

POLICY-FORSCHUNG UND DIE ENTWICKLUNG DES MODERNEN WOHLFAHRTSSTAATS

Staatstätigkeit besteht heute vor allem in der Bereitstellung umfangreicher wohlfahrtsstaatlicher Leistungen; insofern ist Wohlfahrtsstaatsforschung immer zugleich sowohl (spezielle) Policy-Analyse als auch (allgemeine) Staatstheorie. Im Folgenden soll aus diesem breiten Themengebiet der Untersuchungsgegenstand kurz betrachtet und die wesentlichen Entwicklungslinien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung skizziert werden. Schließlich werden einige Aspekte des Wandels und der Probleme der Wohlfahrtsstaatsforschung angeschnitten und die Frage nach dem Verhältnis zur Policy-Analyse aufgeworfen. Dabei ist zu bedenken, dass zwischen diesen Subdisziplinen der Politikwissenschaft durchaus Überschneidungen bestehen¹ und die hier vorgenommenen Separierung beider Diskussionen analytischer Natur ist. Gleichwohl – so die abschließende These – liegt es nahe, die inzwischen auseinandergedrifteten Forschungsperspektiven wieder stärker aufeinander zu beziehen.

1. Der Untersuchungsgegenstand: Definition und empirische Relevanz

Im politischen Alltag, aber auch in der fachwissenschaftlichen Debatte sind v.a. drei Termini im Umlauf: Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat und Sozialpolitik, die mit einer Vielzahl an Konnotationen verbunden werden.

- In Deutschland ist der Begriff Wohlfahrt vielfach noch aus seinem historisch-politischen Kontext eher negativ besetzt und wird als Fürsorge für Arme und Bedürftige verstanden. Dies geht auf vormoderne Versorgungssysteme zurück, was heute noch im Begriff der Wohlfahrtsverbände anklingt. Zugleich haftet diesem Begriff die Konnotation von Paternalismus und Zwang an, was bis in die 60er Jahre im politischen Diskurs als eine Abgrenzung gegenüber dem modernen Formen der Sozialpolitik bzw. des auf freiheitlich-demokratischer Basis operierenden Sozialstaats angeklungen ist.
- Der Terminus Sozialstaat beinhaltet hingegen eine Fokussierung auf die rechtlich-normative Dimension (etwa in Abgrenzung zum Rechtsstaat), während Sozialpolitik vorwiegend ein inzwischen stark ausdifferenziertes politisches Handlungsfeld aus speziellen Programmen und Akteuren bezeichnet. Das Spektrum an sogenannten

¹ So findet man bei M. G. Schmidts Darstellung der Ansätze der Vergleichenden Politikfeldanalyse weitgehend dieselben wie in seinem Lehrbuch der Sozialpolitik bzw. vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.

Bindestrich-Politiken reicht dabei von Rente, Gesundheit über Behinderte zu Drogen usw. Dies bildet zugleich den Ansatzpunkt für die Politikfeldanalyse.²

- Unter Komparatisten gilt „Wohlfahrtsstaat“ oder „welfare state“ als nominalistischer Kunstbegriff und als empirisch-analytische Kategorie zur Analyse der Aktivitäten moderner Staaten; hier hat sich inzwischen die Vorstellung von drei unterschiedlich Welten des Wohlfahrtskapitalismus – so Esping-Andersen – durchgesetzt.

Solche Überlegungen sind kein Rückfall einen altertümlichen „Begriffsrealismus“, sondern sie sind notwendig, weil das Phänomen sich durch eine beachtliche Vielgestaltigkeit, Wandlungsfähigkeit und Wirkungsmächtigkeit auszeichnet. Kaum ein Lebensbereich ist inzwischen nicht vom Wohlfahrtsstaat tangiert; die Regelungen und Leistungen sind differenziert und variieren nach Raum und Zeit erheblich. Daher wird der Untersuchungsgegenstand erst durch die Definition konstruiert und auf diese Weise der präzisen Analyse zugänglich gemacht. Im Einklang mit einer Reihe von anderen Autoren wie Jens Alber und Manfred G. Schmidt schlage ich folgende Definitionen vor:

Der Wohlfahrtsstaat ist eine institutionalisierte Form der sozialen Sicherung, er gewährleistet ein Existenzminimum für jeden Menschen, schützt vor den elementaren Risiken der modernen Industriegesellschaft (v.a. Alter, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Unfall, Pflege) und bekämpft das Ausmaß gesellschaftlicher Ungleichheit durch Redistribution. Der Wohlfahrtsstaat bildet in westlichen Ländern zusammen mit Demokratie und Kapitalismus ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeit und Durchdringung und ist für diese Systeme charakteristisch. Gleichwohl existieren markante nationale Unterschiede, und das Terrain ist von erheblichen politischen Konflikten geprägt.

Diese allgemeine Definition kann in zweierlei Hinsicht ergänzt werden: Zum einen variiert die Breite der erfassten Politikfelder erheblich: Maximal zwischen Ausgaben der Sozialen Sicherheit bzw. Sozialversicherungen einerseits und allen nicht-militärischen Staatsausgaben andererseits. Konkret stellt sich etwa die Frage, ob das Bildungswesen oder der Verbraucherschutz Teil der Politik des Wohlfahrtsstaats sein sollen oder nicht. Zum anderen ist die Quali-

² Man könnte zudem in Anlehnung an die in der Politikwissenschaft gebräuchliche Dreiteilung des Politikbegriffes versuchen, eine Präzisierung und Relationierung dieser Kategorien vorzunehmen (vgl. dazu Schmid 2000).

tät der Rechtsgrundlagen für individuellen Ansprüche wichtige, was je nach Rechtstradition (law tradition) unterschiedliche Formen annehmen kann.³

2. Empirische Trends in Deutschland und im internationaler Vergleich

Bekanntlich entsteht der moderne Wohlfahrtsstaat gegen Ende des 19. Jahrhunderts; nach dem Zweiten Weltkrieg setzt die immense Expansion ein, die auf der breiten politischen Akzeptanz und dem ökonomischen Wachstum jener Jahre basiert (Alber 1982; Ritter 1991). Inzwischen ist das „Growth to Limits“ (Flora 1986) eingetreten und in allen Ländern sind sozialpolitische Neuregelung mit dem Ziel der Ausgaben- und Leistungssenkung eingeleitet worden. Diese Kürzungsmaßnahmen verlaufen zumeist in Form eines inkrementalen Wandels; weitreichende Reformen sind bislang nur in wenige Fällen – vor allem den Niederlanden, Dänemark und Neuseeland – eingetreten (Ferrera/Rhodes 2000; Heinze/Schmid/Strünck 1999; Kuhnle 2000; Pierson 2001).

Schaubild 1: Abkehr von Wohlfahrtsstaatlichen Politiken in sieben Ländern vom Ende der 70er bis Mitte der 90er Jahre

-- etwa hier--

Betrachtet man den deutschen Wohlfahrtsstaat etwas genauer, so zeigt der Längsschnitt ein Muster aus „Wachstumsbranchen“ wie die Arbeitslosenversicherung samt der aktiven Arbeitsmarktpolitik (der Anteil am Sozialprodukt steigt von 1960 bis 1994 von 0,4% auf 3,8 %), die Krankenversicherung (von 3,2% auf 7,0 %), die Rentenversicherung für Angestellte (von 1,9% auf 4,9 %) und Arbeiter (von 4,0% auf 5,6 %). Umgekehrt kommt es bei der Kriegsopferfürsorge und den sozialpolitisch motivierten Steuerentlastungen zu „Schrumpfungsprozessen“ (Schmidt 1998: 170f.). Ferner bleibt das Bildungswesen auffällig hinter der allgemeinen sozialpolitischen Entwicklung zurück (Schmidt 2002).

Das folgende Schaubild zeigt, dass die Staatsausgaben in den letzten 20 Jahren in Deutschland leicht über der 50% Marke des BIP liegen und davon rund 50% an die Soziale Sicherung ge-

³ So sind in Deutschland die Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe subjektiv-öffentliches Recht (SGB III), während in den skandinavischen Länder diese privatrechtlich über die Gewerkschaften organisiert ist. Ein vergleichbares Phänomen stellt die sog. Riester-Rente, die neuerdings in der BRD eingeführt worden ist, dar.

hen.⁴ Weitere Angaben in der Grafik betreffen die Staatsverschuldung und das Bildungswesen samt Wissenschaft. Letzteres ist zugleich ein Indikator für ein breites Konzept des Wohlfahrtsstaats.

Schaubild 2: Staatsausgaben in (West-) Deutschland 1980-1996

-- etwa hier --

Trotz aller Wandlungen im Detail wird in der Forschung die Kontinuität des deutschen Wohlfahrtsstaats betont. Die Sozialversicherungen als dem institutionellen Kern des Bismarck-Modells bleiben von den politischen Regimewechseln (Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus und Bundesrepublik) weitgehend unberührt (Schmidt 1998; Hockerts 1998), ähnliches gilt im Übrigen für die besondere Rolle der Wohlfahrtsverbände in den Sozialen Diensten (Schmid 1996).

3. Theoretische Ansätze und Kontroversen

Der Versuch, Genese, Dynamik und Varianz des modernen Wohlfahrtsstaats zu erklären, hat zu einer Reihe von unterschiedlichen Ansätzen und gelegentlichen Kontroversen geführt. Dies hängt einerseits mit abweichenden generellen Theoriebezügen, methodischen Vorgehensweisen und konkreten analytischen Fragestellungen zusammen, andererseits spielt jedoch die Heterogenität des Untersuchungsgegenstandes (v.a. im Bezug auf einzelne Politik- und Sicherungsfelder) eine Rolle. Vereinfacht lassen sich aus den breiten Diskussionen drei Zugriffe identifizieren:

- die drei klassischen Theorien des Wohlfahrtsstaats: die normative, die funktionale und die politische,
- der typisierende, integrative Ansatz von Esping-Andersen,
- die postmodernen Theorien (vgl. die Beiträge in Pierson/Castles 2001) .

Klassische Theorien

4 Nach Eurostat liegt 1998 die Sozialleistungsquote der BRD bei 29,3%; der Durchschnitt der EU-Länder bei 27,7. Dies stellt im Vergleich zu den Nachkriegsjahren fast eine Verdoppelung dar, liegt aber im europäischen Vergleich im Mittelfeld (Alber 1998; Schmid 2000).

In normativen Ansätzen geht es um die Begründung des sozialen Fortschritts und die Identifikation unterschiedlicher Zwecke und Mittel. Exemplarisch hierfür sind Analysen zum Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes (Hartwich 1970; Spieker 1986) oder der Zielvorstellungen der großen Ideologien (Demokratischer Sozialismus, Liberalismus, Konservatismus, Marxismus). Ferner werden teleologische Phasenmodelle entwickelt, wie etwa das vom „Positive State“ über den „Social Security State“ zum „Social Welfare State“ (Furniss/Tilton 1977). In ähnlicher Weise hat T. H. Marshall (2001) eine Entwicklung von den Rechten des Bürgers über die politische Teilhabe zu den sozialen Rechten konstatiert.

Funktionalistische Ansätze aus dem Umfeld der Modernisierungstheorie interpretieren hingegen staatliche Sozialpolitik als Reaktion auf die Veränderung der Arbeits- und Lebensformen im Rahmen des Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesses (Alber 1982). Problemdruck und Ressourcenausstattung einer modernen Gesellschaft geben demnach einen universellen Trend zum Wohlfahrtsstaat vor (sog. Konvergenz).⁵

Schaubild 3: Sozioökonomische und politische Determinanten der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats

Schaubild 4: Ausgaben für soziale Sicherheit und BIP pro Kopf in EU-Ländern 1998
-- etwa hier

Gegen diesen sozialökonomischen Determinismus wenden sich Theoreme über den Unterschied, den Politik in einer Demokratie macht. Hier spielen Parteien und Interessengruppen bzw. der Neokorporatismus eine wichtige Rolle. Die politischen Organisationen vertreten demnach unterschiedliche soziale Schichten, verfügen über differierende Programmatiken und produzieren somit unterschiedliche Staatstätigkeiten (Schmidt 1983). Die o.a. Daten lassen je nach Fallauswahl alle Interpretationen – von sozioökonomischen Determinismus zum hohen Einfluss der Politik bis zum Fehlen eines Zusammenhangs – zu. Dies ist ein wesentlicher

⁵ Ganz ähnlich argumentieren marxistische Autoren, bei denen der Wohlfahrtsstaat den Imperativen der Kapitalverwertung unterliegt.

Grund dafür, dass inzwischen die Kontroverse über Sozioökonomie versus Politik beigelegt worden ist und eine Kombination der beiden Ansätze verfolgt wird.⁶

Neuere Arbeiten aus dieser Richtung betonen ferner den Umstand, dass aktuelle Sozialpolitiken durch politische Institutionen historisch und strukturell eingebunden sind (Schmidt 1998). Diese wirken gewissermaßen als Filter für die Problemwahrnehmung und die Interessenpolitik; sie bevorzugen bestimmte Interventionen in die Ökonomie und die Gesellschaft oder schließen andere aus. Damit gewinnen die beharrenden Kräfte des Wohlfahrtsstaats und divergente nationale Entwicklungspfade an Bedeutung.

Esping-Andersen

Der Gedanke einer strukturierten Vielfalt wird im Titel von Esping-Andersens (1990) bahnbrechender Arbeit plastisch ausgedrückt, wonach „drei Welten“ des Wohlfahrtsstaats existieren. Diese stellen jeweils unterschiedliche Formen der Institutionalisierung von sozialer Sicherung und Vollbeschäftigung dar und basieren auf korrespondierenden politischen Ideologien und Machtverteilungen; ferner korrelieren sie mit Mustern der sozialen Schichtung und Ungleichheit. Sie zeichnen sich in ihrer Geschichte durch eine hohe Stabilität bzw. Pfadabhängigkeit aus, die aus dem institutionellen Gefüge des jeweiligen Modells des Wohlfahrtsstaats und den daraus entstehenden Kosten für grundlegende Reformen (lock-in-Effekt) erwächst.⁷ Ein wesentliches operationales Differenzierungskriterium bildet das Ausmaß an „Dekommodifizierung“, d.h. die sozialpolitisch ermöglichte Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit durch Schutz vor Marktkräften und Einkommensausfällen. Für die einzelnen Welten sind folgende Aspekte elementar:

Schaubild 5: Typen und Dimensionen Welten des Wohlfahrtsstaates nach Esping-Andersen

--- etwa hier -

⁶ Einige der Kontroversen waren v.a. Folge von engen bzw. weiten Definitionen des Wohlfahrtsstaats. Vgl. dazu ferner die Darstellung bei Kemmerling 2001, in der die Einflüsse privater Leistungen und der Besteuerung von Transferzahlungen in Form einer Nettosozialleistungsquote berechnet wird.

⁷ Diese Pfadabhängigkeit hat sich im Falle der deutschen Einheit gezeigt, in deren Rahmen wichtige Regelungen in die neuen Länder transferiert worden sind – ohne die andersartigen sozioökonomischen Bedingungen (samt daraus resultierenden finanziellen Folgen) ausreichend zu berücksichtigen.

- Der liberalen Wohlfahrtsstaat (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) akzentuiert die Rolle des freien Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, was häufig zu Stigmatisierung der Betroffenen führt. Die Finanzierung erfolgt vorwiegend aus dem Staatshaushalt; Interventionen in den Arbeitsmarkt erfolgen – falls überhaupt – vor allem zur Auflösung von Flexibilitätshemmnissen und zur Wahrung der Wettbewerbs- und Vertragsfreiheit. Im Ganzen bleibt das Ausmaß an Dekommodifizierung gering und die soziale Ungleichheit groß.
- Der konservative Typ des Wohlfahrtsstaats (Frankreich, Italien, Deutschland, Niederlande) interveniert zwar stärker, allerdings eher temporär und primär aus staatspolitischen Gründen. Er ist ferner lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche auf Beiträgen (im Sinne von Eigentumsrechten) basieren. Grundlage dieses Modells sind das Normalarbeitsverhältnis und die Normalfamilie, die mit politischen Mitteln stabilisiert werden. In Bezug auf die Dekommodifizierung erreichen sie im Durchschnitt ein mittleres Niveau, was jedoch abhängig vom Beschäftigungsstatus erheblich variieren kann.
- Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaats (Schweden, Norwegen, Dänemark) ist universalistisch ausgerichtet, d.h. Ansprüche basieren auf sozialen Bürgerrechten, und es wird Gleichheit auf hohem Niveau angestrebt. Die Finanzierung erfolgt weitgehend aus dem Staatshaushalt; zugleich werden hier Leistungen überwiegend vom öffentlichen Dienst erbracht, der einen sehr großen Umfang annimmt und somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine Schlüsselfunktion inne hat. Ferner sind hier die Bemühungen um eine aktive Politik der Vollbeschäftigung am intensivsten, die Emanzipation von den Zwängen des Marktes (Dekommodifizierung) am stärksten und Verringerung sozialer Ungleichheit beachtlich.

Die Welten der Wohlfahrt sind besonders für die goldene Phase der 60er und 70er Jahre empirisch belegt worden, doch beansprucht das Modell ebenfalls Gültigkeit für die 80er und 90er Jahre. In diesem Falle wären je nach Welt des Wohlfahrtsstaats unterschiedliche Reaktionen auf die gewandelten politisch-ökonomischen Bedingungen zu erwarten, was jedoch in der Forschung umstritten ist. Neben der zeitlichen Reichweite wird das Drei-Welten-Modell wegen problematischer Zuordnungen kritisiert bzw. ergänzt. So sind die Niederlande und

Deutschland als christdemokratische Fälle, die südeuropäischen Länder als rudimentäre Wohlfahrtsstaaten oder Neuseeland als radikaler Typ klassifiziert worden (zur breiteren Debatte siehe Lessenich/Ostner 1998).

Postmoderne Ansätze

Der gemeinsame Bezugspunkt der Gruppe der hier als postmodern bezeichneten Ansätze liegt in den veränderten politischen Bedingungen („New Politics“) in der Phase der Stagnation bzw. des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaats. Als Ursache dafür gelten eine Reihe von Problemen, die als die demographische, soziale, kulturelle, ökonomische und internationale Herausforderung benannt worden sind (Kaufmann 1997). Etwas vereinfacht lassen sich vier Richtungen unterscheiden:

- Eine neomarxistische Variante diagnostiziert wegen der Veränderungen, die sich in Staat und Ökonomie seit den 70er Jahren vollzogen haben, einen deutlichen Bruch in der gesellschaftlichen Entwicklung: Vom Fordismus zum Post-Fordismus oder vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „Schumpeterianischen Workfare State“ sind Formeln, die dieses umschreiben (Jessop 1994).⁸
- Von geringerer theoretischer Reichweite sind Argumentationsfiguren, die sich auf die Muster der sozialpolitischen Sparmaßnahmen des vergangenen Jahrzehnts beziehen. Neben der Senkung der Sozialleistungen wird zusehends eine Umorientierung auf Aktivierung bzw. Rekommodifizierung – so die Kategorie bei Esping-Andersen – erkennbar, etwa in Form verschärfter Zumutbarkeit von neuen, schlechteren Jobs (Cox 1998). Ferner werden etwa in der deutschen Rentenversicherung die Leistungen nicht einfach reduziert, sondern der Wohlfahrtsstaat mutiert zum „Sicherungsstaat“ mit dem Ziel der Stabilisierung seiner System- und Funktionsgrundlagen – zu Lasten der Bewältigung sozialer Notlagen oder re-/distributiver Maßnahmen (Nullmeier/Rüb 1993).
- Im Rahmen der Sparmaßnahmen zeigt sich ferner eine politische Logik, die als „Blame Avoidance“ bezeichnet wird. Entsprechend verschieben sich die relevanten Erklärungsfaktoren hin zu binnenstrukturellen Aspekten. In modernen Demokratien sind Kürzungen unpopulär, was dazu führt, dass diese als technische Zwänge getarnt, auf weniger einflussreiche Klientele und kaum bekannte Sachverhalte oder in die Zukunft

⁸ Zu den Verschiebungen der ökonomischen Basis zählen die Globalisierung, der Wandel zur Dienstleistungsökonomie, der Einsatz neuer Schlüsseltechnologien (I&K-, Bio- und Gentechnologien) und flexibler Produktionskonzepte.

verschoben werden. Zudem erweisen sich die Sozialbürokratien und Professionen (wie Ärzte und Sozialarbeiter) als machtvolle Verwalter der Interessen des Wohlfahrtsstaats; nicht selten scheitern Kürzungen an ihrem Veto – und nicht am Protest der betroffenen sozial schwachen Gruppen (Pierson 2001).⁹

- Föderative Systeme wie die Bundesrepublik verstärken dieses selbstreferentielle Moment in der wohlfahrtstaatlichen Politik, da sie für institutionelle Vetogruppen mehr Ansatzpunkte bieten. Zugleich weisen diese Systeme jedoch ebenfalls dynamische Züge auf, wenn Länder bzw. Gliedstaaten als politische Laboratorien funktionieren. Für die deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lassen sich eine Reihe von Beispielen finden, in denen die Länder eine wichtige Innovationsfunktion wahrnehmen; entsprechende Stichworte sind etwa Sozialstationen, Soziale Betriebe, Kombilohn-Modelle, Beratungsagenturen für bürgerschaftliches Engagement etc. Grundlegend dafür sind zwei in der Politikwissenschaft stark vernachlässigte Aspekte: Zum einen die wichtige Rolle der Bundesländer als Träger sozialer Dienste, zum anderen die Einflüsse der Europäischen Union, die zusätzliche bzw. alternative Programme und Ressourcen zur Verfügung stellt (für die Arbeitsmarktpolitik vgl. Schmid/Blancke 2001).
- Zu den neueren Entwicklungen zählt schließlich die feministische Linie der Wohlfahrtsstaatsforschung. Sie hat das Spektrum sowohl analytisch um verschiedene Typologien erweitert als auch verschiedene, bislang eher vernachlässigte Felder auf die Agenda gebracht (z.B. die Probleme alleinerziehender Mütter). Die Kritik fokussiert sich auf das patriachalische „Male Breadwinner“-Konzept, das sowohl in der etablierten Wohlfahrtsstaatsforschung wie auch in der praktischen Politik unterstellt wird. Statt dessen wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche „Gender Regime“ existieren, in denen spezifische Ideologien und Politiken zum Ausdruck kommen, die die Lage der Frauen erheblich beeinflussen. Zentral ist die These, dass sich diese Regime weniger danach unterscheiden, wie stark sie dekommodifizierend wirken, sondern ob sie zu Unabhängigkeit der Frauen von Ehe und Familie beitragen (Ostner 1995; Sainsbury 1999).¹⁰

⁹ Hier ergeben sich interessante Anschlussmöglichkeiten an mikropolitische Ansätze (als Einführung vgl. Bogumil/Schmid 2001. Zugleich wird der Forderung von Mayntz (2000) Rechnung getragen, wonach die Fragen der politischen Macht und der Konflikte nicht aus dem Blickwinkel der Policy- und Steuerungstheorie entschwinden sollten.

¹⁰ Ein Beispiel für die Geschlechtereffekte staatlicher Politik ist in Deutschland das Ehegatten-Splitting, das Ehefrauen von Ärzten u.ä. Einkommensgruppen zur hoch alimentierten Klientelen des Wohlfahrtsstaats macht.

IV. Wandel des Objekts und Probleme der Wohlfahrtsstaatsforschung

Das „neue Gesicht“ des Wohlfahrtsstaats, das sich nach über zwei Jahrzehnten von Um- und Abbau abzuzeichnen beginnt, weist einige Züge auf, die zugleich einige Probleme der Wohlfahrtsstaatsforschung aufzeigen und eine Rückbesinnung auf Erkenntnisse der Politikfeldanalyse nahe legen. Ich will abschließend kurz auf einige politische und methodische Ambivalenzen eingehen.

- Die Problemen und Veränderungen, die unter den Stichworten Globalisierung und Europäisierung diskutiert werden, verweisen auf die zunehmende Offenheit der Systeme. Dies macht sie nicht nur ökonomisch verwundbar, sondern die neue Politik des Wohlfahrtsstaats wird zusehends durch externe politische Faktoren wie erfolgreiche Musterländer beeinflusst. Besonders deutlich wirkt sich diese bei den Mittelosteuropäischen Ländern aus, die der Europäische Union beitreten wollen. Dort haben sich die Weltbank und die Kommission als machtvolle externe Akteure erwiesen.¹¹ Aber auch die erwähnte innovative Arbeitsmarktpolitik der Länder wird durch entsprechende EU-Programme stärker beeinflusst als durch die klassischen sozioökonomischen oder parteipolitischen Determinanten. Dies weist Diffusions- und Lerntheorien aus der Politikfeldanalyse eine stärkere Relevanz zu, wengleich der bisherige Stand der Forschung vor simplen politischen Imitationen und Kopien warnt.
- Aber auch die politisch gewollte Bedeutungszunahme von Aktivierungen, Sozialinvestitionen (v.a. Bildung von Humankapital) und sozialen Diensten erfordern neue theoretische Perspektiven und eine Abkehr von simplen monetären Indikatoren wie der Sozialleistungsquote.¹² Denn die Umorientierung auf hohe Beschäftigung bzw. niedrige Arbeitslosigkeit kann eine Senkung der Sozialausgaben zu Folge haben. M.E. legt dies dringend nahe, einen Indikator bzw. Gesamtindex zu verwenden, der alle drei politischen Zielgrößen berücksichtigt etwa nach der einfachen Formel Sozialleistungsquote x. Beschäftigungsquote / Arbeitslosenquote. Ein Blick auf sechs westeuropäische Länder ergibt dabei folgendes Bild.

11 Vgl. dazu am Beispiel Bulgariens Hülsmann 2001. Siehe auch Ostheim/Zohlhörer 2002.

12 Verstärkte Sozialinvestitionen und Aktivierungsstrategien werden in den Debatten um „New Labour“ einerseits normativ zu begründen versucht, andererseits werden sie in Bezug auf ihre politisch-ökonomische Funktionalität und internationale Variation analysiert (Merkel 2000, Heinze/Schmid/Strünck 1999)); s.a. die methodischen Ansätze der Berechnung einer Nettosozialleistungsquote (Kemmerling 2001).

	Sozialleistungsquote (1998, Rang)	Erwerbsquote (1999)	Arbeitslosenquote (2000)	Gesamtindex (gerundet, Rang)
D	29,3 (4)	51,9	8,4	181 (5)
F	30,5 (2)	54,2	10,3	160 (6)
NL	28,5 (5)	61,4/	2,5	699 (1)
DK	30,0 (3)	65,7/	4,9	402 (2)
SW	33,3 (1)	60,9/	6,5	312 (3)
GB	28,5 (5)	60,8/	5,8	298 (4)

Daten nach standardisierten OECD-Angaben (vgl. Schmid 2002)

- In methodischer Hinsicht führt die Suche nach den großen Unterschieden, wie sie die These von Esping-Andersen impliziert, zur Frage, ob dadurch nicht die Unterschiede in Politikfeldern verdeckt werden. Noch stärker gefragt: Gibt es überhaupt homogene nationale Modell des Wohlfahrtsstaats? Oder handelt es sich um Mischtypen, die besser entlang von Politikfeldern analysiert werden sollten? Das eingangs erwähnte Schaubild mit den stark ansteigenden Ausgaben für Soziale Sicherheit und den relativ sinkenden Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sind dafür ein gutes Beispiel. Ein anderes Beispiel für die Einflüsse des Politikfelds sind die im internationalen Vergleich beobachtbaren Versuche, die Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherungssysteme zu diversifizieren – ein Trend, der nicht vorschnell als Konvergenz auf ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell interpretiert werden sollte.
- Ähnliches gilt für die bevorzugte Ebene der Analyse: Zeigt nicht gerade der deutsche Fall seine typische Ausprägung als „Sozialversicherungsstaat“ auf nationaler Ebene, weil die Dienstleistungsfunktionen von Ländern, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden (mit über 1 Mio. Beschäftigten) geleistet werden?¹³ Finden hier nicht wichtige Experimente und Reformversuche statt? In ähnlicher Weise gibt es Hinweise darauf, dass die Entwicklungen im Zentrum (d.h. den Sozialversicherungen) und der Peripherie des Wohlfahrtsstaats auseinanderlaufen. Bewegung zeigt sich v.a. in den Rändern: Arbeit statt Sozialhilfe, kommunale Beschäftigung, regionale Arbeitsmarktpolitik usw. Allerdings ist in diesen Bereichen die Datenlage schlechter, denn vielfach geht es eher um Qualitäten als um Quantitäten.

¹³ Selbst im Modell Schweden zeigt sich eine besonderer Entwicklung im Bereich der Sozialen Dienste, die von den Transferleistungen abweicht und zudem eine stärkere Auseinanderentwicklung von Diensten für Ältere und Kinder zeigt (vgl. dazu Steffen 2001).

Insgesamt spricht daher vieles dafür, einiges an Komplexität Ungleichzeitigkeit durch die Policy-Analyse wieder einzuführen, die der Wohlfahrtsstaatsvergleich à la Esping-Andersen möglicherweise etwas zu stark reduziert hat.¹⁴ Gerade nach dem goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaats scheint sich viel zu bewegen und eine differenzierter Analyse nötig – ohne allerdings dabei auf einen rein fallbezogenen oder sektoralen Ansatz zurückzufallen .

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens*, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt a.M./New York.
- Alber, Jens*, 1998: Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten. In: *Leviathan* 26 (2), 199-227.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef*, 2001: Politik in Organisationen: Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen.
- Cochrane, Allan/Clarke, John* (Hrsg.), 1993: Comparing Welfare States: Britain in International Context. London.
- Cox, Robert Henry*, 1998: From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. WIP-Occasional Paper Nr. 2/1998. Tübingen.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: Three worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Ferrera, Maurizio/Rhodes, Martin* (Hrsg.), 2000: Recasting European Welfare States. London
- Flora, Peter* (Hrsg.), 1986: Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Berlin (insgesamt fünf Bände).
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph*, 1997: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40 (2).
- Heinze, Rolf G./Schmid, Josef/Strünck, Christoph*, 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Opladen.
- Hülsmann, Joachim*, 2001: Wohlfahrtsstaatlicher Wandel – eine nationale Domäne. Die Bedeutung externer Akteure für den Umbau sozialer Sicherungssysteme am Beispiel des bulgarischen Rentensystems. Magisterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Tübingen.
- Jessop, Bob*, 1994: Politik in der Ära Thatcher. In: *Dieter Grimm* (Hrsg.) Staatsaufgaben. Baden-Baden.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a. M.
- Kemmerling Achim*, Die Messung des Sozialstaates. WZB-dp FS I 01-201, Berlin.
- Kohl, Jürgen*, 1993: Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's "The Three Worlds of Welfare Capitalism". In: *Zeitschrift für Sozialreform* 39 (2), 67-82.
- Kuhnle, Stein* (Hrsg.), 2000: Survival of the European Welfare State, London.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona* (Hrsg.), 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a.M. u.a.
- Marshall, Thomas H.*, 2001: Citizenship and social class. In: *Paul Pierson/Francis Castles* (Hrsg.), *The Welfare State*. Oxford, 32-41.

¹⁴ Methodisch impliziert dies eine Ergänzung der statistischen Analysen, die v.a. durch die „Silberlinge“ (Daten-CD-Roms) der OECD ermöglicht worden sind; im Unterschied zur Policy-Analyse sind in diesem Gebiet kaum Einflüsse aus der Nachfrage nach Politikberatung zu bemerken. Interessante methodische Alternativen bietet etwa das von Ch. Ragin entwickelte Modell der Konfigurationsanalyse mittels Boole'scher Algebra, das bislang jedoch nur wenig Verbreitung gefunden hat.

- Mayntz, Renate*, 2000: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MPI für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 00/3. Köln.
- Merkel, Wolfgang*, 2000: Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: Berliner Journal für Soziologie 10 (1), S. 99-124.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt a.M. u.a.
- Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut*, 2002: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses. Ms. Heidelberg
- Ostner, Ilona*, 1995: Arm ohne Ehemann. Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36-37, 16-25.
- Pierson, Paul* (Hrsg.), 2001: The New Politics of the Welfare State. Oxford.
- Pierson, Paul/Castles, Francis* (Hrsg.), 2001: The Welfare State. Oxford.
- Ritter, Gerhard A.*, 1991 Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. 2. Aufl. München.
- Sainsbury, Diane* (Hrsg.), 1999: Gender and Welfare State Regimes. Oxford.
- Schmid, Josef*, 1996: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Entwicklungen und Vergleich nationaler Konfigurationen in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden. Opladen.
- Schmid, Josef*, 2000: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Bestandsaufnahme und aktuelle Diskussion, in: Gegenwartskunde 4 (49).
- Schmid, Josef*, 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 2. Aufl. Opladen.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne*, 2001: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin.
- Schmidt, Manfred G.*, 1983: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, Manfred G.*, 1998: Sozialpolitik in Deutschland: historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- Steffen, Christian*, 2001: Entwicklungslinien sozialer Dienstleistungen in Schweden in den 90er Jahren – zwischen Kontinuität und Wandel. Magisterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Tübingen.

Schaubild 1: Abkehr von wohlfahrtsstaatlichen Politiken in sieben Ländern vom Ende der 70er bis Mitte der 90er Jahre

	D	DK	GB	NL	F	S
Steuersenkungen	(*)	(*)_	*	(*)	(*)	(*)
Regressive Verschiebung der steuerlichen Belastung	*	_	*	*	(*)	(*)
Kürzung von Transferleistungen	(*)	-	(*)	*	(*)	(*)
Verschärfung der Zumutbarkeitsklauseln	(*)	(*)	*	*	(*)	-
Abbau sozialer Dienste	-	-		-	-	-
Residualisierung der Hilfen und Dienstleistungen für Arme	(*)	_	*	(*)	-	-
Reduzierte Sozialkapitalbildung	(*)	-	*	-	*	-
Verringerung von staatlichen Leistungen zugunsten privater Versorgung	(*)	-	*	(*)	-	-
Wachsende Ungleichheit	(*)	-	*	(*)	(*)	-
* Wende (*) kleinere Abkehr - nicht / kaum eingetretene Veränderung BRD: ohne Besonderheiten der deutschen Einheit						

Quelle: Cochrane/Clarke 1993: 248; eigene Aktualisierung und Ergänzungen (Schmid 2002)

Schaubild 3: Sozioökonomische und politische Determinanten der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats

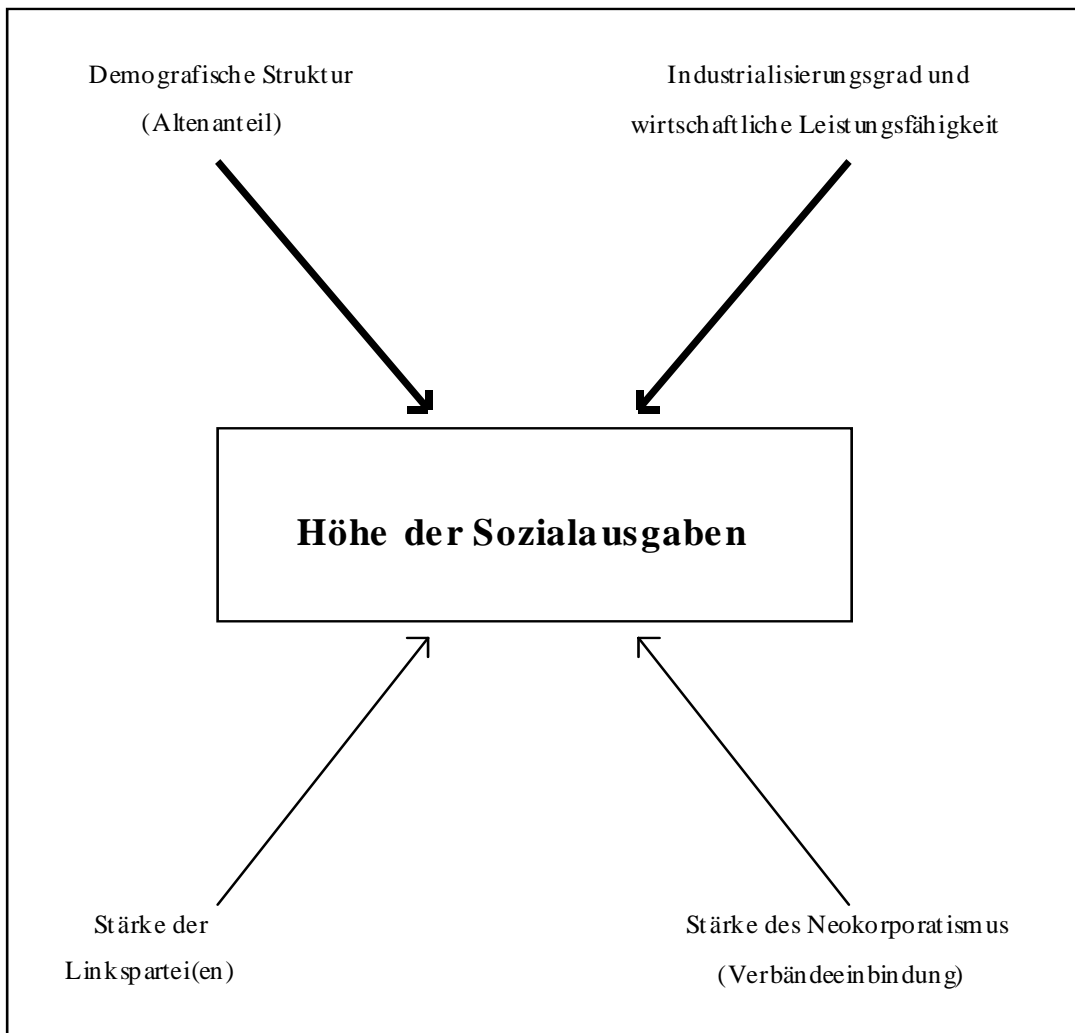


Schaubild 4: Ausgaben für soziale Sicherheit und BIP pro Kopf in EU-Ländern (1998)

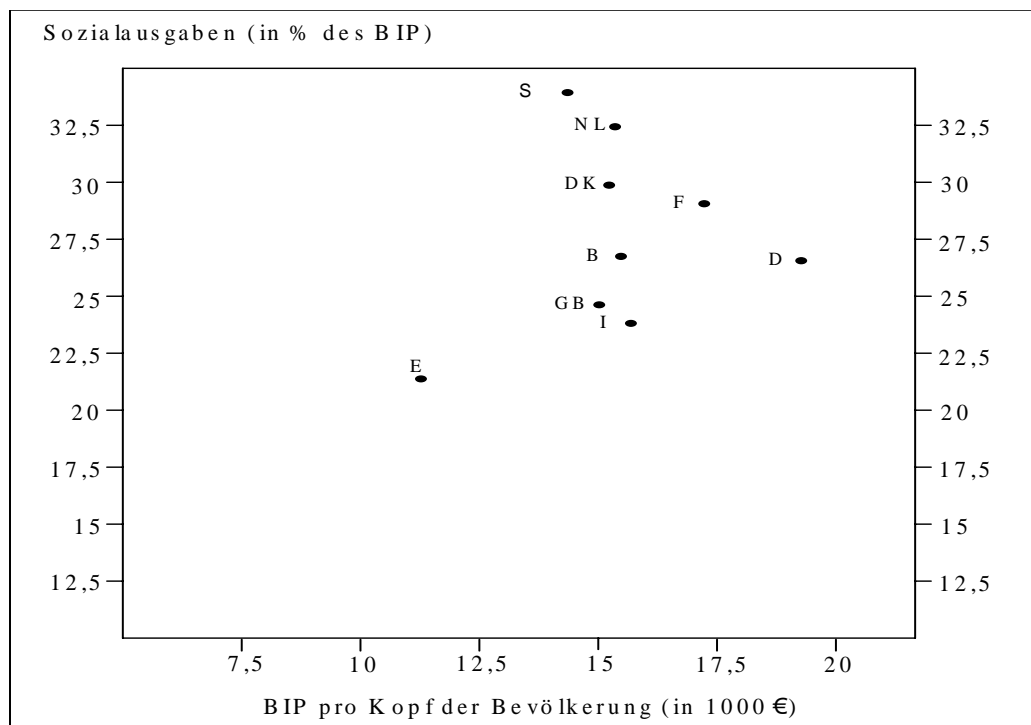
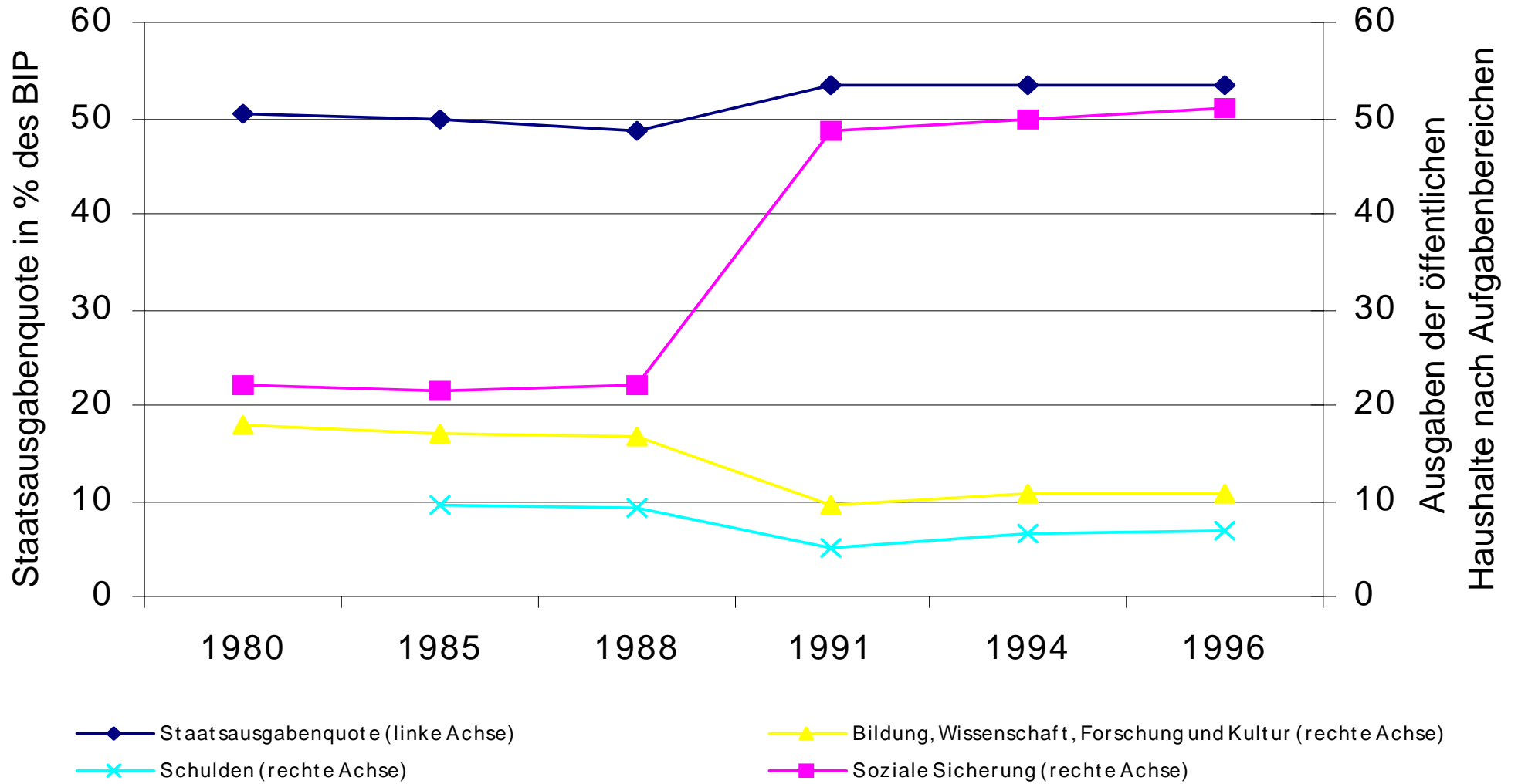


Schaubild 5: Typen und Dimensionen des Wohlfahrtsstaats nach Esping-Andersen

Variablen <i>Indikatoren</i>	Typus des Wohlfahrtsstaates		
	liberal	konser- vativ	sozial- demokr.
Dekommodifizierung: Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle - <i>Einkommensersatzquote</i> - <i>Anteil individueller Finanzierungsbeiträge (invers)</i>	schwach	mittel (?)	stark
Residualismus - <i>Anteil von Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben</i>	stark	stark	schwach
Privatisierung - <i>Anteil privater Ausgaben für Alter bzw. Gesundheit an den Gesamtausgaben</i>	hoch	niedrig	niedrig
Korporatismus/Etatismus - <i>Anzahl von nach Berufsgruppen differenzierten Sicherungssystemen</i> - <i>Anteil der Ausgaben für Beamtenversorgung</i>	schwach	stark	schwach
Umverteilungskapazität - <i>Progressionsgrad des Steuersystems</i> - <i>Gleichheit der Leistungen</i>	schwach	schwach	stark
Vollbeschäftigungsgarantie - <i>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik</i> - <i>Arbeitslosenquote, gewichtet mit Erwerbsbeteiligung</i>	schwach	schwach (?)	stark

Quelle: Kohl 1993/Schmid 2002

Staatsausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (versch. Jahrgänge): Datenreport. Bonn.