

Neue Unsicherheiten, neue soziale Risiken und die Herausforderungen moderner Wohlfahrtsstaaten. Eine Problemskizze über Gefahren und Risiken im Bereich des Sozialen zu Beginn des 21. Jahrhunderts

FRIEDBERT W. RÜB

Einleitung

Befindet sich der Wohlfahrtsstaat in einer Krise? Und wenn ja, die wievielte ist es und worin liegen ihre Ursachen? Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Wohlfahrtsstaat seit Beginn seines Bestehens eine soziale Erscheinungsform ist, die nie das zu erfüllen scheint, was sie verspricht. Immer bricht in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und vor allem bei Beobachtern der gesellschaftlichen Wirklichkeit etwas durch, was nicht durchbrechen dürfte: soziale Unsicherheit. Immer lugt sie durch die Falten des Wohlfahrtsstaates, wie sehr er auch seine Kleidung strafft. Soziale Sicherheit und Wohlfahrtsstaat sind wie ein unendliches Versteckspiel: Immer wenn er auf (neue) soziale Unsicherheiten reagiert und institutionelle Regelungen trifft, kommt die Unsicherheit und sagt: ich bin schon wieder da – und das Spiel beginnt von Neuem.

Die Rückkehr der Unsicherheit oder das Entstehen von *new social risks* ist ein populärer Topos in der sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Diskussion. Es reicht hier aus, die wichtigsten Buch- und Zeitschriftentitel zu nennen, um ein Gespür für die zur Diskussion stehenden Sachverhalte zu bekommen: »The New Social Risks and the Po-

litics of the Post-industrial Welfare State«¹, »New Risks, New Welfare«² – Titel, die einen grundlegenden Wandel von den traditionellen sozialen zu neuen und nicht genügend abgesicherten Risiken und damit verbundenen Unsicherheiten anzeigen. Daneben existieren Titel, die mit tradierten Kategorien arbeiten, wie »Deutschland – Eine gespaltene Gesellschaft«³, die die grundlegenden Spaltungen der bundesdeutschen Gesellschaft aufzeigen.⁴ Dann gibt es wieder Titel, die neue Begrifflichkeiten in die Diskussion einführen und damit Aufmerksamkeit auf sich lenken: Das »Prekariat«⁵, »Exklusion«⁶ und schließlich Publikationen, die die »Entbehrlichen« und »Überflüssigen« im Titel tragen.⁷

Alle Titel konzentrieren sich – trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte – im Kern auf ein zentrales Anliegen: Sie diagnostizieren die Rückkehr oder gar Zunahme der sozialen Unsicherheit zu Beginn des neuen Jahrhunderts und, damit eng verbunden, einen grundlegenden Wandel der sozialpolitischen Problemlagen, denen die bisherigen Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung nicht gewachsen sind. Die Rückkehr der Unsicherheit ist jedoch, ebenso wie die in den Sozialwissenschaften geführte Diskussion, ein mehrdeutiger Topos, so dass ich hier klärende und systematisierende Anmerkungen machen möchte. Meine Ausgangsvermutung ist, dass der moderne Wohlfahrtsstaat nicht als statischer Zustand, als stabile Struktur, sondern vor allem als *Prozess* zu verstehen ist und gerade seine *permanente Dynamik* zu seinem Wesen gehört. Die Veränderung seiner institutionellen Arrangements ist nicht – wie meist diagnostiziert – Ausdruck seiner Krise, sondern Ausdruck seiner *Normalität*.

Damit unmittelbar verbunden ist die Prozesshaftigkeit der sozialen Unsicherheit: Ihre Konturen wandeln sich nicht nur im Lauf der Zeit, sondern werden auch in unterschiedlichen historischen Situationen unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert. Als subjektive Kategorie ist soziale Unsicherheit den sich ändernden Deutungsmustern und kognitiven Wahrnehmungen der Geschichte unterworfen und kann immer wieder neu thematisiert und politisiert werden. Der Wohlfahrtsstaat ist eine *streunende Bewegung*, die in immer neuen Suchbewegungen und hochkontingenten Entscheidungsprozessen nach möglichen und durchsetzbaren Optionen sucht, mit denen demokratische Politik auf *externe* soziale

-
- 1 Bonoli: New Social Risks; auch Armingeon/Bonoli: The Politics of Post-industrial Welfare States.
 - 2 Taylor-Gooby: New Risks, New Welfare.
 - 3 Lessenich/Nullmeier: Deutschland.
 - 4 Wie Arm-Reich, Beschäftigt-Arbeitslos, Jung-Alt, etc.
 - 5 Dörre: Die erschöpfte Region; ders.: Prekariat.
 - 6 Kronauer: Exklusion; Bude: Die Ausgeschlossenen; Klimke: Exklusion in der Marktgesellschaft.
 - 7 Bude/Willisch: Das Problem der Exklusion; dies.: Exklusion.

und gesellschaftliche Problemlagen und zudem auf *interne*, durch die Logik der Politik induzierte Eigendynamiken reagiert.

Ich versuche in einem ersten Schritt, die in der sozialpolitischen Diskussion identifizierten Risikokonturen zu rekonstruieren, konzentriere mich hierbei auf drei idealtypische Sozialfiguren und versuche zugleich zu verdeutlichen, dass soziale Unsicherheit eine unvermeidliche und deshalb permanente Begleiterscheinung des Wohlfahrtsstaates ist und kein Krisensymptom (1). Ich werde dann ein für demokratische politische Entscheidungen charakteristisches *Challenge-Response-Modell* skizzieren, um die Reaktionsmöglichkeiten der Politik auf externe Herausforderungen systematisch auszuloten (2). Dem schließt sich eine Beobachtung dazu an, wie moderne Wohlfahrtsstaaten durch die Privatisierung von sozialen Leistungen oder auch durch die Ausbildung von Wohlfahrtsmärkten eine Verlagerung der Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf das Individuum in Gang setzen, die in der Tat neue Formen der sozialen Unsicherheit hervorbringt (3). Meine These ist, dass sich durch die Verschärfung alter und die Entstehung neuer sozialer Risiken eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuum, Markt und Staat ausbildet, durch die die Unsicherheiten und Kontingenzen moderner Gesellschaften auf Kosten der Individuen gesteigert werden.

1. Die ›neue‹ soziale Unsicherheit als Challenge: Strukturelle Konstante oder strukturelle Kontingenz der Moderne?

Der Begriff der Sicherheit als Gegenbegriff zur Unsicherheit ist in der soziologischen und sozialpolitischen Diskussion prominent, gleichwohl erstaunlich unspezifiziert geblieben. Franz-Xaver Kaufmann beobachtet zu Recht, dass

»Sicherheit ein abstrakter Programmbegriff [ist], der in vielfältigen Kontexten auftaucht und selten genau spezifiziert wird. [...] Der Begriff [antwortet] auf charakteristische Problemlagen der Moderne in utopischer Weise und gerade darin liegt seine Attraktivität.«⁸

Ohne diesen Begriff zu spezifizieren laufen alle Diskussionen um die Begriffe soziale Sicherheit und gesellschaftliche Unsicherheit ins Leere. Beim Versuch einer Spezifikation stößt man schnell auf ein Paradox, das ich als *Sicherheitsparadox* bezeichnen will und von unterschiedlichen

8 Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaates, S. 74

Autoren beobachtet worden ist. Der erste, der es beobachtet hat, war Alexis de Tocqueville in seinen Analysen über die Demokratie in Amerika. Je mehr gesellschaftliche Gleichheit und soziale Sicherheit herrsche – so seine Diagnose –, desto mehr steige das Gefühl der Ungleichheit, weil selbst die geringsten Unterschiede kränken und so zur Steigerung der Forderung nach noch mehr Gleichheit führen: »Indem man sie [die Gleichheit] befriedigt, steigert man sie.«⁹ An anderer Stelle schreibt er:

»Sind alle Vorrechte der Geburt und des Besitzes aufgehoben, sämtliche Berufe jedermann zugänglich [...], so ist es, als öffne sich dem Ehrgeiz des Menschen eine unabsehbare und bequeme Laufbahn. Und sie bilden sich gerne ein, dass sie zu Großem berufen seien. Aber dies ist eine irrige Ansicht, die durch die Erfahrung täglich berichtigt wird [...]. Ist die Ungleichheit das allgemeine Gesetz einer Gesellschaft, so fallen die stärksten Unterschiede nicht auf; ist alles ziemlich eingeebnet, so wirken die geringsten Unterschiede kränkend.«¹⁰

Heute formuliert man dieses Paradox um, indem man statt der Gleichheit die Sicherheit in den Mittelpunkt rückt. Der französische Soziologe Robert Castel kommt in seinen Analysen über den Wandel des Sozialen in modernen Gesellschaften zu dem Schluss, dass

»das Gefühl der Unsicherheit nicht exakt den tatsächlichen Gefahren (entspricht), denen eine Bevölkerung ausgesetzt ist. Es handelt sich vielmehr um die Kluft zwischen einer gesellschaftlich konstruierten Sicherheitserwartung und dem tatsächlichen Vermögen einer Gesellschaft, die Sicherungsleistungen in die Praxis umzusetzen. Kurzum: Die Unsicherheit ist zu weiten Teilen die Kehrseite der Medaille einer Gesellschaft, die ganz auf Sicherheit setzt.«¹¹

Auch F.-X. Kaufmann betont, dass »nämlich Menschen umso mehr nach Sicherheit zu streben scheinen, je gesicherter die Bedingungen ihrer Existenz sind.«¹² Seinen Grund hat dies in zwei wesentlichen Sachverhalten: Zum Einen »[stemmt] sich das Leitbild Sicherheit gegen die Kontingenz der Zeit und die Ungewissheit der Zukunft«,¹³ die für moderne und säkularisierte Gesellschaften konstitutiv sind. Zum Anderen nimmt die Unsicherheit trotz wachsender Sicherheitsleistungen zu, weil »Sicherheit als Wertidee mehr verspricht, als politische Praxis gewährleisten kann.«¹⁴

9 Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, S. 791.

10 Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, zit. nach de Botton 2004, S. 64.

11 Castel: Die Stärkung des Sozialen, S. 10.

12 Kaufmann: Varianten des Wohlfahrtsstaates, S: 93.

13 Ebd. S. 92.

14 Ebd., S. 103.

Francois Ewald, ein Schüler Michel Foucaults, hat in seinem glänzenden Buch über den Vorsorgestaat geschrieben:

»Anstatt die Ruhe des Wohlstandes zu ermöglichen, ist das moderne Wachstum des Reichtums vielmehr durch ein größeres Sicherheitsbedürfnis gekennzeichnet. Mehr noch, die Produktion von Sicherheit fordert in einer Art Spiralbewegung [...] unablässig ihre eigene Verstärkung, Ausweitung und Verfeinerung. Das Bedürfnis nach Sicherheit scheint aus seiner Befriedigung zu wachsen.«¹⁵

Und schließlich formuliert Niklas Luhmann aus systemtheoretischer Perspektive eine Erkenntnis, die nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist:

»Das fundierte Paradox erscheint jetzt in neuer Gestalt: Die zur Lösung anstehenden Probleme sind unlösbare Probleme, weil sie die funktional-strukturelle Differenzierung des Gesellschaftssystems in das politische System hineinspiegeln, zugleich aber darauf beruhen, dass das politische System nur ein Teilsystem eben dieser funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems ist. Mit der Redefinition von unlösbaren Problemen in politisch lösbare Probleme sichert der Wohlfahrtsstaat seine eigene Autopoiesis. Der Alltag ist von Hektik und nervöser Aggressivität bestimmt. Der Motor der operativen Aktivität ist jedoch nicht die gute Absicht der Politiker und auch nicht die Demokratie [also: das Paradox der Selbstbeherrschung des Volkes]. Der Auslöser liegt vielmehr in der [für Demokratie unentbehrlichen] internen Differenzierung des politischen Systems.«¹⁶

Die politischen Parteien, die sich an der Peripherie des politischen Systems ausbilden, saugen immer neue »Probleme« an und präsentieren sie als zu bearbeitende Sachverhalte, die das Entscheidungszentrum des politischen Systems notorisch überfordern. Beliebt sind hier v.a. soziale Fragen, die sich leicht thematisieren lassen und Unterstützung beim Publikum finden. Die Steigerung verläuft nicht nur auf der Ebene der Erhöhung von Mindeststandards, sondern auch in Richtung der Entdeckung immer neuer Problemlagen: »sichere Bootsstege für Sonntagssegler, Heißlufthändetrockner in öffentlichen Toiletten usw.«¹⁷ Es gibt immer eine Gruppe, deren Status noch zu verbessern wäre, immer einen Sachverhalt, der noch nicht zum Gegenstand der Politik gemacht wurde. Dies setzt eine Dynamik in Gang, die den politischen Betrieb zwar permanent in Gang hält, ihn aber zugleich überfordert. Interne Stoppregeln sind kaum zu identifizieren und einzig der Mangel an finanziellen Ressourcen

15 Ewald: Der Vorsorgestaat, S. 15.

16 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 215-216.

17 Luhmann: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, S. 27.

cen kann diesem Treiben Einhalt gebieten. Insofern gleicht der Wohlfahrtsstaat »dem Versuch, die Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen«, wie Luhmann etwas gehässig formuliert.¹⁸

Alle diese Beobachtungen – und es sind Beobachtungen von durchaus prominenten Theoretikern – verdeutlichen ein grundlegendes Phänomen der Moderne: Trotz des Ausbaus der modernen Wohlfahrtsstaaten, dessen Höhepunkt in die 80er Jahre datiert werden kann, wird eine Zunahme der sozialen Unsicherheit diagnostiziert; wobei diese Unsicherheiten als »neue« Unsicherheiten beschrieben werden und deshalb von den »alten« analytisch differenzierbar erscheinen. Ist aber nun die Zunahme der Unsicherheit ein *epochales* Problem, das mit der Moderne gesetzt, damit unhintergebar und deren unvermeidliches evolutionäres Begleitphänomen? Oder unterliegt das Unsicherheitsgefühl einer *zyklischen* Wiederkehr?¹⁹ Oder – das wäre mein Vorschlag zur Interpretation – ist Unsicherheit ein kontingenter Sachverhalt, der je nach Kontext, je nach historischer Situation und je nach Lesart der Gesellschaft variiert? Dann wäre er als politisches und deshalb politisierbares Phänomen zu betrachten, dessen Konjunkturen von den politischen Prozessen einer Gesellschaft mehr oder weniger stark abhängen. Denn eine Gesellschaft weiß nur das über sich selbst, was sie in einer gegebenen und identifizierbaren Situation *politisch* zu thematisieren in der Lage ist.

Ich möchte nun in kurzen Umrissen versuchen, das neue an der sozialen Unsicherheit – vorwiegend, aber nicht ausschließlich am Beispiel der bundesrepublikanischen Entwicklung – zu analysieren und phänomenologisch zu erfassen.

1.1 Die »neue« Unsicherheit: Konturen und Typen

Um der neuen Unsicherheit analytisch näher zu kommen, werde ich diese in *drei Sozialfiguren* konzentrieren, um die vielen Erscheinungsformen in (Ideal)Typen zu bündeln: Die Überflüssigen, die Abweichler und die Unsichtbaren.²⁰ Sie unterscheiden sich grundlegend vom Typus des *Verlierers*, der u.a. dadurch gekennzeichnet ist, dass er über seine Verluste in einem robusten System der Interessenrepräsentation mit den Gewinnern verhandeln kann. Hier besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass die Verlierer für ihre Verluste (wenigstens zum Teil) kompensiert werden können. So wurden in den 90er Jahren befristete Beschäftigungsgarantien für Stammebelegschaften gegen Zugeständnisse bei der Flexibilisierung

18 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 215.

19 Dyck/Lessenich: Unsichere Zeiten, S. 16.

20 Lose nach Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 12-15.

von Löhnen, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen ausgehandelt.²¹ Für die im Folgenden skizzierten Sozialfiguren gilt dies nicht mehr: Sie sind, im Gegensatz zu den Verlierern, nicht mehr im politischen und Interessensspiel, vielmehr haben sie die Möglichkeit des Verhandeln über gut organisierte Interessenvertretung verloren und sind mehr oder weniger auf sich selbst angewiesen, was die Verletzlichkeit dieser Sozialfiguren gegenüber ökonomischen und sozialen Veränderungen steigert und damit ihre Unsicherheit erhöht.

(i) Die *Überflüssigen* oder in andere Terminologie die *Exkludierten*, was nur eine andere Bezeichnung für den gleichen oder ähnlichen Sachverhalt ist, sind all die Personengruppen, die für das Funktionieren der gesellschaftlichen Teilsysteme, hier v.a. des ökonomischen Systems, keine Rolle mehr spielen. Als überflüssig gelten die, die zum Zweck der wirtschaftlichen Produktion, der Reproduktion des sozialen Zusammenhangs und der Legitimation des politischen Spiels nicht mehr gebraucht werden. Besser: Man meint, diese nicht mehr zu brauchen, denn hierbei handelt es sich um *aktive Ignoranz* gegenüber diesen Gruppen. Es sind nicht Verlierer des ökonomischen oder sozialen Spiels, es sind auch nicht klassische Randgruppen, wie etwa die Obdachlosen. Es sind vor allem Ältere, Frühverrentete, Invalide, Dequalifizierte, Langzeitarbeitslose, Personengruppen ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung, ohne Erwerbskarrieren und oft auch ohne Chancen zur Familiengründung. Der Ausschluss aus einem gesellschaftlichen Teilsystem, z.B. dem ökonomischen, führt in der Folge zum Ausschluss aus anderen Teilsystemen (Bildung, Familie, Politik, Recht etc.).

Die Exkludierten sind nicht *aus* der Gesellschaft ausgeschlossen, sondern *in* der Gesellschaft und deuten eine neue Risikogruppe bzw. eine neue Risikokonstellation an. Die Grundidee des klassischen Wohlfahrtsstaates bestand darin, dass die zeitlich befristete oder – wie bei Alter oder Invalidität – unbefristete Exklusion aus einem Teilsystem der Gesellschaft, konkret der Ökonomie, durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen kompensiert und dadurch der Ausschluss aus weiteren Teilsystemen verhindert wird. Die Teilnahme und -habe am sozialen und gesellschaftlichen Leben sollte weiter möglich sein. Durch vor allem materielle Kompensationen von sozialen Risiken, aber auch durch die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, wie in der Krankenversicherung, sollte die Inklusion in die anderen Teilsysteme der Gesellschaft möglich bleiben. Diese Vorstellung hatte auch eine partizipatorische Komponente: Nur durch sozialstaatliche Sicherungen wird die Möglichkeit eröffnet,

21 Rehder: Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland.

dass die StaatsbürgerInnen an den demokratisch-politischen Prozessen und damit an der gesellschaftlichen Selbstregierung weiterhin teilhaben können.²²

Exklusion kann im Prinzip auf zwei Arten erfolgen. Zum einen (a) durch nicht Ins-Spiel-Kommen-Lassen einer sozialen Gruppe aufgrund *prinzipiell-formaler Kriterien* wie Legalitätsstatus, Sozialkompetenzen, Bildungsabschlüsse, Kulturaffinitäten etc. Sofern bestimmte Gruppen in einem oder mehreren dieser Merkmale von der Erwartung abweichen, können sie nicht vollwertige Mitglieder einer Gesellschaft werden und bleiben von wichtigen Funktionssystemen ausgeschlossen. In modernen Wohlfahrtsgesellschaften ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sicherlich das wichtigste Exklusionskriterium. Exklusion kann jedoch (b) auch durch Aus-dem-Spiel-Fallen aufgrund *kontingenter Umstände* geschehen. Sie ergeben sich auf der individuellen Ebene u.a. durch biographische Fehlkalkulationen, bildungspolitische Schrittfehler oder persönlich bedingte Rückschläge bzw. persönliche Dramen, wie überraschende Scheidungen, länger andauernden Krankheiten u.ä. Auf der sozial-strukturellen Ebene entstehen derartige Umstände durch wechselnde Konjunkturen, technologische Innovationen und Häufung von Unternehmensfusionen und -zerschlagungen, weil dadurch berufliche Karrieren zu einer »Angelegenheit des Glücks, des Zufalls, des Zusammentreffens günstiger Umstände«²³ werden. Während erstere Gruppen mit den Problemen der Exklusion durch spezifische institutionelle und rechtliche Regeln erwartbar konfrontiert werden, sind letztere sowohl objektiven, also gesellschaftsstrukturellen, wie auch subjektiv-privaten Kontingenzen ausgesetzt.

Heute entsteht unter veränderten sozialen und ökonomischen Bedingungen eine Art *Kettenreaktion*: Der Ausschluss aus einem System, z.B. dem Arbeitsmarkt, führt zum Ausschluss aus dem Bildungssystem (v.a. der Kinder), dem Familiensystem (verschlechterte Chancen, einen Partner/in zu finden), aus dem Rechtssystem (kein Geld, um seine Rechtsansprüche durchzusetzen) und häufig zur politischen Apathie. In einer Kultur der Kontingenz ist das Problem, ob man ›drin‹ bleibt oder exkludiert wird, von vielen Einzelentscheidungen abhängig und es entsteht ein sozialer Raum, den man als Zone der Unsicherheit bezeichnen kann.

Obwohl Inklusion/Exklusion eine binäre Schematisierung ist und im Prinzip keine Zwischenstufen zulässt, macht die Konstruktion einer Art Grauzone durchaus Sinn. Eine empirisch tragfähige Abgrenzung der Überflüssigen und Exkludierten ist schwierig, aber es lassen sich für die

22 Blanke: Paradoxien und Zukunft; ders.: Sozialer Rechtsstaat.

23 Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 17.

Bundesrepublik zumindest verschiedene *Zonen* markieren. In der Zone der Sicherheit leben rd. 40% der Bevölkerung, in der der integrierten Knappheit rd. 20%, in der der strukturellen Instabilität oder Prekarität immerhin rd. 20% und in der Zone des verfestigten Ausschlusses befinden sich – mit steigender Tendenz – rd. 20% der Bevölkerung.²⁴

(ii) Die *Abweichler* sind all die Gruppen, die den sozialen oder institutionalisierten Normalitätsstandards nicht (mehr) entsprechen. Der moderne WFS, insbesondere der bundesrepublikanische Sozialversicherungsstaat, verknüpft seine institutionelle Chancen- und soziale Sicherungsstruktur mit bestimmten Standards, also einem ausgreifenden Netz von Voraussetzungen, Verhaltenserwartungen und Verpflichtungen. Zentral ist für den vorliegenden Kontext das sog. »Normalarbeitsverhältnis«, das auf dauerhafter, (sozial)rechtlich abgesicherter, mit Aufstiegsmöglichkeiten und Weiterqualifikation verbundener Vollerwerbstätigkeit beruht.²⁵ Bei Abweichungen von diesen Bedingungen greifen die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sozusagen ins Leere, v.a. wenn es um die Absicherung des Ausfalls des Erwerbseinkommens bei Eintritt der klassischen sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität und chronischer Krankheit kommt. Wer also von den Normalitätsannahmen abweicht, der wird von der momentan bestehenden Systemlogik der Institutionen der sozialen Sicherung »bestraft« und muss mit reduzierten Lebenschancen rechnen. Ohne dass politisch entschieden werden müsste, arbeiten die Institutionen der sozialen Sicherung innerhalb ihres konditional programmierten Rechtsbestandes soziale Sachverhalte quasi-automatisch ab und produzieren Lebenslagen im Wohlfahrtsstaat, die seinen sozialen Intentionen nicht mehr entsprechen. Moderne Wohlfahrtsstaaten produzieren auf mehreren Ebenen soziale Ungleichheit: Sie sind häufig berufständisch gegliedert, wie etwa der bundesdeutsche Sozialstaat, privilegieren durch Sondersysteme bestimmte Statusgruppen gegenüber anderen (wie etwa Beamte, in der Landwirtschaft Tätige, freie Berufe, u.ä.) und benachteiligen Individuen oder ganze soziale Gruppen, die den Normalitätserwartungen des institutionellen Gefüges nicht mehr entsprechen.

Um letzteres an einem Beispiel zu verdeutlichen: In der gesetzlichen Rentenversicherung besteht die normative Zielvorgabe, dass die Rente Lohnersatzfunktion hat und heute damit bei rund 67% des zuletzt erzielten Nettoeinkommens liegen soll. Diese Größe beruht auf der *Fiktion des Standardrentners*, der 45 Jahre lang ein Durchschnittseinkommen

24 Bude: Die Ausgeschlossenen, S. 39-40; Dörre: Die erschöpfte Region.

25 Immer noch grundlegend Mückenberger: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses.

aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten erzielt. Um ein Einkommensniveau auf Sozialhilfeniveau zu erreichen, muss man heute rd. 28 Jahre mit einem Durchschnittseinkommen gearbeitet haben. Wer bsp. nur 75% dieses Durchschnitts verdient, braucht bereits 35 Jahre, um Sozialhilfeniveau im Alter zu erreichen; bei Teilzeitbeschäftigung oder sehr niedrigen Löhnen erweitert sich dieser Zeitraum erheblich.

Betrachtet man die sog. *atypischen Beschäftigungsverhältnisse*²⁶ in der Bundesrepublik, so ist eine Tendenz der Abnahme des Normalarbeitsverhältnisses auf Kosten atypischer Beschäftigung zu erkennen. Waren 1997 noch 82,5% aller abhängig Beschäftigten in einem sog. Normalarbeitsverhältnis beschäftigt, so sank diese Quote im Jahr 2007 auf nur noch 74,4%; dies kommt einer Abnahme von rd. 1,5 Mio. Personen gleich. Im gleichen Zeitraum stiegen die atypischen Beschäftigungen von 17,5% auf 25,5%, was einer Zunahme von 1,1 Mio. auf nun 7,7 Mio. Beschäftigten entspricht. Der Anstieg der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik verdankt sich vor allem dem Anstieg der atypischen Beschäftigungsverhältnisse, während das Normalarbeitsverhältnis zwar immer noch die dominierende Form der Erwerbsarbeit ist, aber nur noch 22,5 Mio. Menschen erfasst; bereits rd. ¼ aller Beschäftigten sind nicht in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.²⁷

(iii) Die dritte Sozialfigur sind die *Unsichtbaren*, die am schwierigsten zu beschreiben sind. In einer ersten Annäherung kann man sie als die Gruppe bezeichnen, denen es nicht (mehr) möglich ist, ihre Bedürfnisse und Interessen zu artikulieren, in den politischen Prozess einzubringen und sie dort mit Aussicht auf Erfolg zu vertreten. Nicht sichtbar sind also all diejenigen, die als Bedürfnisträger, Positionsinhaber oder Interessenträger im Raum der politischen Repräsentation nicht gesehen, nicht gehört und nicht ernst genommen werden müssen. Ihr Droh- oder Wählerpotential reicht nicht aus, um sich bei den politischen Eliten Gehör zu verschaffen. Es sind die Gruppen, die aus Gleichgültigkeit oder Resignation der Politik den Rücken gekehrt haben und deren »einzige Kollektivität, ohne ›hörbare Stimme und sichtbare Gegenwart«, darin besteht,

26 Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes sind atypische Beschäftigungen (a) Teilzeitbeschäftigungen mit 20 oder weniger Stunden Arbeit die Woche, (b) geringfügige Beschäftigung, dann (c) befristete Beschäftigung und schließlich (d) alle Formen der Zeitarbeit, auch Leiharbeit oder Arbeitnehmerüberlassungen genannt.

27 Statistisches Bundesamt: Atypische Beschäftigungen.

kollektiv den »Glauben an ihre Existenz« im politischen Raum verloren zu haben.«²⁸

Diese drei Sozialfiguren lassen sich nicht mehr an den tradierten sozialen Klassen oder Schichten festmachen; vielmehr kann man beobachten, dass sie eher quer dazu liegen und mehr oder weniger viele andere Kategorien durchkreuzen: Deutsche und Ausländer, Männer und Frauen, Gut- und Schlechterverdienende, Gebildete und Ungebildete, Junge und Alte etc. Aber sie signalisieren eine neue Verletzlichkeit, eine neue Unsicherheit, die durch die Änderung von sozialen Lagen entsteht und zum Potential für Politisierungen werden können. Ob, wann, durch wen und wie das geschieht, ist dann eine empirisch zu untersuchende Frage.

1.2 New social risks and neue Unsicherheiten

Die Diskussion um »neue soziale Risiken« (NSR) steckt erst in den Anfängen und kann als Reaktion der Wissenschaft, zum Teil angestoßen durch die EU, auf die veränderten Arbeits- und Lebensbedingungen in der post-industriellen Gesellschaft betrachtet werden. Als *new social risks* werden die Risiken definiert, »that people now face in the course of their lives as a result of the economic and social changes associated with the transition to a post-industrial society«.²⁹ Sie sind das Resultat des Wandels von der Industrie- zur nachindustriellen Gesellschaft, die unmittelbar auch mit den Globalisierungsprozessen zusammenhängt, die v.a. seit den 80er und 90er Jahren an Intensität und Geschwindigkeit zunehmen. Vier zentrale »neue« soziale Risiken werden in der Literatur identifiziert:³⁰

(i) Da Frauen verstärkt in die Arbeitsmärkte drängen, wird die Balance von Erwerbsarbeit und Kindererziehung zum Problem. Die Selbstverständlichkeit der Kindererziehung in der Familie, wie sie für die industrielle Gesellschaft eher typisch war, hat auch aufgrund besserer Bildungschancen und Frauenemanzipation in post-industriellen Gesellschaften abgenommen. Zudem ist bei stagnierender oder sinkender Einkommensentwicklung die Mitarbeit von Frauen unvermeidbar, um einen gewissen Lebensstandard zu halten und nicht in prekäre Situationen oder Armut

28 Lessenich/Nullmeier: Deutschland, S. 14; das innere Zitat: Bourdieu: Sozialer Raum und »Klassen«, S 41.

29 Taylor-Gooby: New Risks, New Welfare, S. 2; ähnlich auch Bonoli: New Social Risks, S. 5.

30 Esping-Andersen: The Social Foundations of Postindustrial Economics; Taylor-Gooby: New Risks, New Welfare; Bonoli: New Social Risks; Huber/Stephens: Combating New Social Risks.

abzurutschen. Gerade Frauen mit geringer Berufsqualifikation haben erhebliche Probleme, Erwerbsarbeit und Kindererziehung wegen häufig fehlender staatlicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu kombinieren. Traditionelle Modelle der geschlechtlichen Arbeitsteilung verstärken dieses Problem.

(ii) Demographische Veränderungen bringen es mit sich, dass die Anzahl der älteren und v.a. pflegebedürftigen Personen zunimmt. Mit der Veränderung der Familienstrukturen wird häusliche Pflege immer mehr zur Ausnahme, während der Bedarf nach staatlicher (oder privater) Absicherung dieser Risiken zunimmt. Familiäre Kindererziehung und/oder Pflege erhöht das Armutsrisiko für bestimmte Einkommensgruppen massiv.³¹

(iii) Technologische Veränderungen und die verstärkte Standortkonkurrenz, bei der Billiglohnländer Teile der bisher in den industriellen Ländern vorgenommenen Massenfertigung übernehmen, führen zu veränderten Anspruchsprofilen auf dem Arbeitsmarkt. Die Anzahl der Arbeitsplätze für unqualifizierte ArbeiterInnen nimmt ab, während umgekehrt die Anforderungen an stabile berufliche Karrieren steigen. Schlecht ausgebildete soziale Gruppen haben verminderte Chancen, ihren Lebensunterhalt über den Arbeitsmarkt zu erzielen, ihr Risiko zu den Ausgeschlossenen zu gehören ist erheblich höher als bei besser Qualifizierten.

(iv) Schließlich führen politisch induzierte Veränderungen der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu neuen sozialen Risiken. Während Privatisierung von sozialen Leistungen nicht schon an sich ein Risiko darstellt, kann es zu einem dann werden, wenn die nach privaten Sozialleistungen Nachfragenden die falschen Produkte kaufen oder wenn die staatlichen Regulierungen dieser neu entstandenen Wohlfahrtsmärkte nicht ausreichend sind (z.B. bei Lebens- und Altersversicherungen, aber auch bei bestimmten, privat angebotenen Gesundheits- oder Pflegeleistungen).

Diese Risiken kumulieren bei bestimmten sozialen Gruppen. Besonders anfällig sind alleinerziehende und nur gering qualifizierte Frauen, Ein-Verdiener-Familien mit nur geringen Einkommen und unqualifizierte Jugendliche, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht schaffen. Zudem sind diese Gruppen in den tradierten Systemen der Interessenrepräsentation in den post-industriellen Wohlfahrtsstaaten nicht ausreichend vertreten, was ihre Situation zusätzlich erschwert. Mit den oben erwähnten

31 Taylor-Gooby: *New Risks, New Welfare*, S. 3.

Sozialfiguren der Überflüssigen, Exkludierten und den Abweichlern gibt es zwar bestimmte Überschneidungen, aber die von den neuen sozialen Risiken betroffenen Gruppen gehen nicht in ihnen auf.

1.3 Die strukturelle Kontingenz

All das ist keine rein ›gesellschaftliche‹ Entwicklung, die sich ohne Politik abspielen würde und auf die Politik – wie dann auch immer – reagiert. Vielmehr ist diese Entwicklung zumindest *politisch (mit)induziert*. Moderne Gesellschaften sind *politische Gesellschaften*,³² in denen mehr als in anderen Gesellschaften politisch entscheidbar ist und auch politisch entschieden wird. Die ersten sozialpolitisch motivierten Eingriffe am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jh. waren »sozialstaatliche Primärinterventionen«,³³ mit denen Politik auf unerwünschte und nicht zu rechtfertigende Entwicklungen der kapitalistischen Industriegesellschaft reagierte. Der Staat warf ein Netz sozial motivierter Regelungen über den (Arbeits)Markt, dessen Regelungsdichte und -intensität im historischen Verlauf deutlich zunahm.³⁴ Heute ist die gesamte Gesellschaft von einem robusten Gerüst *sozialstaatlicher Dauerintervention* durchzogen; selbst die Familie als Kerninstitution des Sozialen ist eine hochgradig verrechtlichte Sozialform geworden, die ohne dieses Rechtsgerüst nicht mehr funktionsfähig wäre. Insofern sind die sozialen und gesellschaftlichen Dynamiken ohne Politik bzw. deren rechtliche und institutionellen Entäußerungen nicht mehr denkbar. Es gibt die Gesellschaft nur noch als politische Gesellschaft, die gleichwohl als politische Gesellschaft eine von der Politik nicht mehr kontrollierbare und steuerbare Dynamik entfaltet, auf die Politik in immer wieder neuen Anläufen antwortet.

Wenn also Politik – in welcher Form auch immer – auf diese Entwicklungen reagiert und soziale Unsicherheiten reduzieren will, so reagiert sie auf gesellschaftliche Entwicklungen, die von ihr selbst (mit-) gestaltet sind. Das also, was auf dem Bildschirm der Politik auftaucht und Handlungsbedarf signalisiert, ist bereits durch Politik reguliert – die Politik reagiert in gewisser Weise auf sich selbst. Und immer sieht Politik, dass sie mit ihrer eigenen Kontingenz konfrontiert ist: Das, was sie früher entscheiden hat, hätte sie auch anders und mit anderen Folgen entscheiden können. Und hinzutritt, dass alles, was sie neu entscheiden

32 Greven: Die politische Gesellschaft.

33 Kaufmann: Der Sozialstaat als Prozess, S. 315.

34 Zacher: Zur Anatomie des Sozialrechts. Vgl. hierzu auch die dreibändige Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland von Frerich/Frey; ebenso Peters: Die Geschichte der Sozialversicherung; Hentschel: Die Geschichte der Sozialpolitik.

muss, ist ebenfalls mit grundlegender Kontingenz konfrontiert: Wie immer sie auch entscheidet, sie hätte es auch anders machen können und die politische Opposition, Interessengruppen und Experten wie Gegenexperten halten ihr den Spiegel der Kontingenz vors Gesicht.

Umgekehrt gibt es auf Seiten der sozialen Individuen ebenfalls eine »Kultur des Zufalls«, ³⁵ besser: der Kontingenz. Denn die Frage ist stets präsent, ob man/frau die richtige Entscheidung für sich und andere getroffen hat und ob man »drin« bleibt oder nach »draußen« geschleudert wird. In einer sich beschleunigenden und sich globalisierenden Welt werden individuelle Entscheidungen für die Biographie immer wichtiger. Nicht allein die faktische Unsicherheit als Unsicherheit in der Konstanz der Lebenslage ist stets präsent, sondern auch das Gefühl der Unsicherheit nimmt zu, ein Sachverhalt, dessen politische und soziale Konsequenzen nur sehr schwer zu kalkulieren sind.

2. Ein *Challenge-Response*-Modell: Eine Zwischenbemerkung zur Reaktionsfähigkeit der Politik

Die normative Erwartung an die Politik, die nicht nur Teile der Politikwissenschaft und des politischen Journalismus, sondern auch die praktische Politik selbst formulieren, ist klar: Je mehr soziale Unsicherheit entsteht, desto mehr soziale Sicherheit soll Politik produzieren und institutionell bereitstellen. Funktionalistische Politikmodelle in der Folge von Easton, Almond u.a. unterstellen, dass Politik auf gesellschaftliche Problemlagen reagiert und die funktional notwendigen Entscheidungen zum Selbsterhalt des gesamten Systems auch tatsächlich trifft. Diese Politikmodelle verfehlen das empirisch beobachtbare Phänomen, dass Politik weder die normativ wünschbaren noch die funktional notwendigen Entscheidungen trifft. Sinnvoller und analytisch brauchbarer dagegen scheint mir ein Denkansatz, der in Kategorien von *Challenge* und *Response* denkt, wobei *Challenge* weder eine Bedrohung der Funktionsfähigkeit einer Institution oder eines ganzen Systems sein muss noch überhaupt eine »Störung« im funktionalistischen Sinne. Ob etwas als *Challenge* wahrgenommen wird, ist historisch kontingent und hängt von einer gegebenen Machtkonstellation bzw. von bestimmten Weltbildern ab. Umgekehrt ist eine *Response* ebenfalls kontingent, sie hängt von Zeitfenstern und der Durchsetzungskraft von Personen ebenso ab wie von den institutionellen Kontexten eines Regierungssystems.

35 Castel: Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, S. 13ff.

Der erste, der – wenn ich das recht sehe – ein Kontingenzmodell von *Challenge* und *Response* gedacht hat, war der englische Historiker bzw. Geschichtsphilosoph Arnold J. Toynbee. In seinem zwischen den Jahren 1934 und 1961 veröffentlichten zwölfbändigen Werk »A Study of History« findet man diese Idee unter einer Kapitelüberschrift, unter der man sie eher nicht erwartet. Im Kapitel »Das Gesetz Gottes«, in dem Toynbee das Göttliche als erkenntnisstiftendes Momentum in seine Geschichtsphilosophie einfügt, findet sich zwar ein Rückbezug auf das Gesetz Gottes, das die Geschichte antreibt – in diesem metaphysischen Rückbezug findet sich jedoch auch die Formulierung: »Das Gesetz Gottes ist die vollkommene Freiheit«,³⁶ womit Toynbee die geschichtliche Entwicklung von allem teleologischen Determinismus befreit. Der Mensch als in der Geschichte Handelnder ist angesichts von grundlegenden Herausforderung innerhalb gewisser Grenzen frei, in den Gang der Ereignisse einzugreifen und diese in seinem Sinne zu beeinflussen.

Toynbee begründet im Kern eine Handlungs- bzw. akteurtheoretische Sicht der Geschichte und des sozialen Wandels, die

»Fehlanspassungen, Entwicklungsumwege und katastrophales Scheitern zulässt. Ein Entwicklungsziel ist nicht vorgegeben, und der Entwicklungsprozess ist dadurch gekennzeichnet, dass die Folgen der Handlungen, mit denen Menschen Problemlagen begegnen, unausgesetzt zu neuen Problemlagen führen, die wiederum nach einer Antwort verlangen.«³⁷

Diese Antworten, sofern es politische sind, sind Antworten zweiter Ordnung, weil sie sich auf bereits in der Vergangenheit gegebene Antworten beziehen. Toynbee sieht in seiner Analyse der Geschichte eine Tendenz der Verlagerung »von der äußeren Umwelt in das Innere des Sozialkörpers der Gesellschaft«,³⁸ d.h. in der heutigen sozialwissenschaftlichen Sprache reformuliert: Anstelle der Problemlagen, die von anderen Systemen produziert werden, treten die Probleme in den Vordergrund, die die Teilsysteme der Gesellschaft für sich selbst produzieren. Luhmann würde sagen, es ist die Selbstreferenz der Systeme, die deren Eigendynamiken ausmacht und wenn sie auf äußere Irritationen reagieren, dann ganz in ihrem eigenen systemischen Code. Oder akteurtheoretisch formuliert: Ganz in ihren je eigenen Handlungslogiken.

Ich möchte nach diesen kurzen Vorbemerkungen eine Typologie von politischer Response auf sozialstrukturellen Wandel andeuten und hierbei die *Kontextbedingungen* politischer Reaktionen und deren grundle-

36 Toynbee: Der Gang der Weltgeschichte, S. 397.

37 Best: Der Challenge-Response-Ansatz, S. 12.

38 Toynbee: Der Gang der Weltgeschichte, S. 200.

gende *Kontingenz* in den Mittelpunkt rücken. Zugleich sind es vorbereitende Überlegungen, die bei einer Analyse des Umgangs mit den neuen Unsicherheiten weiterhelfen könnten. Sie sind gegen alle gedanklichen Konstruktionen gerichtet, die von ›notwendigen‹ Anpassungen sprechen und den Anpassungsreaktionen der Politik eine kausale Rationalität bzw. eine Linearität von Herausforderung und Antwort unterstellen, die sie systematisch nicht erfüllen kann.

Um einen politischen Raum von möglichen Anpassungsreaktionen zu skizzieren, bilde ich zu heuristischen Zwecken einen Vier-Felder-Matrix, die ich durch die Kombination zweier Kriterien gewinne: Zunächst durch die Rigidität der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und daran angelegter Interessen, die an deren Bestand festhalten und die Macht haben, dies auch erfolgreich zu tun – oder auch nicht. Zum Anderen durch die Rigidität der bestehenden Präferenzen, konkret der Wahrnehmungsmuster, Weltbilder oder normativen Prämissen. *Tabelle 1* soll verdeutlichen, wie politische Antworten von bestimmten Kontextfaktoren abhängig und welche Spannbreite möglicher Reaktionen denkbar sind. Nimmt man meine Kategorien als die äußersten Eckpunkte eines imaginären Raumes und ordnet sie nicht in dichotome Felder, dann bewegt sich die ganze Varianz von möglichen Reaktionen der Politik irgendwo innerhalb dieses Raumes.

		Rigidität der Weltbilder/ normativen Prämissen/Präferenzen	
		hoch	niedrig
Rigidität der institutionellen Ordnung	hoch	Beharrung (Folge: Zusammenbruch bzw. Aufstand, Rebellion)	(pfadabhängige) Anpassung (Folge: Ungleichzeitigkeiten, Desynchronitäten)
	niedrig	(labile) Ignoranz (Folge: unbeabsichtigte und ›naturwüchsige‹ Evolution, Informalismus)	Innovation (Folge: Lernfähigkeit durch <i>ad hoc</i> -Anpassung, zugleich laufender Korrekturbedarf)
		1	2
		3	4

Tab. 1: Eine Vier-Felder-Matrix möglicher Challenge-Response-Beziehungen³⁹

(a) In Feld 1 sind sowohl die institutionellen Rigiditäten als auch die der Weltbilder und normativen Prämissen hoch; es kommt deshalb zur *Be-*

39 Quelle: stark abgewandelt nach Best: Der Challenge-Response-Ansatz, S. 19.

harrung. Diese kann lang andauern und erstaunliche Dysfunktionalitäten über längere Zeiträume aushalten. Kommt es aber zu einer kritischen Situation, dann gibt es kaum noch Anpassungsmöglichkeiten; vielmehr drängen solche Konstellationen zum Zusammenbruch der gesamten institutionellen Ordnung. Zwei Formen sind prinzipiell denkbar: Zunächst und wie man am Beispiel des Zusammenbruchs der sozialistischen Länder in einer Art Kettenreaktion beobachten konnte, die *Implosion*. Oder Zweitens ein (revolutionärer) *Aufstand*, der von rebellierenden Massen hervorgerufen wird und zur Umwälzung des Institutionensystems führt. Selbstverständlich sind in konsolidierten wohlfahrtsstaatlichen Demokratien auch weichere Formen von ›Aufständen‹ denkbar, wie etwa populistische Mobilisierungen, Steuerrebellionen, Steuerhinterziehung, illegale Beschäftigungen, Schwarzarbeit, u.ä.

(b) In Feld 2 kombinieren sich institutionelle Beharrlichkeit mit relativ anpassungsfähigen Weltbildern und Präferenzen. *Pfadabhängige Anpassungen* sind hier durchaus möglich, aber es sind allein marginale Änderungen der bestehenden institutionellen Ordnung, die langwierig verhandelt werden müssen. Weit reichende Reformdiskussionen, die den kognitiven Horizont möglicher Entscheidungsoptionen erweitern könnten, scheitern an den robusten und widerstandsfähigen Interessen der Bestandserhalter. Die Folgen pfadabhängiger Anpassungen sind erwartbar: Inkrementale Änderungen des institutionellen Bestandes, wobei die Eigendynamiken des sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels weit hinter den möglichen Optionen zurückbleiben, was die Desynchronität zwischen institutionellen Arrangements und ihrer Umwelt mit allen Folgen einer Diskrepanz zwischen beiden mit sich bringt. Sich auftürmende Probleberge und Reformstaus sind die unvermeidliche Folge.

(c) In Feld 3 ist die Rigidität der Weltbilder und normativen Ausgangsprämissen so hoch, dass Änderungen der Umwelt als mögliche *Challenges* nicht wahrgenommen, sondern ignoriert werden. (*Labile*) *Ignoranz* vernachlässigt mögliche Störimpulse, negiert Anzeichen der Inadäquatheit des institutionellen Gefüges gegenüber der Umwelt und drängt auf ein ›Weiter-So‹. Meist steigert Ignoranz den Problemhaushalt bis zu einer kritischen Masse, die dann in Rebellion oder Aufstand umschlagen kann. Im Normalfall wird sich ein unbeabsichtigter Evolutionismus ausbilden, der neue, häufig informelle institutionelle Formen ausbildet und sich so ändernden Umweltbedingungen anpasst. Das formale institutionelle Gefüge verliert nicht nur an Regulierungskraft, sondern auch an Legitimität, was seine informelle Evolution weiter begünstigt.

(d) Allein in Feld 4 findet intentionale *Innovation* statt, weil sowohl die Rigidität der institutionellen Ordnung als auch die der Weltbilder und normativen Prämissen gering ausgeprägt ist. *Challenges* werden in der politischen Öffentlichkeit diskutiert, was wiederum die Diskussionen über mögliche Response-Optionen stimuliert und kontingente Lernprozesse in Gang setzt. Gleichwohl erfolgen institutionelle Innovationen in der Regel durch Anpassungen und nicht durch grundstürzende Neuerungen. Anpassungen haben den Vorteil, dass sie fehlerfreundlich sind, die Kosten von Veränderungen in Grenzen halten, keine zu großen Widerstände mobilisieren und mit den jeweils betroffenen Interessen leichter ausgehandelt werden können. Verhandelte Kompromisse schließen aus, dass es sich um rationale und sachgerechte ›Problemlösungen‹ handelt, es werden jedoch Versuche der Argumentation und der diskursiven bzw. deliberativen Verständigung unternommen, um angemessene Antworten zu finden.

Das *Response*-Problem wird durch die gesteigerte Geschwindigkeit des technologischen und sozialen Wandels auf nationaler und transnationaler Ebene verschärft, während umgekehrt die »Eigenzeit der Politik«⁴⁰ mit diesem Tempo nicht mehr Schritt halten kann. Diese Desynchronisation von sozialen und gesellschaftlichen Dynamiken und der politischer Entscheidungszeit führt notorisch dazu, dass die Politik trotz Bemühungen zur Beschleunigung der Politik (durch Verlagerung von Entscheidungsverfahren in Expertengruppen, in die Exekutive oder in informelle Verfahren) keine angemessenen Reaktionen mehr produzieren kann.⁴¹ Politik stellt um von »zielorientierter Rationalität« auf »zeitorientierte Reaktivität«, so dass Entscheidungsprobleme von der Dimension des Sachlich-Richtigen auf die Zeitdimension, also Schnelligkeit und Flexibilität, umgepolt werden.⁴²

In einer weiten Bandbreite von Reaktionen können moderne Wohlfahrtsstaaten auf bestimmte Herausforderungen reagieren (oder nicht). Ich will mich im Folgenden mit einer überblicksartigen Skizze begnügen, die versucht, verschiedene, gleichwohl typische Anpassungspolitiken zu systematisieren.

40 Riescher: Zeit und Politik.

41 Rosa: Beschleunigungen.

42 Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, S. 142.

3. Vom Wohlfahrtsstaat zu Wohlfahrtsmärkten und zum *Workfare*-Staat

Der Kern aller modernen Wohlfahrtsstaatlichkeit liegt in der Konstitution *sozialer Risiken*. Das Adjektiv ›sozial‹ soll nicht nur eine Grenzziehung zum klassischen oder ›reinen‹ Risiko markieren, das durch versicherungsmathematische Kalkulation berechenbar wird.⁴³ Vielmehr und weit wichtiger signalisiert es einen radikalen rechtlichen Positivismus, der im Prinzip alles – sofern die im demokratischen Staat organisierte Gesellschaft darüber entscheidet – in ein soziales Risiko transformieren und mit einem Rechtsanspruch auf monetäre Kompensation oder auf soziale Dienstleistungen verknüpfen kann. Das soziale Risiko bezeichnet nun weit mehr als zuvor einen Sachverhalt, der einer *politischen Entscheidung* entsprungen ist und nicht, wie bei den bisherigen Risikokonstruktionen, die mehr oder weniger berechenbare Möglichkeit des Eintretens bestimmter ungewisser Sachverhalte (Naturkatastrophen, Unfälle, Krankheit u.ä.). Erst wenn solche Sachverhalte in den Bereich der Politik hineingezogen werden und über sie politisch entschieden wird, werden aus Gefahren und Unsicherheiten soziale Risiken. Da der moderne Wohlfahrtsstaat auf individuellen Freiheiten und politischer Gleichheit beruht, begründet er ein universalistisches, alle Staatsbürger als Freie und Gleiche umfassendes Rechtsprinzip, das einen *neuen Gesellschaftsvertrag* und eine neue Regel der politischen Verantwortlichkeit begründet: Alles kann nun zum sozialen Risiko werden, alles unterliegt der demokratischen Gestaltbarkeit durch positives Recht und alle soziale Risikokompensation kann durch den Staat finanziert werden. Letzteres wird durch seine steuerstaatliche Souveränität ermöglicht, die eine fast unendlich erscheinende Abschöpfbarkeit der Gesellschaft durch Steuern oder Sozial(versicherungs)beiträge ermöglicht. Die programmatisch-institutionelle Umsetzung dieses neuen Gesellschaftsvertrages verläuft durchaus unterschiedlich und formt unterschiedliche »Welten des Wohlfahrtskapitalismus« aus,⁴⁴ die durch die unterschiedliche Ausprägung von ökonomischen, sozialen, demographischen und politischen Faktoren verursacht worden sind.⁴⁵ Der neue Gesellschaftsvertrag nimmt aber

43 Vgl. dazu Eisen: Das Äquivalenz-System; ders.: Versicherungsprinzip; Karten: Solidaritätsprinzip.

44 Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism; Lessenich/Oster: Welten des Wohlfahrtskapitalismus; Lessenich Soziologische Erklärungsansätze.

45 Schmidt: Demokratietheorien.

durch alle Typen hindurch den allgemeinen Charakter des *Sicherungsstaates* an.⁴⁶

Ich sehe vier Programmtypen, mit denen sich der Sicherungsstaat entlastet und zugleich den damit verbundenen Gesellschaftsvertrag in einen neuen abwandelt, der keinem eindeutigen Masterplan folgt, sondern sich durch eine ambige Programmatik und pfadabhängige, gleichwohl kontingente Entwicklungen auszeichnet.

(i) *Privatisierung* ist eine klare Programmatik der Staatsentlastung und eine Umbasierung der Kompensation von sozialen Risiken auf ein grundsätzlich neues Prinzip: Der Markt kann soziale Sicherheit nur auf der Basis von berechenbarer Risikokompensation gewährleisten. Um ein Risiko zu konstituieren und auf Versicherungsmärkten abwickeln zu können, müssen vier Merkmale gewährleistet sein: Zuerst (a) das der *Zufälligkeit*, das die Ungewissheit und Unbeeinflussbarkeit des Risikoeintritts durch die Versicherten ausschließt; dann (b) die *Abgrenzbarkeit* von Risikofaktoren und Versicherungsleistung, um den Schadensursachenkomplex von allen anderen möglichen Faktoren zu isolieren und um Schadensverteilung und Schadenszahl exakt ermitteln zu können; damit verbunden ist (c) die *Messbarkeit*, um stochastische Regeln nach dem Gesetz der großen Zahl zu ermitteln, das aus individuellen Ereignissen Durchschnittsereignisse macht und sie so ihrer Zufälligkeit beraubt und in berechenbare Gesetze umformt. Und schließlich lässt sich (d) durch das *Äquivalenzprinzip* eine klare Zuordnung zwischen Beitrag und Leistung ermitteln, wobei gleiche Risiken bzw. -gruppen auch gleiche Beiträge bezahlen sollen.

Das Äquivalenzprinzip ist zugleich eine neue Gerechtigkeitsformel, die zwei Dimensionen umfasst. Sie versorgt zum Einen den Versicherten mit verlässlichen Informationen über seinen Risikostatus, was sich in der Prämie und dem dadurch festgelegten Leistungskatalog niederschlägt.⁴⁷ Zum Zweiten realisiert sie eine spezifische Form des Gleichheitsprinzips: Alle Personen mit demselben Risiko sollen den gleichen Beitragssatz bezahlen, also als *Risikogleiche* behandelt werden. Alle sozialen Versicherungen auf Märkten, seien es private Kranken-, Pflege- oder Altersversicherungen, funktionieren nach diesen Prinzipien. Für ande-

46 Diesen Begriff verwende ich zur Kennzeichnung seines ihm selbst auferlegten Programmes, der im Prinzip umfassenden, gleichwohl kontingenten sozialen Sicherung; zugleich ist der Begriff des Sicherungsstaates mit dem des (modernen) Wohlfahrtsstaates identisch und ich verwende deshalb beide synonym.

47 Müller: Das Versicherungsprinzip.

re Gerechtigkeitsprinzipien ist kein Raum, denn mathematische Kalkulierbarkeit und demokratische Gestaltbarkeit schließen sich definitiv aus.

(ii) *Simulierte Privatisierung* im staatlichen Sektor findet heute v.a. im Bereich der Alterssicherung statt. Die zentrale Größe, die die Neuformulierung des Sozialvertrages bestimmt, ist der Wandel von bedarfsorientierten (*defined benefits*) hin zu beitragsorientierten Systemen (*notional defined contributions* [NDC]).⁴⁸ Während *defined benefits* einen durch den demokratischen Staat ermöglichten Handlungsspielraum der Politik und die Kontingenz von *politisch definiertem Bedarf* voraussetzen, ist dieser Spielraum bei beitragsdefinierten Systemen weitgehend negiert. Sogenannte *notional defined contributions*-Systeme sind v.a. im Bereich der Alterssicherung in Italien (1995), Lettland (1996), Kyrgisien (1997), Schweden (1999) und Polen (1999) eingeführt worden und dienen deziert als Gegenmodell zu den tradierten *defined benefits*-Systemen.

Die Grundidee besteht darin, dass innerhalb des staatlichen Sektors die Rentenhöhe ausschließlich auf der Basis der eingezahlten Beiträge berechnet und damit alle interpersonellen und intergenerativen Umverteilungselemente bewusst und systematisch ausgeschlossen werden. Nie liegen die Ausgaben der nach wie vor staatlich betriebenen und in Umlage finanzierten Alterssicherungssysteme über den Einnahmen, weil zwischen beiden ein Äquivalenzprinzip simuliert wird. Die zukünftig erwartbare Rentenleistung wird allein nach Indizes der Lohnentwicklung ›verzinst‹ und die eingezahlten Beiträge werden nicht – wie bei privaten Versicherungen – in die globalen Finanzmärkte eingeschleust und mit den dort realisierten Gewinnen verzinst, sondern an die nationalstaatlich sich ergebenden Lohndynamiken angebunden. Die Lohn- oder z.T. auch die Inflationsentwicklung gibt dann die ›Verzinsung‹ des über Beiträge aufgebauten fiktiven ›Kapitalstocks‹ wieder. Zentral ist, dass die Beitragsleistenden zu *sozialen Eigentümern* ihrer Rentenanwartschaften werden, die vom Staat verwaltet und ausgezahlt werden, aber den Kontingenzen des politischen Prozesses und der politischen Gestaltbarkeit entzogen sind. Die strikte Individualisierung der Rentenleistung wird ebenso als ein zentraler Vorteil gesehen als auch die Korrektur falscher Arbeitsanreize. Da die Rentenleistung strikt nach den eingezahlten Beiträgen berechnet wird, ist der Anreiz zur marktlich vermittelten Erwerbsarbeit größer als bei *defined benefits*-Systemen, die Frühverrentung gar nicht oder nicht mit exakt äquivalenten Anschlägen bestrafen oder Lücken in der Erwerbsbiographie ausgleichen. Nicht nur wird dadurch der Zwang

48 Vgl. dazu umfassend Palmer: What is NDC?; Holzmann/Palmer: Issues and Prospects; Orenstein: Privatization Pensions.

zur Erwerbsarbeit gesteigert, sondern auch entsprechend niedrigere Renten in Kauf genommen, indem die Gefahren einer sich globalisierenden Ökonomie (niedrige Löhne, Arbeitslosigkeit, flexibilisierte Arbeitsverhältnisse, u.ä.) in individuell zu verantwortende Risiken transformiert werden. Zudem sind in allen NDC-Systemen demographische Faktoren vorgesehen, die die Rentenhöhe je nach Änderungen in der Lebenserwartungen der Bevölkerung modifizieren. Die Einführung von NDC-Systemen bedeutet im Kern eine *Rückverlagerung von Risiken* vom Wohlfahrtsstaat auf das Individuum.

(iii) Eine weitere Option ist die Konstitution von *Wohlfahrtsmärkten*.⁴⁹ Sie sind grundlegend dadurch gekennzeichnet, dass sie die Produktion und Verteilung von Geld- und Dienstleistungen übernehmen, die bisher vom wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstaat unmittelbar bereitgestellt wurden. Sie unterscheiden sich von klassischen Märkten dadurch, dass sie nicht nur einer externen ordnungspolitischen Rahmenregulierung unterliegen, sondern zusätzlich intern nach bestimmten normativen Kriterien reguliert werden. Typische Ausprägungen sind – wie etwa bei der sog. »Riester-Rente« – staatlich vorgenommene Zertifizierungen, die dadurch die Informationskosten auf Wohlfahrtsmärkten für die nach Alterssicherungsprodukten Nachfragenden reduzieren. Solche internen Regulierungen sind bei der Riester-Rente z.B. die Möglichkeit des Ruhens von Verträgen (etwa bei Arbeitslosigkeit oder anderen finanziellen Krisen), Nicht-Verpfändbarkeit des Vertrages, Verteilung der Betriebskosten auf lange Zeiträume, Garantie der eingezahlten Beiträge, Kündbarkeit des Vertrages bei Übertragung des bisherigen Kapitals auf andere Verträge, Offenlegung der Investitionsstrategien der Unternehmen, u.ä. Der Sozialrechtsträger wird in solchen Wohlfahrtsmärkten zum *Sozialkonsumenten*, der Verbraucherschutzverbände bedarf und keiner Sozialgerichtsbarkeit, bei der er seine Ansprüche gegenüber den staatlichen Behörden einklagen kann. Wohlfahrtsmärkte können sowohl regulierte freie als auch staatlich subventionierte Märkte sein als auch innerstaatliche »Quasi-Märkte«.⁵⁰ Letztere entstehen dann, wenn im staatlichen Sektor Bereiche entstehen, die nur nachahmende Wettbewerbsprozesse ohne Beteiligung privater Anbieter organisieren. Prototypisch ist der durch verschiedene Reformen in der Krankenversicherung vorangetriebene Wettbewerb zwischen den Krankenkassen um Mitglieder innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Entwicklung zu Wohlfahrtsmärkten ist bei

49 Taylor-Gooby: Markets and Motives; Nullmeier: Sozialpolitik als marktregulierende Politik.

50 LeGrand: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten.

einigen Autoren als zentrales Merkmal der zukünftigen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung identifiziert worden.⁵¹

(iv) Der Wandel des Sozialvertrages zeigt sich auch in der *workfare*-Politik, die von manchen Autoren als grundlegender Wandel vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum sog. Schumpeterianischen *Workfare-state* bezeichnet wird.⁵² Die Grundidee von *workfare*⁵³ besteht darin, dass Sozialleistungen (v.a. im Bereich der Armutspolitik) mit dem *Zwang zur Arbeit* verknüpft werden und nicht – wie im keynesianischen Wohlfahrtsstaat – als Einkommen jenseits des Arbeitsmarktes und als unbe dingter Rechtsanspruch gewährt werden. In diesem Konzept sind sozialstaatliche Leistungen nicht de-kommodifizierend und gewähren so keine Existenz jenseits des Arbeitsmarktes – wenn auch auf (extrem) niedriger Basis. Stattdessen wird der Zwang zum Verkauf der Ware Arbeitskraft erhöht, fast jede Arbeit als zumutbar betrachtet und sozialstaatliche Leistungen eher als Ergänzung oder Aufstockung zum auf dem Arbeitsmarkt erzielten Einkommen betrachtet. Die Zielgruppe von *workfare*-Programmen sind Niedrigverdiener, Leiharbeiter, Teilzeitjobber und Beschäftigte in befristeten Arbeitsverhältnissen. Damit eng verbunden sind Dezentralisierungstendenzen des Wohlfahrtsstaates, weil diese Programme v.a. auf Länder- und kommunaler Ebene entschieden und implementiert werden und so zusätzlich regionale Differenzen in Leistungshöhe und Arbeitszwang auftreten.

Solche Programme wurden v.a. in den USA unter der Regierung Clinton, in Kanada unter Premier Chretien-Martin und in Großbritannien unter Premier Blair in den 90er Jahren eingeführt. Die Hartz IV-Gesetzgebung unter der rot-grünen Bundesregierung hat diese Politik auch in den deutschen Wohlfahrtsstaat eingeführt. Bemerkenswert sind jedoch die länder-spezifischen Unterschiede, die mit diesen Programmen verbunden sind; gleichwohl folgen sie einer gemeinsamen abstrakten Logik und Rhetorik, die passive Inaktivität, hervorgerufen durch unbedingte Wohlfahrtsleistungen, zugunsten einer erhöhten Aktivität und Selbstverantwortung,

51 Vgl. etwa Bonoli/George/Taylor-Gooby: *European Welfare Futures*; Nullmeier: *Sozialpolitik als marktregulierende Politik*.

52 Jessop: *The Transition of Post-Fordism*; Peck: *Workfare States*.

53 Der Begriff ist ins Deutsche schwer zu übersetzen und ist ein Neologismus aus *welfare* und *work*. Generell gilt jedoch: »Concretely, the term ›workfare‹ is applied to programs that require welfare recipients to work – either in public-sector jobs, private workplaces, or in community placements – in exchange for benefits. More generally, it has become associated with a wide range of measures designed to improve the ›employability‹ and work orientation of welfare recipients, typically through job-training programs and job-search assistance.« (Peck: *The Rise of the Workfare State*, S. 76).

ausgelöst durch *workfare*, ersetzen will. Zusammenfassend kann man sagen, dass

»the downloading of risk and regulatory responsibilities to the level of the individual is also evident in workfare's labor-regulatory functions, because as the epitome of supply-side policy-making it seeks to make a virtue of individualized, »flexible« labor relations.«⁵⁴

Allen hier skizzierten vier Tendenzen ist eine übergreifende Gemeinsamkeit eigen: Sie verlagert die Bewältigung und damit Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf die Individuen oder soziale Gruppen zurück. Die Idee der *sozialen Staatsbürgerrechte*, wie sie von T.H. Marshall in der Mitte des letzten Jahrhundert konzipiert wurden, beruht darauf, dass die rechtliche Gleichheit des liberalen Rechtsstaates und die politische Gleichheit des demokratischen Staates nun durch den des »gleichen sozialen Wertes« des modernen Wohlfahrtsstaates ergänzt wird.⁵⁵ Die sozialen Rechte sollten zwar auch, aber nicht nur die Einkommen angleichen und soziale Unterstützung in Notfällen gewähren – dies gehört in eine »andere Abteilung der Sozialpolitik«. ⁵⁶ Stattdessen ist der Sinn der sozialen Rechte

»die allgemeine Bereicherung der konkreten Substanz eines zivilen Lebens, die *generelle Verminderung der Risiken und Unsicherheiten* [...]. Die Gleichstellung geschieht weniger zwischen den Klassen als vielmehr zwischen den *Individuen einer Bevölkerung*, die jetzt für diesen Zweck so behandelt werden, als seien sie eine Klasse. Statusgleichheit ist wichtiger als Einkommensgleichheit.«⁵⁷

Dieser Status, der ein abstrakter Status ist und dessen konkrete Substanz den Kontingenzen des demokratischen Prozesses von Wohlfahrtsstaaten unterworfen ist, soll die generell auftretenden Risiken kompensieren und hierbei Statusgleichheit realisieren. Die nun neu eingeführten Programmatiken unterminieren die Statusgleichheit, die Idee des gleichen sozialen Wertes und verlagern zugleich die Kompensation von sozialen Risiken vom Staat auf die Individuen. Sie werden nun verstärkt zum Träger von sozialen Risiken, deren Dynamiken sie nicht oder nur eingeschränkt kontrollieren können.

54 Ebd., S. 86.

55 Marshall: Bürgerrechte und soziale Klassen, S. 61.

56 Ebd., S. 71.

57 Ebd., S. 73 (Herv. im Org.).

Schlussbemerkung

Betrachtet man die hier skizzierten *Response*-Typiken, so sind sie keine unmittelbar sachlichen oder rationalen ›Problemlösungen‹, sondern umfassen eine erhebliche Spannbreite von Reaktionen, die keiner einheitlichen und systematischen Logik folgen. Würde man die konkreten Entscheidungsprozesse in den einzelnen *Policy*-Bereichen und einzelnen Länder vergleichen, so würde der Eindruck der Kontingenz und Zufälligkeit weiter ansteigen. Versucht man, die skizzierten *Responses* nach dem obigen Schema (vgl. oben Schaubild 1) zu typologisieren, so bewegen sie sich zwischen (labiler) Ignoranz und pfadabhängiger Anpassung. Rigide Beharrung gibt es fast nirgends und intendierte Innovationen sind äußerst selten zu beobachten. In dem Versuch, auf soziale Unsicherheiten und auf ›neue soziale Risiken‹ zu reagieren, ist die *politische Produktion* von wiederum neuen sozialen Unsicherheiten für bestimmte soziale Gruppen unübersehbar. Die Politisierung von alten und neuen sozialen Unsicherheiten ist für demokratische Wohlfahrtsstaaten ein normaler und dauerhaft stattfindender Vorgang, der politische Entscheidungen provoziert (oder auch nicht). In immer neuen Anläufen und immer neuen Suchbewegungen nach Antworten reagiert Politik auf bereits politische getroffene Entscheidungen und damit auf sich selbst. Sie interveniert nicht mehr primär in vorgegebene gesellschaftliche und soziale Sachverhalte, sondern in Interventionsstrukturen bzw. ganze Systeme, wie etwa das Gesundheitssystem, die sie durch politische Entscheidungen produziert hat oder in Interessenstrukturen, die als Reaktionsbildungen auf politische Entscheidungen entstanden sind, oder in beides zugleich. Immer aber reagiert sie in ständig neuen Anläufen bzw. politischen Eigenzyklen auf sich selbst. Sofern die Ampeln im politischen System von grün auf rot umschalten und Entscheidungsbedarf signalisieren, tauchen auf dem Bildschirm der Politik die Sachverhalte auf, über die sie bereits zu einem früheren Zeitpunkt entscheiden hat und mit deren (unbeabsichtigten) Folgewirkungen sie sich nun herumschlagen muss. Es gibt keine Krise *des* Wohlfahrtsstaates, vielmehr wird in seiner ›Krise‹ als immerwährende Transformation seines jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen *Status Quo* seine Normalität als permanenter und dynamischer Prozess überdeutlich sichtbar.

Literatur

- Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006.
- Best, Heinrich: Der Challenge-Response-Ansatz als forschungsleitende Perspektive für die Transformationsforschung, in: Nève, D. de/Reiser, M./Schnapp, K.-U. (Hg.): *Herausforderung-Akteur-Reaktion. Diskontinuierlicher sozialer Wandel aus theoretischer und empirischer Perspektive*, Baden Baden: Nomos 2007, S. 11-24.
- Blanke, Thomas: Sozialer Rechtsstaat. Verfassungsgebot für soziale Sicherheit?, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, Tristram H. (Hg.): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1990, S. 133-157.
- Blanke, Thomas: Paradoxien und Zukunft des deutschen Sozialstaats, in: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hg.): *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt/ New York: Campus 1998, S. 172-213.
- Bonoli, Giuliano: New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies, in: Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006, S. 3-26.
- Bonoli, Giuliano/George, Vic/Taylor-Gooby, Peter: *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, Oxford: Polity Press 2000.
- Bourdieu, Pierre: *Sozialer Raum und ›Klassen‹. Zwei Vorlesungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1985.
- Botton, Alain de: *StatusAngst*, Frankfurt/M.: S. Fischer 2004.
- Bude, Heinz: *Die Ausgeschlossenen*, München: Hanser 2008.
- Bude, Heinz/Willisch, Andreas: *Exklusion. Die Debatte über die ›Überflüssigen‹*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2008.
- *Das Problem der Exklusion: Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg: Hamburger Ed. 2006.
- Castel, Robert: *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg: Hamburger Ed. 2005.
- Die Fallstricke des Exklusionsbegriffes, in: *Mittelweg* 9/3 (2000), S. 11-25.
- Dörre, Klaus: Prekariat. Ursachen und Folgen unsicherer Beschäftigung, in: *Kontraste. Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik* 2008, S. 10-12.
- *Die erschöpfte Region*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2005.
- Dyck, Sylke van/Lessenich, Stephan: Unsichere Zeiten. Die paradoxe ›Wiederkehr‹ der Unsicherheit, in: *Mittelweg* 36/17/5 (2008), S. 13-46.

- Eisen, Roland: ›Versicherungsprinzip‹ und Umverteilung. Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: Rolf, Gabriele et al. (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/ New York: Campus 1988, S. 117-127.
- Das Äquivalenz-Prinzip in der Versicherung. Unterschiedliche Folgerungen aus verschiedenen Interpretationen, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69 (1980), S. 529-556.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford: Oxford UP 1999.
- *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.
- Ewald, Francois: *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1993.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1-3, München: Oldenbourg 1996.
- Goodin, Robert E.: *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton UP 1988.
- Greven, Michael Th.: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezi-sion als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich 1999.
- Hentschel, Volker: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 bis 1980. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1983.
- Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hg.): *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington D.C.: World Bank 2006.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.: Combating Old and New Social Risks, in: Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London: Routledge 2006, S. 143-168.
- Jessop, Bob: The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State, in: Borrows, Roger/Loader, Brian (Hg.): *Towards a Post Fordist Welfare State?* London/New York: Routledge 1994, S. 13-37.
- Karten, Walter: Solidaritätsprinzip und versicherungstechnischer Risikoausgleich. Einige ökonomische Grundtatbestände, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 66 (1977), S. 185-203.
- Kaufmann, Franz-Xaver: *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2003.

- Der Sozialstaat als Prozess. Für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung, in: Ruland, Franz et al. (Hg.): *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. FS für Hans F. Zacher*, Heidelberg: Müller 1998, S. 307-322.
- Klimke, Daniela: *Exklusion in der Marktgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- Kronauer, Martin: *Exklusion. Die Gefährdungen des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt/New York: Campus 2002.
- LeGrand, Julian: Ein Wandel in der Verwendung von Policy-Instrumenten. Quasi-Märkte und Gesundheitspolitik, in: Adrienne Heritier (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdt. Verlag 1993, S. 225-244.
- Lessenich, Stephan: Soziologische Erklärungsansätze zur Entstehung und Funktion des Sozialstaates, in: Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayrhofer, Wolfgang (Hg.): *Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, Weinheim/München: Juventa 2000, S. 39-78.
- Lessenich, Stephan/Nullheimer, Frank (Hg.): *Deutschland – eine gesplittene Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Campus 2006.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York: Campus 1998.
- Luhmann, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 2000.
- *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien: Olzog 1981.
- Marshall, Thomas H.: *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/New York: Campus 1992.
- Mückenberger, Ulrich: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: *Zeitschrift für Sozialreform* (1985), S. 415-475.
- Müller, Wolfgang: Das Versicherungsprinzip. Zum Gefahrgemeinschaftsmythos, in: Rolf, Gabriele (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus 1988, S. 129-146.
- Nullmeier, Frank: Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 47 (2001), S. 645-668.
- Orenstein, Mitchell A.: *Privatization Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton: Princeton UP 2008.
- Palmer, Edward: What is NDC?, in: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hg.): *Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington D.C.: World Bank 2006, S. 17-34.
- Peck, Jamie: The Rise of the Workfare State, in: *Kurswechsel* 17.3 (2003), S. 75-87.
- *Workfare States*, New York: Guilford Press 2001.

- Peters, Horst: *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, Sankt Augustin: Asgard Verlag Hippe 1978.
- Rehder, Britta: *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*, Frankfurt/New York: Campus 2003.
- Riescher, Gisela: *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*, Baden-Baden: Nomos 1994.
- Rolf, Gabriele/Spahn, Bernd P./Wagner, Gert (Hg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus 1988.
- Rosa, Hartmut: *Beschleunigung: Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*, Jena: Univ. Jena 2004.
- Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag 2008.
- *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag ³2005.
- Statistisches Bundesamt: *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Wiesbaden 2008.
- Taylor-Gooby, Peter: *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford UP 2004.
- Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: *Journal of Social Policy* 28/1 (1999), S. 97-114.
- Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika, Erster Teil*, Zürich: Manesse 1987 [1835].
- Toynbee, Arnold Joseph: *Der Gang der Weltgeschichte*, Zürich: Artemis 1961.
- Zacher, Hans Friedrich: Zur Anatomie des Sozialrechts, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 29 (1982), S. 329-337.

