

Renate Reiter
mit Beiträgen von:
Vivien Barlen, Sonja Blum, Claudia Bogedan, Thomas Gerlinger,
Karl Hinrichs, Renate Reiter, Dorothee Spannagel

Sozialpolitik in Deutschland

Einführung aus politikfeldanalytischer Perspektive

Fakultät für
Kultur- und
Sozialwissen-
schaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort	7
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse (Renate Reiter)	15
1.1 Wandel der Sozialpolitik als zu erklärendes Phänomen	17
1.2 Politikfeldanalytische Erklärungsansätze im Studium der Sozialpolitik	24
1.2.1 Der Ansatz der sozioökonomischen Determination	25
1.2.2 Der Machtressourcenansatz	27
1.2.3 Die Parteiendifferenzhypothese	29
1.2.4 Politisch-institutionalistische Ansätze	30
1.2.5 Der Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes	32
1.2.6 Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese	36
1.2.7 Ansätze des politischen Lernens und Policy-Transfers	42
1.2.8 Faktorkombinierende Analyserahmen: Akteurzentrierter Institutionalismus und Multiple Streams-Ansatz	44
1.3 Aufbau des Kurses	48
2 Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland (Renate Reiter)	51
2.1 Erwartungen an den Sozialstaat – Sozialpolitische Aufgabenfelder und Funktionen	52
2.2 Normative Grundlagen der Sozialpolitik	55
2.3 Sozialpolitische Instrumente	58
2.4 Struktur und Akteure der sozialen Sicherung	63
2.4.1 Sozialpolitische Entscheidungsfindung	65
2.4.2 Durchführung sozialpolitischer Aufgaben	67
2.5 Typologische Einordnung des deutschen Sozialstaates im internationalen Vergleich	70
3 Sozialpolitik in Deutschland: Genese und Entwicklungsetappen bis Mitte der 1970er Jahre (Renate Reiter)	77
3.1 Von frühen Formen der (staatlichen) Sozialpolitik bis zum „ausgereiften“ Sozialstaat	77
3.1.1 Frühe Formen der (staatlichen) Sozialpolitik in Deutschland	77
3.1.2 Von Bismarcks Sozialgesetzgebung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	82

3.1.3	Sozialpolitik in der Weimarer Republik	88
3.1.4	Sozialpolitik während der Zeit des Nationalsozialismus	93
3.2	(Wieder-) Aufbau und Expansion des deutschen Sozialstaates 1949-1974	96
4	Einkommen und Verteilung (Dorothee Spannagel)	105
4.1	Ziele und Instrumente der Verteilungspolitik	105
4.2	Einkommen, Armut und Reichtum in Deutschland	107
4.2.1	Einkommen	108
4.2.2	Armut	109
4.2.3	Reichtum	111
4.3	Teilbereiche der Verteilungspolitik	113
4.3.1	Lohn- und Tarifpolitik	113
4.3.2	Das Steuer- und Transfersystem	115
4.3.3	Soziale Grundsicherung	117
4.3.4	Vermögenspolitik	118
4.4	Wandel der Einkommensverteilung und Verteilungspolitik seit 1974 und seine politikfeldanalytische Erklärung	120
4.4.1	Moderater Umbau 1974-1998	120
4.4.2	Entscheidender Umbau seit 1998	129
4.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	141
	Weiterführende Literatur	144
5	Arbeitsmarktpolitik (Vivien Barlen und Claudia Bogedan)	145
5.1	Der Arbeitsmarkt	145
5.2	Funktionen und Leistungsmessung der Arbeitsmarktpolitik	149
5.2.1	Funktionen der Arbeitsmarktpolitik	150
5.2.2	Indikatoren der Leistungsmessung	153
5.3	Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	158
5.3.1	Historie	158
5.3.2	Die Arbeitslosenversicherung	160
5.3.3	Duales System der Arbeitslosenversorgung	161
5.3.4	Aktive Arbeitsmarktpolitik	162
5.3.3	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	164
5.4	Wandel der Arbeitsmarktpolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	165
5.4.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik 1973 - 1997	166
5.4.2	Aktivierende Arbeitsmarktpolitik seit 1998	169
5.4.3	Reformbilanz	172
5.4.4	Erklärung des Wandels	175
5.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	178

Weiterführende Literatur	179
6 Gesundheitspolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)	180
6.1 Die gesetzliche Krankenversicherung: Strukturelle Grundmerkmale, Finanzierung, Organisation	181
6.1.1 Versichertenkreis und Leistungen	181
6.1.2 Finanzierung	186
6.1.3 Organisationsprinzipien der GKV	190
6.1.4 Ausgabenentwicklung	194
6.2 Die Private Krankenversicherung	196
6.3 Das gesundheitspolitische Regulierungssystem: Instrumente, Akteure, Interessenkonstellationen	198
6.3.1 Ambulanter Sektor	198
6.3.2 Krankenhaussektor	199
6.4 Wandel der Gesundheitspolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	202
6.4.1 Gesundheitspolitischer Wandel zwischen 1975 und 1992: Anpassungs- und Konsolidierungsansätze	202
Strukturkonservierende Kostendämpfungspolitik	203
6.4.2 Gesundheitspolitischer Wandel seit 1993: inkrementell und paradigmatisch	206
6.5 Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	217
Weiterführende Literatur	219
7 Pflegepolitik (Thomas Gerlinger und Renate Reiter)	220
7.1 Errichtung und Ziele der sozialen Pflegeversicherung	221
7.2 Die soziale Pflegeversicherung: Strukturmerkmale, Finanzierung, Organisation	222
7.2.1 Leistungen und Leistungsanspruchnahme	222
7.2.2 Organisation der Pflegeversicherung	227
7.2.3 Finanzierung und Ausgabenentwicklung	227
7.2.5 Wirkungen der Pflegeversicherung	229
7.3 Das Regulierungssystem in der Pflegeversicherung: Instrumente, Akteure, Interessenkonstellationen	230
7.4 Entstehung und Wandel der Pflegepolitik und politikfeldanalytische Erklärung	232
7.5 Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	234
Weiterführende Literatur	235
8 Familienpolitik (Sonja Blum)	236
8.1 Ziele und Instrumente	237
8.2 Familienleben in Deutschland und im internationalen Vergleich	241
8.2.1 Familienleben in Deutschland	241

8.2.2	Internationaler Vergleich und „Leistungsbilanz“ im Blickfeld der Politik	245
8.3	Strukturen und Akteure	246
8.3.1	Teilbereiche, Organisation und Finanzierung	246
8.3.2	Akteure und Interessenskoalitionen	249
8.4	Wandel der Familienpolitik und seine politikfeldanalytische Erklärung	252
8.4.1	Evolutiv-pfadabhängiger Wandel: Familienpolitische Reformen 1974 - 1998	252
8.4.2	Transformativ-radikaler Wandel: Familienpolitische Reformen seit 1998	256
8.5	Schlussfolgerungen, Gesamtbetrachtung	267
	Weiterführende Literatur	268
9	Alterssicherungspolitik (Karl Hinrichs)	269
9.1	Struktur und wesentliche Charakteristika des deutschen Alterssicherungssystems	271
9.1.1	Aufbau der Alterssicherung in Deutschland	272
9.1.2	Institutionelle Charakteristika der GRV	276
9.2	Der Wandel der Alterssicherungspolitik 1957 – 2014 und seine politikfeldanalytische Erklärung	279
9.2.1	Expansion: 1957 - 1972	280
9.2.2	Stagnation und Kontraktion: 1986 - 1997	283
9.2.3	Kontraktion <i>plus</i> Transformation: 2001 - 2007	290
9.2.4	Re-Expansion: 2014	296
9.2.5	Eine Bilanz: Kontinuität und Modernisierung	298
9.3	Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Alterssicherungspolitik	300
9.3.1	Die demografische Herausforderung	301
9.3.2	Altersvorsorge nach der Finanzmarktkrise	302
9.3.3	Arbeitsmarkt und Altersarmut	305
9.4	Perspektiven	308
	Weiterführende Literatur	310
	Literaturverzeichnis	311
	Autorinnen und Autoren	357

Vorwort

Zwei Jahre sind vergangen, ehe aus dem ursprünglichen Konzept zu diesem Studienbrief über „Sozialpolitik in Deutschland. Einführung aus politikfeldanalytischer Perspektive“ im Frühjahr 2015 schließlich die erste Fassung dieses Lehrwerks geworden war, das seither als Kurs im Modul VP2 des Bachelorstudiengangs „Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie“ an der FernUniversität in Hagen eingesetzt wird. Und ein weiteres Jahr hat es bis zu seiner vollständigen Überarbeitung gedauert. Bereits in den zwei Jahren der Entstehung dieses Lehrbuches haben sich im Gesamtfeld der Sozialpolitik mit seinen unterschiedlichen Teilfeldern zahlreiche Veränderungen ergeben (man denke z.B. an das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige im August 2013, die Gesundheitsreform aus dem Jahr 2014 [GKV-FQWG], die Einführung der „Rente mit 63“ und der „Mütterrente“ ebenfalls im Jahr 2014, oder auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015). Diese Veränderungsdynamik hat sich im vergangenen Jahr ungebrochen fortgesetzt (z.B. in der Pflegepolitik mit der Verabschiedung der Pflegestärkungsgesetze I und II in den Jahren 2014 und 2015; in der Gesundheitspolitik, wo 2015 das Krankenhausstrukturgesetz verabschiedet wurde; oder in der Familienpolitik, wo es seit 2015 des ElterngeldPlus gibt). Sozialpolitischen Wandel in Deutschland zu erfassen, zu klassifizieren und vor allem zu erklären, ist Ziel dieses Lehrbuches. Dabei ist es ein zentrales Anliegen, den Studierenden der, sowie allen Interessierten an der Sozialpolitik zwei Aspekte nahezubringen: Erstens ist der zunächst allmähliche und seit Anfang der 1990er Jahre teils radikale Wandel ein übergreifender Trend der Sozialpolitik hierzulande. Die lange Zeit verbreitete Position, wonach der deutsche Sozialstaat reformunfähig sei, trifft längst nicht mehr zu. Zweitens hat der Wandel die unterschiedlichen Teilfelder der Sozialpolitik auf je ganz eigene Weise erfasst. Ein einheitliches Analyseschema, mit dem Policy-Veränderungen in den einzelnen Bereichen erklärt werden könnten, existiert also nicht. Vielmehr müssen diese Felder jeweils für sich betrachtet und in ihren teils markanten regulativen Umbrüchen erklärt werden. Zur Untersuchung des Wandels konzentrieren wir uns in diesem Lehrbuch bewusst auf fünf ‚klassische‘ sozialpolitische Felder: die Einkommens- und Verteilungspolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Gesundheitspolitik, die Pflegepolitik, die Familienpolitik, und die Alterssicherungspolitik. Sie stehen teils schon sehr lange im Zentrum der Sozialpolitik und waren allesamt in den vergangenen drei bis vier Jahrzehnten von mitunter einschneidenden Veränderungen betroffen.

Für die Aufgabe der Analyse des sozialpolitischen Wandels konnten wir mit *Vivien Barlen* und *Claudia Bogedan* (Arbeitsmarktpolitik), *Sonja Blum* (Familienpolitik), *Thomas Gerlinger* (Gesundheitspolitik, Pflegepolitik), *Karl Hinrichs* (Alterssicherungspolitik) und *Dorothee Spannagel* (Einkommen und Verteilung) ausgewiesene Expertinnen und Experten des jeweiligen Feldes gewinnen. Ich danke den Autorinnen und Autoren für ihre hervorragenden Beiträge zu diesem Kurs und für die sehr gute und konstruktive Zusammenarbeit während seiner Entstehung und Überarbeitung.

Profitiert hat der Studienbrief außerdem von eigenen Vorarbeiten (u.a.: *Kathrin Loer*, *Renate Reiter*, *Annette E. Töller* 2015: Was ist ein Politikfeld

und warum entsteht es?"; Renate Reiter u. Annette E. Töller 2014: Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden"; Renate Reiter 2012 [mit Tanja Klenk]: „Öffentliche Daseinsvorsorge, privat organisiert? Ein deutsch-französischer Vergleich der Bereitstellung der Krankenhausinfrastruktur“) sowie von einem intensiven Themenworkshop mit den Autorinnen und Autoren im November 2014 in Berlin. Und schließlich ergaben sich auch aus der Arbeit mit den Studierenden in unterschiedlichen sozialpolitischen Lehrveranstaltungen an der FernUniversität in Hagen zahlreiche Anregungen, die für die Konzeption und das Verfassen dieses Studienbriefes wichtig waren.

Ich danke Annette Elisabeth Töller dafür, dass sie Konzeption dieses Lehrwerks angeregt und gefördert hat sowie durch kritische Nachfragen und hilfreiche Kommentare seine Entstehung begleitet hat. Ebenso danke ich Kathrin Loer, die wesentliche Teile des Buches gelesen und kritisch kommentiert hat. Regina Herzbruch-Schütte danke ich für aufmerksame Textkorrektur und das Layouten, Sylvia Pannowitsch für ihren Beitrag zur Redaktion des Literaturverzeichnisses und Nesrin Günes und Ina Blumenthal für die Arbeit am Abkürzungsverzeichnis.

Hagen/Berlin, im Mai 2016

Renate Reiter

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1.1: Synopse der Politikfelder und politikfeldanalytischen Theorieansätze in diesem Band	48
Tabelle 2.1: Wohlfahrtsstaats-Typen nach Esping-Andersen	73
Tabelle 4.1: Entwicklung der Armutsquote 1973-1998	111
Tabelle 4.2: Entwicklung der Reichtumsquote 1973-1998	112
Tabelle 4.3: Entwicklung der Steuersätze 1974-1998.....	122
Tabelle 4.4: Umverteilung durch Steuern und Transfers 1991-1998.....	124
Tabelle 4.5: Entwicklung der Steuersätze 1999-2013	132
Tabelle 4.6: Umverteilung durch Steuern und Transfers 1999-2010.....	135
Tabelle 4.7: Entwicklung der ALG II Regelsätze 2005-2016.....	138
Tabelle 6.1: Krankenkassen, GKV-Mitglieder und GKV-Versicherte 1885 bis 2016	183
Tabelle 6.2: Anteil der gesamten GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu jeweiligen Preisen und durchschnittlicher allgemeiner Beitragssatz in der GKV 1970 bis 2015 (ab 1991: einschließlich neue Bundesländer)	194-195
Tabelle 8.1: Familien mit minderjährigen Kindern nach Familienform	242
Tabelle 8.2: Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen in Deutschland nach Haushaltstyp 2014	244
Tabelle 8.3: Leistungen der Funktion Kinder, Ehegatten und Mutterschaft (in Mrd. Euro)	248
Tabelle 8.4: Entwicklung der U3-Betreuungsquoten in Prozent.....	262
Tabelle 9.1: Demografische Entwicklung	301
Tabelle 9.2: Altersarmut in Deutschland.....	305-306

Abbildungen

Abbildung 2.1: Funktionen der Sozialpolitik.....	54-55
Abbildung 2.2: Sozialpolitische Instrumente.....	62
Abbildung 2.3: Staatliche Sozialausgaben als Anteil am BIP	75
Abbildung 2.4: Private Sozialausgaben (insgesamt) als Anteil am BIP.	75
Abbildung 4.1: Entwicklung der Armutsquote 1999-2012	111

Abbildung 4.2:	Entwicklung der Reichtumsquote 1999-2012.....	112
Abbildung 4.3:	Entwicklung der bereinigten Lohnquote 1974-1998 ...	121
Abbildung 4.4:	Entwicklung der Sozialleistungsquote 1974-1998	123
Abbildung 4.5:	Entwicklung des Gini-Koeffizienten 1973-1998.....	124
Abbildung 4.6:	Entwicklung der HLU-Regelsätze 1973-1998.....	126
Abbildung 4.7:	Entwicklung der bereinigten Lohnquote 1999-2013 ...	130
Abbildung 4.8:	Entwicklung der monetären Transferzahlungen 1999-2014	133
Abbildung 4.9:	Entwicklung des Gini-Koeffizienten 2000-2012.....	134
Abbildung 4.10:	Gini-Koeffizient ausgewählter europäischer Länder 2012	134
Abbildung 5.1:	Erwerbspersonen und Erwerbstätige 2014	155
Abbildung 5.2:	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 1973-2014	156
Abbildung 5.3:	Entwicklung der Beschäftigungsformen 1997-2014 ...	157
Abbildung 5.4:	Verteilung der Maßnahmenteilnehmer auf wichtige ar- beitsmarktpolitische Instrumente 1970-2014 (in Tsd.)	164
Abbildung 5.5:	Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik 1969-2014	165
Abbildung 5.6:	Entwicklung Langzeitarbeitslosigkeit 1970-2014	168
Abbildung 5.7:	Anteil Arbeitslosengeld-I-Empfänger an allen Arbeits- losen 1991-2014.....	174
Abbildung 5.8:	Das Trilemma der Dienstleistungsökonomie (nach: Iversen/Wren 1998: 514)	176
Abbildung 8.1:	Steuerungsinstrumente in der deutschen Familien- politik.....	240
Abbildung 8.2:	Entwicklung der Geburtenrate seit 1990	243
Abbildung 8.3:	Frauen- und Müttererwerbsquoten 2011.....	245
Abbildung 8.4:	Familienleistungen in Prozent vom BIP 2009	246
Abbildung 9.1:	Struktur des Alterssicherungssystems für verschiedene Bevölkerungsgruppen	274
Abbildung 9.2:	Wesentliche Elemente der zwischen 1989 und 2014 verabschiedeten Rentenreformen.....	287-288

Abkürzungsverzeichnis

AAMP	Aktive Arbeitsmarktpolitik
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGF	Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisation
AKV	Allgemeine Krankenversicherung
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALHi	Arbeitslosenhilfe
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMNOG	Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
ARW	aktueller Rentenwert
AVAG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BA	Bundesagentur für Arbeit (vormals: Bundesanstalt für Arbeit)
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKK	Betriebskrankenkassen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSP	Bruttonettoprodukt
BVA	Bundesversicherungsamt
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union
COFACE	Confederation of Family Organisations in the European Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRG	Diagnosis Related Groups
DRV	Deutsche Rentenversicherung

EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Ersatzkrankenkassen
ERP	European Recovery Program („Marshall- Plan“)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-SILC	Community Statistics on Income and Living Conditions
EVG	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
FDP	Freie Demokratische Partei
FLA	Familienleistungsausgleich (ehemals: Familienlastenausgleich)
FPG	Fallpauschalengesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-FinG	GKV- Finanzierungsgesetz
GKV-FQWG	GKV-Finanzstruktur- und Qualitätsweiterentwicklungsgesetz
GKV RefG	GKV-Gesundheitsreformgesetz
GKV-WSG	Gesetzliche Krankenversicherung-Wettbewerbsstärkungsgesetz
GKV-GMG	GKV- Modernisierungsgesetz
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GRG	Gesundheitsreformgesetz
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GS	Grundsicherung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
IAVG	Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung
IG BAU	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IGeL	Individuelle Gesundheitsleistungen
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IKK	Innungskrankenkassen
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
KBS	Knappschaft-Bahn-See
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KF12	Kennzahlen und Faustformeln
KGKG	Kindergeldkassengesetz
KHG	Krankenhauspflegesätze
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KNHG	Krankenhaus-Neuordnungsgesetz
KUG	Kurzarbeitergeld
KVdR	Krankenversicherung der Rentner

KV	Kassenärztliche Vereinigung
KVKG	Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz
KZV	Kassenzahnärztliche Vereinigung
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LKK	Landwirtschaftliche Krankenkassen
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MDS	Medizinischer Dienst des GKV-Spitzenverbandes
Mrd.	Milliarde/n
MSA	Multiple Stream Ansatz
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
NGG	Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
NHS	National Health Service (Nationaler Gesundheitsdienst)
NOG	GKV-Neuordnungsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
pEP	persönliche Entgeltpunkte
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
PfWG	Pflege- Weiterentwicklungsgesetz
PISA	Internationale Schulleistungsstudie der OECD
PNG	Pflege-Neuausrichtungsgesetz
PKV	Private Krankenversicherung
RM	Reichsmark
RRG2001	Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz
RRG2004	Nachhaltigkeitsgesetz und Alterseinkünftegesetz
RRG2007	Altersgrenzenanpassungsgesetz
RRG2014	Leistungsverbesserungsgesetz
RRG92	Rentenreformgesetz 1992
RRG99	Rentenreformgesetz 1999
RSA	Risikostrukturausgleich
RVO	Reichsversicherungsverordnung
SBZ	Sowjetisch besetzte Zone
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch 1 (Allgemeiner Teil)
SGB II	Sozialgesetzbuch 2 (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch 3 (Arbeitsförderung)
SGB V	Sozialgesetzbuch 5 (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch 6 (Gesetzliche Rentenversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch 8 (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB XI	Sozialgesetzbuch 11 (Soziale Pflegeversicherung)

SGB XII	Sozialgesetzbuch 12 (Sozialhilfe)
SKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPV	Soziale Pflegeversicherung
StaBA	Statistisches Bundesamt
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
UHG	Unterhaltsgeld
USA	United States of America
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
WBG	Wachstums- und Beschäftigungsgesetz
WFG	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz
WoBauG	Wohnbaugesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

1 Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse

Renate Reiter

Die Sozialpolitik mit ihren unterschiedlichen Regelungsfeldern (u. a. Verteilung von Einkommen und Vermögen, soziale Grundsicherung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Gesundheit, Pflege, Familie, Alterssicherung) ist seit dem 19. Jahrhundert ein zentraler Tätigkeitsbereich des modernen Nationalstaates (Leibfried/Zürn 2006: 30). Dieser greift als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat¹ mit Instrumenten der regulativen sowie prozessorientiert regulierenden, (re-) distributiven und informationellen Politik ordnend, ausgleichend und steuernd in marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Interaktion ein (vgl. Bäcker et al. 2008: 47). Im Einzelnen zählen zu den spezifisch sozialpolitischen Instrumenten dabei: formale Regeln (gesetzliche Ge- und Verbote, formale soziale Rechte); finanzielle Leistungen (individuelle soziale Transferleistungen, Investitionen, z. B. in soziale Infrastruktur); Sachleistungen und soziale Dienstleistungen, die im regulativ festgelegten Bedarfsfall die soziale Situation von Einzelnen oder Gruppen verbessern sollen; staatliche Rahmenregelungen zur Organisation der Selbstverwaltung in einzelnen sozialpolitischen Feldern (z. B. Arbeitsmarktpolitik, Gesundheitspolitik); statistische Erhebungen, Berichtssysteme, Informations- und Aufklärungskampagnen mit dem Ziel, über soziale und gesundheitliche Risiken aufzuklären und zu individuellem oder kollektivem Präventionsverhalten anzuregen (vgl. ebd.). Mit Hilfe dieser Mittel trifft die Sozialpolitik Maßnahmen, um den Schutz des Einzelnen oder gesellschaftlicher Gruppen vor bestimmten Lebensrisiken (Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit etc.) zu gewährleisten, um die „Beschäftigungsfähigkeit“ und die „qualifikatorische Leistungsfähigkeit“ der Bevölkerung zu erhalten und zu fördern, um den „sozialen Frieden“ zu sichern (ebd.: 49) und um die soziale Integrationsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten und zu verbessern.

In Deutschland nahm die staatliche Sozialpolitik, anknüpfend an die bis ins Mittelalter zurückreichenden Ansätze der überwiegend kirchlich und teils städtisch organisierten Hilfe für Bedürftige und Kranke, ihren Anfang im Kaiserreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Hier stellen die Bismarcksche Sozialgesetzgebung und der Erlass des *Gesetzes betreffend die*

Teilfelder, Ziele, Instrumente und Inhalte von Sozialpolitik

Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland

¹

In der deutschen Sozialstaatsforschung ist die Frage kontrovers diskutiert worden, ob der vor allem im deutschsprachigen Forschungskontext verbreitete Begriff „Sozialstaat“ und der im internationalen Kontext geläufigere Begriff „Wohlfahrtsstaat“ (vgl. Schmidt 2006: 9) dasselbe bezeichnen oder aber, ob sie Unterschiedliches meinen und daher im wissenschaftlichen Diskurs getrennt behandelt und verwendet werden sollten (vgl. Butterwegge 2012: 16-22). Umstritten und bis dato ungeklärt ist u. a., welcher der beiden Begriffe auf das umfassendere Konzept verweist (ebd.). Angesichts des grundlegenden Wandels, den der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat seit den 1970er Jahren in allen westlichen Industrieländern erfahren hat, teils auch mit der Folge von Annäherungen sozialer Sicherungsmechanismen über Staatengrenzen hinweg, verschwimmen die vielfach ohnehin nicht eindeutigen und mitunter bemüht wirkenden begrifflichen Grenzziehungen heute mehr denn je. Hier werden die Begriffe „Sozialstaat“ und „Wohlfahrtsstaat“ daher als wechselseitig austauschbar verwendet.

Errichtung der Krankenversicherung für Arbeiter im Juni 1883 den Anfangspunkt dar. Die Weimarer Republik baute den Sozialstaat aus (z. B. durch Errichtung der Arbeitslosenversicherung 1927), nachdem bereits 1913², noch zu Zeiten des Kaiserreichs, mit der Reichsversicherungsordnung (RVO) erstmals eine einheitliche gesetzliche Grundlage für das Tätigwerden des Sozialstaates auf unterschiedlichen Feldern (gesetzliche Kranken-, Unfall-, Rentenversicherung) geschaffen worden war. In der Bundesrepublik Deutschland bildete die Sozialpolitik von Beginn an einen zentralen staatlichen Tätigkeitsbereich. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes schrieben die Sozialstaatlichkeit in Art. 20 (in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG) und Art. 28 als ein grundlegendes, unabänderliches Strukturprinzip fest. Verwaltungsorganisatorisch schlug sich dies etwa darin nieder, dass die Sozialpolitik (meist in enger ausdrücklicher Verknüpfung mit ihrem Kerneingriffsfeld „Arbeit“) auf der Bundesebene vom Bestehen der Bundesrepublik an ein fester Bestandteil der staatlichen Ministerialbürokratie war. Im ersten Kabinett von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) waren ab 1949 zwei Ministerien für sozialpolitische Aufgaben zuständig (das Bundesministerium für Arbeit und das Bundesministerium für Wohnungsbau). Ein namentlich für „Soziales“ zuständiges Bundesministerium existiert seit 1957, zunächst als „Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung“, zwischenzeitlich (von 2002 bis 2005) als „Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung“ und seit 2005 wiederum als „Bundesministerium für Arbeit und Soziales“. Außerdem zählten ab 1953 bis heute auch die Bereiche „Familie“ und „Gesundheit“ regelmäßig zu den ausdrücklichen Aufgabenbereichen der Bundeskabinette.

Wissenschaftliche Befassung mit der Sozialpolitik

Gemessen an dem frühen Zeitpunkt, zu dem der Staat in Deutschland sozialpolitisch tätig wurde, begann die Politikwissenschaft hierzulande erst spät, sich für Sozialpolitik zu interessieren. Zwar reicht die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Gegenstand bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück, die Sozialpolitikforschung war dabei allerdings als ein Teilgebiet der „Staatswissenschaften“ von der Ökonomie, der Staatsrechtslehre und später auch der Soziologie besetzt³. Die Politikwissenschaft, die sich in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg als eigenständige wissenschaftliche Disziplin neu formierte, wandte sich der Sozialpolitik dagegen erst ab den späten 1970er und frühen 1980er Jahren zu. Sie knüpfte an die frühe staatswissenschaftliche „Staatstätigkeitsforschung“ an (vgl. Schmidt 1993) und begann zugleich, deren Forschungsperspektive um die Frage nach den Gründen für das Zustandekommen bestimmter politischer Entscheidungen zu erweitern. In der Tat fällt der Zeitraum, in dem sich die Politikwissenschaft in Deutschland der Sozialpolitik verstärkt als Forschungsgegenstand annahm, mit einer Phase zusammen, in der sich innerhalb des Fachs eine neue Teildisziplin etablierte, nämlich die Politikfeldanalyse als

² Jahr des Inkrafttretens.

³ Bereits 1873 gründeten mehrere reformorientierte Nationalökonominnen, darunter Gustav von Schmoller und Adolf Wagner, in Eisenach den „Verein für Socialpolitik“, dessen Mitglieder fortan durch wissenschaftliche Beiträge und Analysen die Entwicklung und Reform des jungen Sozialstaates zunächst im deutschen Kaiserreich und sodann in der Weimarer Republik maßgeblich beeinflussten (Kaufmann 2003: 49-75).

die auf die Erklärung von Politikgehalten (*Policies*) gerichtete Forschungsdisziplin (Blum/Schubert 2009: 25-31; 2013).

Das hier vorliegende Lehrbuch führt in das Studium der Sozialpolitik in Deutschland ein. Es zeichnet sich dabei durch seine politikfeldanalytische Perspektive auf diesen Gegenstand aus. Mit dieser Perspektive hebt sich das Buch von den zahlreichen Lehrbüchern ab, die den Studierenden des Sozialstaats und der Sozialpolitik in Deutschland gegenwärtig zur Verfügung stehen (vgl. u. a. Lampert/Althammer 2007; Bäcker et al. 2008; Butterwegge 2012; Frevel/Dietz 2008; Boeckh/Huster/Benz 2011; Opielka 2008). Der spezifischen Perspektive der Politikfeldanalyse entsprechend (Reiter/Töller 2014) erläutere ich nachfolgend den zu analysierenden Gegenstand (abhängige Variable⁴) dieses Lehrbuches, führe in einschlägige Theorieansätze der Politikfeldanalyse zur Untersuchung des Sozialstaates und der Sozialpolitik ein und lege knapp den Aufbau des Buches dar.

Ziele dieses Buches – politikfeldanalytische Perspektive auf Sozialpolitik

1.1 Wandel der Sozialpolitik als zu erklärendes Phänomen

Die Politikfeldanalyse ist eine vergleichsweise junge Teildisziplin der Politikwissenschaft, deren Wurzeln in der US-amerikanischen *Policy*-Forschung (*Public Policy*, *Policy Analysis*) liegen (Blum/Schubert 2009, 2011; Schneider/Janning 2006: 18-27). Ihr Interesse gilt nicht vorrangig dem politischen Institutionensystem und politischen Strukturen (*Polity*). Auch gilt es nicht den Interaktionsprozessen zwischen politischen Akteuren (*Politics*). Vielmehr stellt die Politikfeldanalyse die Inhalte von Politik (*Policies*) in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Untersuchung. Der Blick richtet sich zuallererst auf das materiell-inhaltliche Ergebnis (*Output*) politischer Entscheidungen, etwa in Form von Gesetzen oder Regelungen eines bestimmten Sachverhalts oder einer bestimmten Materie, wie z. B. die soziale Grundversicherung. Darüber hinaus blickt die Politikfeldanalyse auch auf die Wirkungen (*Outcome*) von *Policies*, z. B. darauf, ob bestimmte gesetzliche Regelungen oder Maßnahmen die (Re-) Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessern. In den Worten eines der Begründer der *Policy*-Forschung, *Thomas Dye*, geht es darum, zu analysieren, „what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (1978: 3).

Politikfeldanalyse

Dass sich die Politikwissenschaft zunächst in den USA und sodann auch in Deutschland ab den 1970er Jahren verstärkt für die Inhalte von Regierungsentscheidungen oder, allgemeiner, für öffentliche Politikentscheidungen und die Erklärung ihres Zustandekommens interessierte, hing nicht zuletzt mit der Beobachtung von *Policy*-Wandel zusammen (Heclo 1974; Hall 1993). Dabei befruchteten insbesondere die in diesem Zeitraum im Anschluss an die Ölkrise von 1973 und 1979 in den meisten westlichen Industriestaaten einsetzenden Veränderungen der Sozial- und Wirtschaftspolitiken das Inte-

(Sozialpolitischer) Wandel als Gegenstand der Politikwissenschaft

⁴

Als *abhängige Variable* wird das zu erklärende Phänomen bezeichnet. Es ist abhängig von kausal wirkenden Faktoren, den sogenannten *unabhängigen Variablen*. Was man sich als verallgemeinerbare Wirkungskette zwischen beiden vorstellt, wird als *kausaler Mechanismus* bezeichnet (Mayntz 2009 [2005]: 103-106).

resse der Politikwissenschaft am Wandel. Für die Policy-Forschung ist Wandel seither zu einem zentralen Untersuchungsgegenstand geworden, und dies gilt ganz besonders für die (vergleichende) Sozialpolitikforschung. Hier ist das Phänomen des Wandels mittlerweile angesichts des Um- oder auch des Rückbaus („retrenchment“) des Wohlfahrtsstaates in praktisch allen „wohlhabenden“ („affluent“) westlichen Demokratien seit Ende der 1970er Jahre (Pierson 2001a: 1; vgl. Hemerijck 2013: 118-151) zum vorrangigen Erklärungsobjekt politikfeldanalytischer Studien erhoben worden.⁵ Zur Untersuchung des Wandels gehört mit Blick auf Deutschland auch die Untersuchung des lange Zeit ausgebliebenen Wandels. So wurde Deutschland als typisches Beispiel eines konservativen Wohlfahrtsstaates Bismarckscher Prägung (Sozialversicherungssystem) bis weit in die 1990er Jahre hinein eine geringe Reformfähigkeit nachgesagt („frozen welfare state landscape“; Esping-Andersen 1996: 24).⁶

Formen des sozialpolitischen Wandels

Grundsätzlich ist jede politische Entscheidung mit Wandel verbunden, insofern, als sie einen Zustand ohne Regelung beendet oder wieder herstellt, oder eine bestehende Regelung (manchmal auch nur symbolisch) inhaltlich verändert (Capano/Howlett 2009). Für die Untersuchung von Policy-Wandel ist diese Feststellung allerdings weder theoretisch noch analytisch-praktisch befriedigend. Dabei ist gerade in der (vergleichenden) Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforschung bislang kontrovers, welches Phänomen genau eigentlich untersucht und erklärt werden soll, wenn es um „Wandel“ geht (vgl. Pierson 2001c: 419-427; Esping-Andersen 1999; Bonoli 2006; Ellison 2006):

- Einsparungen bei den Staats- und damit auch Sozialstaatsausgaben („cost containment“)?
- Der Abbau bestimmter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und die Erhöhung des Drucks zur Erwerbsarbeit auf den Einzelnen („recommodification“)?
- Die Veränderung bestimmter Instrumente wohlfahrtsstaatlicher Politik (sozialstaatliche Programme, finanzielle Transferleistungen etc.) im Lichte neuer sozialpolitischer Anforderungen („recalibration“)?
- Die Etablierung völlig neuer Policies und Instrumente in Reaktion auf „neue soziale Risiken“ oder Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates, wie z. B. ‚neue Armut‘ oder das gewandelte Bild der Familie oder gewandelte Geschlechterrollen?
- Das Aufkommen neuer oder veränderter Ideen, z. B. ein neues Solidaritätsverständnis oder die Idee von mehr Eigenverantwortung des Einzelnen für seine soziale Lage?

⁵

Vgl. unter zahlreichen anderen Studien: Bonoli/George et al. 2000; Beiträge in Pierson 2001b; Beiträge in Leibfried 2001; Castles 2001; Allan/Scruggs 2004; Beiträge in Scharpf/Schmidt 2000; Beiträge in Palier/Martin 2008; Trampusch 2009; Häusermann 2010; Beiträge in Weishaupt et al. 2013; Morel et al. 2014; Obinger/Starke 2014.

⁶

Gemeint ist hier die ehemalige Bundesrepublik Deutschland oder Westdeutschland. Die Sozialpolitik in der DDR wird in diesem Buch nicht behandelt.

- Das Aufkommen eines neuen Verständnisses des Wohlfahrtsstaates, z. B. die Vorstellung, dass dieser nicht mehr vorwiegend auf soziale Risiken reagiert und soziale Rechte etabliert sowie durchsetzt, sondern in die Gesellschaft „investiert“, die Einzelnen „aktiviert“ und dabei gesellschaftliche Interaktion und privates Handeln reguliert?
- Die Veränderung des „Wohlfahrtsmix“ i. S. der Übertragung von sozialstaatlichen Aufgaben an private, d. h. gemeinnützige oder kommerzielle Aufgabenträger?

Um sich dem Phänomen des Policy-Wandels in der Sozialpolitik als vielgestaltige abhängige Variable anzunähern ist es hilfreich, einen Blick auf entsprechende Analyse-Konzepte und Modelle der Politikfeldanalyse zu werfen. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich diese intensiver mit dem Phänomen auseinandergesetzt und dabei unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund gerückt:

- erstens die Eigenschaft von Policy-Wandel als Ergebnis politischer Entscheidungen und die Einstufung als mehr oder weniger radikal i.S. der Veränderung von Inhalten, Instrumenten und Zielen (Hall 1993),
- zweitens den Charakter von Wandel als (plötzlichem, schlagartigem) Ereignis oder aber als (zeitlich gestrecktem) Prozess (Streeck/Thelen 2005), und
- drittens die Reichweite insbesondere auch von sozialpolitischen Reformentscheidungen, die von der endogenen Anpassung bestimmter einzelner Policies, z. B. familienpolitische Veränderungen aufgrund einer bestimmten Reform, bis hin zur strukturellen „Transformation“ des Wohlfahrtsstaates insgesamt reichen kann (Hemerijck 2013).

Die Frage, ab wann von radikalem Policy-Wandel die Rede sein kann und womit sich dieser erklären lässt, hat ab Beginn der 1990er Jahre insbesondere *Peter Hall* beschäftigt. In seinem Aufsatz „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“ hat er 1993 drei Grundformen von Wandel unterschieden, auf die Politikfeldanalytiker⁷ auch heute noch häufig zurückgreifen (1993: 281-284):

- erstens die inhaltliche Modifizierung oder Variation von bestimmten Regelungen im Hinblick auf bestimmte (Regelungs- oder Leistungs-) Niveaus als schwächste Form von Policy-Wandel (First Order Change),
- zweitens das Aufstellen neuer Regeln und damit verbunden die Einführung neuer Politikinstrumente, oder aber das Austauschen von bestimmten Instrumenten (z. B. gesetzlichen Regelungen, finanziellen Leistungen oder Anreizen, prozeduralen Vorgaben für Akteure) durch andere (Second Order Change), und
- drittens die Veränderung der grundlegenden Ideen und Leitbilder oder „Paradigmen“ zur Orientierung einer bestimmten Politik auf ein übergeordnetes Ziel (z. B. der Übergang zur Förderung privater Vorsorge fürs Alter anstelle des Ausbaus der öffentlichen Sicherungssysteme, um

Modelle des Wandels in der Politikfeldanalyse

Typologie des Wandels bei *Peter Hall*

⁷

Im Sinne einer einfachen Lesbarkeit des Textes wird im gesamten Buch durchgängig die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist dabei stets mitgemeint.

private anstelle von öffentlicher Sicherung zu erreichen) und damit verbunden die Neuordnung der zur Verfügung stehenden Politikinstrumente im Sinne des neuen Policy-Ziels (Third Order Change).

Zwar unternahm Hall hiermit einen ersten Ansatz, die Beobachtung von Wandel als Politikergebnis zu systematisieren und für die Politikfeldanalyse operationell greifbar zu machen, doch bewegt sich gerade sein Konzept des „Third Order Change“ oder auch „Paradigm Shift“ noch auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau⁸. Daher kann die Untersuchung von Wandel mit Hilfe von Halls Ansatz gerade in den Fällen nur grob gelingen, die die Vermutung einer paradigmatischen Veränderung nahelegen – dies trifft z. B. auch auf Halls eigenes Beispiel, den Wandel der britischen Wirtschaftspolitik ab Anfang der 1980er Jahre von einer keynesianischen hin zu einer monetaristischen Grundorientierung zu (Hall 1993).

Wandel in der Institutionentheorie – Phänomenologie nach Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen

Die Konzeptualisierung von radikalem oder „wirklichem“ Wandel („real change“; Streeck/Thelen 2005: 16) blieb vor diesem Hintergrund auf der politikwissenschaftlichen Agenda. Insbesondere die Institutionentheorie nahm sich dieser Aufgabe ab Ende der 1990er Jahre verstärkt an. Ein Ausgangspunkt hierfür war die Feststellung einer unbefriedigenden Erklärungskraft des politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus in Bezug auf Veränderungen der strukturellen Voraussetzungen staatlichen Handelns (vgl. Peters 1999). Weiterhin gab es Zweifel an der institutionentheoretischen Annahme, der zufolge Politiken sich bei einer Policy-Veränderung kurzfristig und schlagartig wandeln. Vielmehr wurde angenommen, dass radikaler oder „transformativer“ Wandel (Streeck/Thelen 2005: 18) eher das Ergebnis von längerfristigen „pfadabhängigen“ Veränderungen ist (vgl. Kap. 1.2.6). Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen entwarfen hierzu eine Klassifikation unterschiedlicher Formen der inkrementellen Policy-Veränderungen, die im Ergebnis allesamt zu radikalem Wandel im Sinne struktureller Reformen der Staatstätigkeit führen können (Streeck/Thelen 2005: 12-14). Insgesamt unterscheiden sie fünf Formen von Wandel:

- erstens „Displacement“, d. h., die allmähliche Ablösung ganzer feldspezifischer Institutionenarrangements durch andere Arrangements über den Mechanismus der (internationalen) Verbreitung (Diffusion) von neuen oder alternativen politischen Organisationsformen und Handlungspraktiken und ihre Übernahme durch politischen Beschluss;
- zweitens „Layering“, d. h., die Ergänzung von bestehenden Institutionensystemen durch eine ‚neue Schicht‘ von Regeln, die innerhalb des damit entstehenden Gesamtsystems früher oder später derart an Bedeutung gewinnen, dass die alten, vermeintlich unabänderlichen Regeln in ihrer tragenden Rolle de facto durch neue abgelöst werden;
- drittens „Drift“, d. h. die Veränderung oder das Aushöhlen von politischen Regelsystemen (Institutionen) aufgrund des Versäumnisses der darin handelnden Akteure, diese Systeme an sich wandelnde Umwelt-

8

Hall bezog sich mit seinem Konzept des „Third Order Change“ oder „Paradigm Shift“ (1993: 279) auf die Wissenschaftstheorie von Thomas S. Kuhn, der ‚Schule machende‘ wissenschaftliche Erkenntnisse als (neue) „Paradigmen“ (1970: ix) bezeichnete.

einflüsse anzupassen indem sie sie in ihre Entscheidungen mit einbeziehen;

- viertens „Conversion“, d. h. die von den politischen Entscheidungsträgern bewusst angestrebte Anpassung von Regelsystemen im Hinblick auf geänderte politische Zielvorstellungen und Erwartungen, und
- fünftens „Exhaustion“, d. h. das völlige ‚Absterben‘ von Regelsystemen aufgrund des Wegfallens des politischen Regelungsgrundes oder Policy-Problems (ebd.: 19-31).

Diese hier nur knapp umrissenen Modelle können dazu beitragen, das Phänomen des Wandels für die politikfeldanalytische Untersuchung zu operationalisieren.

Dieses Lehrbuch stellt nun den Wandel der Sozialpolitik in Deutschland und des deutschen Sozialstaates in den Mittelpunkt. Dabei gilt das vorrangige Interesse den Veränderungen, die die Sozialpolitik in den ausgewählten Regelungsfeldern „Einkommen und Verteilung“, „Arbeitsmarkt“, „Gesundheit“, „Pflege“, „Familie“ und „Alterssicherung“ seit Mitte der 1970er Jahre erfahren hat.

Wandel in der Sozialpolitik als Gegenstand des Buches

Grundsätzlich lässt sich die Entwicklung des deutschen Sozialstaates nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges (in Anlehnung an Hemerijcks Unterscheidung von „Drei Wellen des transformierenden Wandels des Wohlfahrtsstaates“; 2013: 188-151) in drei Phasen einteilen:

Drei Phasen des sozialpolitischen Wandels nach dem Zweiten Weltkrieg

- eine erste Phase der *Expansion*, die bis in die erste Hälfte der 1970er Jahre andauerte und insbesondere durch den Ausbau des für den deutschen „konservativen“ Wohlfahrtsstaat Bismarckscher Prägung charakteristischen Sozialversicherungssystems für Arbeiter und Angestellte sowie deren Familien gekennzeichnet war (vgl. Esping-Andersen 1990: 59),
- eine zweite Phase der *Konsolidierung* und des *beginnenden Umbaus*, die bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre andauerte, und
- schließlich eine dritte, noch anhaltende Phase des *entschiedenen Um- und teilweisen Rückbaus*, aber auch des erneuten *selektiven Auf- oder Ausbaus* des Sozialstaates⁹.

Die Phase der Expansion des deutschen Sozialstaates während des konjunkturellen Aufschwungs in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – auch als „goldenes Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ bezeichnet (Hemerijck 2013: 118) – neigte sich ab Mitte der 1970er Jahre ihrem Ende zu. Vor dem Hin-

Expansion und Konsolidierung

⁹

Es sind auch andere Phaseneinteilungen der Entwicklung des westdeutschen Sozialstaates nach dem Zweiten Weltkrieg denkbar. So schlägt z. B. Leisering eine Vier-Phasen-Einteilung vor, wobei er von der „Phase der Konstitution (1949-1966)“, der „Phase der Weiterentwicklung und Modernisierung (1966-1975)“, der „Phase der Bedrängnis (1975-1995)“ und der „Krise des Sozialstaats seit 1995“ spricht (2003:172). Wir folgen hier der von Hemerijck vorgeschlagenen Einteilung, zum einen, weil wir der Auffassung sind, dass Konstitution, Weiterentwicklung und Modernisierung des in vielerlei Hinsicht sich pfadabhängig entwickelnden deutschen Sozialstaates zusammenfallen, und zum anderen, weil wir nicht allein eine „Krise“, sondern vielmehr einen Rück-, Um- und teils auch Wiederausbau des Sozialstaates seit Mitte der 1990er Jahre beobachten.

tergrund der Ölkrisen von 1973 und 1979 zerplatzte der „Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1984), der sich in der Bundesrepublik aufgrund des industriellen Booms verbreitet hatte. Mit dem (Wieder-) Anstieg der Arbeitslosigkeit und der allmählichen Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit (Korpi 2006: 251-252) begann das System der gesetzlichen Sozialversicherung in seinen einzelnen Zweigen (Gesetzliche Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) allmählich in eine finanzielle Schieflage zu geraten. Der beschäftigungsfixierte deutsche Sozialstaat zielte bis in die 1970er Jahre darauf ab, den Schutz vor allem der Arbeitnehmer (vorwiegend der männlichen Ernährer) vor Einkommensausfällen zu organisieren. Dazu wurden bestehende Schutz- und Teilhaberechte ausgebaut und zusätzliche geschaffen. Damit gelang es auch, neue Gruppen in das sozialversicherungsbasierte Leistungssystem einzubeziehen und einen großen Teil der Bevölkerung am allgemeinen Anstieg des Wohlstands teilhaben zu lassen. Dies änderte sich Mitte der 1970er Jahre. Ab diesem Zeitpunkt setzte vor dem Hintergrund der gewandelten konjunkturellen Rahmenbedingungen infolge der Weltwirtschaftskrise eine Phase der Konsolidierung und der zunächst zurückhaltenden Anpassung der sozialpolitischen Instrumente in den einzelnen Handlungsfeldern des Wohlfahrtsstaates ein. Sie war z. B. gekennzeichnet durch Maßnahmen zur Beteiligung der zentralen Interessenorganisationen in einzelnen Policies, wie der Gesundheitspolitik, am Entwurf von Kostendämpfungsprogrammen oder auch durch die verstärkte Ausdifferenzierung der Regelungen über den Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen. Bis Ende der 1990er Jahre, zu Zeiten der von Bundeskanzler *Helmut Kohl* (CDU) geführten Bundesregierungen, kamen – inspiriert durch internationale Vorreiter wie die USA und Großbritannien – erste Elemente des neoliberalen Umbaus des deutschen Sozialstaates hinzu (z. B. Lockerung des Kündigungsschutzes). Gleichzeitig wuchs ab den späten 1970er Jahren die politische und öffentliche Aufmerksamkeit für das Aufkommen von ‚neuen sozialen Fragen‘ und damit auch für neue sozialpolitische Anforderungen (z. B. (dauerhafte Arbeitslosigkeit, Armut, Wandel der Familienstrukturen)¹⁰).

Transformation

Seit Ende der 1990er Jahre wiederum befindet sich der deutsche Sozialstaat unter den Vorzeichen der Globalisierung und europäischen Integration, des demografischen Wandels, der Veränderung der Arbeitswelt und einer hohen Staatsverschuldung in einer Phase des entschiedenen Umbaus („Transformation“). In den einzelnen sozialpolitischen Regelungsfeldern macht sich diese neuerliche „Welle“ (Hemerijck 2013) des Wandels unterschiedlich bemerkbar: Neben der Einschränkung sozialer Rechte (Sozialhilfe, Einkommensumverteilung) und dem Rückbau sozialstaatlicher Leistungen in einzelnen traditionellen Feldern (Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt/Arbeitslosigkeit) stehen der Ausbau von Rechten und Leistungen in anderen Feldern (Familie) und die Errichtung neuer sozialer Sicherungs- und Leistungsbereiche (Pflege). Hinzu kommen neue sozialpolitische Ziele und der

¹⁰

Der damalige Sozialminister des Landes Rheinland-Pfalz, *Heiner Geißler* (CDU), veröffentlichte 1976 unter dem Titel „Die Neue Soziale Frage. Analyse und Dokumente“ eine Studie, die sich mit den neuen sozialen Risiken vor dem Hintergrund der geänderten Arbeitsmarktsituation in Deutschland und der Veränderungen der Gesellschaft insgesamt befasste.

teilweise Übergang zu neuartigen Handlungsstrategien des Sozialstaates, z. B. die Investition in gesellschaftliche (Beschäftigungs-) Potentiale, die Sanktionierung von und der ökonomische Anreiz zu bestimmten individuellen Verhaltensweisen („Aktivierung“) sowie die verstärkte Einbeziehung privater, insbesondere auch kommerzieller Akteure in die sozialstaatliche Aufgabenerbringung.

Die beiden jüngeren Phasen des sozialpolitischen Wandels ab Mitte der 1970er Jahre sind in Lehrbüchern zur Sozialpolitik in Deutschland zwar mittlerweile vielfach beschrieben worden, doch kommen ihre phänomenologische Einordnung und die Erklärung des Wandels noch zu kurz. Daher stehen diese beiden Phasen, ihre Typologisierung und ihre Erklärung im Zentrum dieses Kurses. Dabei konzentrieren wir uns bewusst auf die ‚traditionellen‘ Handlungsfelder des Sozialstaates (vgl. Kap. 2.1), also auf die Absicherung der (erwerbstätigen) Bevölkerung im sozialen Risikofall (Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter) sowie die Sozial- und Familienhilfe. Denn gerade in diesen Feldern hat sich der sozialpolitische Wandel in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten besonders deutlich manifestiert. Um das Phänomen des Wandels für die politikfeldanalytische Betrachtung zugänglich zu machen, nutzen die Autorinnen und Autoren in den Kapiteln zu den einzelnen sozialpolitischen Regelungsbereichen die oben vorgestellten Kategorien und Konzepte. Wir unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen evolutiv-pfadabhängigem Wandel einerseits und transformativ-radikalem Wandel andererseits. Ersteres bezeichnet die Weiterentwicklung des jeweiligen Politikfeldes im Rahmen der hergebrachten Ziele und Grundideen (evolutiv-pfadabhängiger Wandel), letzteres bezeichnet die (überwiegend schrittweise oder allmähliche) Veränderung des jeweiligen Politikfeldes i.S. der Übernahme oder Integration von neuen Zielen und Ideen und damit auch Instrumenten (transformativ-radikal). Hinsichtlich der beiden hier im Mittelpunkt stehenden Phasen des Wandels werden in jedem einzelnen hier behandelten Politikfeld (Einkommen und Verteilung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Pflege, Familie, Alterssicherung) wesentliche Reformen seit 1970 dargestellt und mit besonderem Blick auf die Veränderungen der grundlegenden Policy-Instrumente, Finanzierungs- und Steuerungsformen sowie Organisationsmerkmale staatlichen Handelns untersucht.

Wie oben ausgeführt, entspricht es der politikfeldanalytischen Vorgehensweise, den vorfindbaren Wandel in den verschiedenen sozialpolitischen Feldern zunächst zu erfassen und in seiner Art einzustufen. Da sozialwissenschaftliches Arbeiten letztlich immer auf kausales Erklären (also erklären, „warum“ etwas ist) gerichtet ist (Reiter/Töller 2014: 15ff.), müssen darüber hinaus aber auch die Ursachen für die beobachteten und kategorisierten Veränderungen ergründet werden. Für die Erklärung dieser Veränderungen im jeweiligen Politikfeld bedienen sich die Autorinnen und Autoren dieses Kurses aus dem Angebot der politikfeldanalytischen Erklärungsansätze (vgl. Reiter/Töller 2014: 26ff.). Eine Auswahl der für das Studium der Sozialpolitik besonders einschlägigen Ansätze wird nachfolgend vorgestellt.

Ziele des Kurses: Bestimmung und Erklärung von Wandel

1.2 Politikfeldanalytische Erklärungsansätze im Studium der Sozialpolitik

Theorien der Staatstätigkeitsforschung und neuere Ansätze der Politikfeldanalyse

Für die Analyse von sozialpolitischen Entscheidungen und von Wandel im Bereich der Sozialpolitik stehen der Politikfeldanalyse eine Reihe unterschiedlicher Theorieansätze zur Verfügung. Vor allem greift sie auf die klassischen Ansätze der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung zurück (vgl. Schmidt 1983, 1993; Schmidt et al. 2007: 29-95; Zohlnhöfer 2008: 157-164; Höpner 2009: 304; Reiter/Töller 2014: 26ff.):

- den Ansatz der sozioökonomischen Determination
- den Machtressourcenansatz
- die Parteiendifferenzhypothese
- politisch-institutionalistische Ansätze, z. B. die Vetospieler-Theorie
- die Ansätze des Politikerbes und der Pfadabhängigkeit
- die Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese

Daneben stehen Politikfeldanalytikern der Sozialpolitik auch diverse neuere, kombinierte Theorieansätze zur Verfügung. Diese sind seit den späten 1980er Jahren vor allem in der US-amerikanischen Policy-Forschung entwickelt worden (vgl. Sabatier 2007). Hier werden die folgenden Ansätze vorgestellt:

- politisches Lernen und Policy-Transfer
- Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI)
- Multiple Streams-Ansatz (MSA)

Die beiden letzteren sind faktorkombinierende Ansätze.

Abhängige und unabhängige Variablen

In der (vergleichenden) Wohlfahrts- oder Sozialstaatsforschung sind die sechs Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung die am häufigsten herangezogenen Theorieansätze. Ihr Augenmerk gilt der „Analyse und Erklärung von Regierungspolitik“ (Zohlnhöfer 2008: 157). Im deutschsprachigen Forschungskontext haben sie in der spezifischen Anwendung auf den Sozialstaat, seine Interventionstätigkeit und seinen (reformbedingten) Wandel (auch im internationalen Vergleich) vor allem durch die Arbeiten von Manfred G. Schmidt Verbreitung gefunden (Schmidt 1983; vgl. auch: Höpner 2009: 304). Die Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zeichnen sich insgesamt dadurch aus, dass sie das Zustandekommen von Politik-Entscheidungen und Policy-Wandel auf das Wirken jeweils eines zentralen erklärenden Faktors oder einer bestimmten *unabhängigen* Variablen zurückführen (z. B. die erfolgreiche Einflussnahme bestimmter gesellschaftlicher Interessengruppen auf die politischen Entscheidungsträger in Parlament und Regierung; die Durchsetzung parteipolitischer Präferenzen etc.). Darüber hinaus ist ihnen gemeinsam, dass sie zwar eine kausale Beziehung jeweils zwischen einem bestimmten strukturellen Aspekt und/oder Akteur des politischen Prozesses und einer bestimmten politischen Entscheidung, die dann als *abhängige Variable* der jeweiligen Untersuchung betrachtet wird, annehmen. Mit dem Prozess der Entscheidungsfindung selbst jedoch befassen sich Staatstätigkeitsforscher nicht. Sie konzentrieren sich also auf den Zusammenhang von bestimmten Bedingungen des politi-

schen Entscheidens (Input) einerseits und das Politikergebnis (Output) andererseits, weshalb Studien, in denen diese Theorieansätze angewendet werden, nicht selten mit makro-quantitativen Analysemethoden arbeiten (vgl. Jahn 2009). Die Ansätze werden nachfolgend vorgestellt und dabei besonders auf die Theorieannahmen in Bezug auf den Wandel des (deutschen) Sozialstaates eingegangen.

1.2.1 Der Ansatz der sozioökonomischen Determination

Aus dem Blickwinkel des *Ansatzes der sozioökonomischen Determination* lässt sich die Staatstätigkeit auf die Veränderung bestimmter Rahmenbedingungen (z. B. wachsende Arbeitslosigkeit, demografischer Wandel etc.) staatlichen Handelns zurückführen. Gerade im Hinblick auf die Entstehung und den Wandel von Sozialpolitik und die Ausweitung des Sozialstaates genossen in den Staatswissenschaften derart funktionalistische Erklärungen schon früh Attraktivität (vgl. Lessenich 2012: 66-73).¹¹ Die Staatstätigkeit stellt also aus dieser Theorieperspektive eine *Reaktion* des Staates oder der Regierung auf bestimmte, außerhalb des politischen Systems liegende Entscheidungs- oder Handlungsimpulse dar.

Veränderte Rahmenbedingungen staatlichen Handelns

Ein Problem bei der Verwendung des Erklärungsansatzes der sozio-ökonomischen Determination besteht darin, dass der Nachweis einer unmittelbaren Kausalität zwischen einem bestimmten Ereignis einerseits, wie etwa einer unerwartet schwachen wirtschaftlichen Konjunkturentwicklung oder rasch wachsender Arbeitslosigkeit, und dem Policy-Wandel andererseits im Sinne einer Ereignis-Reaktions-Kette nur schwer erbracht werden kann. Dieser Theorieansatz lässt die kausalen Mechanismen des beobachteten Wandels, also die Antwort auf die Frage über welche Prozesse und Zusammenhänge genau die sozioökonomischen Faktoren auf die Sozialpolitik wirken, weitgehend im Dunkeln. So mag die deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder mit den sogenannten Hartz-Reformen ab 2002 auf die hohe Arbeitslosigkeit reagiert haben, doch müssen zur Erklärung der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsmarktreformen noch weitere Faktoren herangezogen werden (vgl. Kap. 5; Bothfeld et al. 2012). Daran schließt ein weiteres Problem des Ansatzes an, nämlich seine mangelhafte Erklärungskraft in Bezug auf die ausdifferenzierten Inhalte von Politiken. So kann damit – bei vergleichender Forschungsperspektive – zwar die Beobachtung, dass unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten auf gleiche exogene Handlungsimpulse unterschiedlich reagieren, ggf. erklärt werden, jedoch hält der Ansatz der sozioökonomischen Determination kein Erklärungsangebot zum Verständnis gleicher oder ähnlicher Reaktionen unterschiedlicher Sozialstaaten oder auch unterschiedlicher Reaktionen gleicher Sozialstaaten bereit (Zohlnhöfer 2008: 158). Bis Mitte der 1980er Jahre ist dieser Unter-

Kausalität ist schwer nachzuweisen

¹¹

Zu denken wäre in diesem Kontext z. B. an das Wagnersche Gesetz zunehmender Staatstätigkeit, das der Nationalökonom Adolph Wagner 1893 in seinem Buch „Grundlegung der politischen Ökonomie“ formulierte. Demzufolge sind die Zunahme der Staatstätigkeit und stetig wachsende Staatsausgaben (Erhöhung der Staatsquote) eine Reaktion des Staates auf ansteigende Erwartungen der Bürger im Lichte des technologischen und gesellschaftlichen Fortschritts; der Staat entwickelt sich dieser Theorie zufolge allmählich vom Rechts- zum umfassenden Wohlfahrtsstaat.

suchungsansatz innerhalb der international vergleichenden Sozialpolitikforschung mehr und mehr zugunsten akteur- und interessenbezogener Erklärungsansätze zurückgedrängt worden, kehrte allerdings seit Anfang der 1990er Jahre zurück.

Renaissance der sozio-
ökonomischen Schule in
den 1990ern

Beginnend mit der Veröffentlichung von *Paul Piersons* Arbeiten zum Wandel des (westeuropäischen) Wohlfahrtsstaates seit den Ölkrisen von 1973 und 1979 erlebte die „sozioökonomische Schule“ in Kombination mit institutionalistischen Erklärungsansätzen sowohl in der komparativen als auch in der auf Deutschland bezogenen Sozialstaatsforschung eine Renaissance (Korpi 2006: 250-253; Weishaupt/Ebbinghaus et al. 2013: 281). Sozialwissenschaftler aus unterschiedlichen Ländern wandten sich in diesem Zusammenhang der Frage zu, wie sich insbesondere der rasante Anstieg der Schuldenbelastung der öffentlichen Haushalte in fast allen „ausgereiften Wohlfahrtsstaaten“ (Pierson 2001c: 410) auf die Tätigkeit des Sozialstaates insgesamt und politisches Entscheiden in seinen einzelnen Tätigkeitsfeldern auswirkt. Eine verbreitete Hypothese in diesem Zusammenhang lautet, dass hohe Verschuldung im Verbund mit anderen exogenen Faktoren zwar nationale Sparpolitiken („Austerität“) begünstige, es jedoch nicht zum radikalen Abbau („retrenchment“) des Sozialstaates, etwa i. S. massiver Einschränkungen der Ausgaben für soziale Leistungen und Dienste komme (vgl. Korpi 2006: 253). Vielmehr zeichneten sich die gereiften, durch ein hohes Sicherungsniveau und eine hohe Staatsquote gekennzeichneten Sozialstaaten insbesondere in Westeuropa auch im Angesicht eines starken Verschuldungsdrucks und weiterer Druckfaktoren (abnehmende Wachstumsraten, Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, technologischer Wandel, gesellschaftliche Alterung, sich wandelnde Geschlechterrollen) durch eine erstaunliche Widerstandsfähigkeit oder „Resilienz“ (Korpi 2006: 248) aus (vgl. Schwartz 2001: 43). Anstelle eines Rückbaus sei ein schleichender Prozess der selektiven Anpassung („recalibration“) sozialstaatlicher Leistungen an neue Herausforderungen zu beobachten (Pierson 2001c).

„New Politics of the
Welfare State“-These

Vertreter dieser sogenannten „New Politics of the Welfare State“-These (vgl. Hemerijck 2013) verweisen darauf, dass sich gerade in den westeuropäischen Ländern während der wirtschaftlichen Aufschwung-Phase in den drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges weitverzweigte soziale Sicherungssysteme ausgebildet hätten, die durch komplexe Entscheidungsarrangements und ein hohes Maß an Umverteilung gekennzeichnet sind. Diese teilten nicht nur zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen z. T. besondere soziale Anspruchsrechte zu, sondern räumten auch mächtigen Interessengruppen in den einzelnen sozialen Sicherungszweigen traditionell verfestigte Einspruchsrechte („veto opportunities“, „decision points“; Immergut 1992: 63) ein. Somit laste das wohlfahrtsstaatliche Institutionensystem als schweres „Erbe“ auf jeglichen Ansätzen zur Reform, weshalb sich die Sozialpolitik auch unter starkem exogenem Anpassungsdruck nur schrittweise und „pfadabhängig“ evolutiv an frühere Policies anknüpfend wandle (Pierson 2000) (vgl. unten: „Politikerbe und Pfadabhängigkeit“).

„Neue soziale Risiken“

Spätestens seit Ende der 1990er wird die „New Politics“-These kritisch hinterfragt. So werden unterschiedliche sozioökonomische Einflussfaktoren nationaler Sozialpolitik (z. B. Massenarbeitslosigkeit, wachsende Armut, geänderte Familienstrukturen) verbreitet als „neue soziale Risiken“ (Esping-Andersen 1999) gedeutet. Veränderungen sozialstaatlichen Tätigwerdens,

wie etwa neue, vermeintlich überraschende (Um-) Verteilungsmaßnahmen (z. B. zugunsten von Familien) werden in diesem Zusammenhang als (vorwiegend) sozialinvestive Anpassungsreaktionen auf diese Risiken erklärt (Esping-Andersen 1999; Hemerijck 2013: 133-149). Mit Blick auf die internationale Finanzmarktkrise 2008-2010 und die darauf folgende Wirtschaftskrise sind darüber hinaus die Krisenreaktionen westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten in den Fokus der vergleichenden Sozialpolitikforschung gerückt. In Bezug auf Deutschland wurde hier anknüpfend an die theoretischen Annahmen der Schule der sozioökonomischen Determination einerseits und Annahmen akteurorientierter Theorien, wie dem Machtressourcenansatz, andererseits danach gefragt, ob und wie sich der deutsche Wohlfahrtsstaat, verglichen mit anderen westeuropäischen Staaten, „in Krisenzeiten“ wandelt (Weishaupt et al. 2013).

1.2.2 Der Machtressourcenansatz

Der *Machtressourcenansatz* wurzelt in der sozialwissenschaftlichen Erforschung der Genese des Wohlfahrtsstaates. Im Kern liegt ihm die Annahme zugrunde, dass Varianz zwischen verschiedenen Wohlfahrtsstaaten (z. B. im sozialen Sicherungsniveau) von den Konflikten der unterschiedlichen gesellschaftlichen Klassen innerhalb der nationalen Gesellschaften und von der Durchsetzungsfähigkeit bestimmter, an diese Klassen andockender organisierter Interessen in der permanenten Auseinandersetzung um politische Einflussnahme abhängt. Zu den wichtigsten Vertretern des Machtressourcenansatzes zählen Walter Korpi (1983, 1989) und Gøsta Esping-Andersen (1990). Mit seinem Verweis auf (kollektive) Akteure ist der Ansatz dazu geeignet, die Erklärungsdefizite der Schule der sozioökonomischen Determination auszugleichen, wie z. B. das mangelnde Vermögen zur Erklärung der Auswahl bestimmter Policy-Inhalte.

Vertreter des Machtressourcenansatzes wollen Unterschiede zwischen bestimmten Gruppen oder Typen („Regime“) von ähnlichen Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf das soziale Schutzniveau für den Einzelnen, die Eingriffstiefe und Ausdifferenzierung der sozialstaatlichen Tätigkeit und die ‚Leistungsfähigkeit‘ des Sozialstaates beim Ausgleich sozialer Ungleichheit zwischen sozialen Schichten erklären. Sie führen die Beobachtung derartiger Unterschiede im internationalen Vergleich von Wohlfahrtsstaaten auf die Durchsetzungsfähigkeit von bestimmten organisierten Gruppeninteressen untereinander und gegenüber dem Staat zurück. Dabei steht der für die moderne Industriegesellschaft prägende Grundkonflikt zwischen Kapital und Arbeit oder zwischen Unternehmern/Arbeitgebern einerseits und gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern andererseits im Mittelpunkt des ursprünglichen Ansatzes. Je durchsetzungsstärker die Arbeitnehmerseite – so lautet vereinfacht die ursprüngliche Kernthese des Machtressourcenansatzes –, desto ausgebauter ist der Sozialstaat, desto tiefer und ausdifferenzierter interveniert er in gesellschaftliches Handeln (z. B. durch das Erheben von Steuern und Beiträgen), desto ausgeprägter sind die sozialen (Schutz-) Rechte des Einzelnen, desto höher ist das Niveau der sozialen Leistungen für Einzelne und/oder bestimmte Gruppen und desto besser ist schließlich auch die ‚Leistungsbilanz‘ des Sozialstaates in Bezug auf Umverteilung und die Verringerung sozialer Ungleichheit. In Bezug auf diese Dimensionen (Verhältnis des Staates zu Markt und Familie, soziales Schutzniveau im jeweiligen Wohl-

Klassenkonflikte als
Treiber des Wohlfahrts-
staates

Typen des Wohlfahrts-
staates und Durchset-
zungsfähigkeit von
Gruppeninteressen

fahrtsstaat, Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates/Ausgleich sozialer Schichtunterschiede) unterschied insbesondere Esping-Andersen zwischen drei grundlegende Typen von Wohlfahrtsstaaten, dem liberalen, dem konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratischen (1990). Der deutsche Wohlfahrtsstaat wurde in diesem Zusammenhang dem konservativ-korporatistischen Typus zugerechnet (vgl. Kap. 2.5)

Ob und inwieweit die Arbeitnehmervertreter durchsetzungsfähig sind, hängt dem Machtressourcenansatz zufolge davon ab, ob und in welchem Umfang sich Gewerkschaftsorganisationen bestimmte Machtressourcen, wie z. B. einen hohen Organisationsgrad (Mitgliederzahl), einen hohen Anteil der Kabinettsitze linker, vermeintlich arbeitnehmerfreundlicher Parteien in der Regierung etc., zunutze machen können, über welche Machtmittel oder Machtressourcen sie also verfügen.

Machtressourcen

Politikfeldanalytiker, die zur Erklärung von Sozialpolitik in Deutschland diesen Ansatz verwenden, können es nicht bei der Feststellung der Existenz von bestimmten sozialen Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft und diesbezüglich organisierter Gruppeninteressen belassen. Der Machtressourcenansatz ist in seiner Anwendung voraussetzungsvoll insofern, als stets eine Reihe von Faktoren mitbedacht und überprüft werden muss. Hierzu zählen insbesondere die Gestalt des Parteiensystems, die jeweilige parlamentarische Stärke (Parlamentssitze) linker, konservativer, liberaler etc. Parteien, die ideologische, politisch-inhaltliche und ggf. auch personelle Nähe oder Distanz zwischen bestimmten Interessengruppen und der oder den Regierungspartei(en). Darüber hinaus erscheint der ursprüngliche Fokus des Machtressourcenansatzes auf das Konfliktverhältnis von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften heute in mancherlei Hinsicht ‚zu eng‘ zur Erklärung der Sozialpolitik in Deutschland. Erstens haben sich einzelne der für die Erklärungskraft des Ansatzes wichtigen Faktoren in der jüngeren Vergangenheit verändert (nachlassender gewerkschaftlicher Organisationsgrad, weitere Ausdifferenzierung der hierzulande traditionell bereits spartenmäßig untergliederten Gewerkschaftslandschaft, nachlassende Tarifbindung). Zweitens scheint der Machtressourcenansatz, der sich gut zur Erklärung des Ausbaus des Sozialstaates eignete, nur bedingt zur Erklärung seines Um- oder auch Rückbaus geeignet zu sein. So ist angenommen worden, dass er eher den Nichtwandel von Politik und die Verteidigung von errungenen Arbeitnehmerrechten der *Insider* des Arbeitsmarktes erklären könne. Hingegen könnten (zumeist) weder sozialpolitische Maßnahmen zu (un-) gunsten der sog. *Outsider* (Arbeitslose, Arbeitnehmer in schwach oder nicht gewerkschaftlich organisierten Branchen) noch Policies in Bezug auf neue soziale Probleme erklärt werden (Esping-Andersen 1996: 26; Emmenegger et al. 2012: 13). Drittens hat der Arbeit-Kapital-Klassenkonflikt als Einflussfaktor in Bezug auf die Policies in den unterschiedlichen Bereichen des Sozialstaates traditionell ein unterschiedliches Gewicht entfaltet. Während arbeitsmarkt- oder rentenpolitische Entscheidungen hiermit vergleichsweise gut erklärt werden können, müssen z. B. bei der Erklärung von familien- oder gesundheitspolitischen Maßnahmen häufig weitere Konfliktlinien und/oder zusätzliche Faktoren herangezogen werden. Soll Sozialpolitik und ihr Wandel in ihren unterschiedlichen Regelungsfeldern mit Hilfe des Machtressourcenansatzes erklärt werden, erscheint eine Kombination mit anderen Erklärungsansätzen daher u. U. sinnvoll (vgl. Thelen 2012; vgl. unten: „Politisch-institutionalistische Ansätze, Vetospieler“).

1.2.3 Die Parteiendifferenzhypothese

Ähnlich wie der Machtressourcenansatz ist auch die *Parteiendifferenztheorie* oder *Parteiendifferenzhypothese* ursprünglich aus der Beschäftigung von Sozialwissenschaftlern mit dem Ausbau des demokratischen Wohlfahrtsstaates entstanden. Seine Wurzeln hat der Ansatz in der US-amerikanischen Policy-Forschung (Hibbs 1977; Tufté 1978). Die Kernannahme des Ansatzes lautet: Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung macht einen Unterschied für die im jeweiligen Regierungszeitraum getroffenen politischen Entscheidungen oder Policies (in Form von Gesetzen und sonstigen Regelungen). Dies, so wird weiterhin angenommen, ist so, weil politische Parteien grundsätzlich nach Regierungsverantwortung streben, sich zugleich – auch aufgrund ihrer unterschiedlichen ideologischen Wurzeln – in ihren Programmen unterscheiden und aufgrund ihres ausgeprägten (Wieder-)Wahlinteresses nach einer gewonnenen Wahl – ganz im Sinne der Erwartungen ihrer Wählerschaft – bestrebt sind, ihr Parteiprogramm in politische Inhalte umzusetzen (Schmidt/Ostheim 2007: 51-52).

Parteiliche Zusammensetzung der Regierung und Policies

Vertreter der Parteiendifferenzhypothese erklären Politikinhalt und Policy-Wandel also unter Verweis auf Unterschiede zwischen politischen Parteien im Hinblick auf ihre Programme, ihre (Stamm-) Wählerklientel und ihre ideologische Herkunft. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung sind die Annahmen dieses Erklärungsansatzes insbesondere von den Vertretern der „New Politics of the Welfare State“-These in Zweifel gezogen worden. So argumentierte z. B. *Paul Pierson*, dass unter den Vorzeichen fortgeschrittener Reifung und finanzieller Überlastung des Wohlfahrtsstaates sowohl linke als auch konservative oder liberale Parteien, wenn sie in der Regierungsverantwortung stehen, eine Strategie der *blame avoidance* verfolgten und anstelle der Interessen ihrer Wähler vor allem die Interessen der gesellschaftlich durchsetzungsstärksten Gruppen im Blick hätten. Die Interessen letzterer (z. B. auf Bewahrung oder auch weiteren Ausbau von gruppenspezifischen sozialen Rechten und Leistungen) würden daher stärker berücksichtigt als die Interessen wenig durchsetzungsstarker, da z. B. nicht-organisierter oder stark heterogener Bevölkerungsgruppen (2001c). Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik wurde dementsprechend in den vergangenen zwei Jahrzehnten häufig als weitgehend losgelöst von Parteeffekten erklärt. Jüngst ist die Skepsis der vergleichenden Sozialstaatsforschung gegenüber der Parteiendifferenzhypothese allerdings einer neuen Aufmerksamkeit für den Erklärungsansatz gewichen. So weist z. B. *Silja Häusermann* darauf hin, dass Parteeffekte nicht unbedingt in Bezug auf die paradigmatische Ausrichtung ganzer Politikfelder, sehr wohl jedoch in Bezug auf die Variation oder das Fine-Tuning bestimmter einzelner Reformmaßnahmen in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten erkennbar seien (Häusermann/Picot et al. 2012; vgl. auch: *Gingrich* 2011).

Parteeffekte in der wissenschaftlichen Diskussion über wohlfahrtsstaatlichen Wandel

Bei der Analyse von Sozialpolitik in Deutschland während der beiden hier im Mittelpunkt stehenden Phasen des Wandels seit Mitte der 1970er Jahre muss bei der Suche nach Parteeffekten auf politische Entscheidungen in den einzelnen sozialstaatlichen Regelungsfeldern ohnehin differenziert vorgegangen werden. So sind die Regierungen hierzulande seit 1949 stets Koalitionsregierungen gewesen. Einzelne Parteien konnten und können also in der Regel ihre Programme nicht ‚eins zu eins‘ durchsetzen. Vielmehr sind

Parteeffekte bei Koalitionsregierungen

Kompromisse mit dem jeweiligen Koalitionspartner üblich. Dabei hat allerdings *Manfred G. Schmidt* die Vermutung der kompromissbedingten Abschwächung sozialpolitischer Ziele implizit in Frage gestellt. Für den deutschen Sozialstaat hat er vielmehr die These von der Existenz „zwei[er] Sozialstaatsparteien“ – CDU/CSU und SPD – „mit jeweils großem Wähleranhang in der Sozialstaatsklientel“ (Schmidt 2006: 111) aufgestellt und argumentiert, dass sich gerade in der Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates beide Parteilager eine Art Wettbewerb um den Ausbau des sozialen Sicherungssystems geliefert hätten (ebd.). Zu dieser These passt die Beobachtung von *Alexander M. Hicks* und *Duane H. Swank*, die im Rahmen eines internationalen Vergleichs unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten Effekte der Übertragung politischer Inhalte („Ansteckungseffekte“) insbesondere zwischen konkurrierenden Oppositions- und Regierungsparteien von Links und Rechts festgestellt haben (1992: 667-668). In Bezug auf Schmidts These lässt sich mithin fragen, ob die Annahme des Parteiendifferenzeffekts im Bereich der Sozialpolitik für Deutschland nur eingeschränkt zutrifft. Die Tatsache, dass gerade die sozialdemokratisch-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder ab 1998 sozialstaatliche Reformen formuliert und umgesetzt hat, die zu teils harten Einschnitten in das soziale Sicherungsnetz führten, gibt dieser Vermutung zusätzliche Nahrung (Schmidt 2012). Zu bedenken ist dabei allerdings, dass sich das Parteienspektrum in Deutschland seit den 1980er Jahren zunächst mit der Etablierung der GRÜNEN und später mit der Partei die DIE LINKE sowie weiterer Parteien immer mehr ausdifferenziert hat. Vor diesem Hintergrund ist der inhaltliche Konkurrenzdruck auf die Parteien hierzulande bei zusätzlich abnehmender Wählerbindung gewachsen. Insgesamt bleibt unklar, ob sich damit die Schnittfelder für die Entstehung derartiger politisch-inhaltlicher „Ansteckungseffekte“ potentiell vergrößert oder verkleinert haben.

1.2.4 Politisch-institutionalistische Ansätze

Institutionen

Neben den politischen Parteien nehmen Politikfeldanalytiker sehr häufig *Institutionen* als mögliche Einflussgrößen auf politische Entscheidungen ins Visier. *Politisch-institutionalistische Erklärungsansätze* teilen die Ausgangsannahme, dass institutionelle Rahmenbedingungen des Handelns und Entscheidens von Regierungsakteuren eine Auswirkung auf die Staatstätigkeit haben. Als „Institutionen“ versteht man dabei nach der in der Politikwissenschaft heute verbreiteten Definition die mehr oder weniger komplexen Systeme formaler und informeller Regeln, die die „Handlungsverläufe“ und Interaktionen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren beim Finden, Formulieren und Implementieren öffentlicher Aufgaben vorstrukturieren (Scharpf 2000: 77).

Institutionen als „Gelegenheitsstrukturen“

Institutionen sind also die Regeln des ‚politischen Spiels‘. Sie teilen den Akteuren in jedem Stadium des politischen Prozesses bestimmte Einflussmöglichkeiten zu. Damit sind sie gerade für die Erklärung von Sozialpolitik und sozialpolitischen Wandel in Deutschland besonders wichtig, denn der deutsche Sozialstaat gilt als besonders stark ‚regelverhaftet‘. Allerdings sollten Institutionen nicht als deterministische Einflussgrößen verstanden werden, sondern eher als „Gelegenheitsstrukturen“ (Zohlnhöfer 2008: 161): Sie ermöglichen oder begrenzen die tatsächliche Einflussnahme von Akteuren je nach den äußeren Umständen, der konkreten Handlungssituation, den gege-

benen Interessen- und Akteurskonstellationen und können außerdem auch das Einwirken weiterer Einflussgrößen (z. B. sozioökonomische Rahmenbedingungen, parteipolitische Zugehörigkeit von Akteuren) auf den politischen Prozess vorstrukturieren und/oder filtern (vgl. Swank 2002). Die politisch-institutionalistische Theorieschule insgesamt umfasst eine ganze Reihe von Ansätzen, die die Wirkungen unterschiedlichster institutioneller Einflussgrößen (Strukturmerkmale ganzer politische Systeme wie Föderalismus, Regelungen zur direktdemokratischen Entscheidungsfindung, pluralistische oder korporatistische Entscheidungsstrukturen, europäisch-national verflochtene Entscheidungsstrukturen etc.) untersuchen. Ein besonders einflussreicher Erklärungsansatz im deutschsprachigen Forschungskontext, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, ist die Vetospieler-Theorie (Tsebelis 1995; 2002).

Mit seiner 1995 veröffentlichten *Vetospieler-Theorie* geht George Tsebelis von der Annahme aus, dass sich die Fähigkeit von Regierungen zum (radikalen) Politikwechsel oder zur Policy-Reform über die unterschiedlichen Möglichkeiten von sogenannten Vetospielern zur Einflussnahme auf die politische Entscheidungsfindung erklären lässt (Tsebelis 1995: 301). Vetospieler sind dabei all diejenigen individuellen oder kollektiven Akteure, deren Zustimmung für den Wandel von Policies oder eine Veränderung des politisch-inhaltlichen Status quo notwendig ist (ebd.: 301 u. 304). Tsebelis unterscheidet grundsätzlich zwei Typen, erstens institutionelle Vetospieler („institutional veto players“) – sie beziehen ihre Veto- oder Einspruchsmacht aus ihrer formalen Verfasstheit und Verankerung innerhalb des politisch-administrativen Systems (z. B. Regierung, Parlamente, Verwaltungen, Verfassungsgericht etc.); und zweitens (partei-) politische Vetospieler („partisan veto players“) – sie beziehen ihre (nicht notwendig formale) Veto-macht aus ihrer Funktion als legitime Vertreter bestimmter Politikinteressen in einer bestimmten Entscheidungskonstellation und/oder -situation (z. B. Parteien) (ebd.: 302). Tsebelis zufolge hängt die Fähigkeit einer Regierung zur politisch-inhaltlichen Reform in einem bestimmten Staatstätigkeitsfeld davon ab,

Vetospieler-Theorie
nach George Tsebelis

- a) wie viele Vetospieler mit unumgänglichen Einspruchsrechten es in einem bestimmten Politikfeld bzw. in einer bestimmten politischen Entscheidungskonstellation gibt. Die Annahme hierzu lautet: Je mehr Vetospieler, desto geringer die Wahrscheinlichkeit zum [radikalem] Politikwandel).
- b) wie groß die inhaltliche Übereinstimmung (Kongruenz) zwischen den Positionen der einzelnen Vetospieler in bestimmten Sachfragen ist. Die Annahme lautet hier: Je größer die Schnittmenge der Übereinstimmung, desto höher die Wahrscheinlichkeit zu [radikaler] Reform).
- c) wie geschlossen (Kohärenz) bestimmte kollektive Vetospieler im jeweiligen Feld (z. B. Parteien, Interessengruppen) ihre inhaltlichen Interessen im politischen Entscheidungsprozess gegenüber anderen Akteuren/Vetospielern vertreten können. Die Annahme lautet hier: Je geringer der – interessenbezogen und/oder normativ-begründete – innere Zusammenhalt von kollektiven Veto-Akteuren ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit zum (radikalen) Politikwechsel, insbesondere in einer Situation gleichzeitig starker inhaltlicher Inkongruenz zwischen allen Vetospielern (Tsebelis 1995: 293).

Die Vetospieler-Theorie eignet sich besonders dazu, die Interessenkonstellationen zwischen den institutionell verankerten Akteuren in bestimmten Entscheidungssituationen offen zu legen oder auch vorherzusagen. In der (vergleichenden) Sozialpolitikforschung wird die Theorie daher bevorzugt zur Analyse und Erklärung von Policies angewendet, die durch das Zusammenwirken von Akteuren mit institutionalisierten Einspruchsrechten in bekannten, komplexen Entscheidungsarrangements zustande kommen. Ein Anwendungsfeld der Vetospieler-Theorie ist z. B. die deutsche Gesundheitspolitik (Pannowitsch 2009; Blank 2012).

Schwäche politisch-institutionalistischer Ansätze bei der Erklärung von Wandel

Insgesamt sind politisch-institutionalistische Ansätze in Bezug auf ihre Anwendung in der Politikfeldanalyse mit einem gemeinsamen Makel behaftet: Sie sind schwach bei der Erklärung von *Policy-Wandel*. Der Grund für dieses Erklärungs- oder Analysedefizit ist einfach: Institutionen i. S. von Regelsystemen zeichnen sich grundsätzlich durch ihr Beharrungsvermögen aus. Sie verhindern Politikwandel daher eher als diesen zu befördern. Vor diesem Hintergrund hat die politisch-institutionalistisch argumentierende Policy-Forschung Institutionen häufig als ‚Orientierungsmarken‘ oder ‚Sicherheitsanker‘ für politische oder administrative Akteure dargestellt. Sind die Akteure mit neuen (exogenen) Handlungs- oder Entscheidungsanforderungen konfrontiert, so orientieren sie sich – den Erwartungen der politisch-institutionalistischen „Schule“ zufolge – in ihren Reaktionen an gegebenen Regeln und hergebrachten (Interaktions-) Routinen (Pierson 2000). Grundsätzlich erwarten politisch-institutionalistisch argumentierende Policy-Forscher keinen abrupten, radikalen Wandel von Policies, sondern die schrittweise oder „inkrementelle“ Weiterentwicklung oder Anpassung der entsprechenden Institutionen an neue Rahmenbedingungen (vgl. Streeck/Thelen 2005). Allenfalls unter der Einwirkung hohen externen Drucks oder Zwangs wird auch radikaler plötzlicher Wandel für möglich gehalten (Pierson 2000; DiMaggio/Powell 1983; Powell/DiMaggio 1991). In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung hat u. a. diese Sichtweise dazu beigetragen, dass sich während der 1990er Jahre insbesondere in Bezug auf den deutschen „konservativen korporatistischen“ Sozialstaat (Esping-Andersen 1990) die These einer geringen Reformfähigkeit oder gar eines „Reformstaus“ verbreitet hatte („frozen welfare state landscape“; Esping-Andersen 1996: 24). Diese These gilt angesichts der zahlreichen Veränderungen, die der deutsche Sozialstaat in seinen unterschiedlichen Regelungsfeldern seit dem Jahr 2000 erfahren hat, mittlerweile als überholt (Wagschal 2009).

Unmittelbar an die politisch-institutionalistischen Ansätze der Policy-Forschung knüpft der Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes an. Die beiden Schulen der komparativen Staatstätigkeitsforschung gleichen sich sowohl in Bezug auf grundlegende Annahmen als auch auf ihre Kritiken (geringe Fähigkeit zur Erklärung von Wandel). Dabei stellt der Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes weniger institutionelle Strukturen als Politikinhalte in den Mittelpunkt der Theoriebildung.

1.2.5 Der Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes

Zentrale Annahme: Politiken „haben eine Geschichte“

Die bislang vorgestellten Ansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zeichnen sich überwiegend durch ihren starken Gegenwartsbezug aus – allenfalls bestimmte Varianten der politisch-institutionalistischen

Theorieschule machen hier eine Ausnahme (z. B. der historische Institutionalismus; Steinmo/Thelen et al. 1992). Ansonsten werden öffentliche Politiken und Policy-Wandel als durch gegenwärtige, zeitlich-punktuellen Faktoren beeinflusst angenommen: die gesamtwirtschaftliche Lage, die Arbeitslosenquote, die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen unmittelbar vor dem und zum Entscheidungszeitpunkt, die inhaltlich-konzeptuelle Konkurrenz politischer Parteien etc. Damit gehen die bis dato vorgestellten Ansätze zumindest teilweise von wenig realistischen Ausgangsvoraussetzungen für die Untersuchung öffentlicher Politiken aus, denn „[k]eine Regierung beginnt ihre Arbeit zur Stunde Null“ (Zohlnhöfer 2008: 163) – jedenfalls keine Regierung in einer stabilen Demokratie. Der *Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes* nimmt genau dies zum Ausgangspunkt von Theoriebildung: die Beobachtung, dass öffentliche Politiken eine Geschichte haben.

Grundsätzlich geht dieser Ansatz in unterschiedlichen Varianten von der folgenden übergreifenden Annahme aus: Politik, die hier und heute gemacht wird, wird durch vergangene Policy-Entscheidungen und „ererbte“, also von den Vorgängerregierungen übernommene Politikinhalt, -verfahren und -strukturen beeinflusst (Rose 1990: 263). Gerade für die Analyse der Sozialpolitik und ihres Wandels in ihren einzelnen Regelungsfeldern ist diese Annahme von zentraler Bedeutung, denn die „ausgereiften“ (Pierson 2001c: 410) westeuropäischen Sozialstaaten blicken auf eine weit zurückreichende Geschichte und lange Tradition zurück. Dies gilt insbesondere auch für den deutschen Sozialstaat, der feldspezifisch komplexe Regelsysteme mit jeweils zahlreichen Vetospielern und einer noch größeren Zahl an Interessenträgern ausgebildet und einen besonders komplexen Korpus an Regeln und Instrumenten hervorgebracht hat. Die Regierungsakteure treffen Entscheidungen hier ganz überwiegend ausgehend von einem breit gefächerten „Erbe“ inhaltlicher Regelungen.

Die Annahme, dass politisch-zielbezogene und instrumentelle, verfahrensbezogene oder auch organisatorische Entscheidungen in der Vergangenheit sich auf gegenwärtige Policies auswirken, beruht auf unterschiedlichen Beobachtungen und theoretischen Überlegungen. Eine erste Überlegung lautet: Es kann grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, dass individuelle und daraus gebildete kollektive Akteure in politischen Handlungs- und Entscheidungssituationen zu vollständig informiertem und rein rationalem Handeln in der Lage sind (vgl. Ostrom 2007: 30-31). Akteure treten in politische Aktions- und Koordinationssituationen vielmehr unter den Voraussetzungen eingeschränkter Information und „begrenzter Rationalität“ („bounded rationality“; Simon 1972) ein. Sie stoßen bei ihren Entscheidungen an individuelle kognitive Grenzen, lassen unbewusst ihre normativen Vororientierungen und übernommenes Erfahrungswissen einfließen und sind zudem dem expliziten oder impliziten Einfluss ihrer sozialen Umgebung ausgesetzt. Das Anknüpfen der eigenen Handlungsorientierungen an vorgefundene Inhalte, die Übernahme von Verfahrensroutinen ist in diesem Kontext eine Quelle von Sicherheit bei der Interaktion und Koordination mit anderen Akteuren (True/Jones/Baumgartner 2007: 163-164). Durch das Festhalten an früheren Entscheidungen können zudem die u. U. hohen (politischen) Kosten vermieden werden, die mit jeder Entscheidung zum Politikwandel verbunden sind („Abstrafung“ durch die Wähler, Widerstände von Interessengruppen, obstruktives Verhalten der Implementationsträger etc.).

„Bounded rationality“
und Erfahrungswissen
als Handlungsorientierung

Verpflichtung durch
frühere politische Ent-
scheidungen

Eine zweite Überlegung zur Begründung des Pfadabhängigkeits- und Politikerbe-Ansatzes lautet: Regierungen, insbesondere in gereiften Wohlfahrtsstaaten, sind beim Formulieren von (neuen) Policies von vorn herein bis zu einem gewissen Grad ‚vorbestimmt‘ (vgl. Zohlnhöfer 2008: 163). Denn mit dem Beschluss von bestimmten Politikgehalten in der Vergangenheit schufen Vorgängerregierungen zugleich auch bestimmte verbindliche Pflichten des Staates gegenüber den Bürgern oder gegenüber gesellschaftlichen Gruppen oder auch anderen Staaten. Diese können dann von den nachfolgenden Regierungen nicht ohne weiteres ignoriert oder gar beseitigt werden. Dies gilt insbesondere auch für soziale Rechte wie die staatliche Garantie der Pension von Beamten (vgl. Streeck/Mertens 2010) oder die Anwartschaft der einzelnen Arbeitnehmer auf die gesetzliche Rente im Alter, sofern Ansprüche durch entsprechende Beitragszahlungen in die soziale Rentenkasse erworben wurden.

„Increasing returns“

Außerdem haben Regierungen mitunter ein Interesse daran, übernommene Policies nicht zu verändern. Dies ist etwa dann der Fall, wenn in der Gegenwart die ‚Rendite‘ aus politischen Investitionen anfällt, die von Vorgängerregierungen getätigt wurden. Ein Beispiel in diesem Zusammenhang könnte die positive Entwicklung der Beschäftigungszahlen in Deutschland während der Zeit der öffentlichen Finanzkrise 2008-2010 sein, die weitgehend mit der Regierungszeit der konservativ-liberalen Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammenfiel. Dieser ‚Erfolg‘ ist z. T. auch auf die „Agenda“-Politik („Agenda 2010“) und die einschneidenden arbeitsmarktpolitischen Reformen der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998-2005 zurückgeführt worden (vgl. FAZ 2013). Gerade in komplexen demokratischen Wohlfahrtsstaaten ist es unwahrscheinlich, dass neu gewählte Regierungen ein Interesse an der radikalen Veränderung von Politiken haben. Generell entspricht diese Annahme der Überlegung, wonach die Fortsetzung ererbter Politikinhalte Rationalisierungsgewinne hervorbringen kann. Je länger eine bestimmte Policy verfolgt wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass hier Handlungsrouninen entstanden sind und Institutionen geschaffen wurden, die sich nur um den Preis hoher Transaktionskosten abwandeln lassen. *Paul Pierson* spricht in diesem Zusammenhang von ansteigenden Gewinnen („increasing returns“) durch eingeübte Praxis und teils institutionalisierte Handlungsmuster (2000: 251).

Veränderungsbereit-
schaft variiert von Poli-
tikfeld zu Politikfeld

Allerdings darf dabei angenommen werden, dass die Veränderungsbereitschaft von Politikfeld zu Politikfeld variiert. Gerade unter Bedingungen hohen exogenen Anpassungsdrucks (vgl. „Ansatz der sozioökonomischen Determination“, „Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese“) und bei gleichzeitig geringem zu erwartendem Widerstand von möglichen Interessenträgern kann Policy-Wandel mitunter als ‚lohnenswerter‘ erscheinen als das vermeintlich risikoärmere pfadabhängige Fortschreiben von in der Vergangenheit beschlossenen inhaltlichen Lösungen oder das Weiterverfolgen von etablierten Verfahrensweisen. Wie weitgehend der Einfluss des Politikerbes und die Wirkungen übernommener Verfahrensweisen und Organisationsroutinen sind, kann insbesondere in Zeiten des Um- oder Rückbaus des Sozialstaates u. a. von den Eigenschaften und Zielen des jeweiligen Politikfelds abhängen. So weist *Walter Korpi* darauf hin, dass Sozialpolitiker in solchen sozialstaatlichen Umbauphasen vor dem Hintergrund hohen exogenen Anpassungsdrucks zur Beschneidung vor allem solcher sozialen

Rechte und sozialpolitischen Leistungen bereit seien, deren Inanspruchnahme von individuellen Bedarfslagen abhängen (2006: 254). Gerade in den Politikfeldern, die sich weniger durch den Schutz individueller Anspruchsrechte auszeichnen, als vielmehr durch Programme, die dem Einzelnen im regulativ festgelegten Bedarfsfall spezifische soziale Hilfe- oder Unterstützungsleistungen zugänglich machen (z. B. Sozialhilfepolitik, Teile der Gesundheitspolitik), ließe sich der radikale Rückbau oder Rückzug (retrenchment) des Sozialstaates gegenwärtig besonders gut studieren (ebd.). Für den deutschen Sozialstaat könnte hier beispielsweise an die Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose bzw. Politik in Bezug auf die soziale Mindestsicherung, insbesondere die ‚Hartz-Reformen‘ der rot-grünen Bundesregierung 2002-2005, gedacht werden.

Vergangene Policy-Entscheidungen wirken also dem Ansatz der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes zuzufolge immer auch als Weichenstellungen für gegenwärtige oder künftige Politikentscheidungen. Dabei lassen sich zwei Theorievarianten unterscheiden: eine erste, die stärker auf das Konzept der „Pfadabhängigkeit“ abstellt, und eine zweite, die enger mit der Idee von früheren Policies als gegenwärtiger politischer „Erblast“ (Ostheim/Schmidt 2007: 85) verbunden ist. Vertreter der ersten Theorievariante, z. B. Pierson, sind grundsätzlich von der Wandlungsfähigkeit öffentlicher Politiken überzeugt, gehen dabei allerdings davon aus, dass Policy-Wandel selten radikal verläuft. Nach dieser Vorstellung beschreibt die Entwicklung öffentlicher Politiken vielmehr einen kontinuierlichen „Pfad“, der für die Akteure in einem Politikfeld im Rahmen von späteren Problembearbeitungsprozessen als historisch vorgegebene Orientierungsmarke wirkt (Pierson 2000; Ebbinghaus 2005).

Zwei Theorievarianten; „Pfadabhängigkeit“ und politische „Erblast“

Das Vergangene wirkt dabei keineswegs deterministisch auf das Gegenwärtige oder Zukünftige (dies würde Stillstand präjudizieren). Wichtig für die *Pfadabhängigkeitsthese* ist jedoch die Annahme, dass plötzliche Politikwechsel oder ‚Pfadspünge‘ – z. B. ausgelöst durch „exogene Schocks“ (Pierson 2000: 266), wie etwa Finanz- oder Wirtschaftskrisen – eher die Ausnahme darstellen. Demgegenüber wird Policy-Wandel als inkrementeller, also schrittweiser Prozess betrachtet und eine hohe Stabilität bestimmter inhaltlicher Grundpositionen über Zeit unterstellt. Man könnte dies als institutionalistische Theorievariante bezeichnen: Die aus einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess übernommenen und in seiner Verlängerung fortgeschriebenen Policies wirken, ähnlich wie Institutionen, handlungsstrukturierend auf das Verhalten gegenwärtiger Akteure. Dass auch pfadabhängiges Verhalten und die kontinuierlich kleinteilige („inkrementelle“) Anpassung von einzelnen Programmen oder Instrumenten einer bestimmten Policy über einen mittleren Zeitraum auf unterschiedlichen Wegen (vgl. Streeck/Thelen 2005) zu radikalem Wandel führen, ist in jüngerer Zeit gerade in Bezug auf den deutschen Sozialstaat und seine unterschiedlichen Regelungsfelder diskutiert worden (Weishaupt/Ebbinghaus et al. 2013).

Pfadabhängigkeitsthese

Eine zweite Theorievariante geht u. a. auf *Richard Rose* zurück. Er begreift die aus der Vergangenheit übernommenen Policies weniger als neutrales, grundsätzlich wandelbares Entscheidungserbe, sondern vielmehr als öffentlichen politischen Nachlass früherer Regierungen, der gegenwärtiges Entscheidungshandeln quasi alternativlos vorbestimmt: „When a group of politicians enters office, there is no choice: the inherited commitments of past

„Erblast“-Theorie

governments must be accepted as givens.“ (Rose 1990: 263) Dies könnte als akteursbezogene Theorievariante bezeichnet werden. Damit ist die Vorstellung verbunden, dass gegenwärtige Regierungen in ihrem Handeln durch die Entscheidungen der Vorgängerregierungen je nach Politikfeld mehr oder weniger stark determiniert und in ihrem politischen Handlungsspielraum daher weitgehend eingeschränkt sind. Tobias Ostheim und Manfred G. Schmidt verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff der „Erblast“ (2007: 85). Allerdings erscheint die These der Erblast als leicht angreifbar. So ließe sich hier auch genau die gegenteilige Annahme formulieren, nämlich dass gegenwärtige Regierungen – in der Vermutung oder gar dem Wissen der deterministischen Wirkung ihres Tuns – politische Entscheidungen als ein strategisches Instrument einsetzen. Gegenwärtige Entscheidungsträger verfolgen u. U. das Ziel, ein in der Zukunft von künftigen Regierungen schwer revidierbares Politikererbe zu produzieren. Aus dieser Warte betrachtet kann die These des Politikerbes nicht nur zur Erklärung von weitreichendem Stillstand, sondern ebenso gut zum Ausgangspunkt für die Erklärung von unerwartetem Politikwandel genommen werden.

Anschlussfähigkeit an andere Ansätze

Die Darstellung der unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten lässt die gute Anschlussfähigkeit des Ansatzes der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes an weitere Ansätze, wie z. B. die Parteiendifferenzhypothese oder den Machtressourcenansatz, erkennen. Es ist generell eine Stärke des Ansatzes der Pfadabhängigkeit und des Politikerbes, dass er auf die Existenz einer Vorgeschichte der meisten Policies und die anzunehmende Rückwirkung auf gegenwärtige oder künftige Entscheidungen verweist. Dass das übernommene Politikererbe dabei nicht nur ein wandlungshemmender, sondern auch ein reformtreibender Faktor sein kann, wurde in der Politikfeldanalyse jedoch mitunter vernachlässigt. Gerade mit Blick auf den deutschen Sozialstaat ist dieser Hinweis allerdings wichtig. Manch jüngere Policy-Reform ist hier im Zeichen einer parteiübergreifenden Präferenz der Akteure für Liberalisierung und Einsparungen bewusst als neuer, von alten Pfaden wegführender Policy-Weg ausgewiesen worden. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion blieb in dieser Hinsicht allerdings umstritten, ob wir es mit inkrementellen Anpassungen an gewandelte Rahmenbedingungen unter dem Eindruck starker institutioneller oder politisch-inhaltlicher Beharrungskräfte zu tun haben (Egle 2006: 315) oder mit einem radikalen Um- und Rückbau des Sozialstaates (Schmidt 2012: 189; Hemerijck 2013: 185). Um sich dieser Frage zu nähern, muss die Policy-Forschung in den einzelnen sozialpolitischen Feldern heute neben den institutionellen und inhaltlichen Ausgangsbedingungen sowie (dem Wandel von) Akteursinteressen (Parteien, Verbände/Interessengruppen etc.) innerhalb des Nationalstaates systematisch auch die internationalen Rahmen- oder Umweltbedingungen des politischen Handelns und Entscheidens berücksichtigen.

1.2.6 Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese

Einfluss des internationalen oder supranationalen Umfelds auf nationale Politikentscheidungen

Eine Einflussgröße, die aus der Analyse nationaler Sozialpolitik und sozialpolitischen Wandels innerhalb der OECD und insbesondere der EU heute nicht mehr wegzudenken ist, ist die *Internationalisierung* und – innerhalb der EU – *Europäisierung* von Märkten sowie bestimmten staatlichen Aufgabenfeldern oder Politiken (etwa über die Verlagerung politischer Entscheidungskompetenzen aus der nationalstaatlichen in die inter- oder supra-

nationale Politikarena). In der politikfeldanalytischen Theoriebildung vor allem im deutschsprachigen und kontinentaleuropäischen Forschungskontext werden Internationalisierung oder auch „Globalisierung“ (Schirm 2006) und Europäisierung häufig getrennt behandelt, auch wenn für beide Faktoren ähnliche Mechanismen der Einwirkung auf nationale Policies angenommen werden¹². Insgesamt lenken die Internationalisierungs- und die Europäisierungshypothese die Aufmerksamkeit der Policy-Forscher weg von endogenen Variablen der Erklärung der Staatstätigkeit hin zum globalen und/oder supranationalen Umfeld staatlichen Handelns und öffentlicher Politiken. Beiden Hypothesen liegt die übergeordnete Annahme zugrunde, dass Regierungshandeln im Nationalstaat vom Wandel der internationalen Beziehungen und Verflechtungskonstellationen zwischen nationalen Ökonomien oder Märkten, Staaten oder Politikarenen und Gesellschaften beeinflusst wird.

Vertreter der *Internationalisierungshypothese* argumentieren ähnlich wie Vertreter des Ansatzes der sozioökonomischen Determination und der politisch-institutionalistischen „Theorieschule“ (vgl. Hudson/Lowe 2009: 20-21; Swank 2002; Streeck/Thelen 2005; vgl. oben: „Ansatz der sozioökonomischen Determination“). Mit dem Begriff der „Internationalisierung“ oder „Globalisierung“ bezeichnen sie zunächst weitgehend übereinstimmend die Öffnung nationaler Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte sowie die Intensivierung des grenzüberschreitenden globalen Aufkommens an Güter- und Finanztransaktionen (Schirm 2006: 13). Verbreitete Indikatoren für „Globalisierung“ sind das Außenhandelsvolumen eines Staates und die Höhe der privaten Auslandsinvestitionen (ebd.). Als zusätzliche, gegenüber den früher schon beobachteten internationalen Wirtschafts-, Handels- und Finanzverflechtungen neue Aspekte werden außerdem das Wachstum international operierender Konzerne und die rapide Zunahme der globalen Kommunikationsvernetzung sowie des Datenaustausches über das Internet betrachtet (Giddens 1990; Castells 2000; vgl. Hudson/Lowe 2009: 21 u. 92-101).

Internationalisierungshypothese

Eine frühe Studie der nationalen Policy-Effekte von „Globalisierung“, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, stammt von *David R. Cameron*. Er untersuchte 1978 für 18 westliche Wohlfahrtsstaaten den Zusammenhang von Internationalisierung und Entwicklung der Staatsquote, d. h. des Anteils der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) eines Landes sowie des öffentlichen Sektors (Cameron 1978). Dabei stellte er fest, dass die Einflusskraft der Globalisierung auf nationale Wirtschafts- und Sozialpolitiken u. a. von der „Offenheit“ oder „Geschlossenheit“ der jeweiligen Volkswirtschaft abhängig ist. Für offene, weniger durch regulative Schranken und finanzielle Schutzinstrumente (Zölle etc.) abgeschirmte Volkswirtschaften („open economies“; ebd.: 1249) konstatierte er proaktive Reaktionen des Staates im Sinne eines Wachstums der Staatsausgaben und des öffentlichen Sektors, zumal in kleinen Ländern und insbe-

Globalisierung und Staatstätigkeit: David R. Cameron

¹²

In der US-amerikanischen und britischen Policy-Forschung ist diese Trennung weniger verbreitet. Hier wird zusammenfassend von „Globalisierung“ oder „Internationalisierung“ gesprochen (vgl. Ostheim 2007: 75; Zohlnhöfer 2008: 161; Blum/Schubert 2011: 34; Hassenteufel 2011: 206; vgl. auch: John 1998: 102-104; Hudson/Lowe 2009: 17-39; Howlett/Ramesh/Perl 2009: 75-80).

sondere dann, wenn diese von linken Mehrheiten regiert waren. Cameron interpretierte diese beobachteten Policy-Effekte als nationale Schutz- oder Abwehrreaktionen solcher Staaten gegenüber dem globalisierungsbedingten Verlust wirtschafts- oder sozialpolitischer Steuerungsfähigkeit (ebd.: 1260; vgl. auch: Katzenstein 1985).

Liberalisierung und Deregulierung als Reaktionen auf Internationalisierung

Mittlerweile, seit Beginn der 1990er Jahre, thematisiert die Politikfeldanalyse vielfach Rückzugsreaktionen als Effekte von Internationalisierung oder Globalisierung auf die nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken. Erwartet wird ein hoher Druck zur staatlichen Ausgabenbegrenzung, zum Rückbau des öffentlichen Sektors und zur Deregulierung nationaler Volkswirtschaften (Zohlnhöfer 2008: 162) und dementsprechend auch Effekte des „Sozialabbaus“ (Bäcker 2006). Wichtig ist für die Anwendung der Internationalisierungshypothese bei der politikfeldanalytischen Untersuchung des Sozialstaates, dass Globalisierungseffekte nicht in jedem Feld der Sozialpolitik in gleicher Weise zu erwarten sind (Korpi 2006: 260). Entsprechende Einflüsse sind u. U. in der Verteilungs-, Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik bedeutsamer als in den Feldern der Gesundheits-, Pflege- oder Familienpolitik. So spielt Globalisierung oder Internationalisierung für die Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und auch die Tarifpolitik in Deutschland angesichts der traditionellen Exportstärke der deutschen Volkswirtschaft eine wichtige Rolle, weil der deutsche Arbeitsmarkt vor diesem Hintergrund direkt von der Güterabnahme auf ausländischen Märkten abhängig ist und weil er sich in unterschiedlichen Sektoren und Branchen in teils starker Konkurrenz zu ausländischen Arbeitsmärkten befindet. Und für die Alterssicherungspolitik hierzulande wird die Globalisierung oder Internationalisierung vor allem der Finanzmärkte in dem Maße immer wichtiger, wie die Einkommensabsicherung der Bürger im Alter von privaten Rentenversicherungen oder von privaten Geldanlagen abhängig wird.

Europäisierungshypothese

Richtet man den Blick angesichts der erwarteten Einflüsse der Europäischen Union (EU) (*Europäisierungshypothese*) auf die nationale Sozialpolitik, so nivellieren sich die feldspezifischen Abstufungen. Der Einfluss der EU wird mittlerweile für alle Felder der Sozialpolitik als hoch angenommen, auch wenn die Union in diesem Politikbereich insgesamt bis heute nur wenige ausdrückliche Zuständigkeiten (z. B. bei der Regelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit) besitzt und insbesondere kaum verteilungspolitische (distributive) Kompetenzen (z. B. in der Agrar- und Regionalpolitik) sowie überhaupt keine Kompetenzen im Bereich der individuellen oder gruppenbezogenen Umverteilung (Redistribution) von Einkommen inne hat (Leibfried/Obinger 2008: 338-339). Der Begriff der „Europäisierung“ steht in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für die (direkten oder indirekten) Effekte des europäischen Integrationsprozesses auf nationales (regionales, lokales) Regierungshandeln in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) (Radaelli 2004). Namentlich werden regelmäßig drei Mechanismen der Europäisierung unterschieden (vgl. Leibfried/Pierson 1995: 60; Leibfried/Obinger 2008: 337-340). Sie sind mit den Begriffen „positive Integration“, „negative Integration“ (Scharpf 1999; 2008) und „indirekte Effekte“ bezeichnet worden (Töller 2010: 428ff.; Ostheim 2007: 79; Zohlnhöfer 2008: 162).

„Positive Integration“

Die „positive Integration“ steht für die EU-weit harmonisierte Regelung unterschiedlicher Materien in vormaligen nationalen Politik- oder Aufgabenfel-

dern. Die Europäisierung von Policies und politischer Entscheidungsfindung über den Mechanismus der positiven Integration findet insbesondere in denjenigen Politikfeldern statt, in denen die Mitgliedstaaten souveräne Entscheidungsrechte entweder ganz oder teilweise zugunsten der EU aufgegeben und entsprechende Regulierungskompetenzen auf die EU übertragen haben (Scharpf 1999, 2008). In diesem Sinne gänzlich „europäisierte“ Politikfelder sind beispielsweise die Agrarpolitik oder – innerhalb der Eurozone – die Geldpolitik. Die Sozialpolitik mit ihren einzelnen Regelungsfeldern zählt hingegen zu den am wenigsten von positiver Integration betroffenen und dementsprechend am wenigsten direkt europäisierten Politikbereichen. Dies liegt zum einen daran, dass die Wurzeln der nationalen Sozialstaaten in den meisten EU-Mitgliedstaaten bis ins 19. Jahrhundert und damit weit vor den Beginn des europäischen Integrationsprozesses zurückreichen. So hatten die westeuropäischen Gründungsmitglieder der ehemaligen Europäischen Gemeinschaften (EG) und heutigen EU zum Zeitpunkt des Abschlusses der Römischen Verträge im Jahr 1957 bereits weitgehend ausgeprägte Sozialstaaten. Zum anderen hängt der geringe Grad der positiven Integration im Bereich der Sozialpolitik insbesondere auch damit zusammen, dass die Hürden der Übertragung nationaler Kompetenzen auf die EU in diesem Politikbereich bis heute stets besonders hoch waren. Während der wirtschaftlichen Aufschwung- und wohlfahrtsstaatlichen Expansionsphase in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war das Interesse der meisten Mitgliedstaaten an einer Vergemeinschaftung sozialpolitischer Kompetenzen schwach ausgeprägt. Dies hatte zunächst damit zu tun, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen mit der Ausdifferenzierung der sozialen Schutz- und Teilhaberechte sowie Leistungen des Sozialstaates im nationalen Rahmen über eine verlässliche Quelle der umfassenden politischen Legitimation ihres Handelns verfügten (Korpi 2006: 251-252; Leibfried/Pierson 1995: 31). Je weiter der Ausbau des Sozialstaates in den einzelnen Mitgliedstaaten dabei voranschritt, desto schwieriger wurde eine Harmonisierung allerdings objektiv betrachtet, denn die wohlfahrtsstaatlichen Systeme und Sicherungsniveaus innerhalb der EU wurden im Zuge dieses Ausbauprozesses immer unterschiedlicher, so dass eine Harmonisierung immer schwerer vorstellbar wurde. Seit dem Beginn der Um- und Rückbauphase der europäischen Sozialstaaten ab Mitte der 1970er Jahre wiederum haben die Regierungen vor allem der wirtschaftlich starken EU-Mitglieder, so auch Deutschlands, Ansätze zur „positiv“ regulierenden Harmonisierung sozialpolitischer Aufgaben abgewehrt. Sie fürchteten, von den Wählern, die mit ihren Steuern die zu erwartenden finanziellen Transfers in wirtschaftlich schwächere EU-Mitgliedstaaten hätten tragen müssen, dafür ‚abgestraft‘ zu werden (Leibfried/Obinger 2008: 338). Die Erweiterung der EG (seit 1992 EU), die ab 1973 parallel zur ‚Dauerkrise‘ der europäischen Wohlfahrtsstaaten die ökonomischen und sozialen Unterschiede innerhalb der Gemeinschaft zunächst schrittweise und mit Inkrafttreten der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 schlagartig vergrößerte, trug noch zusätzlich zu dieser bis in die Gegenwart anhaltenden Abwehrhaltung gegenüber einer gemeinschaftlichen Regulierung unterschiedlicher Aspekte der sozialen Sicherung bei (ebd.).

Angesichts der geringen Bereitschaft der nationalen Regierungen zur sozialpolitischen Vergemeinschaftung hat die Europäische Kommission seit Beginn der 1990er Jahre neue, nicht auf formaler Regelung (Verordnungen, Richtlinien) fußende Wege der zwischenstaatlichen Harmonisierung sozial-

Offene Methode der
Koordinierung

politischer Inhalte gesucht. Der bekannteste Weg in diesem Zusammenhang ist die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK). Sie nahm ihren Ursprung 1993 im Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik, fand mit dem Vertrag von Nizza 2003 Eingang ins europäische Vertragsrecht und erhielt mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 eine neue Regelungsgrundlage im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Art. 5, 6, 153 AEUV). Die OMK beruht auf der freiwilligen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Koordination der mitgliedstaatlichen Politiken in zahlreichen unterschiedlichen Feldern wie der Beschäftigungspolitik, dem Sozialschutz sowie der sozialen Inklusion und Armutsbekämpfung, der Gesundheits- und Pflegepolitik, der Familien- und Bildungspolitik und auch der Renten-/Pensionspolitik. In diesen Feldern formuliert die Kommission gemeinsam mit Vertretern der zuständigen Ressorts der Mitgliedstaaten übergeordnete Policy-Ziele, deren Erreichen innerhalb eines festgelegten Zeitraums anhand bestimmter Indikatoren durch regelmäßige Berichterstattung etc. überprüft wird. Da der Erfolg der OMK also vom Wirken nicht-regulativer Integrationsinstrumente (wechselseitiger Erfahrungsaustausch; wechselseitige Fortschrittskontrolle [Benchmarking]; Erlernen ‚bester Praktiken‘) abhängt und dabei freiwillig ist, wurde der Einfluss dieses Europäisierungsmechanismus angezweifelt (Chalmers/Lodge 2006; Teague 2006: 280-281;).

„Negative Integration“

Anders als die positive Integration führt die „negative Integration“ nicht über den Entwurf (neuer) europäischer Policies, sondern über den Abbau von nationalen Regulierungsschranken ökonomischen Handelns im gemeinsamen Binnenmarkt zur Europäisierung (vgl. Scharpf 1999, 2008). Dieser Einflussmechanismus auf die nationale Staatstätigkeit war und ist für das Verständnis des Wandels der nationalen Sozialstaaten innerhalb der EU von besonderer und im Vergleich zur positiven Integration ungleich höherer Bedeutung. Vor allem die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) haben diesem Europäisierungsmechanismus u. a. in Bezug auf einzelne „marktförmig durchsetzt[e]“ (Leibfried/Obinger 2008: 339) Regelungsfelder der nationalen Sozialpolitiken in der Vergangenheit Geltung verschafft. So hat der EuGH z. B. im Feld der Gesundheitspolitik unter Verweis auf die vier im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten im einheitlichen Binnenmarkt (Freiheit des Warenverkehrs, Dienstleistungsfreiheit, Personenfreizügigkeit und Freiheit des Kapital- oder Zahlungsverkehrs) immer wieder wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der EU den Vorrang gegenüber sozialrechtlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten erteilt (Rosenbrock/Gerlinger 2013). Und die Europäische Kommission drängt gerade in jüngerer Zeit für den Bereich der sozialen Dienstleistungen auf die Durchsetzung oder Einhaltung der beihilfe- und vergaberechtlichen Standards der EU (vgl. Maucher 2011; Eyßell 2012).

„Indirekte Effekte“

Zur positiven und negativen Integration kommt weiterhin der Europäisierungsmechanismus der „indirekten Effekte“ hinzu. Solche Effekte auf nationale Sozialpolitik gehen von bestimmten, dem Handeln der mitgliedstaatlichen Regierungen insgesamt übergeordneten europäischen Regelungen oder Standards aus. Das klassische Beispiel hierfür sind die Maastricht-Defizit-Kriterien (Art. 126 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 1, Protokoll Nr. 12 zum AEUV: max. 3 % des BIP Nettoneuverschuldung pro Jahr; max. 60 % des BIP Gesamtverschuldung der mitgliedstaatlichen Haushalte). Diese sind auch die Grundlage für den Beitritt eines Mitgliedstaates zum Europäischen

Stabilitäts- und Wachstumspakt (Euro-Währungsraum oder Eurozone). Die Maastricht-Kriterien wirken sich auf die öffentliche Haushaltswirtschaft der EU-Mitglieder auf allen Ebenen und in allen politischen Regelungsbereichen aus, betreffen also z. B. auch die Sozialbudgets oder die Haushalte der Sozialversicherungen.

Zu diesen drei seit längerem diskutierten Mechanismen der europäischen Einflussnahme auf nationale Sozialpolitik ist in jüngerer Zeit eine weitere, neue Triebfeder hinzugetreten, die als ‚intergouvernementale Selbstverpflichtung‘ bezeichnet werden könnte. In Reaktion auf die Staatsschuldenkrise einiger EU-Mitgliedstaaten seit 2010 reformierten die nationalen Regierungen innerhalb der Eurozone zwischen 2011 und 2013 die Regeln des im EU-Vertrag verankerten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dabei schlossen sie einen intergouvernementalen Vertrag („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ [SKS-Vertrag], kurz: EU-Fiskalpak), der alle Unterzeichnerstaaten nicht nur auf die Einhaltung der Maastricht-Kriterien verpflichtet, sondern auch auf institutionelle Anpassungsmaßnahmen im Bereich der nationalen Haushaltspolitik, mit denen die Einhaltung dieser Kriterien gewährleistet werden soll. Zur Kontrolle und ggf. Sanktion der Fiskalpakstaaten bedienen sich diese der Europäischen Kommission. Insbesondere macht der Fiskalpak die ursprünglich von Deutschland ins deutsche Grundgesetz eingeführte ‚Schuldenbremse‘ zu einem Instrument der eigenständigen nationalstaatlichen Defizitkontrolle, zu dessen Übernahme sich alle Unterzeichnerstaaten verpflichteten. Der Sektor- und Policy-übergreifende indirekte Austeritätsdruck der Maastricht-Defizit-Kriterien u. a. auf die Sozialhaushalte der EU-Mitgliedstaaten wird damit für die Länder des EU-Fiskalpakts zur zwischenstaatlich sanktionierbaren Regel.

Intergouvernementale
Selbstverpflichtung

Betrachtet man die Internationalisierungs- und Europäisierungshypothese zusammenfassend, lässt sich festhalten, dass ein direkter kausaler Zusammenhang insbesondere zwischen internationalen Einflüssen einerseits und nationalem Policy-Wandel andererseits häufig schwer herzustellen ist (Töller 2012). Auf ihrem Weg in nationale öffentliche Politiken, wie z. B. die Sozialpolitik, werden internationale Einflussfaktoren durch das Wirken der politischen Institutionen eines jeweiligen Staates und der Interessenvertretungsaktivitäten der Policy-Akteure im jeweiligen Feld gefiltert (Swank 2002; Zohlnhöfer 2005) und dabei nicht selten abgemildert, manchmal aber auch verschärft (was in der Europäisierungsforschung als „gold-plating“ bezeichnet wird). Ein Grund für den Hang zur Abmilderung externer Vorgaben ist u. a. das routinierte, „pfadabhängige“ Festhalten von staatlichen und nicht-staatlichen Policy-Akteuren an bestimmten, aus der Vergangenheit „ererbten“ Policy-Inhalten sowie Policy-spezifischen Interaktionsverfahren und institutionellen Settings (vgl. Kap. 1.2.5).

Nationale „Filterung“
europäischer Politiken,
gold-plating

Zusätzlich zu diesen sechs soeben dargestellten klassischen Theorieansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung werden im Anschluss nun noch die Ansätze des (politischen) Lernens und Policy-Transfers sowie die multifaktoriellen Theorierahmen Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI) und Multiple Streams-Ansatz (MSA) vorgestellt. Sie wurden hier als zwei Beispiele für die neuere vergleichende Policy-Forschung ausgewählt, die ab Mitte der 1980er Jahre entwickelt wurden (vgl. Sabatier 2007) und in der deutschen Sozialstaatsforschung Verbreitung fanden. Insgesamt ist den neu-

eren Theorien der vergleichenden Policy-Forschung gemeinsam, dass sie – im Vergleich zu den klassischen Theorien der Staatstätigkeitsforschung – bestimmte Politikinhalt und Politikwandel aus der Kombination mehrerer unterschiedlicher Ansätze erklären, die häufig zu Analyserahmen gruppiert werden. Es steht mithin nicht mehr nur ein Faktor (z. B. Parteiendifferenz, Gruppeninteressen, Institutionen) als zentrale unabhängige Variable im Mittelpunkt. Und dabei gilt das Interesse nicht mehr vorwiegend dem Handeln oder Entscheiden von Regierungen und dessen bloßem inhaltlichen Ergebnis (Output), sondern auch dem *Prozess* des Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in bestimmten Konstellationen und Handlungs- oder Entscheidungssituationen im Rahmen bestimmter institutioneller Konfigurationen (vgl. Sabatier 2007: „Theories of the Policy Process“; Hudson/Lowe 2009). Gefragt wird also auch nach den Wandel verstärkenden oder hemmenden Wirkungen bestimmter prozeduraler Bedingungen politischer Entscheidungsfindung (z. B. Einfluss des „Schattens der [staatlichen] Hierarchie“ auf Policy-Entscheidungen in Konstellationen der Selbstverwaltung, etwa in der Gesundheitspolitik; vgl. Mayntz/Scharpf 1995).

1.2.7 Ansätze des politischen Lernens und Policy-Transfers

„Powering and puzzling“: Hugh Hecllo

Ansätze des politischen Lernens betonen die individuellen kognitiven Voraussetzungen politischen Handelns und Entscheidens und sehen hierin den primären Ansatzpunkt zur Erklärung von Politikwandel. Insbesondere ältere lerntheoretische Ansätze gehen dabei – ähnlich wie der MSA – von einem rationalistischen Menschen- und Akteursbild aus, sind in der Perspektive auf Akteursinteressen allerdings weniger gegenwartsfixiert als der MSA. Lerntheoretische Ansätze nehmen die Überlegung von *Hugh Hecllo* ernst, dass Regierungen oder politisch Handelnde „not only ‚power‘ [...]; they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf: it entails both deciding and knowing“ (1974: 305), und dies u. U. über einen längeren Entwicklungszeitraum einer bestimmten Policy hinweg.

Lernen und Politikwandel bei Peter Hall

Ein wichtiger Vertreter dieser Ansätze ist *Peter Hall*, der seit den frühen 1990er Jahren das Ziel verfolgt, Policy-Wandel und – im engeren Sinn – den Wandel der Staatstätigkeit, ausgehend von der Annahme von Wissens-transfer- und „Lern“-Prozessen, zu erklären. In seinem Aufsatz „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“ (1993) untersucht Hall den Wandel der britischen Wirtschaftspolitik im Übergang von den Labour-Regierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre zur liberal-konservativen Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher ab 1979. In diesem Kontext erfuhr die britische Wirtschaftspolitik eine grundlegende Richtungsveränderung weg von einer keynesianischen Ausrichtung der Nachfrageorientierung und ausgeprägten öffentlichen Investitionen hin zur monetaristischen Ausrichtung einer angebotsorientierten, liberalisierenden und öffentliche Ausgaben begrenzenden Policy.

Von ‚echtem‘ Wandel oder Politikwechsel („Policy change“) kann nach Hall erst dann die Rede sein, wenn die größte Reichweite der denkbaren Veränderung beobachtet wird, nämlich die Veränderung der grundlegenden Ideen, Leitbilder oder „Paradigmen“, die staatlichem Handeln in einem Politikfeld zugrunde liegen (vgl. Kap. 1.1). Insgesamt ist Wandel dabei Hall

zufolge das Ergebnis eines Lernprozesses, der dann ausgelöst wird, wenn ‚die Politik‘, d. h. im Sinne Halls die politischen und administrativen Entscheidungsträger, innerhalb des Exekutivapparats einen äußeren Lernimpuls erfahren, etwa in Form von gesellschaftlichem und/oder durch Medien vermitteltem Druck zur Veränderung bestimmter Politiken (1993: 288f.). Wie Lernen unter diesen Voraussetzungen konkret erfolgt, bleibt bei Hall allerdings noch vage.

Die Konzeption von „Lernen“ als komplexe unabhängige Variable ist ein grundsätzliches Problem lerntheoretischer Ansätze. Letztlich findet Lernen ‚im Individuum‘ statt. Es handelt sich um einen individuellen Erkenntnisprozess, der zur Übernahme neuer inhaltlicher Orientierungen durch die entscheidungsrelevanten Akteure und darüber vermittelt ggf. zu Politikwandel führt. Dabei kann schwer nachgewiesen werden, ob der jeweilige Orientierungswandel einen Austausch kurzfristig entscheidungsbezogener Interessen oder aber eine dauerhafte Veränderung von Überzeugungen bedeutet. Unterschiedliche Vertreter lerntheoretischer Ansätze sind mit diesem Problem verschieden umgegangen.

Richard Rose (1991; 1993) beispielsweise begreift Lernen als das freiwillige ‚Ziehen von Lehren‘ („Lesson-Drawing“) und beschreibt es als einen Prozess, bei dem Politiker oder politische Entscheidungsträger als rational interessenorientierte, konkret an ihrer Wiederwahl interessierte Akteure in Situationen von Unzufriedenheit mit dem Status quo in einem Politikfeld vermeintlich passende Politiklösungen aus anderen Ländern übernehmen. Rose unterscheidet dabei zwischen mehreren Stufen der Lösungs- oder Ideenübernahme: 1. Inspiration im Sinne der Aufnahme von Anregungen zur Weiterentwicklung eigener Policy-Ansätze, 2. Synthesebildung im Sinne der Übernahme einzelner, ganz bestimmter Handlungsanregungen, 3. Hybridbildung im Sinne der Vermischung des eigenen Handlungs-/Policy-Ansatzes mit den von außen ‚hereingeholten‘ Ansätzen, 4. Adaption im Sinne einer weitreichenden, wenn auch gewisse Abstriche machenden Übernahme externer Lösungen, und schließlich 5. Kopie im Sinne der vollständigen Übernahme der externen Lösungen (Rose 1993: 132-134).

Lesson-Drawing:
Richard Rose

David Dolowitz und *David Marsh* wiederum vertreten – ähnlich wie Rose – die Vorstellung, dass Lernen bedeutet, Wissen oder praktische Politikinhalte oder Instrumente aus exogenen politischen Systemen in ein bestimmtes System oder auch aus policy-exogenen Arenen in eine bestimmte Politikarena zu importieren oder zu transferieren (1996; 2000). Im Gegensatz zu Rose fassen sie das Konzept des Lernens als einen Prozess, der nicht notwendig nur freiwillig verläuft, sondern auch durch die Ausübung von Zwang erfolgen kann. Das Akteursbild ist hier also ein weniger voluntaristisch-rationalistisches als bei Rose. Grundsätzlich begreifen Dolowitz und Marsh Lernen als Wissenstransfer, also einen auf das Individuum oder den individuellen Akteur bezogenen Prozess. Es braucht dazu einen „Sender“ (von Wissen, Information etc.) und einen „Empfänger“. Dabei geht es ihnen darum, eine möglichst genaue konzeptuelle Vorstellung von den Funktionsprinzipien der Wissensübertragung im politischen Prozess zu entwickeln. Demzufolge lässt sich der Lernprozess auf einem Kontinuum einordnen, das von der freiwilligen Übernahme von bestimmtem Wissen durch den Empfänger bis hin zur zwangsweisen Auferlegung der Kenntnisnahme neuer Informationen durch den Sender auf den Empfänger reicht (vgl.

Politik-Lernen bei David Dolowitz und David Marsh

Blum/Schubert 2009: 166). Hier zeigt sich die praktische Notwendigkeit, diesen lerntheoretischen Ansatz mit anderen Erklärungsansätzen der Politikfeldanalyse zu verkoppeln. Je nachdem, in welchem Verhältnis Sender und Empfänger zueinander stehen, über welche Machtressourcen sie verfügen und welche Interessen sie verfolgen, in welchem institutionellen Umfeld und innerhalb welcher Akteurkonstellation sie handeln und auch, welchen äußeren Zwängen oder (geänderten) Rahmenbedingungen sie unterliegen, erfolgt der Wissenstransfer mal mehr und mal weniger freiwillig (Dolowitz/Marsh 2000: 353-357).

Ungeachtet der anwendungspraktischen Hürden, nämlich dass das Konzept des Lernens schwer greifbar ist und die Operationalisierung des Lernprozesses mit der erwarteten Folge des Policy-Wandels in politikfeldanalytischen Untersuchungen dementsprechend schwerfällt, erfreuen sich lerntheoretische Ansätze und Ansätze, die auf die Veränderung von auch kulturell vermittelten Ideen bei den politisch Handelnden abstellen, seit einiger Zeit wachsender Beliebtheit auch in der (vergleichenden) Untersuchung wohlfahrtsstaatlichen Wandels und sozialpolitischer Veränderungen (vgl. Nullmeier 1993; vgl. van Oorschoot 2007; Ullrich 2008; Seeleib-Kaiser/ Fleckenstein 2007; Sachweh 2011). Das grundsätzliche Problem der Operationalisierung des „Lernens“ als Einflussfaktor sozialpolitischen Wandels wird dabei häufig über die Beobachtung von Veränderungen in den Diskursen von Schlüsselakteuren als Indikator für „Lernen“ gelöst (Sabatier/Weible 2007). Ein Beispiel hierfür ist etwa die lerntheoretisch argumentierende Untersuchung des Wandels der deutschen Arbeitsmarktpolitik 2002-2005 (sog. Hartz-Reformen) von Seeleib-Kaiser/Fleckenstein (2007).

Insgesamt ist mit Blick auf lerntheoretische Ansätze wichtig festzuhalten, dass Lernen als ein zunächst individueller Vorgang an sich nichts erklärt, sondern dass er erst dann – und dies wird mit Blick auf Dolowitz' und Marshs Konzept des Lernens deutlich – erklärungskräftig werden kann, wenn alle im Einzelfall lernbegünstigenden oder -hemmenden Faktoren bei der Erklärung bestimmter Policy-Prozesse mitberücksichtigt werden. Damit rücken schließlich multifaktorielle, d. h. mehrere Erklärungsfaktoren kombinierende Ansätze oder Analyserahmen ins Blickfeld. Hier im Anschluss werden nun noch zwei solche weit verbreitete Rahmen der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) und der Multiple-Streams-Ansatz (MSA), knapp vorgestellt.

1.2.8 Faktorkombinierende Analyserahmen: Akteurzentrierter Institutionalismus und Multiple Streams-Ansatz

Bereits in der oben erläuterten Vetospieler-Theorie deutete sich die ab Beginn der 1990er Jahre in der Policy-Forschung angestrebte Blickwinkelerweiterung von unifaktoriellen hin zu faktorkombinierenden Erklärungsansätzen an. *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* setzten diesen Anspruch der systematischen Verbindung mehrerer unterschiedlicher Erklärungsfaktoren zu einem Analyserahmen mit ihrem Entwurf des *Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI)* um. Der AZI zeichnet sich durch eine grundlegende Skepsis gegenüber einem überzogen rationalistischen Akteurskonzept sowie das Unbehagen an einem allzu formalistischen Verständnis des Institutionenbegriffs aus. Außerdem basiert er auf der Erkenntnis, dass vorwiegend

Akteurzentrierter Institutionalismus: *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf*

monokausale Theorien sich kaum dazu eignen, kollektives politisches Handeln in bestimmten Situationen zu analysieren. Er ist überdies ein Ansatz und keine Theorie, d. h. er lenkt die Aufmerksamkeit auf bestimmte Faktoren, die von Bedeutung sein könnten, und deren Zusammenspiel, im Gegensatz zu Theorien erlaubt er aber keine „Wenn-Dann“-Aussagen. Der AZI eignet sich daher besonders gut zur Analyse von komplexen Policies und Politikentscheidungen.

Der AZI bezieht nicht nur das institutionelle Umfeld, in dem die betroffenen Akteure in einer konkreten Handlungs- und Entscheidungssituation interagieren („Arena“), in die Policy-Erklärung mit ein. Zusätzlich betont er auch die Bedeutung von „intervenierenden“ Variablen, die in der jeweiligen Situation zwischen dem Wirken institutioneller Rahmenbedingungen einerseits und dem kollektiven Handeln und Entscheiden der Akteure andererseits vermitteln: die spezifische Handlungssituation (Politikfeld, zeitlicher Kontext, Akteurkonstellation), die teils situationsgebundenen „Handlungsorientierungen“ der Akteure („Präferenzen“ und Normen), und die von den Akteuren wahrgenommenen, von außen einwirkenden Umweltbedingungen der jeweiligen Handlungssituation (Mayntz/Scharpf 1995: 59-60). Durch diese Perspektive auf die institutionell vorgeprägte, doch situationsbezogen spezifische Kombination von unterschiedlichen Einflussfaktoren des politischen Entscheidens ermöglicht der AZI die differenzierte Analyse und Erklärung auch von unerwarteten Politikergebnissen wie radikalem Policy-Wandel. *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* haben den AZI zur Untersuchung von Policy-Wandel aufgrund von „gesellschaftliche[r] Selbstregelung“ in „staatsnahen Sektoren“ innerhalb des deutschen Wohlfahrtsstaates empfohlen. Dazu zählt u. a. auch die Gesundheitspolitik, wo wesentliche Policy-Entscheidungen im Rahmen institutionell ausdifferenzierter Arrangements der gesundheitspolitischen Selbstverwaltung (zwischen Ärzten, Krankenhäusern und Krankenkassen) im „Schatten der [staatlichen] Hierarchie“ getroffen werden. Der AZI ist ursprünglich in Bezug auf die politische Entscheidungsfindung in Deutschland entwickelt worden und findet in der Wohlfahrtsstaatsforschung nach wie vor auch zumeist Anwendung auf den deutschen Sozialstaat. Ein anderer faktorkombinierender Ansatz mit internationaler Reichweite ist der Multiple Streams-Ansatz.

Policy-Wandel aufgrund „gesellschaftlicher Selbstregelung“

Der *Multiple Streams-Ansatz (MSA)* wurde 1984 von dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler *John W. Kingdon* entwickelt. Grundlegend nehmen die Vertreter des MSA – zu nennen ist neben Kingdon insbesondere auch *Nikolaos Zahariadis* (2007) – an, dass Policy-Wandel dann erfolgt, wenn sich im zeitlichen Entwicklungsprozess einer bestimmten Policy eine ‚gute Gelegenheit‘ zur Veränderung ergibt (z. B. in Form eines externen Schocks oder eines Regierungs- und zugleich politischen Machtwechsels), wobei dem Ansatz zufolge zum gleichen Zeitpunkt bestimmte Rahmenbedingungen zusammen kommen müssen und sich ein „politischer Unternehmer“ der Aufgabe der Veränderung aktiv annehmen muss.

Multiple Streams-Ansatz: John Kingdon, Nikolaos Zahariadis

Ursprünglich ging es Kingdon weniger um die Entwicklung eines allgemeinen Analyserahmens für Wandel. Vielmehr wollte er ein Modell zur Untersuchung seiner ganz konkret beobachteten Fälle der unerwarteten Policy-Reform in den Bereichen Gesundheits- und Verkehrspolitik entwerfen. Ziel dabei war es, erklären zu können, warum manche mitunter eher marginale Policy-Probleme thematisiert werden, es also auf die politische Agenda

Garbage Can-Modell

schaffen, während andere – auch wenn sie eine große Zahl von Menschen betreffen mögen – im Dunkeln bleiben und warum bestimmte Maßnahmen (Policies) in die Auswahl politischer Lösungen kommen und andere nicht (Kingdon 2003: 5ff.). Zu diesem Zweck griff Kingdon (1984; 2003) auf das sogenannte Garbage Can-Modell („Mülleimermodell“) von *Michael D. Cohen, James G. March* und *Johan P. Olsen* (1972) zurück und verglich Regierungssysteme mit ‚organisierten Anarchien‘. Diese zeichnen sich dem MSA zufolge weniger durch ein Gebäude bestimmter formaler Regeln und Organisationsstrukturen aus, als vielmehr durch die Koexistenz von drei Strömen, die sich relativ unabhängig voneinander fortbewegen, dem Problem-Strom, dem Policy-Strom und dem Politics-Strom (Kingdon 2003: 16ff.).

Drei Ströme: Problem-Strom...

Den Problem-Strom beschreibt Kingdon als das konkurrierende Nebeneinander einer ganzen Reihe von Problemen, die grundsätzlich alle auf die politische Agenda gelangen könnten. Dass es letztlich nur wenige Probleme oder – in einem konkreten Politikfeld – nur ein bestimmtes Problem auf die Agenda schafft, hängt dem MSA zufolge insbesondere mit der signifikanten Veränderung bestimmter sozioökonomischer Rahmenbedingungen oder eben Problem-Indikatoren öffentlicher Politik zusammen. So übersetzen z. B. statistische Angaben wie die Entwicklung der Arbeitslosenquote oder die Ergebnisse von Meinungsumfragen komplexe Materien in einfache Botschaften an politische Entscheidungsträger (Kingdon 2003: 90ff.), oder „focusing events“, wie z. B. die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 mit dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank „Lehman Brothers“ einsetzte, lenken die öffentliche und darüber vermittelt die politische Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Problem (ebd.: 95ff.). Auslöser des Agenda Settings kann aber auch die (negative) Evaluation früherer Politikentscheidungen sein („feedback“; ebd.: 100ff.).

...Policy-Strom...

Den Policy-Strom bezeichnet Kingdon auch als „politische Ursuppe“ (Kingdon 2003: 116ff.). Darin ‚schwimmen‘ zahlreiche denkbare Lösungen für unterschiedlichste Probleme, und dies zum Teil auch völlig unabhängig von der Existenz konkreter Probleme (ebd.: 88). Die potentiellen Lösungen wiederum werden produziert von Fachpolitikern, Bürokraten, Experten und Think-Tanks, so dass zu jeder Zeit ein kontingentes Angebot an (teils sehr unterschiedlichen) Policies existiert. Allerdings muss sich eine Policy durch bestimmte Eigenschaften auszeichnen, um im geeigneten Moment tatsächlich Eingang in den Politikformulierungsprozess zu finden. So muss sie für die Entscheidungsträger und in den Augen der öffentlichen Mehrheitsmeinung normativ akzeptabel sein; zudem muss sie technisch machbar sein, und es muss gewährleistet sein, dass der mit ihr verbundene Problemlösungsvorschlag ohne allzu große politische Widerstände implementiert werden kann.

...politischer Konflikt- oder Politics-Strom

Der dritte Strom ist der politische Konflikt- oder Politics-Strom, der sich durch die im zeitlichen Kontext wandelbare Konfiguration aus der je vorherrschenden öffentlichen Meinung zu einem Problem („national mood“), der je gegebenen Einflusstärke von bestimmten gesellschaftlichen Interessenorganisationen, den je gegebenen politisch-parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen und der je aktuellen Verbreitung bestimmter politischer Ideologien auszeichnet (Kingdon 2003: 145ff.). Zu Policy-Wandel kommt es insbesondere dann, wenn zum selben Zeitpunkt ein bestimmtes Problem auf die politische Agenda gelangt, eine geeignete, prinzipiell durch- und um-

setzbare Policy-Lösung zur Hand ist und sich Veränderungen im Politics-Strom ergeben, die die Durchsetzung der zum Problem passenden Lösung begünstigen (etwa durch Wahlen, öffentlichen Stimmungsumschwung oder den Druck mächtiger organisierter Interessen) (Kingdon 2003: 165). Wandel ist allerdings keine ‚zwingende‘ Konsequenz dieser Konstellation. Vielmehr hängt es zusätzlich vom Tätigwerden eines politischen Unternehmers (Policy-Entrepreneur) ab, ob die drei Ströme tatsächlich und mit der Konsequenz von Wandel verkoppelt werden. Policy-Entrepreneure haben als wichtige Schlüsselakteure im politischen Prozess die zentrale Aufgabe, thematisierte Probleme mit bestimmten Lösungen zu verbinden (ebd.: 20). Und sie haben damit auch die Gelegenheit, „... to push their pet solutions, or to push attention to their special problems“ (ebd.: 165). Unter diesen Voraussetzungen oder in diesem „critical moment in time“ (Zahariadis 2007: 73) öffnet sich, so nehmen Kingdon, Zahariadis und die Vertreter des MSA an, ein „politische(s) Gelegenheitsfenster“ („policy window“) für Wandel.

Im Modell des MSA spielen Zufälle und Eigendynamiken innerhalb eines Politikfelds eine wichtige Rolle. Politik ist kein rationaler Prozess der geordneten, rational konsequent planbaren und schrittweisen Problemlösung, sondern vielmehr eine manchmal chaotische Kopplung von Problemen und Lösungen. Kingdons Fallstudien „don’t have the flavor of a rational, comprehensive approach to problem solving. Often the participants are not solving problems at all“ (Kingdon 2003: 78). Nicht selten suchen sich die Lösungen ihre Probleme anstelle des umgekehrten Mechanismus (Kingdon 2003: 18), oder Politiker verfolgen mit bestimmten Policies andere Ziele als eine Problemlösung, z. B. das Ziel, sich selbst im Wahlkampf zu positionieren (Rüb 2009: 352). Mit einer solchen Sicht auf politische Prozesse verabschiedet man sich zwangsläufig von der ohnehin zweifelhaften Vorstellung, Politik sei vorrangig Problemlösung (vgl. Greven 2008; Mayntz 2001). Stattdessen werden „Staat und Regierung als Träger eines Gemeinwohls entmystifiziert, [...] als einheitlich handelnde Akteure entzaubert“ und als konfligierende Einheiten erfasst (Rüb 2009: 350).

Bedeutung von Zufälle und Eigendynamiken für den MSA

Dem ‚Ereignis‘ der politischen Entscheidungsfindung und ggf. des Policy-Wandels nimmt der MSA durch die Figur des politischen Unternehmers allerdings ein Stück weit das vermeintlich ‚Zufällige‘ (ebd.: 348). Hier liegt eine Schwäche des Ansatzes. Problematisch ist dabei nicht die auf das Wirken von Macht und Interessen verweisende akteurorientierte Perspektive, sondern das Faktum, dass der MSA das Rätsel des politischen Unternehmers, also die Quellen und Beschränkungen seiner Macht, nicht auflöst. Zudem spielen in der ursprünglichen Variante politische Institutionen keine Rolle. Es besteht somit die Gefahr, dem politischen Unternehmer eine ‚Allmachtsposition‘ im politischen Prozess zu unterstellen, die dieser gar nicht besitzt. Eine weitere Schwäche des MSA liegt im überstarken Gegenwartsbezug des Ansatzes. Dass Politiken – und dies gilt gerade auch für den Bereich der Sozialpolitik (vgl. oben „Politikerbe und Pfadabhängigkeit“) – mitunter eine lange zurückreichende Historie haben, berücksichtigt der MSA nicht. Macht man sich diese kritischen Punkte bewusst, so erscheint der Multiple Streams-Ansatz für die Analyse von Sozialpolitik und soziopolitischem Wandel durchaus attraktiv, weil er zahlreiche Faktoren in sich aufnimmt und dabei kein mechanistisches Politikverständnis zugrunde legt, sondern Politik als dynamisch-prozesshaft und konfliktgeladen beschreibt.

Der politische Unternehmer

Die akteurorientierte Ausgangsperspektive teilt der MSA mit den Ansätzen des politischen Lernens.

1.3 Aufbau des Kurses

Die Autorinnen und Autoren dieses Kurses bedienen sich bei der Analyse und Erklärung von Wandel in den ausgewählten unterschiedlichen Politikfeldern des Sozialstaates selektiv aus dem Fundus der soeben vorgestellten Theorieansätze. Nicht jeder Ansatz wird allerdings zwingend zur Analyse von Wandel in jedem Feld herangezogen. Denn die vorgestellten Politikfelder sind in ihren Problemen, Entwicklungen und Interessenkonstellationen zu unterschiedlich, als dass die Überprüfung eines jeden Ansatzes in jedem Feld zu jeder Zeit innerhalb des hier beobachteten Zeitraumes Sinn machen würde. Vielmehr stellen die Autorinnen und Autoren in den einzelnen, hier behandelten sozialpolitischen Feldern beispielhaft jeweils unterschiedliche Theorieansätze vor (vgl. Tab. 1.1).

Tabelle 1.1: Synopse der Politikfelder und politikfeldanalytischen Theorieansätze in diesem Band

	Einkommen und Verteilung	Arbeitsmarktpolitik	Gesundheit	Pflege	Familie	Alterssicherung
Ansatz der sozioökonomischen Determination	X	X		X		
Parteiendifferenzhypothese	X		X		X	X
Machtressourcenansatz		X	X	X		
Politisch-institutionalistische Ansätze (darunter Vetospielertheorie)	X	X	X		X	X
Internationalisierung und Europäisierung		X			X	
Pfadabhängigkeit und Politikerbe						X
Politisches Lernen und Policy-Transfer					X	
Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI)			X			

Eigene Darstellung.

Den einzelnen Policy-Kapiteln liegt eine induktive Vorgehensweise zugrunde. Ausgangspunkt ist die Beobachtung und empirische Darstellung der feldspezifischen Politikentwicklungen sowie der feldspezifischen Ausprägungen von „Wandel“ seit Mitte der 1970er Jahre. Auf eine übergreifende Vorfestlegung der abhängigen Variable „Politikwandel“ oder „Politikwechsel“ für alle Policy-Kapitel wird hier bewusst verzichtet, denn Wandel kann

je nach Policy sehr unterschiedlich ausfallen: in den Feldern der Verteilungs-, Arbeitsmarkt-, Alterssicherungs- und Gesundheitspolitik eher in Form von Rückbau oder Umbau, z. B. von finanziellen Transferleistungen, Programmen und sozialen Rechten, in den Feldern der Familien- und Pflegepolitik wiederum eher als Umbau oder Ausbau.

Der Kurs teilt sich in insgesamt neun Kapitel auf. Das anschließende Kap. 2 behandelt die normativen Grundlagen der Sozialpolitik in Deutschland, erläutert die fundamentalen Strukturmerkmale sowie die Instrumente des deutschen Sozialstaates und ordnet diesen im internationalen Kontext ein. Dabei stellen wir die zwei in diesem Zusammenhang am häufigsten verwendeten Typologien, die Regime-Typologie von Gøsta Esping-Andersen (1990) und die Unterscheidung zwischen dem Bismarck- (Sozialversicherung) und dem Beveridge- (staatliche Sicherung) System der sozialen Sicherung vor.

In Kap. 3 wird die Genese des deutschen Sozialstaates und seine Entwicklung von frühen Formen der Sozialpolitik bis zur Gestalt der sozialpolitischen Intervention des Staates in der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 1970er Jahre in groben Zügen dargestellt. Außerdem gehen wir hier knapp auf die gewandelten Kontextbedingungen sozialstaatlichen Handelns seither ein.

Die Kap. 4 bis 9 befassen sich sodann mit der Darstellung und politikfeldanalytischen Untersuchung der einzelnen sozialstaatlichen Regelungsfelder seit Mitte der 1970er Jahre. *Dorothee Spannagel* betrachtet das Feld „Einkommen und Verteilung“, *Claudia Bogedan* und *Vivien Barlen* untersuchen die Politikinhalte und den Policy-Wandel im Feld „Arbeitsmarkt“, *Thomas Gerlinger* und *Renate Reiter* beschäftigen sich mit den Feldern „Gesundheit“ und „Pflege“, *Sonja Blum* behandelt die „Familienpolitik“ und *Karl Hinrichs* analysiert das Feld der „Alterssicherung“. Die Policy-Kapitel folgen einem im Ganzen einheitlichen Aufbau. Dabei werden zunächst die grundlegenden Zielsetzungen des jeweiligen Politikfelds und seine wichtigsten Instrumente vorgestellt. Im Anschluss daran folgt jeweils ein Überblick über die strukturellen Grunddaten in Bezug auf die soziale Sicherung (Leistungsnachfrage, Leistungsumfang, Anspruchsberechtigte etc. im Zeitverlauf seit 1970). Sodann werden die wesentlichen Merkmale der Organisation sozialer Sicherung sowie die zentralen Akteure und charakteristischen Interessenkonstellationen im jeweiligen Feld erläutert. Jeweils in einem weiteren Schritt stellen die Autorinnen und Autoren danach grundlegende feldspezifische Reformmaßnahmen dar (z. B. in Bezug auf die Festlegung und Veränderung sozialer Rechte, den Zugang zu Leistungen, die sozialpolitischen Instrumente). Hier stehen überwiegend die beiden Phasen des sozialpolitischen Wandels ab Mitte der 1970er und ab Ende der 1990er Jahre im Mittelpunkt (das Kapitel zur Alterssicherungspolitik setzt aufgrund der Spezifik der Reformentwicklung im Feld früher, bei der Rentenreform 1957, an). Die Autorinnen und Autoren hinterfragen dabei ausgewählte Theorieansätze der Politikfeldanalyse hinsichtlich ihrer Erklärungskraft in Bezug auf den je beobachteten Wandel. Der Blick richtet sich in diesem Zusammenhang auch auf die Veränderungen exogener Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses und ggf. die Einflüsse der europäischen Integration. In einem abschließenden Kapitel diskutieren die Autorinnen

und Autoren die Reichweite oder das Ausmaß von Wandel im jeweiligen Feld und geben einen Ausblick.