

Raimund Hasse

Die Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik: Transnational abgestimmt und organisatorisch vermittelt

Vortrag, präsentiert in der Sektion Sozialpolitik im Rahmen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Universität Leipzig, 2002

(als stark gekürzte Fassung 2003 unter dem Titel „Institutioneller Wandel der Wohlfahrtspolitik“ erschienen in: Allmendinger, J. (Hg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. 2 Bände + CD-ROM. Opladen: Leske + Budrich)

Zusammenfassung: Wohlfahrtspolitik ist bis Ende der 1970er Jahre als ein voranschreitendes System der Leistungsversorgung in Erscheinung getreten. Seitdem begegnet man in allen entwickelten Gesellschaften einer Suche nach Reformen, bei der Fragen der Kosten und Effizienz im Vordergrund stehen. Diese Neuausrichtung kann auf Prozesse institutionellen Wandels zurückgeführt werden. Dazu zählen die Stärkung eines staatenübergeordneten Referenzrahmens sowie eine Wettbewerbsverdichtung in organisatorischen Feldern, die Wohlfahrtspolitik vorantreiben können. Hierdurch erhöht sich die Bereitschaft, allgemeine Empfehlungen und andernorts ausprobierte Neuerungen aufzugreifen und in spezifische Bedingungen einzupassen. Institutioneller Wandel übersetzt insofern eine Variable der Wohlfahrtspolitik in politische Systeme, die ansonsten vernachlässigt wird: die Entwicklung anderer Wohlfahrtsstaaten.

Summary: Until the end of the 1970s welfare politics appeared to be an expanding system of service delivery. Ever since in all developed countries a search for reforms is to be found which is characterized by issues of cost reduction and efficiency. This realignment can be deduced from institutional processes such as the strengthening of a transnational frame of reference and the growth of competition in those organizational fields which can give welfare politics a push forward. As a consequence of these changes, the willingness to adapt to general recommendations and to implement reforms taken from other political systems has increased. Institutional change thus does translate a variable into political systems which is neglected otherwise: the development of other welfare states.

1. Einleitung: Wohlfahrtspolitik und institutioneller Wandel

Die gegenwärtige Debatte um notwendige Kostenreduktion und Effizienzsteigerung in der Wohlfahrtspolitik ist mitunter durch Formen des "presentism" gekennzeichnet, die in weiten Teilen a-historisch und wenig zukunftsweisend sind. Greift man in bewusster Erweiterung dieser Perspektive weiter zurück, erfährt man demgegenüber, dass Wohlfahrtsstaaten lange Zeit als die zentrale Politik- oder gar Staatsform moderner Gesellschaften galten. Wohlfahrtspolitische Niveaus – das heisst die Reichweite und das Leistungsspektrum staatlicher Wohlfahrtspolitik – sind sogar als Fortschritts- oder Modernisierungsindikatoren angesehen worden.

Diese Zeiten scheinen vorüber. Im zeitgeschichtlichen Rückblick lassen sich die ausgehenden 1970er Jahre als ein markanter Wendepunkt identifizieren. Während das Vierteljahrhundert zuvor durch eine expansive Dynamik gekennzeichnet war, lässt sich für das anschließende Vierteljahrhundert und bis in die Gegenwart herausstellen, dass eine Suche nach Reformen dominiert, bei der Fragen der Kosten, Effizienz und institutionellen Alternativen im Vordergrund stehen (Wilensky 1983: 68; OECD 1981: 5). Ungeachtet des umfassenden Wandels, der das zurückliegende halbe Jahrhundert in zwei Epochen unterteilt, gilt die Entwicklung der Wohlfahrtspolitik nach wie vor als Modernisierungsindikator. Die Bewertungsgrundlagen haben sich allerdings radikal verschoben, sofern zunächst der Ausbau der Wohlfahrtspolitik und dann deren Reformierung im oben genannten Sinne das zentrale Beurteilungskriterium darstellten.¹

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags soll der Frage nachgegangen werden, wie diese Neuausrichtung der wohlfahrtspolitischen Entwicklung zu erklären ist. These ist, dass nicht problematische Veränderungen sozio-ökonomischer und sozio-kultureller Parameter sondern institutionelle Faktoren ausschlaggebend gewesen sind. Um dies aufzuzeigen, wird die Bedeutung eines übergeordneten Referenzrahmens staatlicher Wohlfahrtspolitik herausgearbeitet, der vor allem über zwischenstaatliche Einrichtungen

sowie durch Internationale Organisationen vermittelt wird. Darüber hinaus wird die organisationsvermittelte Aneignung und Umsetzung der in diesem Rahmen entfalteten Vorgaben thematisiert, wobei sich zeigen lässt, dass genau diejenigen Institutionen eine Schwächung erfahren haben, die ehemals den Ausbau der Wohlfahrtspolitik vorangetrieben haben.

Den theoretischen Hintergrund der Analyse bildet der soziologische Neo-Institutionalismus, so wie er seit den 1970er Jahren von der Arbeitsgruppe des Stanforder Soziologen John W. Meyer entwickelt worden ist (als Überblick siehe Jepperson 2001; Hasse/Krücken 1999). Im Kern handelt es sich um eine nicht-funktionalistische Theorie sozialen Wandels, deren Fundament ein Forschungsprogramm ist, das mit Hilfe quantitativer Verfahren sowohl Prozesse organisatorischen und als auch weltgesellschaftlichen Wandels untersucht (zur methodischen Vorgehensweise vgl. Schneiberg/Clemens 2000). Auf weltgesellschaftlicher Ebene ist demnach die Ausbreitung eines kulturellen Programms vorherrschend, das unter dem Sammelbegriff der *world polity* zusammen gefasst wird (Meyer et al. 1994; Wobbe 2001). *World polity* beinhaltet Rationalisierung und andere westliche Ideale wie insbesondere Demokratisierung und Verrechtlichung. Organisationen sind dabei in doppelter Hinsicht wichtig: Zum einen treten sie als Agenten der *world polity* in Erscheinung und sorgen für deren Ausbreitung (Boli/Thomas 1997); zum anderen sind sie (neben Staaten und Individuen) hauptsächliche Adressaten der *world polity* - das heißt man erwartet von ihnen, dass sie sich dem Script *der world polity* unterwerfen und als moderne und rationale Akteure in Erscheinung treten (Meyer et al. 1997; Meyer/Jepperson 2000). Für Organisationen wird angenommen, dass sie dieser Erwartung aus Legitimitätsgründen entsprechen (DiMaggio/Powell 1983). Durch ihre Formalstrukturen und durch den Einsatz demonstrativ zur Schau gestellter Verfahren symbolisieren sie demnach Konformität mit Normen und Erwartungen, die in der gesellschaftlichen Umwelt verankert sind (Meyer/Rowan 1977). Hieraus folgt, dass sich Organisationen angleichen, die mit ähnlichen Normen und Erwartungen konfrontiert sind. Hinzu kommt ein

¹ Zur Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik siehe Heintze et al. (1999); Nullmeier/Rüb (1993) sowie George/Taylor-Gooby (1996) für einen internationalen Vergleich.

zusätzlicher Faktor für Angleichungen: Ähnliche Organisationen orientieren sich aneinander; sie übernehmen als erfolgreich oder legitimationsförderlich wahrgenommene Strukturen und Verfahren von Kooperationspartnern, Konkurrenten und Trendsettern (Fligstein 1996). Organisationen, so die neo-institutionalistische Sichtweise, tendieren insgesamt also dazu, andernorts Bewährtes nachzuahmen (Kondra/Hinnings 1998). Sie sind anfällig für Modelle und *best practices*, die sie versuchen in ihre spezifische Bedingungen einzupassen.

Insgesamt sensibilisiert der soziologische Neo-Institutionalismus für Organisationen als Instanzen der Vermittlung und Umsetzung übergeordneter Vorgaben in konkrete Kontexte. Zudem stehen Prozesse der Angleichung im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dieses Forschungsinteresse legt im Falle der Wohlfahrtspolitik, deren Formenvielfalt durch komparative Studien belegt ist, eine theoretische Vorbemerkung nahe: Aufgrund der Relativität von Gemeinsamkeiten und Unterschieden vom Abstraktionsgrad ist es wenig überraschend, dass groß angelegte theoretische Modelle zur allgemeinen Entwicklung der Wohlfahrtspolitik eher Gemeinsamkeiten betont haben, während detaillierte empirische Untersuchungen eher Unterschiede herausarbeiten konnten. Zwar findet man auch im letztgenannten Forschungskontext Indizien für Angleichungsprozesse und für Parallelentwicklungen, doch werden diese Indizien oftmals mit sehr großer Vorsicht interpretiert – zum Beispiel als „divergente Konvergenz“ (Seeleib-Kaiser 1999). Teilweise mag diese Vorsicht der Immunisierung gegenüber dem Vorwurf einer an Details nicht interessierten Generalisierung dienen (siehe etwa Rhodes 1998), teilweise ist sie darin begründet, dass man die besondere Sensibilität gegenüber Unterschieden generell positiv bewertet (Seeleib-Kaiser 1999: 4f.), weil sich aus ihr Lernchancen und Gestaltungsmöglichkeiten ableiten lassen. In Ergänzung dazu soll hier ein „offener“ Blick auf konvergente Entwicklungen riskiert werden, wobei Konvergenz der zu Grunde liegenden Theorie entsprechend institutionell und nicht in Funktionserfordernissen begründet ist.²

² Selbstredend sind auch Divergenz und Beharrung nicht ausgeschlossen. Sie resultieren der eingenommenen Theorieperspektive zu Folge aus relativ schwachen Graden der Einbindung in transnationale Institutionen sowie aus relativ änderungsresistenten Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene. Zum Umgang mit Verschiedenartigkeit als

Startpunkt des *ersten Schritts* der folgenden Argumentation ist die durch eine Sekundäranalyse hoch aggregierter Daten der OECD und anderer Statistiken belegbare Beobachtung einer tendenziell gleichförmigen Entwicklung der Wohlfahrtspolitik; als Variable wird die Kostenentwicklung berücksichtigt.³ Dieser Befund lässt sich im Detail unterschiedlichen sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen einzelner Wohlfahrtsstaaten gegenüber stellen. Als Ergebnis wird deutlich, dass die Beziehung zwischen diesen Parametern und der Entwicklung nationalstaatlicher Wohlfahrtspolitik schwach ist. In einem *zweiten Schritt* werden deshalb institutionelle Faktoren einbezogen. Dabei werden für die organisationssoziologischen Variablen 'Organisierte Interessen und Regierungsstrukturen' sowie 'Politikberatung durch Experten' Entwicklungen identifiziert, die tendenziell überall anzutreffen sind. Man hat es demnach mit Angleichungsprozessen und Parallelentwicklungen zu tun, die auf die Stärkung eines staatenübergreifenden Referenzrahmens sowie auf eine Schwächung Wohlfahrtspolitik unterstützender Institutionen hinaus laufen. Zudem wird auf Organisationswandel im Bereich der Verwaltung und Anbieter wohlfahrtspolitischer Leistungen eingegangen. Dabei wird die Inkorporierung von Managementprinzipien, die Stärkung institutionellen Wettbewerbs sowie die steigende Bedeutung von Evaluierungen hervorgehoben. Auch hier hat man es mit institutionellen Entwicklungen zu tun, mit denen sich das Explanandum der Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik in Beziehung setzen lässt, da es im Wesentlichen um eine Stärkung von Wettbewerbselementen geht, die nach neo-institutionalistischer Auffassung Prozesse der Angleichung auslösen und die Diffusion sogenannter *best practices* begünstigen. Abschließend werden Überlegungen zur Zukunft

methodischem Problem des soziologischen Neo-Institutionalismus siehe im übrigen Schneiberg/Clemens (2000).

³ Dabei sei betont, dass Kosten grundsätzlich nur einen sehr ungenauen Eindruck vermitteln. So können beispielsweise die drastischen Veränderungen, die unter dem Stichwort eines Wandels vom "welfare to workfare" beschrieben werden, durchaus kostenneutral oder gar mit höheren Kosten verbunden sein (vgl. Peck 1998b; King 1992, 1995). Ebenfalls können bildungspolitische Programme große wohlfahrtspolitische Unterschiede machen, ohne sich in der Kostenentwicklung widerzuspiegeln. Dennoch sind Kosten zu Recht eine Schlüsselvariable der wohlfahrtspolitischen Entwicklung, weil sie eindeutige Trends aufzeigen und Vergleiche ermöglichen.

staatlicher und nicht-staatlicher Wohlfahrtspolitik zur Diskussion gestellt, die sich aus der eingenommenen Perspektive ergeben.

2. Wohlfahrtspolitik aus übergeordneter Perspektive

2.1 Expansion und Neuausrichtung

Wenn man bei der Beschreibung hinreichend abstrakt ansetzt, erscheint bereits die Durchsetzung staatlicher Wohlfahrtspolitik als einzelnen Nationen übergeordnetes Phänomen. Als Beispiel sei auf die staatlich unterstützte Einführung der Versicherung von Arbeitsunfällen in Nordwesteuropa verwiesen. Mit der Ausnahme Deutschlands, das in dieser Hinsicht als Trendsetter fungiert, wird diese innerhalb kurzer Zeit in praktisch allen nord- und westeuropäischen Staaten eingeführt: 1894 in Norwegen, 1895 in Finnland, 1897 in Irland und England, 1898 in Frankreich und Dänemark, 1901 in den Niederlanden und Schweden, 1903 in Belgien. Alle diese Staaten (inklusive Deutschland) verwenden zwischen 1905 und 1923 erstmalig mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts für Sozialausgaben und erreichen, abgesehen vom Ausnahmefall Finnland, die entsprechende 5%-Marke zwischen neun und siebzehn Jahre später.⁴ Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg fällt der nationenübergreifende Befund noch deutlicher aus. Es handelt sich um eine historische Phase, in der eine expansive wohlfahrtspolitische Entwicklung mit einer prosperierenden Wirtschaftsentwicklung einher geht. Bezieht man sich auf die OECD-Länder lässt sich der Ausbau staatlicher Wohlfahrtspolitik wie folgt zusammen fassen (vgl. Pierson 1991: 125ff.): Der Versicherungsschutzes gegenüber Alter, Invalidität und Krankheit steigt bis Mitte der 1970er Jahre auf 90% der lohnabhängig Erwerbstätigen; das Wachstum der Ausgaben für das System der sozialen Sicherung steigt von 1% Anfang der 1950er Jahre auf über 3,5% Anfang der 1970er Jahre; und der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt verdoppelt sich nahezu innerhalb von 20 Jahren von 12% auf 22% (vgl. auch Flora 1986). Diese

⁴ Vgl. hierzu: Pierson (1991: 108ff.) sowie besonders eindrucksvoll die historische Analyse der Durchsetzung staatlicher Wohlfahrtspolitik als transnationales Diffusionsprojekt in Abbott/DeViney (1992).

Entwicklung findet, wie genannt, unter Bedingungen wirtschaftlicher Prosperität statt, das heisst das Wachstum der Sozialausgaben beträgt in dieser Zeit fast 10% per annum (OECD 1985: 19).

Empirisch betrachtet, bezog sich diese Blütephase auf eine vergleichsweise kurze Periode, die mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beginnt und im Laufe der 1970er Jahre endet. Gleichwohl ist die Ausweitung wohlfahrtspolitischer Staatsaufgaben bis weit in die 1970er Jahre als selbstverständlicher Befund der Entwicklung moderner Gesellschaften behandelt worden ist. Die Bezugnahme auf die unmittelbar zurückliegenden Jahrzehnte bot Anhaltspunkte für die Annahme einer kontinuierlichen expansiven Entwicklung - und zwar generell, das heisst ins sämtlichen entwickelten Staaten. Im Rahmen der soziologischen Theorie ist die Durchsetzung und Ausweitung wohlfahrtspolitischer Prinzipien mit drei Ansätzen erklärt worden:

- In der *funktionalistischen Begründung*, so wie sie insbesondere auf Harold Wilensky (1975, 1983) und Peter Flora (1986; Flora/Heidenheimer 1981) zurückgeführt wird, standen Bezüge zur wirtschaftlichen Entwicklung im Zentrum der Betrachtung. Industrialisierungsprozesse und deren soziale Folgen, so ist in diesem Zusammenhang betont worden, erfordern eine wohlfahrtspolitische Abfederung sozialer Härten. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass Wohlfahrtspolitik dazu beiträgt, die wirtschaftliche Entwicklung in erfolgreiche Bahnen zu lenken, indem zum Beispiel Bildungsaufgaben übernommen und die für eine keynesianische Wirtschaftspolitik zentrale Stärkung der Nachfrage nach Konsumgütern bewirkt wird (Esping-Anderson 1990).
- Der *Ansatz der Konfliktregulierung und Integration* hat vor allem auf positive soziale Effekte staatlicher Wohlfahrtspolitik verwiesen, die unter dem Stichwort des 'sozialen Friedens' zusammen gefasst werden können. Wichtige Beiträge stammen von Ralf Dahrendorf sowie Claus Offe (Narr/Offe 1975), aber auch Beiträge zum Neo-Korporatismus (Schmitter/Grote 1997) und zum *diversity of capitalism*-Ansatz (Hollingsworth/Boyer 1997) argumentieren im wesentlichen innerhalb dieses Bezugsrahmens. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem System industrieller Beziehungen, das den rivalisierenden Kräften von Kapital und Arbeit ein Forum der

reglementierten Auseinandersetzung bietet. Wohlfahrtspolitik ist dieser Sichtweise zufolge das Resultat der Suche nach tragfähigen und implementierbaren Kompromissen, von denen lange Zeit anzunehmen war, dass sie für alle Beteiligten zu positiven Ergebnissen führen.

- Kerngedanke des *Modernisierungsansatzes*, schließlich, war die Herausbildung sozialer Rechte und die Etablierung von Standards im großen historischen Verlauf (Marshall 1963, 1981). Einmal etabliert, wurde der Wohlfahrtspolitik eine Eigendynamik zugeschrieben, weil sich ein staatlicher Apparat etabliert hat, der die wohlfahrtspolitische Entwicklung durch entsprechende Angebote aktiv vorantreibt (DeSwaan 1988). Darüber hinaus ist betont worden, dass sich politischer Wettbewerb auf wohlfahrtspolitische Leistungen und Versprechungen konzentriert, so dass auch Luhmanns Beiträge zur Analyse der Wohlfahrtspolitik dem modernisierungstheoretischen Ansatz zuzuordnen sind (Luhmann 1981, 1987a).

Bei den genannten Ansätzen zur wohlfahrtspolitischen Entwicklung handelt es sich um verschiedene theoretische Erklärungen, so dass sich ein Großteil der fachlichen Auseinandersetzung auf diesbezügliche Differenzen bezieht. Die wichtigste Gemeinsamkeit der drei Ansätze besteht darin, dass sie allesamt Begründungen für die Institutionalisierung und Weiterentwicklung der Wohlfahrtspolitik geliefert haben.⁵ Insofern ist Wohlfahrtspolitik stets als ein dynamisches Unternehmen wahrgenommen worden, Wandel an sich ein wenig überraschender Sachverhalt. Was seit Ende der 1970er Jahre zu beobachten ist, reicht jedoch tiefer. Man kann von einer Veränderung der Entwicklungsdynamik sprechen - von einem Wandel zweiten Grades, der gegen die bis dahin etablierte empirische Entwicklung und gegen die vorherrschenden

⁵ Ein teleologischer "Endpunkt" ist dabei allerdings nicht spezifiziert worden, das heisst wie umfassend wohlfahrtspolitische Ansprüche zur Teilhabe an Wohlstand, Gesundheitsversorgung, Bildung etc. maximal reichen können, ist nicht Gegenstand dieser Beiträge gewesen. Implizite Hinweise finden sich jedoch durch eine Orientierung an Trendsettern, denen gegenüber allen anderen Staaten ein Nachholbedarf attestiert werden konnte. Noch wichtiger als die Tatsache, dass die Richtung der wohlfahrtspolitischen Richtung hierdurch vorgegeben ist, ist die modernisierungstheoretische Implikation, Unterschiede zu temporalisieren und auf eine "bereits erreicht/nicht erreicht"-Formel reduzieren zu können.

sozialtheoretischen Deutungen gerichtet war. Deutschland wird von diesem Wandel vergleichsweise früh, andere Staaten wie Frankreich oder Schweden später erfasst. Aber letztlich finden praktisch alle Staaten einen Ausstieg aus der zuvor als automatisch erachteten Entwicklung eines rasanten Anstiegs der wohlfahrtspolitischen Ausgaben.

Um die Gleichartigkeit dieses wohlfahrtspolitischen Wandels zu skizzieren, bietet sich an, noch einmal auf das sehr allgemeine Merkmal der Kostenentwicklung Bezug zu nehmen. In allen entwickelten Gesellschaften ist die wohlfahrtspolitische Entwicklung durch steigende Ausgaben im Bereich der Gesundheitspolitik gekennzeichnet. Die Ursachen sind vielfältig und reichen von der gestiegenen Lebenserwartung über neuartige kostspielige diagnostische und therapeutische Maßnahmen bis hin zu veränderten Erwartungshaltungen und Verhaltensweisen der Patienten. Ebenfalls wird jeweils mit einer Vielzahl an politischen Maßnahmen auf diese Entwicklung reagiert: Kürzungen, Selbstbeteiligungen und die Stärkung privatwirtschaftlicher Elemente stehen dabei im Vordergrund. Die einzelnen Maßnahmen sind unterschiedlich, das Ergebnis ist gleichwohl ein bemerkenswerter Hinweis auf Angleichungsprozesse. Bezieht man zusätzlich zu den USA und den größeren Staaten Nordwesteuropas auch Japan in den Vergleich mit ein, ergibt sich folgendes Bild: 1981 variiert der Anteil öffentlicher Gesundheitskosten am Bruttoinlandsprodukt noch um 4,7 % (USA 4,2%, Schweden 8,9%), 1986 beträgt dieser Wert nur noch 3,5% (weil Schweden reduzierte und die USA gestiegene Werte aufweisen) und 1996 beträgt die Variation nur noch 2,5% (von 5,7 % in Japan bis 8,2 % in Deutschland). Wir haben es also fast mit einer Halbierung der Varianz innerhalb von nur fünfzehn Jahren zu tun.⁶

Nun ist der Befund in anderen wohlfahrtspolitischen Sektoren nicht derartig eindeutig. Teilweise, wie etwa im Bereich der Arbeitslosenkosten, sind die Entwicklungen eng an wirtschaftliche Bedingungen, teilweise sind sie an gesellschaftliche Trends (im Bereich

⁶ Die Entwicklung Deutschlands von 1986 bis 1996 ist keine grundsätzliche Ausnahme von der Regel: *low spender* (wie Japan, USA und Frankreich) erhöhen ihren Anteil, *big spender* (wie Schweden und Großbritannien) reduzieren ihn. Gleichwohl weist Deutschland vom Gesamtbild abweichende Werte auf, weil die Kosten deutlich

der Familienpolitik zum Beispiel durch Scheidungsraten und Ein-Eltern-Familien) oder an demografische Tendenzen (vor allem im Falle der Pensionen) gekoppelt. Renten und Pensionen sind gleichwohl ein Indiz für Angleichungen, insofern auch hier *low spender* (wie Japan) deutlich zulegen, während Deutschland als *big spender* Ende der 1970er Jahre den einzigen Fall einer Ausgabenreduzierung darstellt. Entscheidend für derartige Angleichungen ist, dass sich die Ausgaben überall an neuartige Rahmenbedingungen anzupassen vermögen. Das Ergebnis ist eine Reduzierung oder wenigstens relativ verlangsamte Kostenentwicklung. Dies ist ein genereller Befund, der bei einigen Ländern früher (Deutschland), bei anderen später (Schweden) zu konstatieren ist und der zuweilen mit massiver regierungspolitischer Unterstützung (USA, Großbritannien) und zuweilen gegen regierungspolitische Präferenzen (Frankreich) durchgesetzt wird. Als Ergebnis bleibt festzuhalten: All diese Länder finden Möglichkeiten, die zuvor als automatisch und unumkehrbar gehandelte Entwicklungsdynamik wohlfahrtspolitischer Gesellschaften zu unterbrechen oder wenigstens abzubremesen.

2.2 Allgemeine Strukturprobleme

Der Diskurs um Reichweite und Zukunft staatlicher Wohlfahrtspolitik ist untrennbar mit deren wissenschaftlicher Reflexion verbunden. Die sozialwissenschaftliche Kritik an wohlfahrtspolitischen Maßnahmen bezieht sich dabei vor allem auf legitimatorische Grundlagen. Die Beiträge von Habermas und Offe erlangen in diesem Zusammenhang Weltgeltung, weil sie den Verlust an kultureller Unterstützung des wohlfahrtspolitischen Gesellschaftsentwurfs als unvermeidbare Konsequenz herausstellen (Offe 1972, 1987: 55ff.; Habermas 1973). Komplementär hierzu ist auf eine Verknappung an verfügbaren Ressourcen aufmerksam gemacht worden, derzufolge die weitergehende Expansion wohlfahrtspolitischer Ausgaben nicht in Betracht kommt. Im einzelnen sind die folgenden sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Problemfelder benannt worden:

- Der Strukturwandel der Wirtschaft: Sofern die Expansion staatlicher Wohlfahrtspolitik aus Industrialisierungsprozessen hergeleitet wurde, ist zu erwarten,

zunehmen. Ohne den Sonderfall Deutschlands wären die genannten Angleichungen deshalb noch ausgeprägter.

dass die seit den 1970er Jahren konstatierten Prozesse strukturellen Wandels in Richtung postindustrielle Gesellschaft unmittelbare Auswirkungen haben.

Kernbefund ist hier ein (relativer) Rückgang industrieller Arbeit, der nicht nur zu einem (relativen) Anstieg von Dienstleistungsarbeit sondern ebenfalls zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat. Arbeitslosigkeit bedeutet, dass reduzierten Einnahmen erhöhte Ausgaben gegenüberstehen.

- Die demografische Entwicklung: Auch die Zunahme des Anteils alter Menschen stellt ein strukturelles Problem dar, weil sie eine abnehmende Erwerbsfähigkeitsquote impliziert. Auch hier gilt: Reduzierten Einnahmen stehen erhöhte Ausgaben gegenüber. Dabei ist es vor allem die Zukunftserwartung einer dramatischen Verschlechterung des Verhältnisses zwischen alten und jungen Menschen, von der eine Signalwirkung ausgeht.
- Die Haushaltsslage und deren Entwicklung: Die Verschuldung öffentlicher Haushalte ist insbesondere dann problematisch, wenn die Wirtschaftsentwicklung unzureichende Wachstumsraten aufweist. So wird bei einem diachronen Vergleich deutlich, dass die Verschuldung öffentlicher Haushalte in den 1970er Jahren dramatisch ansteigt - nicht nur absolut, sondern auch relativ zu anderen Wirtschafts- und Haushaltsdaten.
- Steuer- und Abgabentwicklung: Weil die Möglichkeiten der Verschuldung begrenzt sind, erscheint eine Einnahmenerhöhung als einzige Möglichkeit, steigenden Kosten nicht durch eine drastische Reduktion wohlfahrtsstaatlicher Dienste und Leistungen entgegenzuwirken. Tatsächlich sind Steuern und Abgaben seit den 1970er Jahren ein zentrales Thema der politischen Auseinandersetzung um die Zukunft der Wohlfahrtspolitik, nicht nur aufgrund des bereits erreichten Niveaus, sondern vor allem wegen der dramatischen Entwicklung. Dabei werden nicht nur mögliche wirtschaftliche Nachteile eines hohen Steueraufkommens erörtert, sondern es geht zugleich um einen drohenden Akzeptanzentzug gegenüber wohlfahrtspolitischen Maßnahmen durch das steuerzahlende Publikum.
- Sozialstruktur und Wertewandel: Die enge Anlehnung der wohlfahrtspolitischen Entwicklung an industriegesellschaftliche Strukturen sowie an politische Repräsentanten der Arbeitnehmerseite impliziert, dass die Expansion der

Wohlfahrtspolitik durch eine Erosion dieser Strukturen oder eine Schwächung der entsprechenden Akteure beeinträchtigt wird. Darüber hinaus wird diese Entwicklung seit den 1970er Jahren durch kulturelle Wandlungsprozesse flankiert, über deren Evidenz und Bedeutung unter dem Stichwort des sogenannten Wertewandels heftige Diskussionen geführt worden sind. In jedem Fall führen postmaterielle Werthaltungen und Vorbehalte gegenüber staatlich koordinierter Wohlfahrtspolitik zur Kritik an der wohlfahrtspolitischen Entwicklung.

Tendenziell sind Ende der 1970er Jahre fast alle wohlfahrtspolitischen Systeme von den genannten Entwicklungen betroffen. Dennoch lassen sich im Detail gravierende Unterschiede in der Ausprägung dieser Krisenindikatoren identifizieren. Zum Beispiel erscheint die Altersstruktur in den USA im Vergleich zu Europa allein migrationsbedingt praktisch unproblematisch. Bezogen auf Steuern und Abgaben ist es bemerkenswert, dass diese vor allem in den USA problematisiert werden - nicht aber in Schweden, wo sie ein Vielfaches betragen. Im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich fehlen ernsthafte Wirtschaftsprobleme der Inflation und Rezession anfangs in Schweden ebenso wie in Deutschland. Dennoch fungiert Deutschland als Trendsetter und verabschiedet bereits in den 1970er Jahren grundlegende Reformen (während Schweden bei der Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik als Nachzügler in Erscheinung tritt und erst Ende der 1980er Jahre grundlegende Einsparungen vornimmt). Schließlich sind auch hinsichtlich der Erwerbsstruktur und Arbeitsmarktsituation oder in Bezug auf die finanzielle Belastung der Staatshaushalte und Sozialversicherungssysteme beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern in Rechnung zu stellen. Vor dem Hintergrund dieser Unterschiedlichkeit ist es schwer, einen gleichartigen Problemdruck als Ursache einer relativ gleichförmigen Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik zu identifizieren. Die hier in Frage kommenden Parameter sind – und zwar unabhängig davon, ob man dabei sozio-ökonomische oder sozio-kulturelle Dimensionen vor Augen hat – in den einzelnen Ländern viel zu unterschiedlich ausgeprägt, um die Annahme zu stützen, Veränderungen dieser Parameter hätten automatisch und aufgrund eines zwingenden Zusammenhangs einen relativ gleichförmigen wohlfahrtspolitischen Wandel initiiert. Die Beziehung zwischen diesen

Parametern und der wohlfahrtspolitischen Entwicklung ist im Einzelfall deshalb viel schwächer, als es kausale Interpretationen suggerieren.⁷

Aufgrund der auffälligen Parallelität der wohlfahrtspolitischen Entwicklung kann man darüber hinaus in Frage stellen, ob die Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik jeweils eine eigenständige Innovation dargestellt hat, durch die in vielen Fällen und unabhängig voneinander bis dahin etablierte Entwicklungsdynamiken der Wohlfahrtspolitik unterbrochen worden sind. Aus einer einzelnen wohlfahrtspolitischen Systemen übergeordneten Perspektive ist stattdessen zu vermuten, dass es sich bei der Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik um ein Diffusionsprojekt gehandelt hat, dessen Verlaufsmuster der relativ plötzlichen Einführung wohlfahrtsstaatlicher Prinzipien gegen Ende des 19. Jahrhunderts nicht unähnlich gewesen ist. Um sich als neues Entwicklungsmuster zu etablieren, so ist aus einer solchen Diffusionsperspektive anzunehmen, müssen Unterbrechungen des „Normalverlaufs“ in einem übergeordneten Zusammenhang als erfolversprechend bewertet werden, um als Innovation anerkannt und nachgeahmt zu werden. Gemäß dieser Sichtweise hat sich im nationenübergeordneten - globalen - Wohlfahrtssystem und bei deren Beobachtern und Experten eine Sichtweise durchgesetzt, derzufolge nicht Ausbau und Erweiterung der Rechtsansprüche, sondern Reformierung und Begrenzung der Eigendynamik zum zentralen Erfolgskriterium umgedeutet worden sind. Die Frage ist dann: Wie ist das geschehen und welche institutionellen Bedingungen haben die Umsetzung dieser Neuausrichtung begünstigt?

⁷ Im übrigen sei in diesem Zusammenhang an ein grundsätzliches forschungsstrategisches Problem erinnert, auf das bereits Fritz Scharpf (1988: 61) aufmerksam gemacht hat: Bezieht man sich beim länderbezogenen Systemvergleich auf die Wohlfahrtspolitik hoch entwickelter Staaten, stehen (zu) vielen unabhängigen Variablen (zu) wenig Vergleichsfälle gegenüber. Wie auch immer man sich hierzu verhält, der Verweis auf multifaktorielle Ursachen der wohlfahrtspolitischen Entwicklung (Esping-Anderson 1990) vermag dieses Forschungsproblem nicht zu lösen, da die Kombinationsmöglichkeiten der in Frage kommenden Variablen exponentiell zunehmen.

3. Institutionelle Faktoren und deren Wandel

Im vorausgegangenen Abschnitt ist die unvermittelte Herleitung der Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik aus sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Veränderungen problematisiert worden, indem auf die im Einzelfall schwache Beziehung zwischen diesen Parametern und der wohlfahrtspolitischen Entwicklung aufmerksam gemacht wurde. Darüber hinaus blendet der bloße Verweis auf veränderte Rahmenbedingungen die Frage aus, wie solche Veränderungen in die Politik übersetzt werden. Forschungsleitende These ist es, dass die Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik mit Formen organisatorischen Wandels einher gegangen ist, durch die die Konstituierung eines staatenübergeordneten Referenzrahmens vorangetrieben und die für den Ausbau der Wohlfahrtspolitik relevanten Institutionen geschwächt worden sind. Dies gilt, wie zu zeigen sein wird, (1) für das System organisierter Interessen und für Regierungsstrukturen, (2) für Politikberatung durch Experten sowie (3) für Implementationsinstanzen und Leistungsanbieter.

3.1 Organisierte Interessen und Regierungsstrukturen

Interessenvereinigungen treten im politischen Prozess als Akteure der öffentlichen Auseinandersetzung in Erscheinung, und sie sind in politische Entscheidungsprozesse institutionell eingebunden. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, aber auch Wohlfahrts- und Professionsverbände beanspruchen im Sinne ihrer Mitglieder und Klienten zu agieren. Die Expansion des Wohlfahrtsstaates ist durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und organisierten Interessen gekennzeichnet.⁸ Höhepunkt dieser Entwicklung waren (neo-)korporatistischer Arrangements in Europa, durch die den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden große wirtschaftspolitische Gestaltungsräume geboten worden sind (Crouch/Menon 1997: 153).

⁸ Vgl. hierzu Schmidt (1983: 17); Steinmo/Tolbert (1998) sowie allgemein zum Zusammenspiel von staatlichen Organisationen und Interessenorganisationen: Laumann/Knoke (1987).

Der Wandel der wohlfahrtspolitischen Entwicklung ist mit einer veränderten Bedeutung organisierter Interessen einhergegangen. Diese Veränderungen waren insbesondere auf das System industrieller Beziehungen bezogen und betreffen gewerkschaftliche Organisationsgrade. Auch auf Arbeitgeberseite lässt sich ein Rückzug aus verbandlichen Organisationsformen beobachten. Arbeitgeberpositionen werden demnach eher direkt durch einzelne Unternehmen als über Verbände vermittelt an die Politik adressiert. Darüber hinaus scheint die Notwendigkeit der Beteiligung an aufwendigen Verhandlungen und der Erzielung einvernehmlicher Arrangements durch Globalisierungstendenzen relativiert. Einzelnen Unternehmen – nicht aber den Verbänden – ist es in diesem Zusammenhang eher möglich, auf günstigere Standorte auszuweichen.

In Deutschland ist das System der industriellen Beziehungen aufgrund des erwerbsbezogenen Sozialversicherungssystems von großer Bedeutung für wohlfahrtspolitische Maßnahmen. Bei nicht sozialversicherungsbezogenen Leistungen spielen demgegenüber andere Organisationen eine tragende Rolle. Dabei ist die enge Zusammenarbeit staatlicher Einrichtungen mit Wohlfahrtsverbänden seit jeher ein wichtiges Merkmal des wohlfahrtspolitischen Arrangements.⁹ Wohlfahrtsverbände übersetzen Bedürfnisse und Probleme in die Politik, beraten politische Entscheidungsträger und setzen politische Entscheidungen um. Ihre Aktivitäten erstrecken sich daher auf den gesamten politischen Prozess vom *agenda setting* über die Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung. Die enge Zusammenarbeit staatlicher Akteure und Einrichtungen mit den anerkannten Wohlfahrtsverbänden ist jedoch seit den 1970er Jahren auch deshalb in die Kritik geraten, weil man den Wohlfahrtsverbänden eine Bevorzugung ihrer Klientel und deren typische Problemlagen vorgeworfen hat. Man hat deshalb unter dem Stichwort einer „neuen Subsidiarität“ eine größere Offenheit

⁹ Es ist demzufolge unangemessen, bei der Analyse des Organisationswandels wohlfahrtspolitischer Systeme ausschließlich auf das System industrieller Beziehungen einzugehen. Vergleiche ausführlich zu dieser Kritik: Pierson (1991: 96 ff.) sowie die dort referierte Literatur zum *interest group politics approach*.

gegenüber anderen Anbietern und deren Klienten gefordert (Heinze 1986; Badura/von Ferber 1981).¹⁰

In beiden Fällen – sowohl bei dem für das Sozialversicherungswesen wichtigen System industrieller Beziehungen als auch bei der Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden – lässt sich eine Schwächung fest gefügter Kooperationsformen identifizieren. Es kommt zu Formen der Flexibilisierung, von denen man sich verbesserte Abstimmungsleistungen verspricht (Lessenich 1996; Rhodes 1998). Ihr paradigmatischer Fall scheinen politische Bündnisse zu sein, mit denen in den 1990er Jahren auf wirtschaftliche Probleme in Kontinentaleuropa reagiert worden ist (Pochet 1997). Diese Bündnisse waren insbesondere im Zusammenhang mit der Suche nach Wegen anzutreffen, den Konvergenzkriterien für die Europäische Währungsunion zu entsprechen. Wenngleich sie oftmals aufgelöst wurden, sind hiermit doch insbesondere in Südeuropa beachtliche Erfolge erzielt worden. Ebenfalls sind sie als Reaktion auf Probleme hoher Arbeitslosigkeit in Erwägung gezogen worden, woran man erkennen kann, dass die Möglichkeiten der Einbindung organisierter Interessen in den politischen Prozess nach wie vor ein aktuelles Muster der politischen Entscheidungsfindung sind – auch wenn sie nicht länger dem Modell der 1970er verpflichtet sind. Im Falle organisierter Interessen hat man es demnach weniger mit „Disorganisation“ im Sinne von Lash/Urry (1987: 233 ff.) als vielmehr mit Tendenzen punktueller Flexibilisierung und Differenzierung zu tun, die oftmals unmittelbar auf Globalisierungsphänomene verweisen (Hasse/Leiufrud 2002).

Zusätzlich zur Struktur des Systems organisierter Interessen gelten Regierungsstrukturen als institutioneller Faktor der wohlfahrtspolitischen Entwicklung (Hecló 1974; Weir/Skocpol 1983). Für die Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik ist insofern eine relativ verminderte Bedeutung nationalstaatlicher Institutionen von Bedeutung, die sich aus dem Zusammenwirken von Dezentralisierungstendenzen einerseits und

¹⁰ Zugleich standen die für Wohlfahrtsverbände typischen Professionalisierungstendenzen in der Kritik, so dass man sich intensiv mit den Möglichkeiten einer Stärkung des informellen Sektors der Wohlfahrtsproduktion auseinandergesetzt hat (Kaufmann 1987; Anheier/Seibel 1990).

transnationalen Einbindungen andererseits ergeben haben. Beides sind Formen der Ebenendifferenzierung.

Dezentralisierung hat weitreichende Konsequenzen für die Entwicklungsdynamik der Wohlfahrtspolitik. Zum einen ist es zunehmend schwieriger, für die an den Staat adressierten Erwartungshaltungen den genauen Empfänger zu identifizieren. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten lassen sich zwischen unterschiedlichen Ebenen und unterschiedlichen Sparten hin- und herschieben. Hierdurch tritt der Staat als Einheit zunehmend weniger in Erscheinung. Zum anderen eröffnen Dezentralisierungsprozesse Möglichkeiten des Ausprobierens neuartiger Konzepte. Das gilt insbesondere für die USA, in denen sich wohlfahrtspolitische Reformen zunächst auf der Ebene einzelner Staaten – und dort oftmals in Form auf einzelne Counties bezogener Pilotprojekte – bewähren mussten, um im Erfolgsfall als Patentrezepte diffundieren zu können.¹¹ Diese Form der Dezentralisierung von Verantwortlichkeit für wohlfahrtspolitische Maßnahmen hat tendenziell den Effekt, dass Reformen und Innovationen weniger seitens nationaler Regierungseinrichtungen verordnet werden, um anschließend in regionale und lokale Kontexte implementiert zu werden. Sie müssen sich stattdessen in Konkurrenz zu alternativen wohlfahrtspolitischen Maßnahmen anderer Staaten oder gar anderer Bezirke eines Staates bewähren. Aus beiden Gründen – wegen der Verschiebung der Verantwortlichkeiten von der Einheit des Staates zu einzelnen subnationalen Ebenen und aufgrund der Pluralität vorhandener wohlfahrtspolitischer Maßnahmen, die gleichzeitig ausprobiert werden können und Kostenvergleiche ermöglichen – sind Prozesse der Dezentralisierung geeignet, die wohlfahrtspolitische Entwicklung in die Richtung zu lenken, die seit Ende der 1970er zu beobachten ist. Man kann deshalb vermuten, dass der auffällige zeitliche Zusammenhang zwischen Veränderungen wohlfahrtspolitischer Politikinhalte und dieser Form des Strukturwandels der Politik nicht zufällig ist.¹²

¹¹ Zur Strukturiertheit der Diffusion politischer Programme von Bundesstaat zu Bundesstaat siehe die netzwerkanalytische Studie von Mintrom/Vergari (1998).

¹² Vergleiche vertiefend hierzu Cox (1998), wo veränderte Erwartungs- und Rechtsstrukturen unmittelbar als wohlfahrtspolitisch relevante „impacts of decentralization“ (9f.) berücksichtigt werden.

Wie im Falle der Dezentralisierung, sind auch im Hinblick auf transnationale Einbindungen Unterschiede auffällig. Für die Mitgliedsländer der Europäischen Union ergibt sich ein erhöhter Abstimmungsbedarf. So stand in den Ländern der Währungsunion eine Ausrichtung auf finanz- und haushaltspolitische Vorgaben im Vordergrund, die unmittelbare Konsequenzen für die Entwicklung des wohlfahrtspolitischen Kurses hatte. Transnationale Einbindungen der geschilderten Art sind insofern eine einschränkende Bedingung nationalstaatlicher Handlungsfreiheit.¹³ Zugleich eröffnen sich auch hier Möglichkeiten der Externalisierung von Verantwortlichkeit. So lassen sich gesellschaftliche Erwartungen durch Verweis auf fehlende Gestaltungsspielräume zurückweisen, weil argumentiert werden kann, dass auch der Opposition nur begrenzte Alternativen offen stehen würden (Weaver 1986). Dies mag ein gewichtiger Grund dafür sein, dass transnational vorgegebene Eckdaten wie die Konvergenzkriterien der Europäischen Union zu erstaunlichen Resultaten wie der historisch außergewöhnlichen Haushaltskonsolidierung in Südeuropa geführt haben (Pitruzzello 1997). Die Schwerpunktsetzung im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik bedeutet zugleich: „Die strukturellen Voraussetzungen für die Durchsetzung einer konsequenten wohlfahrtsstaatlichen Politik haben sich verschlechtert“ (Kaufmann 1997: 58).¹⁴

3.2 Politikberatung durch Experten

Politik im allgemeinen und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates im besonderen ist durch die Einbindung einer Vielzahl von Experten ein hochgradig verwissenschaftlichtes Unternehmen. Die Bezugnahme auf Expertenwissen kann dabei zwei Funktionen

¹³ Speziell für Europa und den Fall der wohlfahrtspolitischen Entwicklung siehe Leibfried/Pierson (1997), die neben wirtschaftspolitischen Vorgaben auch den Einfluss des Europäischen Gerichtshofes hervorheben und nationalstaatlicher Politik eine Einschränkung der Autonomie und Souveränität attestieren.

¹⁴ Ausdrücklich sei jedoch betont, dass der EU im Vergleich mit anderen staaten-übergeordneten Zusammenschlüssen noch die größten Potenziale für eine transnationale Wohlfahrtspolitik zugeschrieben werden. Für einen Vergleich mit der NAFTA vergleiche Boswell/Stevis (1997).

erfüllen: Auswahl geeigneter Entscheidungen und Legitimierung. Die Idee einer zunehmenden Bedeutung wissenschaftlicher Beratung ist vor allem bis Anfang der 1970er Jahre weit verbreitet gewesen. Es handelte sich um eine zeitgeschichtliche Phase, in der der Glaube an den praktischen Nutzen theoretischen Wissens und an die Möglichkeit eines technischen Engineering moderner Gesellschaften hoch entwickelt waren (siehe z.B. Bell 1973). Steuerungs- und Implementationsprobleme sowie die veränderten Zukunftserwartungen, die für die späteren 1970er Jahre kennzeichnend gewesen sind, haben diese Zuversicht jedoch auf grundlegende Weise erschüttert. Die Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik geht insofern mit einer Kritik an einer zu großen Bedeutung wissenschaftlichen Wissens einher, wobei wichtige Anstöße dieser Diskussion aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften selbst stammen (Pressman/Wildavsky 1973; Hayek 1969).

Für die wohlfahrtspolitische Entwicklung ist insbesondere der Einfluss ökonomischer Bewertungen und Handlungsempfehlungen zentral gewesen (siehe Hall 1989).¹⁵ Die Begründung eines insgesamt vorteilhaften Effekts wohlfahrtspolitischen Maßnahmen ist dabei untrennbar mit einem Namen verbunden: John Meynard Keynes (vgl. Skidelsky 1979; Stehr 1991). Die Wertschätzung seines nachfrageorientierten antizyklischen Ansatzes für wirtschaftspolitische Maßnahmen verschaffte dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates die notwendigen Ressourcen, der aus Keynes abgeleitete Glaube an die Machbarkeit verschaffte ihm Legitimation (Weir 1992). Der Wandel der wohlfahrtspolitischen Entwicklung ist aber nicht einfach mit einem Austausch des wissenschaftlichen Bezugsrahmens einhergegangen, in dessen Verlauf sich ein konsistentes Programm des Monetarismus etabliert hat. Vielmehr ist der Stellenwert wissenschaftlicher Theorien selbst kritisch hinterfragt worden (siehe Horlick-Jones/De Marchi 1995). Die Zuversicht in die Möglichkeit einer Ableitung politischer Maßnahmen aus theoretischen Ansätzen ist seitdem geschwunden. So ist ganz im Sinne der Luhmann'schen Theorie funktionaler Differenzierung (1997, 1987b) von so unterschiedlichen Handlungsrationaltäten und Qualitätsstandards die Rede gewesen, dass

¹⁵ Zum Einfluss sozialwissenschaftlichen Wissens im Allgemeinen vgl. Rueschemeyer/Skocpol (1996).

es unmöglich erscheint, wissenschaftliches Wissen ohne Brechungen in den politischen Entscheidungsprozess einzuspeisen (vgl. Majone 1989; Murswieck 1994). An die Stelle theoretischer Modelle ist deshalb das Geschäft der Beratung und des Erfahrungs- und Wissenstransfers aus anderen Bereichen und aus anderen Ländern getreten. Beratung versteht sich demnach vor allem als Mediationsinstanz zwischen Wissenschaft und Politik oder gar zwischen verschiedenen politischen Standpunkten (Mayntz 1987; Weingart 2001).¹⁶

Einen Sonderfall im Bereich der Politikberatung stellen transnationale Organisationen dar. Es handelt sich um Einrichtungen, die einen vergleichsweise hohen Grad an Autonomie gegenüber nationalstaatlichen Erwartungszusammenhängen aufweisen. Insbesondere entziehen sie sich im Regelfall der Beeinflussung einzelner politischer Akteure – auch dann, wenn es sich um zwischenstaatliche Einrichtungen (*International Governmental Organizations*) handelt (McNeely 1995: 30). Darüber hinaus stehen transnationale Organisationen kaum im Blickpunkt kritischer Beobachtung durch die Medien. Für den speziellen Fall der wohlfahrtspolitischen Entwicklung ist der Einfluss der International Labor Organization (ILO) hervorgehoben worden. So betonen Strang/Chang in ihrer Diffusionsstudie zur Expansion wohlfahrtspolitischer Maßnahmen mit Verweis auf die ILO: "Social welfare ... is an increasingly transnational business. Global standards and agenda setting play roles in the rapid expansion of programs" (93: 259). Der zukünftige Einfluss der ILO ist allerdings umstritten. Boli/Thomas (1997) vertreten in diesem Zusammenhang jedenfalls die These, dass der Charakter der ILO als einer Interessenorganisation nicht mit dem *hidden curriculum* einer universalistischen Kultur übereinstimmt, das für sehr viele transnationale Organisationen kennzeichnend ist. Die Autoren erwarten deshalb eine abnehmende Bedeutung und nachlassende Durchsetzungsfähigkeit der ILO (siehe auch Boswell/Stevig 1997).

Anders verhält es sich mit der OECD, deren Einfluss ungebrochen ist. Aufgabe und Selbstverständnis der in Wissenschaft und Politik gleichermaßen angesehenen OECD-

¹⁶ Zur Gegenüberstellung von wissenschaftlichem Wissen und praktischer Politikberatung durch Experten vergleiche auch Kazancigil (1998).

Berichte ist es, Entwicklungen und Problemstellungen zu dokumentieren und den Entscheidungsträgern in der Politik sowie der Öffentlichkeit Daten zur Verfügung zu stellen. Dabei ist zunächst wichtig, welche Probleme ausgewählt und wie sie definiert werden. Als zweites bieten die Berichte der OECD Vergleichsmöglichkeiten – im zeitlichen Verlauf und vor allem in Bezug auf andere Länder. Wie auch immer die Verfahren im einzelnen aussehen, die Herleitung gegenwärtiger Zustände aus der Vergangenheit bietet Anhaltspunkte für Extrapolationen und Szenarien, aus denen oftmals hervorgeht, dass für gegenwärtige Probleme weitere Verschärfungen anzunehmen sind (siehe OECD 1981). Die Einbeziehung mehrerer Länder gibt zudem Aufschluss darüber, wer am stärksten von den problematisierten Entwicklungen betroffen ist und wie einzelne Länder in Relation zu anderen Ländern abschneiden (siehe OECD 1987). Allerdings beschränken sich die OECD-Berichte nicht auf eine bloße Beschreibung ausgewiesener Probleme. Auch Lösungsvorschläge und Reformvorhaben werden ausführlich berücksichtigt. Im Falle des Wandels der Wohlfahrtspolitik lassen sich beide Muster identifizieren. Die betroffenen Länder sind hierdurch auf ausgewählte Problemlösungen ausgerichtet worden, und ihre Bemühungen um eine Verbesserung der Situation wurden als Wettlauf beschrieben, bei dem sich der Erfolg jedes Teilnehmers ermitteln lässt (vgl. OECD 1985, 1994).

Seit Ende der 1980er Jahre mehren sich zudem Hinweise auf eine Erweiterung des Tätigkeitsprofils. Die OECD zielt beispielsweise mit ihrem Leitbild einer "aktiven Gesellschaft" eher auf ein gesellschaftspolitisches Selbstverständnis als lediglich auf Fragen des wirtschafts- und sozialpolitischen Managements. Auf vergleichbare Weise lässt sich sogar für die Weltbank beobachten, dass wirtschafts- und finanzpolitische Kernaktivitäten durch die Einbeziehung bildungspolitischer und demokratischer Ansprüche ergänzt worden sind (Lynn 1996). Man hat demnach eine quantitative und eine qualitative Erweiterung des Aufgabenbereichs transnationaler Organisationen in Rechnung zu stellen, die nachhaltig auf nationalstaatliche Politik und die hieran beteiligten Akteure einwirken.¹⁷

¹⁷ Vergleiche auch McNeely (1995), die in ihrer Analyse des Einflusses der UN und deren Berichte resümiert: "My argument is that international organizations help to

Zentrales Kennzeichen transnationaler Regierungseinrichtungen ist eine enge Einbeziehung professioneller und wissenschaftlicher Experten - zumeist in Form einer engen Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen ('INGOS': *International Non-Governmental Organizations*). Deshalb betonen Boli/Thomas in ihrer quantitativen Analyse zur Ausbreitung internationaler Organisationen im zwanzigsten Jahrhundert, dass Nicht-Regierungsorganisationen die Etablierung zwischenstaatlicher Einrichtungen entscheidend vorangetrieben haben und eng mit diesen verzahnt sind. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis: "INGOs have often been instrumental in founding new IGOs (Internationale Regierungsorganisationen, R.H.) and shaping IGO activities. Thousands of INGOs have consultative status with agencies of the United Nations ... – over 900 with the Economic and Social Council alone – and most IGOs engage relevant INGOs as providers of information, expertise, and policy alternatives. IGO authority is not relinquished to INGOs, but IGO decisions are heavily influenced by INGO experts and lobbyists" (Boli/Thomas 1997: 179). Man hat es demnach mit einem dichten Geflecht zwischenstaatlicher Einrichtungen und Internationaler Nicht-Regierungsorganisationen zu tun, dem ein großer Einfluss als Objektivierungsinstanz politischer Problemstellungen und Reformperspektiven zukommt. Ganz dem Grundgedanken einer organisationsvermittelten Ausbreitung der *world polity* entsprechend, können deren Empfehlungen die wohlfahrtspolitische Entwicklung einzelner Länder nachhaltig beeinflussen. Im nun folgenden Abschnitt soll aufgezeigt werden, dass vorherrschende Formen institutionellen Wandels im Bereich der Verwaltung und Anbieter wohlfahrtspolitischer Leistungen geeignet sind, die Umsetzung dieser Empfehlungen zu erleichtern.

3.3 Implementationsinstanzen und Leistungsanbieter

Mit dem Stichwort der "aktiven Verwaltung" wird auf Gestaltungsmöglichkeiten verwiesen, die sich Verwaltungseinrichtungen eröffnen (Benz/Seibel 1992). Wichtig ist

constitute the modern nation-state by determining and promoting standards and guidelines with which states can account for progress and development" (74).

dabei, dass diese Einflüsse nicht auf die Phase der Umsetzung politischer Entscheidungen beschränkt sind (Sabatier 1994). Nicht zuletzt spielen Verwaltungen als Instanzen der Problemdefinition eine aktive Rolle im vorgelagerten *agenda setting*. Im Falle der wohlfahrtspolitischen Entwicklung ist deshalb der Einfluss der Verwaltung seit jeher außerordentlich hoch veranschlagt worden. Als "vor Ort-Experten" haben sie Probleme definiert, Lösungsvorschläge bewertet und dadurch wichtige Impulse geliefert (vgl. grundlegend Heclo 1974; deSwaan 1989). Für nicht-staatliche Anbieter sozialer Leistungen und Dienste lässt sich ähnliches behaupten: Auch sie haben durch ihre spezifische Sicht auf Praxisaspekte und Probleme vor Ort einen beachtlichen Einfluss auf die Rahmung politischer Entscheidungen. Gleichwohl sind Funktionsfähigkeit und Effizienz politisch-administrativer Leistungen und Dienste kritisch hinterfragt worden.

Bei der Suche nach Möglichkeiten einer Modernisierung der Verwaltung und staatlicher Leistungsanbieter ist in den 1990er Jahren vor allem über ein *New Public Management* diskutiert worden (Naschold/Bogumil 1998; Jones et al. 1997). Formal geht es vor allem um mehr Transparenz und Steuerungsfähigkeit; inhaltlich steht bei vielen Reformen die Nutzung kompetitiver Elemente und die Schaffung von Anreizen und anderen Leistungsmotivationen im Zentrum der Überlegungen. Ebenfalls sollen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stärker berücksichtigt werden (Horn 1995). Verwaltungseinrichtungen verlieren in diesem Zusammenhang ihren Status als eine besondere Form der Organisation. Insbesondere vom Import der im Falle von Wirtschaftsunternehmen erfolgreichen "best management practices" verspricht man sich einschneidende Verbesserungen (Klages 1995; Oppen 1998/1999). Verwaltungen werden in diesem Zusammenhang zunehmend als Dienstleistungseinrichtungen charakterisiert. Auch hier kann als programmatisches und einflussreiches Beispiel die mit "Administration as Service. The Public as Client" überschriebene Studie der OECD (1987) erwähnt werden.

Nimmt man die Orientierung an wirtschaftlichen Strukturen Ernst, dann ist wichtig hervorzuheben, dass es zu einer Umdefinition der Nachfrageseite kommt. Das Publikum tritt dieser neuen Sichtweise zufolge weniger als Empfänger wohlfahrtspolitischer

Leistungen und Dienste in Erscheinung als vielmehr als - Steuern und Abgaben zahlender - Auftraggeber für konkrete zielgerichtete Maßnahmen. Hieraus ergibt sich, dass eine Ausweitung und qualitative Optimierung, die sich an der Nachfrage der Leistungsempfänger orientiert, nur noch von untergeordneter Bedeutung ist. Stattdessen steht, ganz im Sinne eines *management by objectives*, eine reibungsarme Umsetzung konkreter Zielsetzungen im Zentrum.¹⁸

Zusätzlich zu diesen Reformüberlegungen geraten institutionelle Alternativen ins Blickfeld; es geht dann um eine stärkere Einbeziehung nicht-staatlicher Organisationen. Auch hier sind enge Bezüge zu *best Management-Practices* vorherrschend. Das entscheidende Stichwort lautet "outsourcing", wobei sowohl die Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen als auch gemeinnütziger non profit-Organisationen in Betracht gezogen werden kann. Diese fungieren dann als Sub-Unternehmen staatlicher Einrichtungen (Clarke/Estles 1992; Smith/Lipsky 1993).¹⁹ Mit der Einbeziehung nicht-staatlicher Organisationen sind zwei Implikationen verbunden. Zum einen verweist sie auf Wirtschaftsunternehmen und non profit-Organisationen als institutionelle Alternativen, und man kann auf einen Wettbewerb zwischen diesen Organisationstypen und auf die damit verbundenen Vorteile im Hinblick auf Effizienz und Innovativität hoffen. Zum anderen ist zu erwarten, dass sich die wetteifernden Varianten in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich gut behaupten, das heißt dass sich herauskristallisiert, welche Varianten für welche Aufgaben am ehesten geeignet sind. Das entscheidende Stichwort lautet hier "Wohlfahrtsmix" (Johnson 1987). Wohlfahrtsmix beziehungsweise "Wohlfahrtspluralismus" (Evers/Olk 1996) bezeichnet die Ko-Evolution staatlicher, unternehmerischer und gemeinwohlorientierter Wohlfahrtseinrichtungen, die durch Kooperation, Vernetzung und Wettbewerb zueinander in Beziehung gesetzt sind.

¹⁸ Diese Entwicklung zeigt sich am deutlichsten in der Ausrichtung der „workfare-Programme“ in den USA. Vergleiche hierzu: Peck (1998a).

¹⁹ In der internationalen Diskussion besteht dabei durchaus großes Interesse an der Einbeziehung freier Wohlfahrtsverbände, wie sie für Deutschland charakteristisch ist. Vergleiche hierzu Anheier (1999) für einen internationalen Vergleich des *dritten Sektors* und DiMaggio/Anheier (1990) für eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung von *non profit*-Organisationen.

Mit der Einbeziehung nicht-staatlicher Leistungsanbieter unter Bedingungen intensiven Wettbewerbs gehen veränderte Formen des Informationsaustauschs zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer einher (Smith/Lipsky 1993). Leistungserbringung und deren Beurteilung haben sich an zuvor fest gelegten Kriterien zu orientieren, und es ist beispielsweise schwieriger, die Leistungsanbieter auf *zusätzliche* Kriterien zu verpflichten. Man kann dann nicht ohne weiteres annehmen, dass diese sich zum Beispiel sozialen oder ökologischen Kriterien gegenüber verpflichtet fühlen, und selbstverständlich ist es unmöglich, derlei Aspekte per Dienstanweisung weiterzugeben. Vor allem aber ist eine eigenwillige oder situative Umsetzung von Vorgaben erschwert, woraus sich eine abnehmende Bedeutung staatlicher wie nicht-staatlicher Leistungsanbieter "vor Ort" ableitet. Man kann deshalb auch hier eine durch Wandel hervorgerufene strukturelle Schwächung der Institutionen konstatieren, von denen angenommen wird, dass sie Wohlfahrtspolitik ehemals als ein expansives Projekt vorangetrieben haben.

4. Zusammenfassung und Perspektiven

Wohlfahrtspolitik ist bis weit in die 1970er Jahre als voranschreitendes System der Leistungsversorgung angesehen worden. Seitdem steht die Suche nach Reformen im Zentrum der Aufmerksamkeit. In den Sozialwissenschaften sind zahlreiche sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Ursachen für diese Neuausrichtung identifiziert worden. In Ergänzung dazu ist der Wandel der Wohlfahrtspolitik hier mit Prozessen institutionellen Wandels in Beziehung gesetzt worden.

Idealtypisch war die *klassische Form expansiver Wohlfahrtspolitik* durch folgendes gekennzeichnet: (1) hohe Grade der Organisation gesellschaftlicher Interessen ermöglichten es, diese Interessen frühzeitig einzubeziehen und günstige Implementationsbedingungen zu schaffen, und auf Regierungsseite war die Alleinverantwortlichkeit nationalstaatlicher Politik weder durch Dezentralisierung noch durch Vorgaben seitens zwischenstaatlicher Einrichtungen in Frage gestellt; (2) zur Politikberatung durch Experten stand ein wissenschaftlich-akademischer Bezugsrahmen

zur Verfügung, aus dem sich die Vereinbarkeit von sozialen und wirtschaftlichen Anliegen ableiten ließ; und man hatte es (3) mit einem System der Verwaltung und Leistungsanbieter zu tun, das auf der Grundlage seiner Problemsicht vor allem Impulse für eine Weiterentwicklung wohlfahrtspolitischer Angebote lieferte.

Die *Neuausrichtung der Wohlfahrtspolitik* ist mit einer umfassenden Re-Organisation dieses Arrangements einhergegangen. Dazu zählt vor allem die Vernetzung und Relationierung nationalstaatlicher Politiksysteme durch zwischenstaatliche Einrichtungen und über Institutionen der Politikberatung. Hierdurch ist es zur Stärkung eines staatenübergeordneten wohlfahrtspolitischen Systems gekommen. Andere Organisationsfelder - das System organisierter Interessen sowie Verwaltungen und Leistungsanbieter - sind für die Aneignung und Umsetzung übergeordneter Vorgaben und Reformempfehlungen zentral. Bei ihnen sind Differenzierungsprozesse und Formen der Wettbewerbsverdichtung zu beobachten. Hierdurch relativiert sich der Einfluss einzelner Organisationen. Zugleich erhöht sich die Bereitschaft, andernorts ausprobierte Neuerungen und allgemeine Empfehlungen aufzugreifen. Organisatorische Parameter übersetzen insofern eine Variable der Wohlfahrtspolitik in einzelne politische Systeme, die ansonsten vernachlässigt wird: die Entwicklung anderer wohlfahrtspolitischer Systeme.

Dessen ungeachtet ist nicht nur die Ausbau- sondern auch die anschließende Reformierungsphase als nationalstaatliches Projekt in Erscheinung getreten. Dies hat einen einfachen Grund: Vor allem staatliche Entscheidungsträger zeichnen sich für wohlfahrtspolitische Maßnahmen verantwortlich. Wenngleich also die im Begriff des Wohlfahrtsstaates zum Ausdruck gebrachte Gleichsetzung von Wohlfahrtspolitik auf der einen und staatlichem Aufgabenbereich und Selbstverständnis auf der anderen Seite *analytisch* fragwürdig ist, weil sie andere Instanzen der Wohlfahrtsproduktion ausblendet und zugleich andere als wohlfahrtspolitische Aufgaben staatlicher Politik peripherisiert, ist sie angemessen, um auf den *empirischen* Sachverhalt einer überaus engen Verbindung aufmerksam zu machen: Wohlfahrtspolitik eröffnet staatlichen Regierungen besondere Legitimationsperspektiven (vor allem der Verausgabung und Einwerbung von Mitteln),

und umgekehrt ist staatliche Politik für die Wohlfahrtsproduktion und -verteilung von herausragender Bedeutung, weil sie es ist, an die im Regelfall Verantwortlichkeiten und Erwartungen adressiert werden. Da dies auch unter Bedingungen wirtschaftlicher und politischer Verflechtung gilt, die unter dem Begriff der Globalisierung zusammen gefasst werden, ist der Zusammenhang zwischen transnationalen Vorgaben und national-staatlicher Umsetzung kein Gegensatz. Im Gegenteil: Es ist eine Grundüberzeugung derjenigen, die an eine Bindungswirkung staatenübergeordneter Instanzen glauben, dass diese Vorgaben nicht zuletzt über den Nationalstaat und dessen Organisationen vermittelt werden (Meyer et al. 1997).

Und darüber hinaus? Vor dem Hintergrund großer Vorbehalte, die selbst im Rahmen der Europäischen Union einer verbindlichen Sozialcharta entgegenstehen, zeichnen sich gegenwärtig keine weitreichenden Potenziale für eine staatenübergeordnete Wohlfahrtspolitik ab. Es wäre gleichwohl verfrüht, die Durchsetzungschancen hierfür dauerhaft abzuschreiben. Aus neo-institutionalistischer Perspektive jedenfalls entspräche eine Verabschiedung und Überprüfung wohlfahrtspolitischer Standards durch Internationale Organisationen eher der Logik der *world polity* als der lapidare Verweise auf einen ruinösen Standortwettbewerb, von dem angenommen wird, dass er zwangsläufig und dauerhaft eine Abwärtsspirale der wohlfahrtspolitischen Entwicklung in Gang setzt (siehe z.B. Castells 1996).

Bei einer Reflexion der Potenziale globaler, nicht-staatlich vermittelter Wohlfahrtspolitik sind schließlich auch betriebliche Sozialchartas zu berücksichtigen, so wie sie gegenwärtig von einigen multinationalen Konzernen vorangetrieben werden. Dabei handelt es sich um freiwillige Initiativen mit standortunabhängiger Geltung. In anderen Bereichen wie etwa dem des Öko-Auditing nimmt man an, dass solche Initiativen durchaus einen quasi-verpflichtenden Charakter annehmen können. Unter Bedingungen einer engen weltwirtschaftlichen Verflechtung beträfe ein *push-Effekt* von multinationalen Konzernen zu Zulieferern und deren Zulieferer jedenfalls das gesamte Wirtschaftsleben, auch wenn die Standards im Vergleich zu denen entwickelter wohlfahrtspolitischer Arrangements minimal sind. Aber vielleicht erscheint uns die Idee

einer Zertifizierung von Unternehmen nach Maßgabe wohlfahrtspolitischer ISO-Standards in Zukunft nicht ganz abwegig - jedenfalls entspräche sie voll und ganz der Idee einer organisationsvermittelten Ausbreitung von Scripts der *world polity*, so wie man es aus dem soziologischen Neo-Institutionalismus ableiten kann.

5. Literatur

- Abbott, A./DeViney, S., 1992, The Welfare State as Transnational Event. Evidence from Sequences of Policy Adoption. In: *Social Science History* 16: 245-274
- Anheier, H., 1999, Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich. In: *Berliner Journal für Soziologie* 9: 197-212
- Anheier, H.K./Seibel, W. (Hg.), 1990, *The Third Sector*. Berlin: De Gruyter
- Badura, B./von Ferber, C. (Hg.), 1987, *Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen*. München
- Bell, D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books
- Benz, A./Seibel, W. (Hg.), 1992, *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Boli, J./Thomas, G.M., 1997, World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. In: *American Sociological Review* 62: 171-190
- Boswell, T./Stavis, D., 1997, Globalization and International Labor Organization. In: *Work and Occupations* 24: 288-308
- Castells, M., 1996, *The Rise of the Network Society*. Malden, CA: Blackwell
- Clarke, L./Estes, C.L., 1992, Sociological and Economic Theories of Markets and Non-Profits. In: *American Journal of Sociology* 97: 945-969
- Cox, R.H., 1998, The Consequences of Welfare Reform. How Conceptions of Social Rights are Changing. In: *Journal of Social Policy* 27: 1-16
- Crouch, C./Menon, A., 1997, Organized Interests and the State. In: Rhodes, M. et al. (eds.), *Developments in West European Politics*. New York: St. Martin's Press, 151-168
- De Swaan, A., 1988, *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press
- DiMaggio, P.J./Powell, W.W., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review* 48: 147-160
- DiMaggio, P.J./Anheier, H., 1990, A Sociological Conceptualization of Non-Profit Organizations and Sectors. In: *Annual Review of Sociology* 16: 137-159
- Esping-Anderson, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Evers, A./Olk, T. (Hg.), 1996, *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag

- Fligstein, N., 1996, Markets as Politics. A Political and Cultural Approach to Market Institutions. In: *American Sociological Review* 61: 656-673
- Flora, P., 1986, *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin: De Gruyter
- Flora, P./Heidenheimer, A.J. (eds.), 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books
- George, V./Taylor-Gooby, P. (eds.), 1996, *European Welfare Policy*. New York: St. Martin
- Habermas, J., 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hall, P. (ed.), 1989, *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Hasse, R., 2003, *Wohlfahrtspolitik und Globalisierung. Zur Diffusion der World Polity durch Organisationswandel und Wettbewerbsorientierung*. Opladen: Leske + Budrich
- Hasse, R./Leiulforsrud, H., 2002, From Disorganized Capitalism to Transnational Fine Tuning? Recent Trends in Wage Development, Industrial Relations and 'Work' as a Sociological Category. In: *British Journal of Sociology* 53/1: 107-126
- Hasse, R./Krücken, G., 1999, *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: Transcript
- Hayek, F.A. von, 1969, *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr
- Hecló, H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press
- Heinze, R.G. (Hg.), 1986, *Neue Subsidiarität. Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Opladen: Westdeutscher Verlag
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C., 1999, *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Hollingsworth, J.R./Boyer, R., 1997, Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Hollingsworth, J.R./Boyer, R. (eds.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-47
- Horlick-Jones, T./De Marchi, B., 1995, The Crisis of Scientific Expertise in fin de siècle Europe. In: *Science and Public Policy* 22: 139-145
- Jepperson, R.L., 2001, *The Development and Application of Sociological Neoinstitutionalism*. Florence: EUI Working Paper RSC No. 2001/5
- Johnson, N., 1987, *The Welfare State in Transition*. Brighton: Wheatsheaf Books
- Jones, L./Schedler, K./Wade, S.W. (eds.), 1997, *International Perspectives on the New Public Management*. London: JAI Press
- Kaufmann, F.X., 1997, *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Kazancigil, A., 1998, Governance and Science: Market like Modes of Managing Society and Producing Knowledge. In: *International Social Science Journal* 50: 69-79
- King, D., 1992, The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain. Politics, Ideas, and Institutions. In: Thelen, K./Steinmo, S./Longstreth, F. (eds.), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 217-250

- King, D., 1995, *Actively Seeking Work?* Chicago, IL: University of Chicago Press
- Klages, H., 1995, Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“? In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 34: 203-228
- Kondra, A.Z./Hinings, C.R., 1998, Organizational Diversity and Change in Institutional Theory. In: *Organization Studies* 19: 743-767
- Lash, S./Urry, J., 1987, *The End of Organized Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Lauman, E.O./Knoke, D., 1987, *The Organizational State*. Madison, WI: University of Wisconsin Press
- Leibfried, S./Pierson, P. (Hg.), 1997, *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Lessenich, S., 1996, Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel. In: *Leviathan* 24: 208-221
- Luhmann, N., 1981, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog
- Luhmann, N., 1987a, Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität. In: Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung* 4. Opladen: Westdeutscher Verlag, 104-116
- Luhmann, N., 1987b, Die Differenzierung von Politik und Wirtschaft und ihre gesellschaftlichen Grundlagen. In: Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung* 4. Opladen: Westdeutscher Verlag 32-48
- Luhmann, N., 1997, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. 2 Bände. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Lynn, I., 1996, The Changing Role of the World Bank. In: *Policy and Politics* 24: 413-424
- Majone, G., 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press
- Marshall, T.H., 1963, *Sociology on the Crossroads, and other Essays*. London: Heineman
- Marshall, T.H., 1981, *The Right to Welfare, and other Essays*. London: Heineman
- Mayntz, R., 1987, West Germany. In: Plowden, W. (ed.), *Advising the Rulers*. Oxford: Blackwell, 3-18
- McNeely, C., 1995, *Constructing the Nation State. International Organization and Prescriptive Action*. Westport, CT: Greenwood Press
- Meyer, J.W./Boli, J./Thomas, G.M., 1994, Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: Scott, W.R./Meyer, J.W. (eds.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 9-26
- Meyer, J.W./Boli, J./Thomas, G.M./Ramirez, F.O., 1997, World Society and the Nation State. In: *American Journal of Sociology* 103: 144-181
- Meyer, J.W./Jepperson, R., 2000, The "Actors" of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. In: *Sociological Theory* 18: 100-120
- Meyer, J.W./Rowan, B., 1991, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, W./DiMaggio, P. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press
- Mintrom, M./Vergari, S., 1998, Policy Networks and Innovation Diffusion. In: *Journal of Politics* 60: 126-148
- Mishra, R., 1984, *The Welfare State in Crisis*. Brighton: Harvester Press
- Murswieck, A., 1994, Wissenschaftliche Beratung im Politikprozeß. In: Murswieck, A. (Hg.), *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske+Budrich, 103-119

- Narr, W.D./Offe, C., 1975, Einleitung. In: Narr, W.D./Offe, C. (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 9-46
- Naschold, F./von Otter, C., 1996, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*. Amsterdam: Benjamins
- Nullmeier, F./Rüb, F.W., 1993, *Die Transformation der Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Campus
- OECD, 1981, *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD
- OECD, 1985, *Social Expenditures 1960-1990. Problems of Growth and Control*. Paris: OECD
- OECD, 1987, *Administration as Service*. Paris: OECD
- OECD, 1994, *New Orientations for Social Policy*. Paris: OECD
- Offe, C., 1972, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp
- Offe, C., 1987, *Democracy against the Welfare State?* In: *Political Theory* 15: 501-537
- Oppen, M., 1998/1999, *Qualitätsmanagement in sozialen Dienstleistungsorganisationen – Konzepte, Instrumente und Umsetzung*. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 29: 292-318
- Peck, J., 1998a, *Workfare in the Sun: Politics, Representation, and Method in U.S. Welfare-to-Work Strategies*. In: *Political Geography* 17: 535-566
- Peck, J., 1998b, *Workfare: A Geopolitical Etymology*. In: *Environment and Planning D. Society and Space* 16: 133-161
- Pierson, C., 1991, *Beyond the Welfare State?* University Park, PA: Pennsylvania State University Press
- Pitruzzello, S., 1997, *Social Policy and the Implementation of the Maastricht Fiscal Convergence Criteria*. In: *Social Research* 64: 1589-1642
- Pochet, P., 1997, *The Social Consequences on EMU: An Overview of National Debates*. In: Fajertag, G./Pochet, P. (eds.), *Social Pacts in Europe*
- Pressman, J.L./Wildavsky, A., 1973, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press
- Rhodes, M., 1998, *Globalization, Labour Markets and Welfare States*. In: Rhodes, M./Meny, Y. (eds.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* London: Macmillan
- Rueschemeyer, D./Skocpol, T. (eds.), 1996, *States, Social Knowledge, and the Origin of Modern Social Policies*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Sabatier, P., 1993, *Advocacy Koalitionen*. In: Héritier, A. (Hg.), *Policy Analyse (Politische Jahresschrift, Sonderheft 24)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148
- Scharpf, F.W., 1988, *Verhandlungssysteme, Verhandlungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung*. In: Schmidt, M.G. (Hg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19)*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87
- Schmidt, M.G., 1983, *The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis*. In: *European Journal of Political Research* 11: 1-25
- Schmidt, M.G., 1989, *Social Policy in Rich and Poor Countries*. In: *European Journal of Political Research* 11: 1-26
- Schmitter, P.C./Grote, J.R., 1997, *Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38: 530-554

- Schneiberg, M./Clemens, E.S., 2000, The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis. Manuscript (forthcoming in: Powell, W.W./Jones, D.L. (eds.), How Institutions Change. Chicago: Chicago University Press)
- Seeleib-Kaiser, M., 1999, Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz. In: Zeitschrift für Sozialreform 45: 3-23
- Skidelsky, R., 1979, The Decline of Keynesian Politics. In: Crouch, C. (eds.), State and Economy in Contemporary Capitalism. London: Croom Helm, 55-87
- Smith, S.R./Lipsky, M., 1993, Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Stehr, N., 1991, Praktische Erkenntnis. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Steinmo, S./Tolbert, C.J., 1998, Do Institutions Really Matter? In: Comparative Political Studies 31: 1165-1187
- Strang, D./Chang, P., 1993, The International Labor Organization and the Welfare State. In: International Organization 47: 235-263
- Taylor-Gooby, P. (ed.), 1998, Choice and Public Policy: The Limits to Welfare Markets. European Welfare Policy. Houndsmill/New York: Macmillan/ St. Martin's Press
- Weaver, R.K., 1986, The Politics of Blame Avoidance. In: Journal of Public Policy 6: 371-398
- Weingart, P., 2001, Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück
- Weir, M., 1992, Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: Steinmo, S./ Thelen, S./ Longstreth, F. (eds.), Structuring Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32
- Weir, M./Skocpol, T., 1983, State Structures and Social Keynesianism. In: International Journal of Comparative Sociology 24: 1-29
- Wilensky, H.L., 1975, The Welfare State and Equality. Berkeley, CA: University of California Press
- Wilensky, H.L., 1983, Political Legitimacy and Consensus. In: Spiro, E./Yuchtman-Yaar, E. (eds.), Evaluation of the Welfare State. New York: Academic Press, 51-74
- Wobbe, T., 2001, Weltgesellschaft. Bielefeld: Transcript