

# Einstürzende Neubauten: Welten und Varianten des Wohlfahrtskapitalismus

Dient der Wohlfahrtsstaat vor allem dazu, Demokratie und Kapitalismus zu versöhnen? So plausibel diese Vorstellung in den Sozialwissenschaften erscheint, so irreführend ist sie für das Verständnis des Wohlfahrtsstaates. Der Wohlfahrtsstaat verhilft der Demokratie und dem Kapitalismus zu ihrer Eigenlogik: Die Demokratie kann sich um mehr sozialpolitische Anliegen kümmern als es wirtschaftliche Interessen verlangen. Die kapitalistische Wirtschaft wiederum verfügt mit dem Wohlfahrtsstaat über ein kompletteres und besser funktionierendes Marktsystem als ohne ihn. Aber um dies zu verstehen, muss man die Vorstellung aufgeben, dass ganze Wohlfahrtsstaaten liberal oder koordiniert, sozialdemokratisch oder konservativ sind; sie sind es bestenfalls in einzelnen sozialpolitischen Programmen.<sup>1</sup>

WALTRAUD SCHELKLE

## 1. Für ein besseres Verständnis von Wohlfahrtsstaaten

Der Versuch, ein besseres Verständnis des Wohlfahrtsstaates zu gewinnen, führt uns zurück zu einer Grundsatzfrage der komparativen Politischen Ökonomie: „...how is it possible to combine capitalism with democracy?“ (Iversen 2006, S. 201). Der Kapitalismus schafft Ungleichheiten in der Verteilung der Wirtschaftskraft. Die Demokratie hingegen gründet sich auf eine gleichmäßige Verteilung des Wahlrechts. Warum aber geben die vielen Armen nicht den Politikern ihre Stimme, die die Reichen enteignen, und wie kann – falls sie es doch tun – der Kapitalismus überleben?

Eine Antwort lautet: Der dem Wohlfahrtsstaat immanente Klassenkompromiss hält die Armen davon ab, die Reichen zur Kasse zu bitten. Zu diesem Schluss gelangt Esping-Andersen in seinem 1990 erschienenen Werk *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Darin wurden klar abgegrenzte Idealtypen von Wohlfahrtsstaaten als unterschiedliche Formen eines Klassenkompromisses identifiziert. Die zugrunde gelegte Theorie der Machtressourcen besagt, dass Umfang und Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates die historische Bedeutung der politischen Linken und ihrer Allianzen mit den Mittelschichten widerspiegeln (Korpi 2006). Die Klassifikation in drei *Welten* leitet sich direkt von dieser sozialpolitischen Tradition ab, der zufolge die Politik die Marktwirtschaft beherrscht.

Eine weitere Antwort besagt, dass es den Kapitalisten gelinge, Teile der Arbeiterschaft vor ihren Karren zu spannen und den Wohlfahrtsstaat für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Typologie der *Varianten* des (Wohlfahrts-) Kapitalismus (Hall/Soskice 2001a) ist geprägt von diesem auf industrielle Beziehungen abhebenden Denkmodell und folgte darin Goldthorpe (1984) und später Swenson (1991) in der Verlagerung des Forschungsinteresses auf die Rolle des Big Business und organisierter Arbeitgeber. Hall und Soskice (2001a) unterscheiden zwischen einer koordinierten und einer liberalen Marktwirtschaft als zwei unterschiedlichen Systemen, die profitables kapitalistisches Wachstum ohne Revolte der Arbeiterschaft ermöglichen. Hier schränkt die ökonomische Logik den politischen Handlungsspielraum ein.

Der vorliegende Beitrag geht davon aus, dass die Koevolution von Kapitalismus, Demokratie und Wohlfahrtsstaat grundlegende Fragen zur Politischen Ökonomie aufwirft, ►

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist eine gekürzte Fassung eines 2012 veröffentlichten LEQS-Arbeitspapiers. Bei seiner Abfassung kamen mir zahlreiche wertvolle Diskussionen mit ehemaligen Doktorandinnen, Doktoranden, Kolleginnen und Kollegen zugute. Mein aufrichtiger Dank gilt auch Peter Hall (Harvard) und Mark Vail (Tulane) für ihre Einsichten und ihre großzügige Bereitschaft, während unserer gemeinsamen Zeit am Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst eine Fassung dieses Papiers zu kommentieren.

und zwar sowohl als theoretisches Forschungsgebiet als auch als Ansatzpunkt politischer Gestaltung. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Ansätzen bin ich der Auffassung, dass die Konstruktion von Idealtypen nicht hilfreich ist, wenn man die Rolle von Wohlfahrtsstaaten in kapitalistischen Demokratien verstehen möchte. Ich werde mich durchgängig auf die bewährten *Welten* (Esping-Andersen 1990) und auf die neueren, unter koordinierender Leitung von Hall und Soskice (2001a) entwickelten *Varianten* fokussieren, weil sie die beiden populärsten Typologien sind.

Der zweite Teil meiner Ausführungen ist der Beschreibung eines abweichenden theoretischen und analytischen Rahmens für die Untersuchung des Wohlfahrtskapitalismus in der komparativen politischen Ökonomie gewidmet. Dieser Ansatz verknüpft die Erkenntnisse der neuen Wohlfahrtspolitik (Baldwin 1990; Pierson 2001; Hacker 2002) und der neuen Wohlfahrtsökonomie (Barr 1992; Agell 1999; Atkinson 1999). Das sind zwei voneinander unabhängige Versuche, die Widerstandskraft des Wohlfahrtsstaates nach dem Ende des Goldenen Zeitalters der Expansion zu erklären. Die entsprechenden Erkenntnisse legen nahe, dass zwischen Wohlfahrtspolitik und Wohlfahrtsökonomie in der modernen Gesellschaft keine vorgegebene Beziehung besteht, die entweder die Arbeiterschaft oder die Kapitalisten begünstigen würde. Starke Annahmen hinsichtlich der Kausalitätsbeziehung zwischen Ökonomie und Politik sind deshalb irreführend. Das Maß ökonomischer Veränderungen wird nicht zwangsläufig von den politischen Institutionen bestimmt. Ebenso wenig erzeugt wirtschaftlicher Druck kalkulierbare Reaktionen zur Problemlösung in der politischen Sphäre.

Ausgangspunkt ist nicht der Nationalstaat, sondern die Politik. Sobald politische Maßnahmen in die Praxis umgesetzt sind, schaffen sie ihre eigenen Interessengruppen, und nach den Erkenntnissen der neuen Ökonomie sind diese Gruppen besser legitimiert, wenn sozialpolitische Maßnahmen Marktversagen korrigieren. Eine Alternative zu den bestehenden Regimetypologien für ganze Staaten besteht darin, die Vielzahl sozialpolitischer Maßnahmen in allgemeingültiger und sinnvoller Weise zusammenzufassen. Die sozialpolitische Forschung unterscheidet zwischen beitragsbasierter Versicherung, bedarfsgeprüfter Unterstützung und universalen Kollektivgütern, eine Klassifizierung die auch der *Welten*-Typologie von Esping-Andersen zugrunde liegt. Die Generalisierung umfasst nicht nur Geldleistungen, sondern auch Sachleistungen und Vorschriften, die als Sicherheitsnetze fungieren. Der Tenor dieser neuen politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates geht dahin, den Sozialstaat als Institution zu begreifen, der es ermöglicht, zwischen einer kapitalistischen Wirtschaftssphäre und einer Sphäre demokratisch legitimer politischer Gestaltung zu unterscheiden. Sie ermöglicht es beiden, entsprechend ihrer jeweiligen Normen zu handeln – also einerseits profitable Expansion und Schrumpfung und andererseits gerechte politische Partizipation und staatliche Legitimierung zu praktizieren.

## 2. Warum die *Welten* und *Varianten* des Wohlfahrtskapitalismus einstürzen

Politisch attraktiv wurden Regimetypologien in den 1980er Jahren, als konservative Regierungen vehement den Sozialstaat attackierten (Pierson 1994). Die Typologien schienen schlagende Gegenargumente zu der Auffassung zu liefern, dass die Marktwirtschaft die einzig richtige Antwort sei und der wirtschaftliche Druck unweigerlich zu einer Einigung auf einen minimalistischen Wohlfahrtsstaat führen werde. Das Konzept eines Wohlfahrtsregimes mit komplementären Normen oder Institutionen bringt Ordnung in die verwirrende Vielfalt von Wohlfahrtsmodellen.

Esping-Andersen postulierte, dass die Unterschiede zwischen den OECD-Ländern im Wesentlichen auf drei unterschiedliche *Welten* des Wohlfahrtskapitalismus hinauslaufen. Diese unterscheiden sich durch den Grad der Dekommodifizierung (Lohnersatzleistungen), die Formen der Stratifizierung (soziale Schichtung unabhängig von oder entsprechend der ökonomischen Schichtung) und durch unterschiedliche Hauptträger von Sozialleistungen (Staat, Familie, Markt):

- (1) Da ist zunächst die *skandinavische sozialdemokratische Welt* mit ausgeprägter Dekommodifizierung (hohen Ersatzleistungen) und Stratifizierung inklusiver Sozialbürgerschaft (Unabhängigkeit von sozialer und ökonomischer Schichtung) durch universale, überwiegend aus Steuern finanzierten Leistungen. In diesem System ist der Staat der Hauptwohlfahrtsträger.
- (2) Die zweite Welt ist die *kontinentaleuropäische konservative Welt* mit unterschiedlich starker Dekommodifizierung und einer Stratifizierung, die in der Sozialversicherung an der ökonomischen Einteilung in Arbeiter, Angestellte, Beamte und Selbstständige festhält. Es gibt für die verschiedenen Statusgruppen jeweils getrennte, beitragsfinanzierte Versicherungen. Als Hauptträger der sozialen Sicherung gilt hier die Familie.
- (3) Und schließlich gibt es die *angelsächsische liberale Welt*, die von minimaler Dekommodifizierung und stigmatisierender Stratifizierung durch residuale, bedarfsgeprüfte Leistungen geprägt ist. Hier fungiert der Markt als Hauptträger der sozialen Sicherung.

Hall, Soskice und ihre zahlreichen renommierten Mitautoren unterscheiden aus Unternehmenssicht zwei *Varianten* des Kapitalismus – möglicherweise mit Unterformen. Im Wesentlichen decken diese Varianten jedoch die wichtigsten Komplementaritäten zwischen Arbeitsmärkten, Finanzen, Corporate Governance und Ausbildungssystemen ab. Charakteristisch für die *koordinierte Marktwirtschaft* sind nicht-kommerziell ausgelegte Beziehungen, Zusammenarbeit, tragfähige Zusagen und die „deliberativen Kalkulati-

onen“ von Firmen. Die *liberale Marktwirtschaft* hingegen ist geprägt durch „distanzierte, kompetitive Beziehungen, formelle Vertragsausgestaltungen sowie anbot- und nachfragebasierte Preissignale“ auf dem Arbeits-, Kapital- und Gütermarkt (Hancké et al. 2007, S. 5). Der *Variante*-Ansatz postuliert eine „firmenzentrierte politische Ökonomie“, die nur unmittelbar beschäftigungs- und produktivitätssteigernde Sozialpolitik innerhalb eines etablierten Institutionengefüges im Blick hat.

Die beiden Denkmodelle, *Welten* und *Variante*, sind nicht so kompatibel, wie es die Literatur oft darstellt. Die *Welten*-Klassifizierung basiert auf weitreichenden Transferprogrammen der Wohlfahrtsstaaten, die ihren Ursprung angeblich im modernen Staatsbildungsprozess zu Zeiten der Industrialisierung haben. Außerdem stellen die in *Welten* verwendeten Dekommodifizierungs- und Stratifizierungsindizes den Wohlfahrtsstaat als Institution dar, die den Einzelnen mehr oder weniger vom Markt emanzipiert und Klassenunterschiede durch eigene Statusunterschiede ersetzt. Im Gegensatz dazu befasst sich das *Variante*-Modell mit Sozialleistungen nur als Mittel zur Kommodifizierung der Arbeitskräfte im Interesse der Arbeitgeber. Die Unterscheidung zwischen liberal und koordiniert sieht soziale Absicherung als Ausdruck der Macht von Arbeitgebern: „[E]mployment and income protection can be seen as efforts to increase workers' dependence on particular employers, as well as their exposure to labour market risks. Moreover, social protection often stems from the strength rather than the weakness of employers“ (Estévez-Abe et al. 2001, S. 181). In diesem Punkt stehen sich die Modelle von *Welten* und *Variante* diametral gegenüber. Das macht alle Versuche, sie zu kombinieren, fragwürdig, auch wenn es – wie bei Pierson (2000, S. 793ff.) oder Ebbinghaus/Manow (2001) – noch so kompetent erfolgt.

Warum gewähren die reichsten Volkswirtschaften typischerweise die großzügigsten Sozialleistungen und stocken diese in Krisenzeiten auf, um die Wirtschaft zu stützen? Das bleibt im *Worlds*-Ansatz von Esping Andersen ein Rätsel, denn Dekommodifizierung der Arbeitskraft kann schlecht der Stützung einer kommodifizierten Wirtschaft helfen. Auch die von Hall und Soskice definierten *Variante* konzentrieren sich auf Arbeitsmarktanreize. Krisen des Kapitalismus sind aber in der Regel Krisen der Finanz- und Gütermärkte.

Sowohl die *Worlds*- als auch die *Varieties*-Typologie wurden heftig diskutiert und kritisiert. Das spricht für die beiden Typologien und zeigt, dass es sich lohnt, sich mit ihnen zu beschäftigen. Doch die Forschungsfrage, warum Länder auf gleichartigen Druck (ob durch Industrialisierung oder Globalisierung) unterschiedlich reagieren, führt in die Irre – vor allem dann, wenn sich auf Länderebene keine Reaktion beobachten lässt. Aktuelle Untersuchungen stellten länderübergreifende Übereinstimmungen in der Stoßrichtung der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik (Hemerijck 2013) fest, obwohl die Hartz-Reformen in Deutschland nicht ins Bild passen. In der Rentenpolitik setzten

Regierungen hingegen auf sehr unterschiedliche, nicht unbedingt typkonforme Mischungen aus staatlichen, betrieblichen und persönlichen Altersvorsorgeformen (Palier/Martin 2007; Häusermann 2010). Dafür müssen dann Ad hoc-Erklärungen herhalten.

Viele Länder passen in keine der vorgegebenen Klassifizierungen. Im Falle der *Worlds*-Typologie stellten Scruggs und Allan (2006, S. 61) bei ihrer Neubestimmung des Dekommodifizierungs-Indexes fest, dass „mindestens sechs der achtzehn Länder sich in einer Gruppe befinden, die nicht zu ihrem Typ passt.“ (eigene Übersetzung) In einem weiteren Versuch, die *Welten*-Klassifikation zu replizieren, kommen sie zu dem Schluss, dass zwei mutmaßlich liberale Länder, Großbritannien und Kanada, auf dem Stratifizierungsindex ganz oben bzw. über den meisten sozialdemokratischen Ländern rangieren (Scruggs/Allan 2008, S. 659f.). Für diesen bislang aufwändigsten Versuch, die *Welten*-Klassifikation zu replizieren, musste das Autorenteam einen eigenen Datensatz erstellen, da die von Esping-Andersen verwendeten Daten erst nach Erscheinen der Veröffentlichung von Scruggs und Allan zugänglich gemacht worden sind (Korpi/Palme 2008). Scruggs und Allan kommen zu dem Schluss, dass Esping-Andersen nicht auf die im Anhang zu seinem Buch beschriebene Art, sondern auf anderen, mysteriösen Wegen zu seinen Klassifikationen gelangt sein muss.

Bekanntlich warf auch die *Variante*-Klassifikation bei einer Reihe von Ländern Schwierigkeiten auf.<sup>2</sup> Dänemark beispielsweise vereint die Eigenschaften einer koordinierten Marktwirtschaft mit ausgesprochen liberaler Arbeitsmarktregulierung. In anderen Ländern, zum Beispiel Frankreich oder Japan, übernimmt der Staat die Koordinierung, was sich von einer Firmen-zentrierten Sichtweise nicht erfassen lässt. Die meisten postsozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas sind bis heute, also zwei oder drei Jahrzehnte nach dem Beginn des Transformationsprozesses, notorische Ausreißer, die in keine der vorgegebenen Kategorien passen wollen.

Beide Regimetypologien stoßen beim Thema Sozialleistungen und der damit verbundenen Genderproblematik an ihre Grenzen. So wurde vielfach darauf hingewiesen, dass die dreiteilige *Welten*-Klassifikation nur deshalb so elegant sei, weil Esping-Andersen alle Unterstützungsleistungen außer Acht gelassen hat, die auf Sach- und nicht auf Transferleistungen basieren, beispielsweise Gesundheitsfürsorge im Gegensatz zu Krankengeld.<sup>3</sup> Dies ist ein besonders treffender Kritikpunkt, weil Esping-Andersen, der ausgabenbasierten Klassifizierungen selbst kritisch ►

2 Siehe z. B. Crouch (2005, Kap. 2); Martin/Thelen (2007, S. 2); Schmidt (2009, S. 520ff.).

3 Siehe Jensen (2008) zu einer neueren Dekonstruktion der „Dienstleistungs-Welten“. Neben Renten und Arbeitslosengeld enthält der Dekommodifizierungs-Index auch das Krankengeld (Esping-Andersen 1990, S. 54).

gegenüberstand, genau diesen Indikator in seinem Dekommodifizierungsindex aber verwendete (Esping-Andersen 1990, S. 19f.; vgl. Castles/Mitchell 1993, S. 103). Zudem basiert die *Welten*-Einteilung auf dem Konzept von „Regimen“, die entweder auf Wohlfahrtsleistungen des Staates, des Marktes oder der Familie setzen. Und dennoch bleibt der riesige Bereich der innerhalb der Familie und vom Markt erbrachten Betreuungsleistungen unberücksichtigt.

Das Außerachtlassen von Sachleistungen hat einen androzentrischen Gender Bias zur Folge. Feministische Sozialwissenschaftlerinnen warfen bereits früh die Frage auf, warum der Defamilialisierung keine ebenso wichtige Rolle zukommt wie Dekommodifizierung und Stratifizierung.<sup>4</sup> Eine Berücksichtigung der Defamilialisierung könnte die Typologie allerdings ins Wanken bringen. Denn dort, wo die Familie bei der Erbringung von Betreuungsleistungen eine untergeordnete Rolle spielt, gibt es in der Regel einen schlecht bezahlten privaten Pflegesektor mit überwiegend weiblichen Beschäftigten. Oder aber es herrscht – wie in Dänemark und Schweden – ein sehr hohes Maß an beruflicher Segregation: Familienersatzleistungen werden im öffentlichen Sektor von Frauen erbracht, bei relativ niedriger Bezahlung und oft in Teilzeit. Folglich stützt sich die Defamilialisierung im sozialdemokratischen Regime auf eine stärker kommodifizierte oder stratifizierte Arbeitnehmerschaft. Es könnte also sein, dass der „gute“ sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat in dieser Hinsicht keine Alternative, sondern die Kehrseite eines „schlechten“ liberalen Arbeitsmarktes oder einer „hässlichen“ Strategie der konservativen sozialen Schichtung ist.<sup>5</sup>

Die *Varianten*-Klassifizierung mit ihrem Fokus auf beschäftigungsbezogene Sozialleistungen schließt auch Dienstleistungen ein, insbesondere im Bereich der Bildung, beschränkt sich dabei jedoch auf ein enges Leistungsspektrum. So wird beispielsweise der Bildungsbereich lediglich im Sinne der Erlangung von Fertigkeiten und Berufsqualifikationen beleuchtet und nur die Frage gestellt, ob die Leistung den Bedürfnissen der liberalen oder der koordinierten Marktwirtschaft dient (Estévez-Abe et al. 2001). Damit bleiben alle anderen, mit sozialer Disziplin und Integration verbundenen Aspekte universeller Schulbildung unberücksichtigt. Pflegeleistungen bleiben bei dieser Typologie ebenfalls außen vor. Werden Pflegeleistungen indirekt berücksichtigt, nämlich in

ihrer Auswirkung auf die Beschäftigungs- und Aufstiegschancen von Frauen, schneidet nach den Befunden von Estévez-Abe (2006) die koordinierte Marktwirtschaft bezüglich der Gleichberechtigung qualifizierter Frauen schlechter ab als die liberale Marktwirtschaft.

### 3. Rekonstruktionsversuche

Um diese Schwächen zu beseitigen, wurden die simplen Typologien ad hoc ergänzt. Das ist nahezu unvermeidlich, wenn man Idealtypen auf der Grundlage existierender Fälle erstellt und Letztere auf einige wenige Eigenschaften reduziert (Bolderson/Mabbett 1995, S. 123; vgl. Crouch 2005, S. 34f.). Im Falle der *Worlds* stammen die Beispiele aus Schweden, Deutschland und den USA, im Fall der *Varianten* aus Deutschland, den USA und dem Großbritannien der Post-Thatcher-Ära. Allerdings bleibt unklar, warum bestimmte Eigenschaften als wichtig erachtet werden und andere nicht oder warum ein Fall zum Idealtypus und damit zur Messlatte für alle anderen erhoben wird. Entsprechend verlängert sich die Liste der Typen. Das bedingt jedoch früher oder später die Abkehr von „the idea of parsimony as meaning a kind of rough, tough macho theory that concentrates on the big picture“ (Crouch 2005, S. 40).

Ein vielversprechender Ansatz zur Überwindung dieser Situation bestand darin, die Möglichkeit einer allmählichen, endogenen Transformation ernster in Betracht zu ziehen.<sup>6</sup> Die entsprechenden Vorschläge konzentrieren sich nicht mehr auf den Nachweis, dass mehr oder weniger ideale Regime existieren, sondern auf die Möglichkeit, dass sie sich auflösen. Ein gutes Beispiel hierfür sind die fünf von Streeck und Thelen (2005) identifizierten Arten „allmählicher, doch tiefgreifender Veränderung“ (*gradual yet transformative change*). Diese Veränderungen können in allen *Welten* oder *Varianten* vorkommen, und sie können das Ergebnis von institutioneller Evolution als auch gezielter Reformstrategien sein.<sup>7</sup> Im gleichen Tenor argumentiert auch Crouch (2005, S. 13, 99), „real-world institutions“ enthielten „elements of complexity and incoherence“, die Raum für von opportunistischen Akteuren angestrebte Veränderungen und Innovationen böten. Das hat, wie Streeck

4 Siehe z. B. Lewis (1992); und Orloff (1993), frühe feministische Kritik, die Esping-Andersen (1999: Kap.4) anerkannte, ohne seine Welten-Klassifizierung zu ändern.

5 Manow (2004) beschrieb die normativen Präferenzen von Esping-Andersen (1990) treffend, indem er die Welten-Einteilung in sozialdemokratische, liberale und konservative Wohlfahrtsregime in „The good, the bad and the ugly“ übertrug.

6 Ferrera/Rhodes (2000); Scharpf/Schmidt (2000); Streeck/Thelen (2005).

7 Die fünf Formen sind „displacement of dominant with dormant institutions, institutional layering and subsequent differential growth, tolerated drift of institutions away from social reality, slow conversion of existing institutions to new purposes, and exhaustion due to systemic incompatibility and erosion of resources. (Ersetzen dominanter Institutionen durch latente Institutionen, institutionelle Schichtung und daraus resultierendes differentielles Wachstum, toleriertes Abrücken der Institutionen von der sozialen Realität, allmählicher Umbau bestehender Institutionen für neue Zwecke und Erschöpfung aufgrund systemischer Inkompatibilität und Ressourcen-schwund.)“ (Streeck/Thelen 2005, 33; Hervorhebung: WS).



und Thelen (2005, S. 21) feststellen, eine Hybridisierung zur Folge: „All societies are [...] in some way hybrids, some more or less so“. Das Problem liegt darin, dass jedes Regime auf seine eigene Art hybrid ist und der Grad der Hybridisierung nicht entlang eines eindimensionalen Spektrums verläuft.

Eine simple Typologie des Wohlfahrtskapitalismus kann nicht der Ausgangspunkt eines Forschungsprogramms sein. Eine Typologie ist bestenfalls ein Forschungsergebnis, das offen für empirische Prüfung sein muss. Versuche einer gewissenhaften Prüfung wurden unternommen – beispielsweise von Castles und Obinger (2008). Sie beobachteten die „Nationenfamilien“ über einen längeren Zeitraum, sahen sich jedoch gezwungen, ihre Benennungen und Zuordnungen über die Zeit anzupassen. Amable (2003) identifiziert anhand von Daten zu Güter- und Arbeitsmärkten sowie finanziellen und sozialen Sicherungssystemen fünf Ländergruppen. Fazit ist aber, dass man damit nicht zu dem erhofften Forschungsergebnis einfacher Typologien gelangt.

Warum auch sollten sich Länder mit ihrer ganz eigenen Geschichte und ihren *Imagined Communities*, ihrer demografischen Vielfalt, ihren vielfältigen geopolitischen Dimensionen und den ideologischen Pendelausschlägen demokratisch gewählter Regierungen in einige wenige Schemata pressen lassen, mit denen das gesamte Spektrum früherer, aktueller und künftiger Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaates abgedeckt sein soll? Es muss bessere Wege geben, Sozialsysteme miteinander zu vergleichen und zuverlässige Aussagen über die mit Wohlfahrtsreformen verbundenen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu gewinnen.

#### 4. Die Suche nach einer neuen Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates

Alternative Ansätze müssen nicht bei null beginnen. Es gilt inzwischen wohl als unumstritten, dass es keine „reinhässigen“ nationalen Wohlfahrtsregime gibt, sondern nur „Mischlinge“ (Bolderson/Mabbett 1995). Fraglich bleibt allerdings, ob die in den 1980er Jahren einsetzenden Restrukturierungsprozesse zu dieser Hybridisierung und Überlagerung verschiedener sozialpolitischer Systeme geführt haben – wie von Streeck und Thelen (2005) vermutet –, oder ob dies nicht schon von jeher hätte beobachtet werden können, wenn sich die Forschung nicht darauf versteift hätte, jedes Land einer bestimmten Welt des Wohlfahrtskapitalismus zuzuordnen – so die Argumentation von Bolderson und Mabbett (1995).

Die Hybridisierung muss als eigenständiges Phänomen begriffen werden, nicht nur als Ergebnis gescheiterter Reformen oder neoliberaler Eingriffe. Wenn es keine schlüssige Klassifizierung ganzer Wohlfahrtssysteme gibt, dann

muss man die Analyseeinheit ändern: „If, as our results suggest, scores among social-insurance programmes are so weakly inter-correlated, we might just as well talk about the individual welfare programmes, not regimes“ (Scruggs/Allan 2006, S. 69). Gleichzeitig gilt es, eine Balkanisierung der sozialpolitischen Forschung zu vermeiden, d.h. eine isolierte Betrachtung von Alterssicherung, Gesundheitsfürsorge, Arbeitsmarktpolitik, Familienförderung usw., bei der quantitative Untersuchungen des Ausgabenniveaus das einzig verbindende Element bilden. Die Abgrenzung dieser einzelnen sozialpolitischen Bereiche beruht auf Konventionen, ist politisch umstritten und dem Wandel unterworfen. So können etwa vorgezogene Ruhestandsregelungen dem Bereich Alterssicherung zugeordnet werden oder der Arbeitsmarktpolitik, Pflegeversicherungsmodelle der Gesundheitsfürsorge oder der Familienpolitik. Durch willkürliche Einteilungen wird die Chance vertan, aus Reformstrategien zu lernen, die diese Grenzen bewusst überschreiten und die Technik der Verknüpfung verschiedener Politikfelder dazu nutzen, ein institutionelles Gleichgewicht auszuhebeln.

Zur Vermeidung einer Balkanisierung könnte eine neue Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates auf der neuen Wohlfahrtsökonomik und den *New Politics of Welfare* von Pierson (2001) und anderen aufbauen. Aus der neuen Ökonomik lässt sich zum einen ein viel breiteres Spektrum von Rechtfertigungen für sozialpolitische Maßnahmen ableiten, die es ermöglichen, sowohl den Sinn universalistischer („sozialdemokratischer“) als auch residualer („liberaler“) und reziproker („konservativer“) Interventionen zu erkennen – nämlich, dass sie nicht einfach gut, schlecht bzw. hässlich sind (Manow 2004). Jede Interventionsart hat Vor- und Nachteile. Ein zweiter, eng damit verknüpfter Punkt ist die Tatsache, dass die neue Ökonomik eine generische Abgrenzung politischer Maßnahmen schafft, indem sie sich auf soziale Prinzipien der Ressourcenallokation bezieht – wie Leistungserbringung in Form von Kollektivgütern (Universalismus), negative und positive Besteuerung (alias Bedarfsprüfung) sowie Versicherung in staatlicher oder privater Trägerschaft. Diese Prinzipien lassen sich gleichermaßen auf Geld-/Sachleistungen und Regulierungen anwenden.

Aus der neuen Politik lässt sich die Maxime ableiten, dass politische Auseinandersetzungen um den Wohlfahrtsstaat (*Politics*) den sozialpolitischen Interventionen (*Policies*) folgen.<sup>8</sup> Die verschiedenen Arten von Interventionen schaffen „arenas of power“ (Lowi 1964, S. 688), indem sie Erwartungen hinsichtlich bestimmter Auswirkungen wecken und dadurch bestimmte Interessen- und Anspruchsgruppen mobilisieren. Diese These ist empirisch nachprüfbar und kann von Wissenschaftlern infrage gestellt werden, die der Politik eine führende Rolle zusprechen (Gourevit

8 Pierson (1994, S. 39) präsentiert dies als Schattschneiders methodologischen Grundsatz, wonach politische Maßnahmen Politik schaffen („policies produce politics“); siehe auch Hacker (2002, S. 40).

vitch 1986, S. 17; Ross 2000, S. 29; Vail 2010, S. 19). Statt die Beweise für Reformprozesse so zurechtzustutzen, dass sie sich einem Typ zuordnen lassen, könnten diese Alternativen als Wegweiser durch die Fülle des mittlerweile vorhandenen empirischen Materials dienen.

Die erweiterte und qualifizierte Wohlfahrtsanalyse der neuen Ökonomie konzentriert sich ausschließlich auf den berüchtigten Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz.<sup>9</sup> Statt die negativen Anreize für die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots – hohe oder progressive Besteuerung, umfangreiche Arbeitslosenleistungen – bis ins kleinste Detail zu durchleuchten, prüft sie, welche sozialpolitischen Maßnahmen neben der Effizienzsteigerung auch mehr Verteilungsgerechtigkeit oder Sicherheit schaffen. Insofern sozialpolitische Maßnahmen durch Sach- und Geldleistungen oder Steuerverteilungen dazu beitragen, Marktversagen zu korrigieren oder es dem Einzelnen ermöglichen, größere Erwerbsrisiken durch Spezialisierung einzugehen, schafft die gemischte Wohlfahrtsökonomie mehr Einkommen als die rein marktbestimmte Privatwirtschaft.

Die Neue Wohlfahrtsökonomie liefert eine klar umrissene, wenn auch stilisierte Beschreibung der aller Wahrscheinlichkeit nach wirtschaftlich und politisch relevanten Merkmale sozialpolitischer Maßnahmen. Die Standardklassifizierung sieht die Bereiche Sozialversicherung, universale Leistungen sowie einkommensabhängige Leistungen vor und entspricht damit, wie erwähnt, der *Welten*-Klassifizierung. Der Beitrag der Neuen Ökonomie liegt darin, dass sie die Klassifizierung systematisch als Ausgleich für das Versagen oder für Leistungsschwächen der Marktwirtschaft betrachtet (Barr 2004, Abschnitt 4.3). Die Neue Ökonomie stammt aus der Zeit der Sparpolitik. Sie entsprang einer klaren normativen Motivation, nämlich der, technische Argumente gegen Sozialkürzungen zu liefern (Atkinson 1999). Sie zeigt Verteilungseffekte auf, überlässt das Urteil darüber, ob diese wünschenswert sind, jedoch nicht den normativen Wohlfahrtsökonom, sondern rechnet sie in technokratischer Manier gegen Effizienzeffekte auf: Sie überlässt die Entscheidung dem Werturteil politischer Ideologien. Was von manchen als Schwäche im Sinne einer unzureichenden inhaltlichen Reichweite ausgelegt werden könnte, sehe ich als analytische Stärke, entsprechend der Erkenntnis, dass es mehr als einen stichhaltigen wirtschaftlichen Grund für sozialpolitische Maßnahmen geben kann. Welche dieser stichhaltigen Gründe dann letztlich praktisch relevant werden, ist typischerweise nicht ausschließlich eine Frage der Ökonomie.

Die neue Wohlfahrtsökonomie demonstriert die ökonomische Äquivalenz unterschiedlicher Allokationsmechanismen, darunter die Äquivalenz privat finanzierter und staatlicher umlagefinanzierter Renten im Umgang mit dem Phänomen der alternden Gesellschaft.<sup>10</sup> Die beiden Rentensysteme haben unterschiedliche Verteilungswirkungen, schaffen unterschiedliche Risiken und Anreize, können aber so konzipiert werden, dass sie eine vergleichbare Absiche-

rung ermöglichen. Die Entscheidung für den einen oder den anderen Weg ist daher eine Frage politischer Präferenzen – in der Ökonomie eine Black Box. Es bedarf also einer Theorie der politischen Prozesse, mit der sich die Besonderheiten unterschiedlicher sozialpolitischer Optionen und Auswirkungen erklären lassen.

Die neue Wohlfahrtspolitik ging von der Prämisse aus, dass der Rückbau des Wohlfahrtsstaates einer anderen politischen Logik folgt als der Ausbau im Goldenen Zeitalter. Da der Wohlfahrtsstaat bei der Bevölkerung großen Rückhalt besitzt, wurden *blame avoidance*, also das Vermeiden von klaren Kürzungsmaßnahmen und eindeutigen Verantwortlichkeiten, zur vorrangigen Strategie der Reformer. Mit Reformen versucht man, auf strukturelle Zwänge zu reagieren – sei es Marktintegration, Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft oder Wandel in den Familienstrukturen. Da die sozialpolitischen Institutionen jedoch jeweils ihre eigenen Interessengruppen hervorbringen, ist der Versuch, die Wohlfahrt in ihrer bisherigen Form abzuschaffen, ein mühsamer Kampf. Die neue Politik misst deshalb der Pfadabhängigkeit einen hohen Stellenwert bei. Doch ihre Vorhersagen eng begrenzter, im besten Falle regimeerhaltender Veränderung lassen sich in der Praxis nicht belegen. Auf diesen Umstand wurde vielfach hingewiesen, auch mit Bezug auf das angeblich unverrückbarste aller Regime, das Bismarck'sche konservative Modell (Levy 1999; Palier/Martin 2007; Vail 2010).

Im Nachhinein wird klar, dass die neue Politik es mithilfe der neuen Ökonomie hätte vermeiden können, sich bei der Formulierung der Forschungsfrage ausschließlich auf den Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz zu stützen (Esping-Andersen 1996, S. 18ff., S. 25; Pierson 2001, S. 448ff., S. 456). Die neue Ökonomie kann erklären, weshalb Reformen trotz angeblich eklatanten Reformbedarfs auf Widerstand stoßen, wobei der Reformbedarf typischerweise als hohe Lohnnebenkosten operationalisiert wird. Solange das Wohlfahrtssystem nützliche Leistungen erbringt, die zum Funktionieren der Märkte beitragen und dem Einzelnen Zeit geben, effizientere Erwerbsentscheidungen zu treffen, können seine Stakeholder die neoliberalen Reformer mit ihren eigenen Waffen schlagen (Atkinson 1999). Die neue Ökonomie kann daher, wenn sie sich erst einmal ihres funktionalistischen Erscheinungsbildes entledigt hat, die Erklärung dafür liefern, warum die Reformen der letzten zwei Jahrzehnte häufig von pragmatischen, gemäßigten Sozialdemokraten ausgingen, die die öffentliche Wohlfahrt nachbes-

9 Vgl. Barr (1992); Le Grand et al. (1992); Atkinson (1996); die neue Wohlfahrtsökonomie ist unter anderem in Joseph Stiglitz' Arbeit zu Marktversagen und optimaler Besteuerung in unsicheren Zeiten verwurzelt.

10 Barr (2000); aber siehe Atkinson (1999, Kapitel 6–7) für eine Analyse anderer relevanter Implikationen, wie z. B. Funktionsweise der Kapitalmärkte und das Auftreten von Versicherungs-Lobbys als politische Kraft.

sern und nicht etwa, wie von Politikwissenschaftlern behauptet, abschaffen wollten. Oder warum es keine wirtschaftlichen Gründe gibt, die Regierungen zum Sozialabbau zwingen könnten (Amable et al. 2006) – ganz im Gegenteil legt die neue Ökonomie nahe, dass Privatisierung und Liberalisierung zu einem vollkommen vorhersehbaren partiellen Marktversagen führen (Barr 2000, S. 25f.).

## 5. Ein Vorschlag zur Umsetzung

Insgesamt birgt die neue politische Ökonomie mehr politischen Entscheidungsspielraum als die neue Politik mit ihrem konventionellen wirtschaftlichen Unterbau. Ein gutes Beispiel für eine Analyse, die diese Komplementarität kreativ nutzt, bietet Levy (1999, S. 265). Er untersucht, wie progressive Regierungen in den 1980er und 90er Jahren nacheinander Reformen förderten, „[which] target inequities within the welfare system that are simultaneously a source of inefficiency.“

Das legt einen Ansatz nahe, der als Untersuchungseinheit die verschiedenen Arten von Wohlfahrtsleistungen zugrunde legt. Eine systematische Darstellung der Sozialleistungen und ihres Wandels im Rahmen der neuen Wohlfahrtsökonomie setzt bei einer allgemeineren Formulierung der Standardklassifizierung sozialpolitischer Inhalte an (Versicherung, universale und bedarfsgeprüfte Leistungen), die auch Transfer- und Sachleistungen miteinbezieht (vgl. Bolderson/Mabbett (1995, S. 124ff.):

- Kollektivgüter generalisieren das Konzept universaler Leistungen, wie Kindergeld für alle oder Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen am Arbeitsplatz; jeder, der in die jeweilige Kategorie fällt (ein Kind hat bzw. berufstätig ist), hat Anspruch auf und erhält eine einheitliche Leistung;
- Besteuerungsgrundsätze generalisieren das Konzept einkommensabhängiger Leistungen. Beispiele hierfür wären Arbeitslosenleistungen oder kostenloses Mittagessen für Kinder aus einkommensschwachen Familien oder für Senioren; beide Leistungen sind gesetzlich verankert und werden auf der Basis (unzureichenden) Einkommens oder Vermögens gewährt.
- Versicherungsprinzipien erfassen das, was traditionell als Domäne der Märkte gilt, d.h. Sozialleistungen auf der Grundlage von Äquivalenz und Reziprozität von Beitrag und Anspruch. Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung sind Beispiele für Transfer- bzw. geldwerte Leistungen.

Diese Allokationsmechanismen werden oft in einem gestaffelten System kombiniert (Bolderson/Mabbett 1995). So wird beispielsweise das Beitragsprinzip der Rentenversicherung typischerweise mit bestimmten Elementen aus

dem Bereich kollektiver Güter gemischt, wie z. B. Elternzeitanrechnung, oder es wird mit einer Grundrente für alle Bürger und einer einkommensabhängigen Stufe für Geringverdiener ergänzt. Diese unterschiedlichen Risiken (hier: Lebenserwartung, Altersarmut aufgrund von Beitragslücken oder infolge geringen Verdienstes) können auch voneinander abgekoppelt und in unterschiedlichen Systemen gepoolt werden. Die Entscheidung für eine Mischung der Komponenten in einem einzigen System oder aber zugunsten eines Stufenmodells hat Auswirkungen auf die Rentenpolitik, z. B. auf die dadurch angestrebte projizierte Solidarität und Inklusivität. Beide Wege, Mischung oder Staffelung, können ideologisch motiviert und wirtschaftlich unterschiedlich begründet sein.

Jedes Allokationsprinzip hat Nachteile:

- Jede Versicherung, privat oder sozial, führt zu Moral Hazard (Anreiz zu riskanterem Verhalten dank Versicherungsschutz), und da der Anspruch typischerweise Beitragszahlungen aus Markteinkommen voraussetzt, ist das Versicherungsprinzip auch oft mit Deckungsproblemen verbunden.
- Kollektivgüter werden in einheitlicher Höhe nach dem Gießkannenprinzip verteilt, sodass auch Personen in ihren Genuss kommen, die sie gar nicht brauchen. Kollektivgüter werden deshalb oft nur in niedriger Qualität gewährt.
- Bedarfsprüfungen wiederum schaffen negative Verdienstanreize (Stichwort: Armutsfalle) und werden aufgrund einer möglichen Stigmatisierung oft nicht in Anspruch genommen.

Die Frage, wie stark die (Dis-)Funktionalität jedes Prinzips bestimmte politische Ideologien stärkt, könnte für die Überprüfung der Hypothese „*Politics follows Policy*“ von Interesse sein. Die Bereitstellung universaler Kollektivgüter entspricht als Allokationsprinzip einem egalitären und kommunitaristischen Verständnis von bürgerschaftlicher Teilhabe und ist daher besonders attraktiv für die Sozialdemokratie. Besteuerungsprinzipien (z. B. Einkommensteuern) stützen in der Regel bürokratische Politik und/oder die Politik von Interessengruppen, die sich um Randgruppen kümmern oder diese im Blick haben; angesprochen werden damit (sozialliberale) Adressaten, die gezielte und entpolitisierte Formen von Wohlfahrtsleistungen bevorzugen. Beitragsfinanzierte Versicherungen begünstigen (konservativ-liberale) Wahlpolitik, aber auch korporatistische Politik, da der mit dem marktwirtschaftlichen Charakter verbundene Anspruch für Wähler und Arbeitsmarktparteien attraktiv ist, die eine gewisse Unabhängigkeit vom Staat anstreben. Es ließe sich empirisch überprüfen, ob Esping-Andersens Klassifizierung ganzer Länder in *Welten* zumindest für die Reformpolitik bestimmter Regierungen und Parteien schlüssig ist.

Dies ist immer noch eine eher schlichte Engführung zwischen Policy und Politik. Es macht einen Unterschied, ob ►

die Wahlpolitik den Median- oder den entscheidenden Wechselwähler im Blick hat, ob Interessengruppen aus Sozialaktivisten oder aus Privatunternehmen bestehen und ob die bürokratische Politik ein Machtspiel zwischen gewählten Regierungen einerseits und staatlichen Verwaltungen andererseits darstellt. Detailmerkmale politischer Maßnahmen sind ebenfalls nicht unerheblich (Atkinson 1999, S. 186). So entscheiden beispielsweise institutionelle Parameter wie erfasster Personenkreis, Umfang und Beteiligung (z. B. Vertretung der Sozialpartner im Leitungsgremium des Leistungsträgers) darüber, wie stigmatisierend eine bedarfsgeprüfte Transferzahlung oder eine positiv diskriminierende Fördermaßnahme ist und wie inklusiv oder „marktnah“ ein Versicherungssystem funktioniert. Dementsprechend wird die Maßnahme unterschiedliche potenzielle Nutznießer anziehen oder abschrecken. Die Frage, welche Eigenschaften für welche Interessengruppen von Bedeutung sind, bedarf noch einer systematischen Klärung.

## 6. Abschließende Bemerkungen zu Demokratie, Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat

Auch die hier vorgeschlagene neue Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates untersucht, auf welche Weise der Wohlfahrtsstaat durch die Ausgestaltung sozialer Bürgerrechte Klassenunterschiede verwischt oder verstärkt (Marshall 1950). Möglicherweise gelingt es dem Wohlfahrtsstaat gerade aufgrund der Tatsache, dass er keine Reinform eines bestimmten Klassenkompromisses, sondern eine unterschiedliche Bedürfnisse und Risiken abdeckende Mischform darstellt (Bolderson/Mabbett 1995), die Spannung zwischen Kapitalismus und Demokratie zu überwinden und zum Erhalt eines legitimen gesellschaftlichen Raumes für beide Ordnungen beizutragen.

Populäre Ansätze der komparativen politischen Wohlfahrtsökonomie gehen davon aus, dass ganze Länder und deren Wohlfahrtsinstitutionen einer übergreifenden Vorstellung entsprechen bzw. darauf zurückgehen – in Form einer vorherrschenden politischen Ideologie (Sozialdemokratie, Konservatismus oder Liberalismus) oder in Gestalt der Wirtschaftsordnung (liberal oder kooperatistisch), mit der versucht wird, in ökonomisch funktionaler Weise einen Klassenkompromiss zu erzielen.

Zu dieser stilisierten Beschreibung des Wohlfahrtsstaates gelangten ihre Autoren durch ausschließliche Fokussierung auf das Beschäftigungsverhältnis und den Arbeitsmarkt. Dadurch blieb nur wenig Raum für Politik und den ständigen Widerstreit zwischen temporären öffentlichen Anliegen und konkurrierenden Ideen in einigermaßen funktionierenden Demokratien. Zudem bleibt die Frage offen, warum viele Reformen der letzten 20 Jahre sich gegen die angebliche Komplementarität zwischen dem Wohlfahrtsystem und den Institutionen des Arbeitsmarktes richteten – beispielsweise solche, die die Schaffung von befristeten Arbeitsplätzen und prekärer Beschäftigung erleichterten und damit den Status und die soziale Sicherheit aller Beschäftigten untergraben.

Die neue Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates anerkennt, dass Wohlfahrtsarrangements „[are] integral to the way political constituencies of social provisions are assembled and maintained in the face of budgetary pressures“ (Bolderson/Mabbett 1995, S. 138). Anders ausgedrückt schaffen die Prinzipien der Allokation von Sozialleistungen (hier: durch Kollektivgüter, einkommensabhängige Besteuerung oder den Versicherungsmarkt)

politische Arenen und bieten sich in unterschiedlichem Maße für ökonomische Logiken an, die sowohl reale Interventionsentscheidungen abbilden können als auch die Beweggründe für deren Veränderung. Der Ansatz „Wohlfahrtspolitik folgt sozialpolitischen Eingriffen“ kann in direkten Bezug gesetzt werden zu Studien wichtiger Reformen in reifen Wohlfahrtsstaaten, die zu einer Aushöhlung der Regimetypologien führen.

Eine neue Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates berücksichtigt, dass in den politischen Prozessen der Massendemokratie eine Fülle von Sichtweisen und Interessen Berücksichtigung fand. Sie muss daher neben den Arbeitsmärkten auch andere, politisch relevantere oder relevanter werdende Märkte einbeziehen. In der OECD könnte die Instabilität der Finanzmärkte durchaus zu einem Thema für die sozialpolitische Entscheidungsfindung werden, insbesondere was private Rentenversicherungs- und Wohnungsmärkte anbetrifft (Schelkle 2012).

Allgemeiner betrachtet legt die vorgeschlagene Neuformulierung nahe, dass die klassische Frage der politischen Ökonomie zu sehr unter dem Eindruck der klassischen Ökonomien von Adam Smith bis Karl Marx stand. Der Klassenkompromiss bot sich offensichtlich als Antwort auf die Frage an, wie sich Kapitalismus und Demokratie miteinander verbinden lassen. Der Aufbau des modernen Wohlfahrtsstaates ist jedoch wohl eher als praktische Antwort auf eine andere Frage zu verstehen, nämlich, wie sich Kapitalismus und Demokratie voneinander trennen lassen. Anders ausgedrückt: Wie ist es möglich, dass demokratisch gewählte Politiker (in der öffentlichen Wahrnehmung) nicht nur auf wirtschaftliche Zwänge reagieren, sondern auch auf Forderungen wirtschaftlich inaktiver oder unbestimmter Personengruppen, seien es Rentner, Eltern, künftige Generationen oder Zuwanderer? Die Entwicklung sozialpolitischer Gestaltung ist in den seltensten Fällen direkt auf einen ökonomisch motivierten Klassenkonflikt oder die Politik einer Industriellengruppe zurückzuführen. Wo dies doch der Fall ist, beispielsweise wenn wie aktuell in den USA private Versicherer trotz der erdrückenden Kostenlage und offensichtlicher Versicherungslücken eine Gesundheitsreform rückgängig machen, müsste man schon sehr zynisch sein, um dies in einer reifen Demokratie als Normalzustand und nicht als pathologische Ausnahme zu betrachten.

Der Wohlfahrtsstaat erfüllt eine Vielzahl von Erwartungen hinsichtlich Sicherheit, Inklusion und sozialer Effizienz. Das hat ihn vom Klassenkompromiss als vorherrschendem politischem Problem entrückt. Die Liberalisierung und das Outsourcing von Sozialleistungen haben den Einfluss der Arbeitsmarktparteien auf die soziale Sicherung verringert – dadurch können sozialpolitische Maßnahmen zum Werkzeug der Interessen privater Anbieter werden. Die Grenzen zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Sphäre sind nicht naturgegeben und unverrückbar, sondern umstritten. Sie gleichen fragilen, nur durch Konvention geschützten Trennungslinien.

Für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ist daher die Trennung und nicht etwa die allgegenwärtige Verbindung von Kapitalismus und Demokratie der möglicherweise interessantere Untersuchungsgegenstand. Und für die politische Ökonomie ergibt sich daraus eine allgemeinere Frage: Was hält die Wirtschaftspolitik davon ab, den Kapitalismus zu überwältigen, und was hält die politische Ökonomie ihrerseits davon ab, die Demokratie vor ihren Karren zu spannen? Höchstwahrscheinlich der Wohlfahrtsstaat. ■

## LITERATUR

- Agell, J. (1999): On the benefits from rigid labour markets: norms, market failures, and social insurance, in: *The Economic Journal* 109 (453), S. 143–164  
 Amable, B. (2003): *The diversity of modern capitalism*, Oxford and New York



- Amable, B./Gatti, D./Schumacher, J.** (2006): Welfare-State Retrenchment: The partisan effect revisited, in: *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3), S. 426–444
- Atkinson, A. B.** (1996): Is the welfare state necessarily a barrier to economic growth?, in: Atkinson, A. B. (Hrsg.): *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*, Cambridge
- Atkinson, A. B.** (1999): The economic consequences of rolling back the welfare state, Cambridge
- Baldwin, P.** (1990): *The politics of social solidarity*, Cambridge
- Barr, N.** (1992): Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation, in: *Journal of Economic Literature* 30 (2), S. 741–803
- Barr, N.** (2000): *Reforming Pensions: Myths, truths and policy choices*, IMF Working Paper WP/00/139, Washington DC
- Barr, N.** (2004): *Economics of the Welfare*, Oxford
- Bolderson, H./Mabbett, D.** (1995): Mongrels or thoroughbreds: A cross-national look at social security systems, in: *European Journal of Political Research* 28 (1), S. 119–139
- Castles, F. G.** (Hrsg.) (1993): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, Dartmouth
- Castles, F. G./Mitchell, D.** (1993): Worlds of welfare and families of nations, in: Castles, F. G. (Hrsg.): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, S. 93–127, Dartmouth
- Castles, F. G./Obinger, H.** (2008): Worlds, Families, Regimes: Country clusters in European and OECD area public policy, in: *West European Politics* 31 (1–2), S. 321–344
- Crouch, C.** (2005): *Capitalist diversity and change: recombinant governance and institutional entrepreneurs*, Oxford
- Ebbinghaus, B./Manow, P.** (2001): Introduction: Studying varieties of welfare capitalism, in: Ebbinghaus, B./Manow, P. (Hrsg.): *Comparing welfare capitalism*, S. 1–24, London und New York
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge
- Esping-Andersen, G.** (Hrsg.) (1996): *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, London
- Estévez-Abe, M.** (2006): Gendering the varieties of capitalism: A study of occupational segregation by sex in advanced industrial societies, in: *World Politics* 59 (1), S. 142–175
- Estévez-Abe, M./Iversen, T./Soskice, D.** (2001): Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state, in: Hall, P./Soskice, D. (Hrsg.): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, S. 145–183
- Ferrera, M./Rhodes, M.** (Hrsg.) (2000): *Recasting European welfare states*, London
- Goldthorpe, J.** (Hrsg.) (1984): *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford
- Gourevitch, P. A.** (1986): *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*, Ithaca
- Hacker, J. S.** (2002): *The divided welfare state. The battle over public and private social benefits in the United States*, Cambridge
- Hall, P. A./Soskice, D.** (2001a): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford
- Hall, P. A./Soskice, D.** (2001b): Introduction to varieties of capitalism, in: Hall, P. A./Soskice, D.: *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, S. 1–68
- Hancké, B./Rhodes, M./Thatcher, M.** (2007): Introduction: Beyond varieties of capitalism, in: Hancké, B./Rhodes, M./Thatcher, M. (Hrsg.): *Beyond varieties of capitalism*, S. 3–38, Oxford
- Häusermann, S.** (2010): Solidarity with whom? Why organised labour is losing ground in continental pension politics, in: *European Journal of Political Research* 49 (2), S. 223–256
- Hemerijck, A.** (2013): *Changing welfare states*, Oxford
- Iversen, T.** (2006): Capitalism and democracy, in: Weingast, B. R./Wittman, D. A. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, S. 601–623
- Jensen, C.** (2008): Worlds of welfare services and transfers, in: *Journal of European Social Policy* 18 (2), S. 151–162
- Korpi, W.** (2006): Power resources and employer-centred approaches in explanations of welfare states and varieties of welfare capitalism, in: *World Politics* 58 (2), S. 167–206
- Korpi, W./Palme, J.** (2008): *The social citizenship indicator program (SCIP)*, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, <https://dspace.it.su.se/dspace/handle/10102/7>
- Le Grand, J./Robinson, R./Propper, C.** (1992): *The economics of social problems*, London
- Levy, J. D.** (1999): Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe, in: *Politics & Society* 27 (2), S. 279–293
- Lewis, J.** (1992): Gender and the development of welfare regimes, in: *Journal of European Social Policy* 2 (3), S. 159–173
- Lowi, T. J.** (1964): Review: American business, public policy, case-studies, and political theory, in: *World Politics* 16 (4), S. 677–715
- Manow, P.** (2004): *The Good, the Bad and the Ugly, Esping-Andersen's regime typology and the religious roots of the western welfare state*, MPIfG Working Paper, Köln
- Marshall, T. H.** (1950): *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge
- Martin, C. J./Thelen, K.** (2007): The state and coordinated capitalism, in: *World Politics* 60 (1), S. 1–36
- Orloff, A. S.** (1993): Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states, in: *American Sociological Review* 58 (3), S. 303–328
- Palier, B./Martin, C.** (2007): Editorial Introduction. From 'a Frozen Landscape' to structural reforms: The sequential transformation of Bismarckian welfare systems, in: *Social policy and administration* 41 (6), S. 535–554
- Pierson, P.** (1994): Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment, Cambridge und New York
- Pierson, P.** (2000): Three Worlds of welfare state research, in: *Comparative political studies* 33 (6/7), S. 791–821
- Pierson, P.** (Hrsg.) (2001): *The new politics of the welfare state*, Oxford
- Ross, F.** (2000): Interests and choice in the 'not quite so new' politics of welfare, in: *West European Politics* 23 (2), S. 11–34
- Scharpf, F. W./Schmidt, V. A.** (2000): Introduction, in: Scharpf, F. W./Schmidt, V. A. (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, S. 1–20
- Schelkle, W.** (2012): In the spotlight of crisis: how social policies create, correct, and compensate financial markets, in: *Politics & Society* 40 (1), S. 3–8
- Schmidt, V. A.** (2009): Putting the political back into political economy by bringing the State back in yet again, in: *World Politics* 61 (3), S. 516–546
- Scruggs, L./Allan, J.** (2006): Welfare state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision, in: *Journal of European Social Policy* 16 (1), S. 55–72
- Scruggs, L./Allan, J.** (2008): Social stratification and welfare regimes for the twenty-first century: Revisiting the three worlds of welfare capitalism, in: *World Politics* 60 (4), S. 642–666
- Streeck, W./Thelen, K.** (2005): Introduction: Institutional change in advanced political economies, in: Streeck, W./Thelen, K. (Hrsg.): *Beyond continuity*, Oxford, S. 1–39
- Swenson, P.** (1991): Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: Employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden, in: *World Politics* 43 (4), S. 513–544
- Vail, M. I.** (2010): *Recasting welfare capitalism. Economic adjustment in contemporary France and Germany*, Philadelphia PA

#### AUTORIN

**WALTRAUD SCHELKLE**, PD DR., ist Professorin an der London School of Economics, London. Arbeitsschwerpunkte: Politische Ökonomie Europas und von Wohlfahrtsstaaten.

@ w.schelkle@lse.ac.uk