bezüglich der theoretischen Fundierung eine sinnvolle Gruppenbildung herauskristallisiert.

Schlussendlich bleibt also festzuhalten, dass weder eine der in der Forschungsliteratur diskutierten Cluster bestätigt werden kann, noch dass sich sinnvolle neue Gruppen bilden lassen. Im Folgenden wenden wir uns vertiefend den mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssystemen zu, unter denen die in diesem Kapitel besprochene Diversität besonders ausgeprägt ist.

## **4 Die mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme: Zwischen gemeinsamem Erbe und neuen Pfaden**

Die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in die EU hat die Kritik an den traditionellen Wohlfahrtsstaatstypologien intensiviert und neue Fragen aufgeworfen: Bilden diese Länder einen eigenständigen Wohlfahrtstypus? Oder lassen sie sich einem bzw. mehreren traditionellen Regimen – liberal, konservativ, sozialdemokratisch – zuordnen? Oder ist beides nicht der Fall und liefert die Osterweiterung folglich ein weiteres Argument für einen präkomparativen Zugriff auf die europäischen Wohlfahrtssysteme?

### *Ein eigenständiger Wohlfahrtstypus ...*

Die MOEL haben ihre Wohlfahrtssysteme auf dem Erbe des ehemals sozialistischen Wohlfahrtsstaats aufgebaut, dessen institutionelle Beschaffenheit sich z. B. in Hinblick auf die Autorität der Bürokratie erheblich vom westlichen Modell unterschied (Aidukaite 2004). Und da dieser Aufbau eines Wohlfahrtssystems in keinem der Länder »am grünen Tisch« geplant wurde, scheint das gemeinsame Erbe als prägendes Merkmal dieser Wohlfahrtssysteme durchaus plausibel. So wird auch im ungarischen Beitrag argumentiert: »Nimmt man Esping-Andersens Wohlfahrtsregime als Ausgangspunkt der Argumentation, kann Ungarn und auch sonst jedes der ehemals staatssozialistischen Länder weder mit dem neoliberalen, noch mit dem konservativen oder sozialdemokratischen Regimetyp in Einklang gebracht werden. Wir finden vielmehr einen Gegentyp oder eine Hybridform vor.« (EWS: 329<sup>5</sup>)

In den Länderstudien zeigen sich Hinweise zur Stützung dieses Pfadabhängigkeitsarguments. So wird etwa in der Analyse des estnischen Wohlfahrtssystems konstatiert, trotz des neuen Austarierens in den 1990er Jahren habe »das Erbe der staatssozialistischen Wohlfahrtstraditionen deutliche Spuren in der heutigen Sozialordnung« hinterlassen (EWS: 187). Als nach wie vor erhaltene Elemente aus dem auf Vollbeschäftigung basierenden, umfassenden Sicherungssystem identifizieren sie z. B. die Arbeitgeberbeiträge als Basis der sozialpolitischen Finanzierung oder das vergleichsweise gut ausgebaute Kinderbetreuungssystem.<sup>6</sup>

5 Im Folgenden werden die Länderbeiträge aus dem Handbuch »Europäische Wohlfahrtssysteme« (Schubert et al. 2008) zitiert als »EWS: Seitenzahl«.

6 Ähnlich beschreibt Aidukaite: »Obwohl Litauen [...] Reformen in der Sozialpolitik durchgeführt hat, ist deutlich geworden, dass einige Strukturen der Sowjet-Zeit beibehal-



Es spricht also einiges dafür, dass das gemeinsame sozialistische Erbe ein wesentliches Merkmal der MOE-Wohlfahrtssysteme darstellt. Ob dies auf der anderen Seite ausreicht, um einen eigenständigen Wohlfahrtstypus zu etablieren, scheint dennoch fraglich. Der Blick durch die »sozialistische Brille« lässt Kontinuitäten finden. Betrachtet man hingegen die Gesamtheit der Transformationsprozesse seit den 1990er Jahren, so treten die Unterschiede deutlich ins Blickfeld.

*... oder auf dem Weg zu den »drei Welten«?*

Esping-Andersen (1996) war der Überzeugung, dass die Besonderheiten der postsozialistischen Wohlfahrtssysteme ein Übergangsphänomen darstellen und diese im Laufe ihrer Transformation schließlich in den »drei Welten« münden werden. So konstatierten etwa viele frühere Studien mit Bezug auf Osteuropa, dass sich die dortigen Wohlfahrtsstaaten in Richtung des liberalen oder residualen Regimetyps entwickeln (vgl. Ferge 2001; Standing 1996), in dem das Sozialsystem aus einem Mix von Sozialversicherung und Sozialhilfe besteht, sowie einer teils privatisierten Sozialpolitik. Tausz beschreibt exemplarisch für den ungarischen Wohlfahrtsstaat, wie in der wirtschaftlichen Krise im Zuge der Transformation zur Marktwirtschaft Rückbaumaßnahmen insbesondere im Bereich der Wohlfahrtsleistungen als notwendig angesehen wurden. Auch die internationalen Organisationen (z. B. Weltbank, Internationaler Währungsfonds und OECD) suchten in allen Transformationsländern »liberalen« Einfluss auf die wohlfahrtsstaatlichen Anpassungen zu nehmen, was jedoch sehr unterschiedlich gelang. Rajevska sieht für Lettland einen bedeutenden Einfluss, insbesondere bei der unter den Sozialreformen an wichtigster Stelle rangierenden Rentenreform in Richtung eines dreigliedrigen Systems: »Lettland ist das erste Land, das das nun bestehende Modell mit Hilfe von Weltbankexperten aus Schweden und den USA umsetzte« (EWS: 429). Ähnliches wird für Litauen (EWS: 410) und für die Slowakei (EWS: 560) beschrieben. Für Estland hingegen erkennen die Autoren zwar einen gewissen Einfluss auf die geführten Diskussionen, aber: »Ein direkter Einfluss auf die politischen Prozesse in Estland kann ihnen kaum zugesprochen werden« (EWS: 189).

Dass unabhängig von dem gemeinsamen sozialistischen Erbe die mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme bei ihrer Rekalibrierung auf sehr unter-

schiedliche »Inspirationsquellen« zurückgriffen, spricht also eher für eine Heterogenität als für eine Homogenität in dieser Gruppe. Werden sich die MOEL also auf die liberale, konservative und die sozialdemokratische Welt verteilen oder tun sie es etwa heute schon?

Im estnischen Beitrag wird deutlich, wie prägend die Nachbarschaft zu Skandinavien und der häufige Kontakt mit skandinavischen Experten während der Transformationszeit waren. Infolgedessen beinhalten die sozialpolitischen Gesetze »einerseits Merkmale des skandinavischen Wohlfahrtsmodells (gleiche Rechte, Universalismus, zentrale Rolle des Staates), andererseits aber auch Merkmale des liberalen Wohlfahrtsmodells wie niedrige Ersatzraten beim Arbeitslosengeld und den Renten« (EWS: 188). Andere Länder hingegen griffen auf vorhandene Traditionen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurück. Dies gilt z. B. für Tschechien, Ungarn, oder auch Slowenien, wo »die beiden Bismarckschen Prinzipien – das Prinzip der Beitragszahlung und das Gleichheitsprinzip – in das soziale Sicherungssystem Sloweniens integriert wurden« (EWS: 569). Für Slowenien wird konstatiert, dass dessen linksorientierte politische Elite die von Experten der internationalen Währungsinstitutionen empfohlene »Schocktherapie« – schnellstmögliche Privatisierung der Wirtschaft, Deregulierung der Märkte und des Arbeitsmarktes, Rückbau der staatlichen Sozialausgaben – ablehnte. Stattdessen konstatierten sie die Herausbildung eines dualen Wohlfahrtsmodells, das »verschiedene Elemente des konservativ-korporatistischen und des sozialdemokratischen Wohlfahrtssystems« miteinander verbindet (EWS: 589). Dobre wiederum beschreibt den Sonderweg Rumäniens und Bulgariens, die vorerst ein hohes Sozialschutzniveau beibehalten wollten und erst später Maßnahmen zur Bekämpfung der steigenden Sozialkosten unternahmen<sup>7</sup> (EWS: 425). Und schließlich treffen die Autoren für Tschechien die Bewertung: Es »vermischen sich Elemente des liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Modells«.

Es fällt auf, dass die Beschreibungen der post-sozialistischen Wohlfahrtssysteme also tatsächlich sehr häufig unter Rückgriff auf Esping-Andersens Regime-typen erfolgen. Der Grund hierfür scheint jedoch nicht darin zu liegen, dass die Länder tatsächlich in die »drei Welten« gemündet sind und sich treffend mit dem jeweiligen Adjektiv »liberal«, »konservativ« oder »sozialdemokratisch« beschreiben ließen. Vielmehr scheint ein Mangel an alternativen Begrifflich-

ten wurden. Die Bedeutung des Sozialversicherungssystems ist auch auf diese Zeit zurückzuführen, als alle arbeitenden Menschen »automatisch« sozialversichert waren« (EWS: 417).

7 Im Eurostat-Vergleich weisen Bulgarien und Rumänien allerdings die niedrigsten Sozialausgaben pro Kopf unter den EU-27 auf.

keiten und Konzepten zu herrschen, um die vorhandene Vielfalt adäquat fassen zu können. Deshalb tauchen auch immer wieder Komposita aus den alten Kategorisierungen auf, die von »marktsocialistisch« über »(postkommunistisch) konservativ korporatistisch« bis hin zu »(gemäßigt) liberal« reichen (vgl. Kollmorgen 2009).

#### *Vielfalt jenseits bestehender Kategorien*

Der Heterogenität der mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme ist sich die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung durchaus bewusst, so dass z. B. mit der Unterteilung des »östlichen« Systems in ein post-sowjetisches und ein mittelosteuropäisches gearbeitet wird (Aidukaite 2004). Dies kann auch im Vergleich mit den anderen Regimetypen nicht verwundern: Beispielsweise unterscheiden sich doch auch die konservativen Wohlfahrtssysteme zum Teil erheblich und es ist z. B. nicht ohne weiteres ersichtlich, weshalb familienpolitisch so unterschiedliche Länder wie Frankreich und Deutschland innerhalb eines Clusters Verortung finden. Dennoch stellt sich angesichts der aktuellen empirischen Forschung im Handbuch die Frage, ob die Probleme durch eine einfache Subuntergliederung des post-sozialistischen Typs zu lösen sind.

Auch unser oben beschriebener Versuch, eine möglichst alle relevanten Charakteristika umfassende Clusterbildung vorzunehmen, hat in Hinblick auf die MOEL erstaunliche Ergebnisse aufgezeigt. Ein hierbei überprüfbares Charakteristikum ist das der »Leitmotive«, also der prinzipiellen Vorstellungen darüber, wie soziale Absicherung ganz grundlegend erfolgen soll (präventiv oder nachsorgend) und wer für die individuellen Risiken Verantwortung trägt (kollektiv oder individuell)<sup>8</sup>.

Das interessanteste Ergebnis ist jedoch, dass die mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme sich über alle Gruppen verteilen. Polen und Ungarn z. B. betonen die individuelle Vorsorge, die Slowakei eher kollektive, nachsorgende Gesichtspunkte. Ebenso überrascht es, dass Lettland in eine Gruppe mit Schweden und Finnland fällt. Diese Heterogenitäten innerhalb der post-sozialistischen Ländergruppe zeigen sich bei diesem Leitmotiv besonders deutlich, sind aber prinzipiell für alle überprüften Merkmale aufzufinden. So zeigt sich bei der funktionalen Vertei-

lung der Sozialausgaben, dass z. B. in der Gesundheitspolitik Rumänien mit 42,4 % eine Spitzenposition einnimmt, während Polen mit 29,6 % am unteren Ende der Skala rangiert.

Interessanterweise sind selbst die drei baltischen Staaten, die unter den post-sozialistischen Wohlfahrtssystemen noch oft als besonders homogene Gruppe hervorgehoben werden, bei keinem einzigen Merkmal in einem gemeinsamen Cluster: Bei der Finanzierung weist Estland einen hohen Anteil an Sozialversicherungsbeiträgen auf, Lettland und Litauen hingegen nur einen mittleren. In Estland und Litauen sind vorwiegend zentralstaatliche Akteure Entscheidungsträger, in Lettland dagegen auch nachgeordnete Ebenen. Bezüglich privater Akteure sind in Lettland vor allem private Organisationen wichtig, in Litauen ebenfalls Familien und in Estland weder noch. Und bezüglich der Leistungsfreizügigkeit schließlich wird Estland durch eine universale Mindestsicherung, Lettland durch einen bedürftigkeitsgeprüften Status-erhalt, und Litauen durch eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung beschrieben.

Deutlich treten die Unterschiede auch im Bereich der Familienpolitik zutage: In der staatssozialistischen Zeit nahmen familienpolitische Leistungen und insbesondere Kinderbetreuungssysteme in den MOE-Wohlfahrtssystemen eine vergleichsweise hohe Bedeutung ein. Heute hingegen zeigen sich diesbezüglich in den Länderstudien starke Heterogenitäten: Für Estland wird konstatiert (EWS: 187), dass das »gut ausgebaute Kinderbetreuungssystem« als Element des sozialistischen Systems bestanden geblieben ist. Ähnlich für Slowenien (EWS: 577): Es »existiert ein umfassendes Netzwerk öffentlich subventionierter Kinderbetreuungseinrichtungen«. Hingegen wird für Litauen (EWS: 415) ein sukzessiver Abbau von Betreuungseinrichtungen beschrieben; sehr deutlich auch für Polen (EWS: 518): »Zwischen 1990 und 2003 ist die Zahl der Krippenplätze um 75 % gesunken.«

#### **Familienpolitik im Europa der Wirtschaftskrise**

Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass auch die Antworten auf die Finanz- und Wirtschaftskrise unter den MOEL sehr unterschiedlich ausfallen. Wiederum für die Familienpolitik verglichen Angermann et al. (2009) die Reaktionen der EU-Mitgliedsstaaten und fanden hierbei vier Gruppen auf. Während in einigen Ländern gar keine Veränderungen bzgl. der Familienleistungen beschlossen wurden (Dänemark, Griechenland, Schweden, Slowakei), nahm die Mehrzahl Leistungserhöhungen vor, z. B. in Form von Steuer-

8 In beiden Fällen kann in allen EU-Ländern nur von Tendenzen gesprochen werden. Außerdem ist in jedem Land ein gewisses Maß an kollektiver Verantwortung gegeben; ebenso kennt man überall private Elemente, die sich auch an der individuellen Vorsorge oder Investition in die Zukunft verdeutlichen.

erleichterungen für Familien oder Kindergelderhöhungen (Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Tschechien, Vereinigtes Königreich). In Irland und Lettland wurden zum Zeitpunkt der Studie noch Evaluierungen vorgenommen, während in fünf Wohlfahrtsstaaten, darunter den besonders stark getroffenen baltischen Ländern, Kürzungen der Familienleistungen durchgeführt wurden (Estland, Lettland, Litauen, Irland, Ungarn). Weiterhin froren die Niederlande, Polen und Slowenien Leistungen ein oder stellten Kürzungen in Aussicht. Ersichtlich wird bereits in dieser sehr vorläufigen Studie, dass sich die MOEL auf alle vier Gruppen verteilen und dass in Reaktion auf bestimmte Ereignisse – in diesem Fall die Wirtschaftskrise – die Wohlfahrtssysteme einer starken Dynamik unterliegen: Während in den baltischen Ländern und Ungarn Familienpolitik noch kurz zuvor als wohlfahrtsstaatliches Expansionsfeld galt, entschieden sich alle vier Länder innerhalb eines sehr kurzen Zeitpunkts dennoch für Leistungskürzungen in diesem Bereich. Vor diesem Hintergrund zeigt sich ein Mangel in rein statisch angelegten Typologien, die Dynamik und weit reichenden politischen Veränderungen keine Rechnung tragen.

Oft sind es nationale Eigenheiten und spezifische Situationen, die das Einschlagen eines bestimmten Pfades erklären: So zeigen Meyer/Wintzek für die Slowakei, dass die ausgesprochen starke Orientierung an internationalen Modellen keineswegs zur Aufgabe nationaler Besonderheiten wie der »Tripartita«<sup>9</sup> geführt hat. Und wie oben beschrieben, wurden die spezifischen Wohlfahrtssysteme Estlands und Lettlands aus einer Situation heraus gewählt, in der die deutliche Orientierung am skandinavischen Modell und der entsprechende Expertentransfer mit den Zielvorgaben einer liberalen Politik kollidierte. Somit zeigen die Hybridmodelle der MOEL – die schon in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, sogar während des Staatssozialismus und vor allem in den anschließenden Transformationsprozessen sehr unterschiedliche Wege beschritten – verstärkt das, was allgemein für die europäischen Wohlfahrtssysteme gilt: Zwar lassen sich, je nach Indikator oder Politikfeld, sinnvolle Gruppierungen aufstellen. Die Länderzuordnung sieht jedoch für jeden dieser Fälle unterschiedlich aus.

Hierbei gilt es zusätzlich zu beachten, dass auch knapp zwei Dekaden nach Zerfall des Ostblocks oftmals noch keine konsolidierten Wohlfahrtssysteme existieren und die Experimentierungsphase anhält. Ein Beispiel: »Die Zukunft des Sozialstaates in der Tschechischen Republik ist – was die Auslotung seines Modells für das 21. Jahrhundert anbelangt – immer noch offen« (EWS: 123). Insofern kann zum einen noch weniger als für die westlichen Länder ein »abschließendes« Urteil über die wohlfahrtssystemischen Charakteristika gefällt werden. Zum anderen kann aber vielleicht gerade das Wesen eines unkonsolidierten Wohlfahrtssystems als gemeinsames Spezifikum der mittel- und osteuropäischen Länder gelten. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob die Differenzierung in »alte« und »neue« Wohlfahrtssysteme – ähnlich wie diejenige in »kleine« und »große« (Obinger et al. 2010) – in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung stärkere Beachtung finden sollte. Unsere Schlussfolgerung ist, dass die »Vielfalt jenseits bestehender Kategorien«, wie sie in diesem Kapitel exemplarisch für die mittel- und osteuropäischen Wohlfahrtssysteme dargestellt wurde, auch für die europäischen Wohlfahrtssysteme insgesamt gilt.

## 5 Politisch limitierter Pluralismus

Macht es angesichts der gegebenen Vielfalt und Varianz überhaupt Sinn von »Europäischen« Wohlfahrtssystemen zu sprechen? Genauer, gibt es ein originäres Spezifikum, das es rechtfertigt, das Adjektiv »Europäisch« zu verwenden? Unseres Erachtens lässt sich diese Besonderheit als »politisch limitierter Pluralismus« bezeichnen: Gesellschaftliche Grundkonflikte werden gerade aufgrund ihres Konfliktpotentials anerkannt, aber weder generell beseitigt, noch für irrelevant erklärt. Zugleich wird diese Pluralität aber eingeschränkt, indem Kompromisse und Verfahren institutionalisiert werden, die geordnete, beschränkte, überschaubar strukturierte gesellschaftliche Unterschiede schaffen. Unser Argument lässt sich anhand dreier Fakten und Beispiele untermauern:

1. »Wohlfahrt« ist in allen europäischen Ländern ein Feld der *nationalen Politik* und der nationalen politischen Auseinandersetzung. Das heißt nicht, dass »der Staat« das Wohlfahrtssystem definiert, sondern dass das Zusammenspiel aller beteiligten Akteure eine Frage der nationalen Politik ist. So werden z. B. die wohlfahrtsstaatlichen Regionalisierungsprozesse in Großbritannien oder Spanien von der nationalen Ebene gesteuert und im Zweifelsfall – siehe Italien – auch relativiert. Eine generelle Verschiebung nationaler Entscheidungskom-

<sup>9</sup> Die Tripartita wurde 1999 – ähnlich wie in Tschechien – per Gesetz als institutionalisierter Rat mit Konsultationsstatus aus Arbeitgeberverband, Gewerkschaften sowie der Regierung eingeführt.

petenzen auf die europäische Ebene ist ebenfalls nicht zu beobachten.

2. Wohlfahrtssysteme sind nationale Reaktionen auf grundlegende gesellschaftliche Konflikte, wie sie z. B. aus unterschiedlichem Zugang zu Ressourcen, Klassenlage, Geschlecht, Alter, ethnischen oder regionalen Unterschieden resultieren: Die »Arbeiterfrage« (z. B. in Deutschland), ethnische Konflikte (z. B. in der Tschechischen Republik), Diskriminierungen (z. B. in Großbritannien im Zuge der Europäisierung). Hinzu kommt eine gewisse Eigendynamik, mit der Wohlfahrtssysteme immer wieder (z. B. aufgrund kritischer Ergebnisse von Umverteilungsregeln) auf selbst geschaffene Unterschiede reagieren (z. B. Hartz-Gesetzgebung in Deutschland). Dies ist ein wichtiger Grund, warum Wohlfahrtsreformen nicht von der nationalen Agenda verschwinden.
3. National wird ein immenser finanzieller und politisch-organisatorischer Aufwand betrieben, um die gesellschaftlichen Grundkonflikte soweit abzumildern, dass Kompromisse, Kooperation und Koordination möglich werden. Mit den Wohlfahrtssystemen wird also national die Grundlage sozialen Friedens geschaffen, nicht aber die Ursachen sozialer Konflikte abgeschafft. Der Frieden selbst bleibt also notorisch labil und muss immer wieder verhandelt werden. In Deutschland haben z. B. neo-korporatistische Arrangements (Arbeitsbeziehungen; Gesundheitspolitik) über lange Zeit hinweg immer wieder für übergreifenden Interessenausgleich gesorgt. Wesentliche Basis für die Kompromissfähigkeit aller Seiten waren die zum Ausgleich und zur Abfederung der getroffenen Vereinbarungen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Als Folge der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise scheint nun der finanzielle Spielraum für sozial- und wohlfahrtspolitischen Interessenausgleich und Umverteilung auf absehbare Zeit dramatisch eingeschränkt (Streeck 2009). Mit dem Ende des Neo-Korporatismus in Deutschland ist allerdings auch die Frage offen, in welcher Arena bzw. in welchen Arenen weiterhin übergreifender sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Ausgleich verhandelt wird.

Geht man trotz oder gerade wegen dieser aktuellen Fragen und Entwicklungen von einer Vielfalt »Europäischer Wohlfahrtssysteme« aus, ergibt sich eine neue Perspektive auf die Frage, welche Rolle die EU in der Sozial- und Wohlfahrtspolitik einnehmen soll. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob – wie üb-

licherweise unterstellt – eine Konvergenz und Homogenisierung im Rahmen eines »Europäischen Sozialmodells« überhaupt sinnvoll und wünschenswert ist. Nach dem Konzept des »politisch limitierten Pluralismus« wäre es dagegen Aufgabe supranationaler Prozesse, die Interessenunterschiede und Konflikte, wie sie sich aus der Vielfalt national unterschiedlicher Wohlfahrtssysteme ergeben, abzumildern, d. h. auf der Basis prinzipieller Anerkennung der nationalen Differenzen auf eine Beschränkung oder Eingrenzung hinzuwirken. Bei einer solchen – realistisch-pragmatischen – Definition des Europäischen Sozialmodells steht nicht ein bestimmtes »Niveau« der Wohlfahrtssysteme im Vordergrund, sondern das »Verfahren«, wie die beteiligten Länder zu gemeinsamen Ergebnissen kommen. Die »Offene Methode der Koordination« wäre dann gerade in ihrer geringeren Verbindlichkeit ein gutes Beispiel für den Versuch, Koordination in Kooperation umzuwandeln (Offe 2003: 467).

Die Vielfalt der Wohlfahrtssysteme wird häufig als Problem und Defizit im Sinne einer unvollständigen europäischen Integration aufgefasst. Die Akzeptanz dieser Vielfalt eröffnet dagegen – in politisch-praktischer und theoretischer Sicht – den Blick auf die daraus erwachsenen Chancen und Optionen: Erstens führt die Anerkennung von Unterschieden und Vielfalt zu einer Reduzierung der Intensität von Konflikten – unvereinbare »Grundsatzkonflikte« lassen sich als Interessenunterschiede betrachten, die eher punktuell verhandelbar sind und Kooperation ermöglichen, aber nicht »grundsätzlich« gelöst werden müssen. Zweitens, da Wohlfahrtspolitik in dieser Hinsicht als fortlaufender Prozess verstanden werden muss, können experimentelle Lösungswege gesucht und beschritten werden. Solchermaßen erarbeitete Reformen setzen nicht »das große Ganze« aufs Spiel, sondern beziehen sich auf Bereiche, Teile, einzelne Elemente. Die Entwicklung von Alternativen ist darüber hinaus Grundbedingung für Benchmarking- und Lernprozesse. Drittens, Alternativen und Vielfalt schließen Fehlentscheidungen und Fehlentwicklungen nicht aus. Die damit verbundenen Kosten und Konsequenzen bleiben aber in pluralistischen Systemen relativ begrenzt. Dies, weil sowohl die betroffenen (Sub-)Einheiten kleiner sind, als auch weil diese nicht ohne Vernetzung, ohne breiteren Zusammenhang existieren, der als Rückversicherung oder Kompensation genutzt werden kann (arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklungen wurden bspw. häufig durch rentenpolitische Maßnahmen kompensiert). Viertens, die Vernetzung vielfältiger Lösungen und Systeme führt dazu, dass pluralistische Systeme auch reagibler und flexibler auf externe Herausforderungen antworten können.

Die hier nur kurz skizzierte Pluralität und »Elastizität« der Europäischen Wohlfahrtssysteme wird in der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise massiv herausgefordert. Dabei zeigt sich bereits in Ansätzen, dass sowohl die Ausgangslagen, als auch die Möglichkeiten und Prioritäten, wie auf die Krise reagiert wird, sehr unterschiedlich sind. Die Krise und ihre Bewältigung werden insofern weitere Rückwirkungen auf die nationalen Wohlfahrtssysteme haben. Gleichzeitig lässt sich in der aktuellen Krise aber auch erahnen, welche fatalen Folgen eintreten können, wenn die nationalen Wohlfahrtssysteme aufgrund fiskalischer Probleme unter europäischen Druck geraten. Die Entwicklung in Griechenland bietet hier ein eindringliches Beispiel. Die hohe Staatsverschuldung hat in der Krise zu einer Situation geführt, die inzwischen für die Europäische Währungsunion als bedenklich angesehen wird – ein historisches Novum. Es ist also einerseits verständlich, wenn die EU auf eine strikte Haushaltskonsolidierung drängt. Wie im Regelfall, berührt die Konsolidierung in Griechenland aber maßgeblich das Wohlfahrtssystem. Die aktuellen Empfehlungen der OECD enthalten vier Forderungen, die hier auf eine drastische Veränderung zielen:

- massive Einschnitte bei der Rente<sup>10</sup>
- Reform des Arbeitsmarktes<sup>11</sup>
- mehr Effizienz im Gesundheitswesen um bei sinkenden Kosten die Leistungen und die Zufriedenheit der Bevölkerung zu steigern,
- mehr Effizienz im Bildungssystem.

(OECD 2009: OECD Economic Surveys – Greece. Paris, pp. 10–17)

In Griechenland gibt es jedoch seit Jahren heftige gesellschaftliche Konflikte, weil gerade die »Mittelschicht« die Regierung für schlechte Lebensbedingungen (Arbeitslosigkeit, Prekarität, unzureichende medizinische Versorgung) und mangelnde Zukunftsperspektiven verantwortlich macht (EWS: 285–310). Im Wohlfahrtssystem hätte die griechische Regierung das vermutlich wirksamste Instrument, um diese Konflikte zivil zu gestalten. Die ersten beiden OECD-Forderungen werden aber die Konflikte unmittelbar verschärfen. Die letzten beiden greifen zwar Forderungen der »Mittelschicht« auf, verknüpfen sie aber unmittelbar mit der Haushaltskonsolidierung. Auch

wenn von allen Seiten konstatiert wird, dass das Gesundheits- und Bildungssystem in Griechenland ein massives Effizienzproblem haben, kann der Spielraum, der ggf. durch rationalere und bessere Organisation der Dienstleistungen entsteht, nur *entweder* zur Senkung der Kosten oder zur Steigerung des Outputs verwendet werden. Im Prinzip werden durch die OECD-Empfehlungen also gerade die wohlfahrtsstaatlichen (Verhandlungs-) Arenen fiskalisch verplant, in denen sich eine Befriedung der Konflikte besonders »kostengünstig« erzielen ließe.

*Politisch limitierter Pluralismus* würde hingegen bedeuten, dass die EU Griechenland gerade in der Krise (auch materiell) unterstützt, um die innerstaatlichen Konflikte abzumildern. Stabile politische Verhältnisse würden das Vertrauen in den Staat erhöhen, sich positiv auf die griechische Wirtschaft auswirken, sicher den Druck auf die griechischen Staatsanleihen reduzieren und sollten insofern als »kostengünstige« Alternative betrachtet werden. Ein weiterer positiver Effekt wäre, dass sich die EU als Garant in Krisenfällen profilieren könnte und mittelfristig auch ökonomisch durch eine stärkere Integration Griechenlands profitieren würde. Möglicherweise ist die augenblicklich wahrscheinlichere Variante, nämlich den fiskalischen Druck auf Griechenland massiv zu erhöhen, langfristig der politisch und ökonomisch wesentlich teurere Weg.

## 6 Fazit

Handlungsrelevantes Wissen für die Politik lässt sich also nur schaffen, wenn die empirisch gegebene Vielfalt der Wohlfahrtssysteme in der EU zur Kenntnis genommen wird. Dabei stellt sich heraus, dass trotz weitreichender Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse in den Europäischen Wohlfahrtssystemen (1) traditionelle, nationale Erfahrungen und sozialpolitische Leitmotive weiterhin eine zentrale Rolle spielen und sich i. d. R. daraus (2) national spezifische Reaktions-, Anpassungs- und Veränderungsmuster ergeben. Darüber hinaus (3) hat das Wohlfahrtssystem eine enorme innenpolitische Bedeutung inne: Die nationalen Reaktionen auf äußere und interne Veränderungen, Krisen und Anpassungen werden – bei aller »europäischen Orientierung« – auf diesem – einem der wenigen innenpolitisch noch verbleibenden – Politikfeld (überwiegend) durch innenpolitische Determinanten bestimmt. Unserer Meinung nach ist die in der EU gegebene Vielfalt der Wohlfahrtssys-

10 Neuregelung der Frühverrentung, Mindestrente erst ab offiziellem Rentenalter, Kalkulation der Renten auf Basis der gesamten Erwerbsbiographie

11 Faktische Senkung der Mindestlöhne, Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen



teme in der EU allerdings (4) kein »obstacle«, das dringend überwunden werden muss, sondern verweist vielmehr auf ein spezifisches Muster europäischer Konfliktlösung – Anerkennung und Verhandlung – und bildet die Voraussetzung für Kooperation, gegenseitiges Lernen und politische Begrenzung. Aus beidem, empirisch gegebener Vielfalt und traditionell bewährten Umgangsmuster, ergeben sich gute Gründe anzunehmen, dass (5) auch die Reaktionen auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise – zumindest hinsichtlich der Sozial- und Wohlfahrtspolitik – national spezifische Antworten darstellen werden.

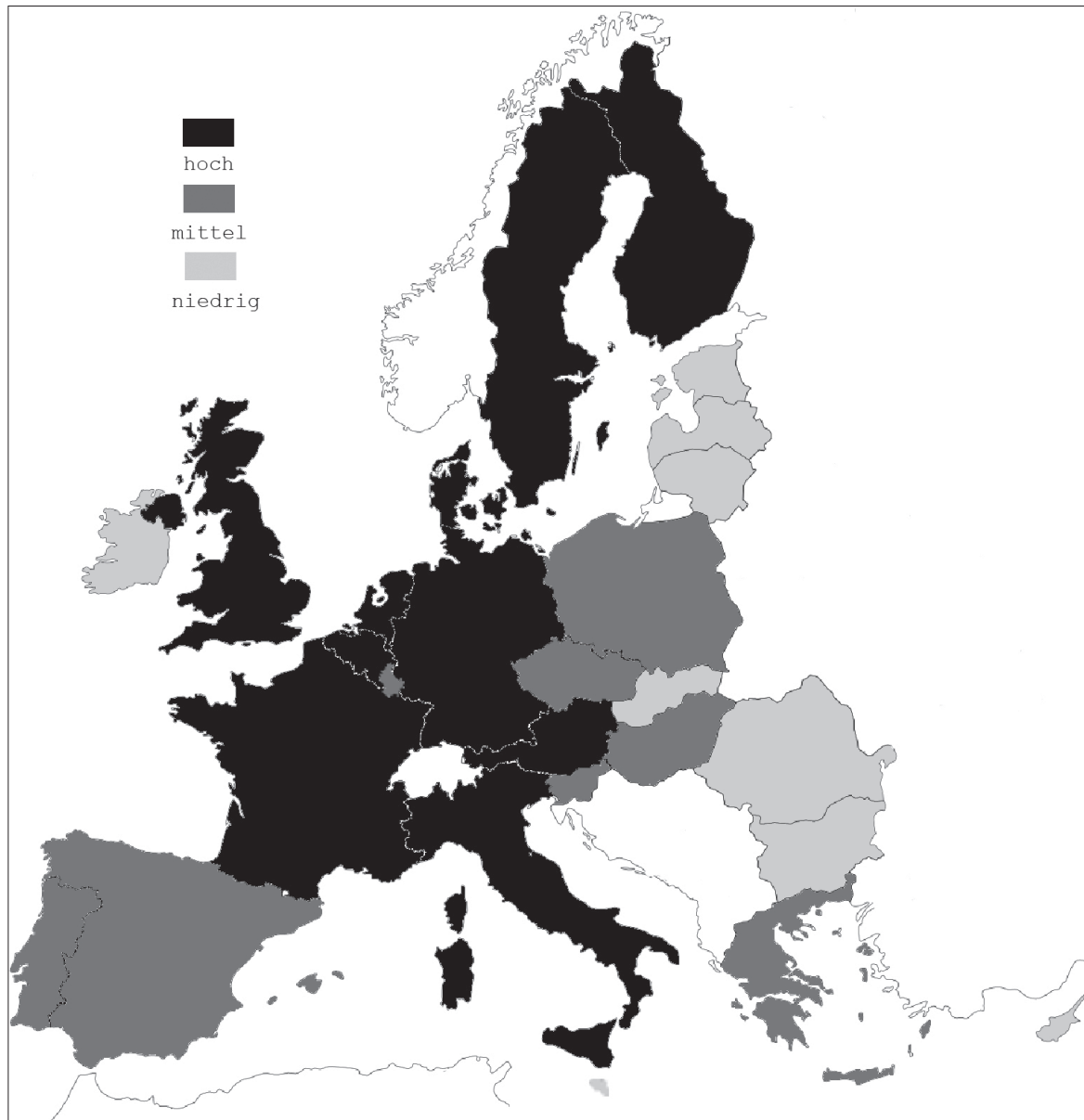
Für die Forschung, aber auch für die praktische Politik lässt sich somit schlussfolgern, dass vor allem drei Punkten Rechnung zu tragen ist: Dieses sind zum einen Veränderbarkeit/Anpassungsfähigkeit und Sicherungsniveaus, deren Bedeutung hier ersichtlich geworden ist. Darüber hinaus haben sich in den Länderbeiträgen auch die subnationalen Unterschiede als höchst relevant erwiesen. Diese drei Punkte werden über die Güte und Validität, aber auch den Nutzen neuer Gruppenbildungen in der Forschung über Wohlfahrtssysteme entscheiden.

## Literatur

- Aidukaite, Jolanta (2004): *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State*, Stockholm.
- Angermann, Annette/Stula, Sabrina/Sittermann, Birgit/Linz, Kathrin (2009): *Politiken für Familien in der Wirtschaftskrise – Reaktionen der EU-Mitgliedsstaaten*. Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa.
- Esping-Andersen, Gosta (1996): *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*. In: Esping-Andersen, Gosta (Hrsg.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three worlds of welfare capitalism*, Princeton.
- Ferge, Zsuzsa (2001): *Welfare and »Ill-Fare« Systems in Central-Eastern Europe*. In: Sykes, Robert/Palier, Bruno/Prior, Pauline M. (Hrsg.): *Globalization and European Welfare States Challenges and Changes*, Basingstoke, 127–153.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt (Main).
- Kollmorgen, Raj (2009): *Postsozialistische Wohlfahrtsregime in Europa – Teil der »Drei Welten« oder eigener Typus? Ein empirisch gestützter Rekonzeptualisierungsversuch*. In: Pfau-Effinger, Birgit/Sakac Magdalenic Sladana/Wolf, Christof (Hrsg.): *International vergleichende Sozialforschung. Ansätze und Messkonzepte unter den Bedingungen der Globalisierung*. Wiesbaden. 65–92.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1995): *European Social Policy Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.
- Marshall, Thomas H. (1950): *Citizenship and Social Class*, veröffentlicht in: Pierson, Christopher/Castles, Francis (2006): *The Welfare State. A Reader*, Cambridge, 32–41.
- Obinger, Herbert/Starke, Peter/Moser, Julia/Bogedan, Claudia/Obinger-Gindulis, Edith/Leibfried, Stephan (2010): *Transformations of the Welfare State: Small Countries, Big Lessons*. Oxford. (im Erscheinen)
- OECD (2009): *OECD Economic Surveys: Greece*, Paris
- Offe, Claus (2003): *The European Model of »Social« Capitalism: Can it survive European Integration?* In: *The Journal of Political Philosophy*, 11/4, 437–469.
- Papatheodorou, Christos (2008): *Verspätete Entwicklung der sozialen Sicherung: Das griechische Wohlfahrtssystem*, In: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) (2008): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.) (2009): *The Handbook of European Welfare Systems*, New York, NY.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2007): *Welfare State Transformations in Comparative Perspectives: Shifting Boundaries of »Public« and »Private« Social Policy*, Paper presented at the Political Studies Association's Annual Conference 2007, University of Bath.
- Standing, Guy (1996): *Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets*. In: Esping-Andersen, Gosta (Hrsg.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 225–256. London.
- Streeck, Wolfgang (2009): *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*. In: Miskimmon, Alister/Paterson, William E./Sloam, James (Hrsg.): *Germany's Gathering Crisis: The 2005 Federal Election and the Grand Coalition*, Basingstoke, 38–63.

## Anhang

**Abbildung 1:** Gruppierung nach Sozialleistungsquote

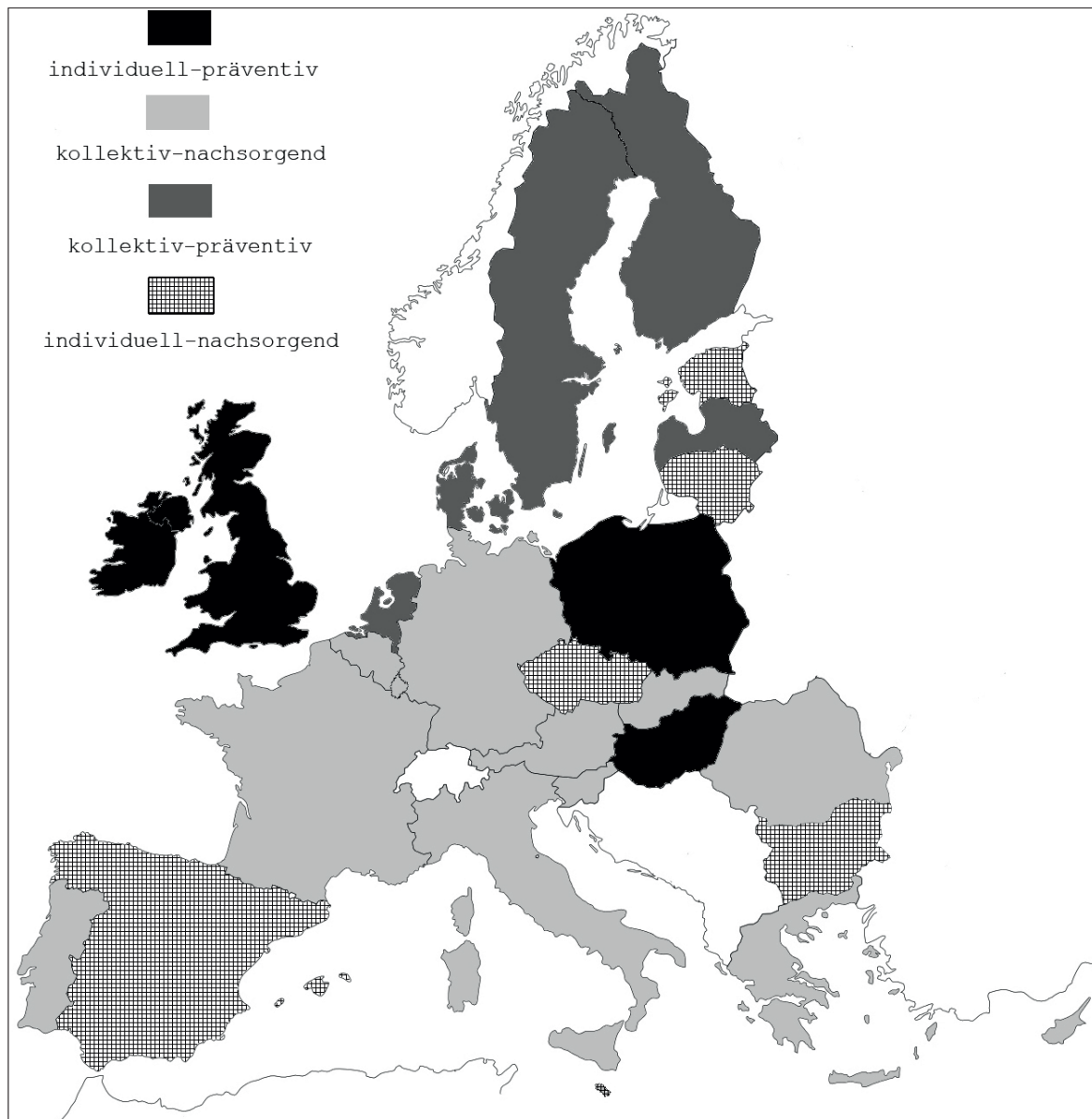


Quelle: Bazant/Schubert (2009): European Welfare Systems: diversity beyond existing categories. In: Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.), 520; Luxemburg und Malta sind aus Gründen besserer Erkennbarkeit nicht maßstabsgetreu dargestellt. Jede Gruppe umfasst sieben Prozentpunkte.

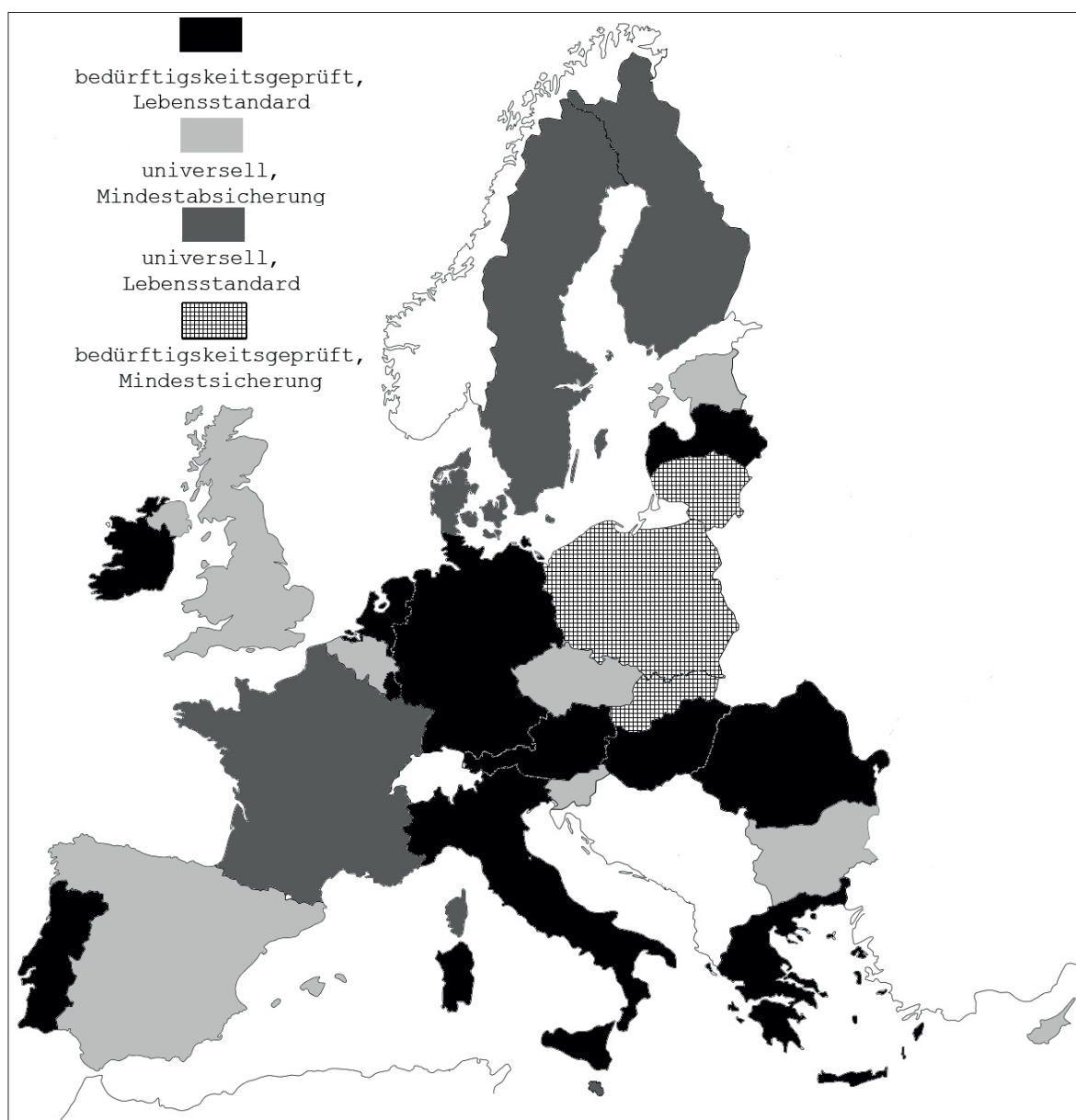


**Abbildung 2:** Gruppierung nach Finanzierung

Quelle: Bazant/Schubert (2009): European Welfare Systems: diversity beyond existing categories. In: Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.), 526; Luxemburg und Malta sind aus Gründen besserer Erkennbarkeit nicht maßstabsgetreu dargestellt.

**Abbildung 3:** Gruppierung nach Leitmotiv 1

Quelle: Bazant/Schubert (2009): European Welfare Systems: diversity beyond existing categories. In: Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.), 531; Luxemburg und Malta sind aus Gründen besserer Erkennbarkeit nicht maßstabsgetreu dargestellt.

**Abbildung 4:** Gruppierung nach Leitmotiv 2

Quelle: Bazant/Schubert (2009): European Welfare Systems: diversity beyond existing categories. In: Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.), 532; Luxemburg und Malta sind aus Gründen besserer Erkennbarkeit nicht maßstabsgetreu dargestellt.





#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
Dr. Gero Maaß  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN 978-3-86872-279-6

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.