



Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz?

in: Helge Joergens, Katharina Holzinger und Christoph Knill (Hg.), 2007:

Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Sonderheft der Politischen
Vierteljahresschrift 2007

Prof. Dr. Herbert Obinger

Zentrum für Sozialpolitik und Sfb 597

„Staatlichkeit im Wandel“

Universität Bremen

E-Mail: hobinger@zes.uni-bremen.de

Peter Starke, Dipl. pol.

Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“

Universität Bremen

E-Mail: peter.starke@sfb597.uni-bremen.de

Version: 16.08.06

1. Einleitung¹

Dieser Beitrag zeichnet die großen Entwicklungslinien wohlfahrtsstaatlichen Wandels in den reichen OECD-Kernländern in den vergangenen beiden Jahrzehnten nach. Dabei interessiert uns im Besonderen, ob wir eine Konvergenz wohlfahrtsstaatlicher Politik beobachten können. Im Zentrum der Analyse stehen daher Politikergebnisse (Konvergenz bzw. Persistenz und Divergenz) und weniger die ihnen zugrunde liegenden Prozesse (z.B. Diffusion und Politiktransfer) und Ursachen (vgl. Holzinger/Jörgens/Knill, in diesem Band).

Im Allgemeinen bezeichnet Konvergenz „any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy [...] across a given set of political jurisdictions [...] over a given period of time“ (Knill 2005: 768). Wir müssen demnach die abhängige Variable, die Untersuchungseinheiten sowie den Untersuchungszeitraum genauer spezifizieren. Ersteres bereitet einige Probleme, da es sich beim Begriff Wohlfahrtsstaat um einen „umbrella term covering a range of governmental activities that have distinctive characteristics“ handelt (Pierson 2001: 11). Wir versuchen ein möglichst umfassendes Bild sozialpolitischer Entwicklung zu zeichnen, indem wir zentrale Dimensionen des Wohlfahrtsstaates über eine breite Palette wohlfahrtsstaatlicher Output- und Outcomeindikatoren messen. Dieser breite Zuschnitt ermöglicht es, die Defizite der bisherigen Forschung zur Sozialstaatskonvergenz, die sich bislang fast durchweg auf einzelne Dimensionen (insbesondere Sozialausgaben) konzentriert hat (z.B. O’Connor 1988; Bouget 2003), zu überwinden. Konkret untersuchen wir Entwicklungstrends in den Bereichen (i) Sozialausgaben (aggregiert sowie programm- und leistungsspezifisch), (ii) Finanzierung, (iii) Leistungsniveau, (iv) Inklusionsgrad und (v) Dekommodifizierung. Sämtliche dieser Wohlfahrtsstaatsdimensionen sind quantifizierbar und erlauben somit eine relativ unkomplizierte Analyse der in der Einleitung dieses Bandes vorgestellten Typen von Konvergenz. Wir richten unser Hauptaugenmerk auf σ - und β -Konvergenz, wengleich wir für die Analyse des Dekommodifizierungsgrades zusätzlich die Existenz von δ -Konvergenz prüfen.

Bei unseren Untersuchungseinheiten handelt es sich je nach Datenlage um 18-21 entwickelte OECD-Demokratien², die heute auf eine zum Teil über 100-jährige Sozialpolitiktradition zurückblicken können. Da die Existenz von Konvergenz einen Politikwandel (**← p. 470**) voraussetzt, ist für die Analyse von wohlfahrtsstaatlichen Konvergenzprozessen nicht nur eine

¹ Wir danken Christoph Knill, Gerald Schneider sowie einem anonymen Gutachter für wertvolle Anregungen.

² Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und USA. Beträgt die Samplegröße N=18, dann sind Spanien, Griechenland und Portugal nicht im Sample enthalten.

vergleichende Analyse, sondern auch ein längerer Untersuchungszeitraum erforderlich. Außerdem werden sozialpolitische Reformen typischerweise inkrementell implementiert und oft erst langfristig wirksam, sodass sich Wohlfahrtsstaaten gleichsam wie „elephants on the move“ verhalten (Hinrichs 2001; Hinrichs/Kangas 2003). Die Untersuchungsperiode erstreckt sich daher auf den Zeitraum zwischen 1980 und 2001. Die Wahl dieses Untersuchungszeitraums ist darüber hinaus einer begrenzten Datenverfügbarkeit sowie der weit verbreiteten Annahme geschuldet, dass das „Goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ um das Jahr 1980 seinen Höhepunkt erreicht hat. Seitdem war die internationale politische Ökonomie einem grundlegenden Wandel unterworfen (Scharpf 2000). Diese Veränderungen werden neben der „triple transition“³ ehemaliger Industrienationen zu postindustriellen Gesellschaften (Pierson 1998: 541) von Teilen der Wohlfahrtsstaatsforschung als wesentliche Antriebskräfte für konvergente Anpassungsreaktionen in der Sozialpolitik betrachtet.

Dieser Beitrag beginnt mit einem kurzen Überblick über die in der Literatur zum Wohlfahrtsstaatswandel skizzierten Konvergenz-, Persistenz und Divergenzszenarien und der ihnen zugrunde liegenden Ursachen. Im darauf folgenden empirischen Abschnitt untersuchen wir, ob in den fünf ausgewählten Dimensionen des Wohlfahrtsstaates konvergente Entwicklungen beobachtet werden können. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen.

2. Konvergenz, Persistenz oder Divergenz? Szenarien und Ursachen

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung findet sich eine Reihe von Konvergenzszenarien. Die Ursachen für Politikkonvergenz werden unterschiedlich verortet, decken sich aber weitgehend mit der von Holzinger, Jörgens und Knill in der Einleitung dieses Bandes vorgestellten Übersicht zu zentralen Kausalmechanismen von Policykonvergenz⁴. Demgegenüber stehen jedoch die beiden Mainstreampositionen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, denen zufolge keine Konvergenz – sondern Persistenz der Unterschiede oder sogar Divergenz – zu erwarten ist, wenngleich hierfür unterschiedliche

³ Gemeint ist damit die Ergrauung der Gesellschaft, der Siegeszug der Dienstleistungsökonomie und die Reifung bestehender Sozialprogramme.

⁴ Allerdings sind uns zumindest für die OECD-Kernländer keine Studien bekannt, die Politikkonvergenz auf Zwang seitens anderer Staaten und internationaler Organisationen zurückführen. Deshalb taucht Zwang als potenzielle Ursache für Konvergenz in Tabelle 1 nicht auf.

Ursachen verantwortlich gemacht werden. Schließlich herrscht keinerlei Konsens über die zu erwartende Richtung wohlfahrtsstaatlichen Wandels (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Konvergenz und Divergenz von Wohlfahrtsstaaten: Szenarien und Ursachen

Politikergebnis	Ursachen	Beispiel	Richtung	Autoren
Konvergenz	Ähnlicher Problemdruck	(De-)Industrialisierung, Demografie, neue soziale Risiken	nach oben	Wilensky, Iversen/Cusack, Zöllner, Taylor-Gooby
	Imitation und Lernen im Rahmen internationaler Netzwerke	OMC, OECD und Weltbank	unklar	Mosher/Trubek, Orenstein
	Harmonisierung durch rechtliche Verpflichtung	EU: Positive und negative Integration	Nettoeffekt unklar	Leibfried/Pierson, Scharpf
	Regulierungswettbewerb	Race to the bottom	nach unten	Tanzi, Sinn
Persistenz/Divergenz	Politisch-institutionelle Weichensteller	New Politics	Status quo	Pierson
		Old Politics	unklar	Huber/Stephens, Korpi/Palme, Swank; Garrett

(← Tabelle 1 p. 472)

Die Beschäftigung mit wohlfahrtsstaatlichen Konvergenzprozessen ist kein neues Phänomen. Bereits die funktionalistische Schule der Wohlfahrtsstaatsforschung der 1950er und 1960er Jahre lieferte hierzu wichtige Beiträge. Die Hauptantriebskraft für Konvergenz wird im wirtschaftlichen Strukturwandel und den dadurch induzierten ähnlichen sozialen Problemen und Bedürfnissen gesehen, die allerdings autonom von den einzelnen Ländern bearbeitet werden müssen. Während frühere Arbeiten den mit (← p. 471) dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft verbundenen Problemdruck in den Blick nahmen (z.B. Wilensky/Lebeaux 1958; Kerr u.a. 1960; Zöllner 1963; Wilensky 1975), rückt die jüngere Forschung die Folgeerscheinungen und -probleme der Deindustrialisierung in den Mittelpunkt (Iversen/Cusack 2000), wie etwa die Erosion traditioneller Familienstrukturen, die Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen oder demografische Umwälzungen. Die dadurch entstandenen so genannten „neuen sozialen Risiken“ erzeugen länderübergreifend ähnliche Problemlagen mit entsprechendem sozialpolitischen Kompensationsbedarf (Taylor-Gooby 2004; Armingeon/Bonoli 2006). Gemeinsam ist diesen Analysen, dass eher eine Konvergenz nach oben denn eine Angleichung nach unten erwartet wird.

Im Gegensatz zu diesen funktionalistischen Konvergenzszenarien mit ihrer Betonung des unabhängigen Problemlösens postuliert ein vergleichsweise junger Ansatz Sozialpolitikkonvergenz als Folge von Politiklernen und Nachahmung innerhalb länderübergreifender Netzwerke. Im Zentrum stehen so genannte weiche Steuerungsformen,

wie sie etwa auf europäischer Ebene im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMC) praktiziert werden (Mosher/Trubek 2003), aber auch Benchmarking und Politikempfehlungen internationaler Organisationen wie der OECD (vgl. Armingeon/Beyeler 2004) und der Weltbank (Orenstein 2005). Die maßgeblichen Kausalmechanismen für Politikkonvergenz sind länderübergreifende Kommunikation und Informationsaustausch.

Eine dritte Ursache für Politikkonvergenz sind rechtliche Verpflichtungen in Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration und dem Anstieg einschlägiger sozialpolitischer Rechtsakte. Zwei Prozesse sind maßgeblich für supranational angeleitete Harmonisierung: einerseits die positive Integration im Sinne einer vergemeinschafteten EU-Sozialpolitik, andererseits die negative Integration durch den Zwang zur Herstellung von Marktkompatibilität nationaler Regelungen (Leibfried/Pierson 1995; Leibfried 2005). Ungeachtet der in den letzten 20 Jahren erzielten Fortschritte im Bereich der positiven Integration herrscht in der Literatur Konsens darüber, (**← p. 472**) dass nach wie vor eine ausgeprägte Asymmetrie zugunsten der negativen Integration besteht (Scharpf 1999, 2002). Der Nettoeffekt der beiden Integrationsformen auf die sozialpolitische Harmonisierungsrichtung ist unklar.

Das vierte Konvergenzscenario erwartet die Absenkung von Sozialstandards und eine Konvergenz zu einem residualen bzw. „liberalen“ Modell sozialer Sicherung als Folge eines internationalen Regulierungswettbewerbs. Sozialstaatliche Konvergenz wird vorwiegend als eine von anonymen Marktkräften erzwungene Anpassung an die Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung und des europäischen Binnenmarktes gedeutet. Der Versuch von Regierungen, attraktive Standortbedingungen für hochmobiles Kapital zu schaffen bzw. einer Kapitalflucht vorzubeugen, führt zu einer Abwärtsspirale von Steuerlasten und Regulierungsniveaus. Die erweiterten Exitoptionen für Unternehmen und Kapitaleigner zur Ausschöpfung internationaler Faktorpreisdifferenzen zwingen Regierungen, Steuerlasten zu verringern und die Arbeitskosten zu senken. In den Worten Margaret Thatchers: „There Is No Alternative“ (TINA). Andernfalls würden die globalen Finanzmärkte die Politikentscheidungen nationaler Regierungen sanktionieren, etwa in Form von Zinsaufschlägen bei fehlender Haushaltsdisziplin (vgl. Mosley 2003). Problematisch ist dabei weniger die absolute Interventionstiefe und sozialpolitische Regulierungsdichte als vielmehr die relative Position eines Landes gegenüber dem attraktivsten Investitionsstandort. Aus diesem Grund wird nicht nur eine Absenkung von sozialen Sicherungsniveaus (Sozialdumping), sondern auch eine Konvergenz der Sozialleistungsniveaus, das berühmte-berühmte „race to the bottom“, erwartet (Tanzi 2002; Sinn 2002).

Allerdings gibt es innerhalb des Mainstreams der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung eine große Anzahl von Autoren, die den verschiedenen Konvergenzscenarioen skeptisch bis ablehnend gegenüber steht. Globalisierung, europäische Integration und Politikimitation spielen in diesen Arbeiten eine eher untergeordnete Rolle, stattdessen werden Pfadabhängigkeiten und innenpolitische Faktoren in den Vordergrund gestellt, die gleichzeitig als Hauptursachen für die Persistenz der bestehenden Unterschiede oder gar für eine Divergenz zwischen Wohlfahrtsstaaten angesehen werden. Die beiden zentralen Ansätze in diesem Zusammenhang sind die klassischen Theorieansätze der Sozialstaatsforschung („old politics“) und eine jüngere Schule, die unter dem Schlagwort „new politics of the welfare state“ zwar ebenso wenig Konvergenz erwartet, dies aber auf andere Ursachen zurückführt.

Aus Sicht der Vertreter der „old politics“ führen sozio-ökonomische Probleme insofern nicht zwangsläufig zu Konvergenz, als dieser Problemdruck politisch bearbeitet werden muss. Die nationalen Reaktionsmuster unterscheiden sich daher in Abhängigkeit von institutionellen Konfigurationen und politischen Kräfteverhältnissen. Eine maßgebliche Rolle spielen demnach u.a. die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, institutionelle Vetopositionen und die Kooperation von Staat und Verbänden (Garrett 1998; Swank 2002; Korpi/Palme 2003). Folglich besteht auch eine hohe Skepsis gegenüber einem globalisierungsbedingten Unterbietungswettbewerb. Einige Autoren verweisen vielmehr auf die im Rahmen korporatistischer Arrangements forcierte Instrumentalisierung wohlfahrtsstaatlicher Politik zur Abfederung der durch außenwirtschaftliche Öffnung induzierten Unsicherheiten und Marktvolatilitäten in kleinen Ländern (Cameron 1978; Katzenstein 1985; Garrett 1998). Hohe Staatsausgaben sind demnach nicht nur kompatibel mit wirtschaftlicher Globalisierung, sondern ein zentrales (← p. 473) Ergebnis dieses Prozesses (vgl. Rodrik 1998; Burgoon 2001) – oder, langfristig gesehen, sogar eine politische Bedingung nachhaltiger außenwirtschaftlicher Öffnung (Rieger/Leibfried 2003).

Zwar argumentiert auch Paul Pierson (1994, 1996, 2001) als wichtigster Vertreter der „new politics-Schule“, dass der Wohlfahrtsstaat aus innenpolitischen Gründen weitgehend immun gegenüber einem radikalen Abbau und einem „race to the bottom“ ist. Die Hauptursachen sind jedoch nicht politische Machtressourcen und ideologische Ordnungsvorstellungen, sondern institutionellen Rigiditäten und eine neue Politiklogik, die sich grundlegend vom Handlungskalkül der politischen Eliten im „Goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ unterscheidet: Sozialstaatsrückbau ist unpopulär und steht einem Wahlerfolg der politischen Eliten im Wege. Die Sanktionierung restriktiver Sozialpolitik durch den Wähler wird insofern begünstigt, als im Zuge der Expansion des Wohlfahrtsstaates zahlenmäßig starke

wohlfahrtsstaatliche Klientele entstanden sind, gegen deren Interessen Wahlen nicht gewonnen werden können. Darüber hinaus scheitern radikale Reformen an einer „institutional stickiness“, hervorgerufen durch die Trägheitsmomente der bestehenden Institutionen des Wohlfahrtsstaates und/oder institutionelle Vetopunkte innerhalb des politischen Systems, über die Reformgegner Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess nehmen (Pierson 1998: 552-553). Vertreter dieses Ansatzes erwarten weder radikalen Wandel noch Konvergenz als Antwort auf exogenen Druck, sondern vielmehr inkrementelle und pfadabhängige Reformen, die sich in hohem Maße mit Hilfe innenpolitischer und institutioneller Faktoren erklären lassen (vgl. Starke 2006).

In der Zusammenschau finden sich in der Literatur eine Reihe von Konvergenzscenarien, denen jedoch mindestens zwei Positionen gegenüberstehen, die weiterhin mit dem Fortbestand der bestehenden Unterschiede zwischen oder gar mit einer Divergenz von Wohlfahrtsstaaten rechnen. Im nächsten Abschnitt untersuchen wir anhand von fünf zentralen Dimensionen, inwieweit die jüngere sozialpolitische Entwicklung der OECD-Kernländer mit diesen Szenarien im Einklang steht. Neben potenziellen Angleichungsprozessen zwischen Ländern interessiert uns in diesem Zusammenhang auch die Veränderungsrichtung im Sinne eines Aus- bzw. Rückbaus sozialer Sicherung.

3. Empirische Analyse 1980-2001

3.1 Die Entwicklung der Sozialausgaben

3.1.1 Gesamte Sozialausgaben

Die Entwicklung der Sozialausgaben zwischen 1980 und 2001 (s. Tabelle 2) lässt die Schlussfolgerung zu, dass der Wohlfahrtsstaat sich nicht auf dem Rückzug befindet. Im Gegenteil. Mit der Ausnahme von zwei Ländern (Irland und die Niederlande) ist das Ausgabenniveau in allen Wohlfahrtsstaaten gestiegen. Der Rückgang der Sozialausgaben in Relation zum BIP (Sozialleistungsquote) in Irland ist dabei hauptsächlich dem außergewöhnlich hohen Wirtschaftswachstum im Untersuchungszeitraum geschuldet. Dessen ungeachtet lag im Länderdurchschnitt die Sozialleistungsquote im Jahr 2001 mehr als vier Prozentpunkte über dem Ausgangswert von 1980. Wie Castles (2001: 201) (← p. 474) gezeigt hat, hat der Wohlfahrtsstaat seine Reichweite auch relativ, d.h. im Vergleich zu anderen

Staatsausgaben, weiter ausgebaut. Dies wird deutlich, wenn wir den Anteil der Sozialausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben berechnen. Die entsprechenden Daten finden sich in den drei letzten Spalten von Tabelle 2. Im Jahre 2001 war dieser Anteilswert in *allen* OECD-Kernländern höher als elf Jahre zuvor. Offenkundig hat also der Wohlfahrtsstaat andere Ausgabenposten der öffentlichen Hand verdrängt.⁵

Tabelle 2: Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP (linke Seite) und in Prozent der gesamten Staatsausgaben (rechte Seite)

	Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP				Öffentliche Sozialausgaben in Prozent der gesamten Staatsausgaben		
	1980	1990	2001	1980-01	1990	2001†	1990-01
Australien	11,3	14,2	18,0	6,7	41,9	53,4	11,5
Belgien	24,1	26,9	27,2	3,1	52,2	57,0	4,8
Dänemark	29,1	29,3	29,2	0,1	54,7	57,7	3,0
Deutschland	23,0	22,8	27,4	4,4	50,7	63,3	12,6
Finnland	18,5	24,8	24,8	6,3	55,8	56,1	0,3
Frankreich	21,1	26,6	28,5	7,4	56,0	58,3	2,3
Griechenland	11,5	20,9	24,3	12,8	42,8	46,4	3,6
Irland	17,0	18,6	13,8	-3,2	46,6	47,1	0,5
Italien	18,4	23,3	24,4	6,0	43,9	54,7	10,8
Japan	10,2	11,2	16,9	6,7	36,7	45,9	9,2
Kanada	14,3	18,6	17,8	3,5	39,7	42,6	2,9
Neuseeland	17,2	21,9	18,5	1,3	--	--	--
Niederlande	26,9	27,6	21,8	-5,1	48,7	52,4	3,7
Norwegen	17,9	24,7	23,9	6,0	49,7	58,6	8,9
Österreich	22,5	24,1	26,0	3,5	49,4	54,2	4,8
Portugal	10,9	13,9	21,1	10,2	34,2	53,1	18,9
Schweden	28,8	30,8	28,9	0,1	52,3	55,0	2,7
Schweiz	14,2	17,9	26,4	12,2	--	--	--
Spanien	15,9	19,5	19,6	3,7	46,4	52,0	5,6
USA	13,3	13,4	14,8	1,5	38,0	44,4	6,4
Vereinigtes Königreich	17,9	19,5	21,8	3,9	48,6	52,1	3,5
Mittelwert	18,3	21,4	22,6	4,4	46,9	52,8	6,1
Spannweite	18,9	19,6	15,4		24,6	20,7	
Standardabweichung	5,7	5,4	4,7		6,8	5,4	
Variationskoeffizient	0,31	0,25	0,21	-	0,14	0,10	
Catch-up				r = -0,59*			r = -0,57*

Datenbasis: OECD (2001, 2004a).

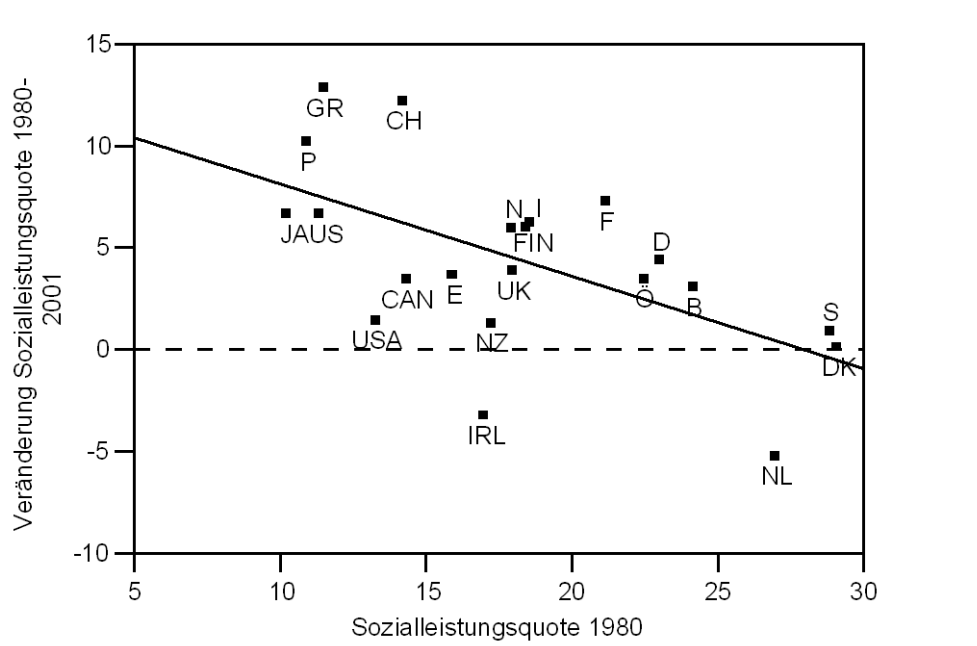
Anmerkung: † = Sozialausgaben 2001 in Prozent der gesamten Staatsausgaben 2000 (Kanada = 1998, Schweiz = 1999, USA = 1997). * = $p < 0,05$.

(← p. 475) Dieser Ausgabenanstieg wurde durch eine starke Konvergenz der Sozialausgabenquoten begleitet. Im unteren Teil der Tabelle 2 wird sichtbar, dass alle statistischen Streuungsmaße eine abnehmende Tendenz aufweisen, was einen klaren Hinweis auf σ -Konvergenz liefert. Gleiches gilt auch für das durch den Anteil der Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben gemessene *relative Gewicht* des Wohlfahrtsstaates. Neben σ -Konvergenz gibt es ferner auch klare Anzeichen für β -Konvergenz. Der in der letzten Zeile von Tabelle 2 ausgewiesene Catch-up Koeffizient ist signifikant negativ. Dieser Koeffizient zeigt

⁵ Siehe Cerny (1995) für ein frühes Beispiel dieses crowding-out Arguments. Vgl. zur Entwicklung öffentlicher Ausgaben für nicht-sozialpolitische Staatsaufgaben Castles (2007).

die Korrelation (Pearsons r) zwischen dem Startniveau (Sozialausgaben 1980) und der Veränderung der Sozialausgaben zwischen 1980 und 2001 an.⁶ Zusammen mit dem negativen Vorzeichen des Koeffizienten bedeutet dies, dass die länderspezifischen Unterschiede im Sozialausgabenwachstum in hohem Maße auf einen Aufholprozess ehemaliger Nachzüglerstaaten zurückgeführt werden können. Grafisch ist dieser Zusammenhang in Abbildung 1 dargestellt, worin ersichtlich wird, dass jene Länder, die im Jahr 1980 im internationalen Vergleich zur Nachhut im Hinblick auf ihre Sozialausgaben zählten, in den Folgejahren den höchsten Ausgabenanstieg aufweisen. Dieser inverse Zusammenhang legt die Vermutung nahe, dass die unterschiedliche Expansionsdynamik der Sozialausgaben im OECD-Raum in erheblichem Maße von unterschiedlichen Ausbau- und Reifungsgraden von Wohlfahrtsstaaten bestimmt wird.

Abbildung 1: Veränderung der Sozialausgaben in Verhältnis zum Ausgangswert (in %), 1980-2001



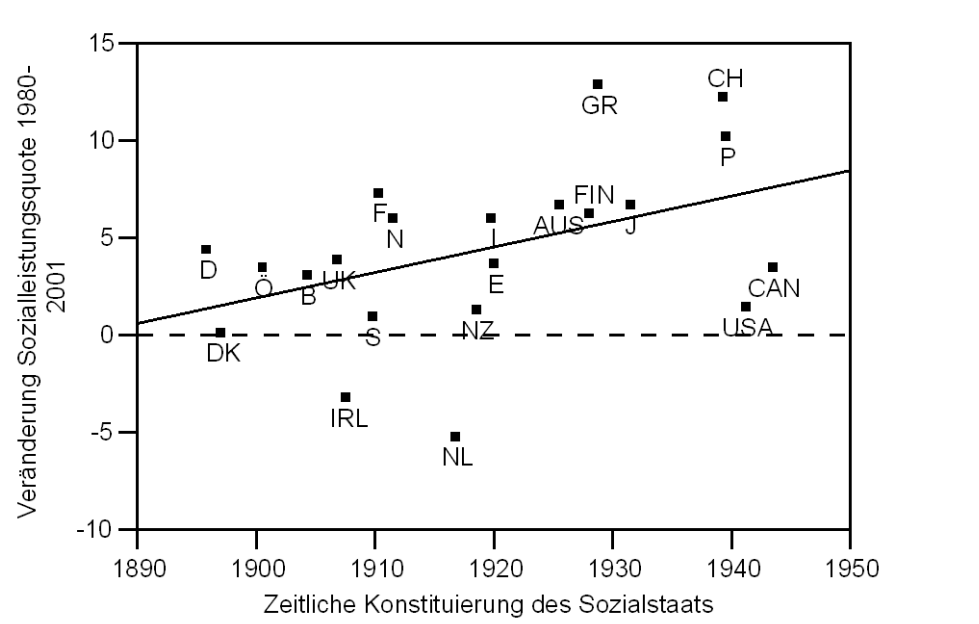
Datenbasis: OECD 2004a.

(← p. 476)

⁶ Auch multivariate Regressionsanalysen bestätigen die Existenz von β -Konvergenz. Daneben kann mit Hilfe solcher Analysen gezeigt werden, dass die Ausgabendynamik außer vom Startwert der Sozialausgaben auch maßgeblich vom Konjunkturzyklus, der Alterung der Gesellschaft und der Arbeitslosigkeit beeinflusst wird (Castles 2001; Huber/Stephens 2001; Kittel/Obinger 2003). Der Einfluss politisch-institutioneller Variablen ist im Vergleich dazu eher gering.

Ein einfacher Test dieser Vermutung besteht darin, den Zusammenhang zwischen dem Einführungsdatum von zentralen wohlfahrtsstaatlichen Programmen in einem Land und der Ausgabenentwicklung in jüngster Zeit zu prüfen. Dabei wird angenommen, dass die jüngste Veränderung der Sozialausgaben unter anderem vom jeweiligen Zeitpunkt der Konsolidierung des Wohlfahrtsstaates abhängt. Konkret erwarten wir eine inverse Beziehung zwischen dem historischen Einführungszeitpunkt der wichtigsten sozialen Sicherungssysteme und dem Sozialausgabenanstieg seit 1980. Das Streudiagramm in Abbildung 2 ist mit dieser Hypothese konsistent: Je später im Schnitt vier wohlfahrtsstaatliche Kernprogramme (Alterssicherung, Kranken- und Unfallversicherung sowie Arbeitslosenunterstützung) in einem Land eingeführt wurden, desto höher war, mit Ausnahme der nordamerikanischen Wohlfahrtsstaaten, der Zuwachs der Sozialausgaben in der jüngsten Vergangenheit.

Abbildung 2: Veränderung der Sozialausgaben 1980-2001 in Abhängigkeit der zeitlichen Konstituierung des Wohlfahrtsstaates

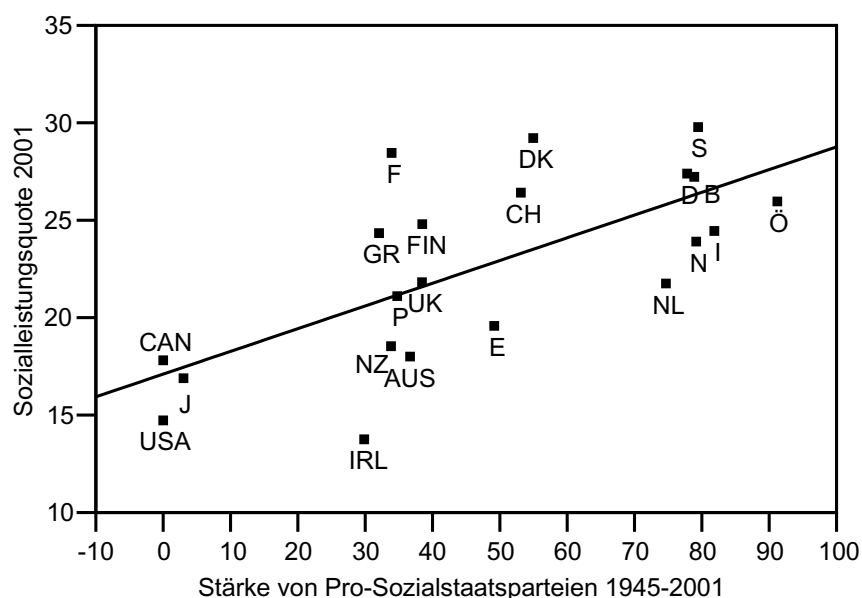


Datenbasis: OECD 2004a. Die Angaben zum Einführungsdatum der vier Programme stammen von Schmidt (2005: 182).

Insgesamt entsprechen diese Befunde dem Bild vom „Growth to Limits“ entwickelter Wohlfahrtsstaaten (Flora 1986). Analog zur neoklassischen Wachstumstheorie lässt sich argumentieren, dass die fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten sich auf ein nationales Ausgabengleichgewicht (*steady state*) hinbewegen (Iversen 2001; Kittel/Obinger 2003; Castles 2004). Die jeweilige Position dieses langfristigen Gleichgewichts hängt dabei maßgeblich von

den nationalen Machtkonstellationen der Vergangenheit ab. Dies wird in Abbildung 3 grafisch verdeutlicht, die einen starken Zusammenhang zwischen der Sozialleistungsquote am Beginn des 21. Jahrhunderts und dem Kabinettsitzanteil von wohlfahrtsstaatsfreundlichen Parteien (d.h. kommunistischen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien) während der gesamten Nachkriegszeit anzeigt (s. auch Schmidt 2005: 209). Demgegenüber weist die parteipolitische Zusammensetzung (← p. 477) der Regierung auf die Sozialausgabendynamik seit 1980 eine im Vergleich zu sozio-ökonomischen Variablen nachrangige Bedeutung auf (vgl. Fußnote 5). Offenbar haben politische Faktoren einen weitaus größeren Einfluss auf das langfristige Sozialausgabenniveau eines Landes als auf das Ausgabenwachstum seit 1980 (Castles 2001: 210).

Abbildung 3: Der langfristige Einfluss nationaler Machtkonstellationen auf gegenwärtige sozialpolitische Ausgaben



Datenbasis: OECD (2004a); Die Daten zur parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen (berechnet auf Tagesbasis) hat uns dankenswerterweise Manfred G. Schmidt zur Verfügung gestellt.

Anmerkung: Summe der Kabinettsitzanteile von kommunistischen, sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien. Die Kabinettsitzanteile für Griechenland, Spanien und Portugal beziehen sich auf die Zeit nach der Demokratisierung.

Zusammenfassend können wir für den Bereich der gesamten Sozialausgaben eine klare Konvergenz im internationalen Vergleich feststellen. Dies manifestiert sich nicht nur in der abnehmenden Streuung bei den Ausgabeniveaus (σ -Konvergenz), sondern auch in der Ausgabendynamik, die durch einen starken Aufholprozess ehemaliger Nachzügelnationen geprägt ist (Catch-up, β -Konvergenz). Nicht zuletzt zeigt sich im Hinblick auf die Richtung des Wandels, dass das Niveau der Sozialausgaben generell – sowohl absolut als auch relativ – weiter gestiegen ist, was dem Szenario eines „race to the bottom“ eindeutig widerspricht.

3.1.2 Programmspezifische Ausgabenentwicklung

Die Social Expenditure Database der OECD stellt neben den Gesamtsozialausgaben auch programmspezifische Ausgabendaten zur Verfügung. Tabelle 3 fasst die Ausgabenentwicklung in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Arbeitslosigkeit⁷ zusammen, (**← p. 478**) da diese Programme zusammengenommen den Löwenanteil der nationalen Sozialbudgets ausmachen.

In Bezug auf die Veränderung des Ausgabenvolumens kann im Durchschnitt lediglich im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik ein Rückgang festgestellt werden. Demgegenüber fiel im Bereich der Alterssicherung die Expansion seit 1980 besonders stark aus, aber auch für das Gesundheitswesen wird im OECD-Durchschnitt heute mehr aufgewendet als noch zu Beginn der 1980er Jahre. Konvergente Entwicklungen beschränken sich hingegen auf die Bereiche Gesundheit und Arbeitslosigkeit. Dabei ist aus den Daten sowohl eine ausgeprägte σ -Konvergenz – ablesbar am Rückgang sämtlicher Streuungsmaße – als auch eine starke β -Konvergenz – eine signifikant negative und starke Korrelation zwischen dem Ausgangswert und dem Ausgabenzuwachs – ersichtlich. Angesichts des Anstiegs des Mittelwerts kann für den Gesundheitsbereich eine Catch-up-Bewegung von Nachzüglern konstatiert werden, während die Kombination aus abnehmendem Mittelwert und β -Konvergenz im Bereich der Arbeitslosenunterstützung auf ein „race to the bottom“ hindeutet.

Tabelle 3: Programmspezifische Sozialausgaben in % des BIP, 1980 und 2001

	Alterssicherung			Gesundheit			Arbeitslosigkeit (passiv)		
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001
Australien	3,8	5,0	1,1	4,4	6,2	1,8	0,7	1,0	0,3
Belgien	9,1	11,3	2,2	5,4	6,4	1,1	2,5	2,2	-0,2
Dänemark	8,3	8,3	0,0	8,0	7,1	-0,9	4,9	2,9	-1,9
Deutschland	10,8	12,1	1,2	6,8	8,0	1,2	0,5	1,2	0,7
Finnland	6,1	8,9	2,8	5,0	5,3	0,2	0,7	2,0	1,3
Frankreich	9,7	12,1	2,5	5,8	7,2	1,4	2,4†	1,6	-0,8
Griechenland	6,0	13,6	7,5	3,7	5,2	1,6	0,2	0,4	0,1
Großbritannien	7,3	8,7	1,4	4,9	6,1	1,2	1,1	0,3	-0,8
Irland	5,7	3,5	-2,3	6,8	4,9	-1,9	3,4†	0,7	-2,7
Italien	9,1	13,9	4,8	5,6	6,3	0,7	0,6	0,6	0,0
Japan	4,0	8,5	4,4	4,5	6,2	1,7	0,4	0,5	0,0
Kanada	3,3	5,2	1,9	5,2	6,7	1,5	1,2	0,8	-0,4
Neuseeland	7,2	4,9	-2,3	5,2	6,1	0,9	0,5	1,1	0,6
Niederlande	8,2	7,0	-1,2	5,2	5,7	0,4	1,7	1,3	-0,4
Norwegen	5,7	7,1	1,4	5,9	6,8	0,8	0,4	0,4	0,1
Österreich	11,7	13,4	1,7	5,2	5,2	0,0	0,8†	0,7	-0,1
Portugal	4,1	9,4	5,3	3,6	6,3	2,7	0,3	0,9	0,6
Schweden	8,4	9,8	1,4	8,4	7,4	-1,0	0,4	1,0	0,6
Schweiz	6,1	13,3	7,2	3,6	6,4	2,7	0,1	0,5	0,4
Spanien	6,4	8,8	2,5	4,3	5,4	1,0	2,0	1,3	-0,7
USA	6,3	6,1	-0,2	3,7	6,2	2,5	0,7	0,3	-0,4

⁷ Da umfassende Ausgabendaten für aktive Arbeitsmarktpolitik für die meisten Länder erst ab 1990 zur Verfügung stehen, beschränkt sich die Tabelle auf Transferausgaben für Arbeitslose.

Mittelwert	7,0	9,1	2,1	5,3	6,2	0,9	1,2	1,0	-0,2
Spannweite	8,4	10,4		4,8	3,1		4,8	2,7	
Standardabweichung	2,3	3,2		1,3	0,8		1,2	0,7	
Variationskoeffizient	0,33	0,35		0,25	0,13		1,00	0,66	
Catching-up			r = -0,18	--	--	r = -0,81*			r = -0,83*

Datenbasis: OECD (2004a)

Anmerkungen: Alterssicherung = Alters- und Hinterbliebenenrenten; Gesundheit = öffentliche Gesundheitsausgaben; Arbeitslosigkeit = Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik; * = $p < 0,05$; † = 1985

(← p. 479)

3.1.3 Ausgaben nach Leistungsart

Eine zunehmende Angleichung von Wohlfahrtsstaaten ist auch für das Ausgabenprofil nach Leistungsarten denkbar. Das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen gilt als wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Wohlfahrtsstaaten. So werden in der Literatur die transferlastigen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten (und auch eine Reihe von angelsächsischen Ländern) von den serviceorientierten nordischen Wohlfahrtsstaaten abgegrenzt. In jüngerer Zeit ist die Bedeutung von Dienstleistungen in der Debatte um die Reform des Sozialstaats jedoch auch jenseits der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gestiegen. Sozialpolitikforscher und Politiker preisen die Wirkungen einer ausgebauten Dienstleistungsinfrastruktur, insbesondere als Antwort auf neue Herausforderungen und so genannte „neuer sozialer Risiken“ in Gestalt sinkender Geburtenraten, von Langzeitarbeitslosigkeit und neuen Beschäftigungs- und Familienstrukturen. Insofern ist ein Anstieg der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie möglicherweise ein Catch-up von entsprechenden Nachzüglerstaaten zu erwarten.

Tabelle 4: Öffentliche Ausgaben für Geld- und Sachleistungen in % des BIP, 1980 und 2001

	Öffentliche Geldleistungen			Öffentliche Sachleistungen		
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001
Australien	6,4	10,0	3,6	5,0	8,0	3,0
Belgien	18,5	18,5	0,0	5,7	8,7	3,0
Dänemark	16,2	15,4	-0,8	12,8	13,8	1,0
Deutschland	15,2	15,9	0,7	7,8	11,5	3,7
Finnland	11,2	15,6	4,4	7,3	9,1	1,8
Frankreich	14,4	18,3	3,9	6,7	10,2	3,5
Griechenland	7,7	16,5	8,8	3,8	7,8	4,0
Großbritannien	11,6	13,7	2,1	6,4	8,1	1,7
Irland	9,6	7,9	-1,7	7,4	5,8	-1,6
Italien	12,5	18,7	6,2	6,0	7,2	1,2
Japan	5,3	9,1	3,8	4,9	7,8	2,9
Kanada	5,9	8,4	2,5	8,4	9,8	1,4
Neuseeland	11,9	11,6	-0,3	5,3	6,9	1,6
Niederlande	20,1	13,7	-6,4	6,8	8,0	1,2
Norwegen	10,0	11,6	1,6	7,9	12,3	4,4
Österreich	16,5	19,1	2,6	5,9	6,9	1,0
Portugal	7,2	13,3	6,1	3,7	7,8	4,1
Schweden	14,8	14,6	-0,2	14,1	14,3	0,2
Schweiz	9,9	18,3	8,4	4,2	8,1	3,9
Spanien	11,4	13,2	1,8	4,5	6,4	1,9
USA	8,5	8,0	-0,5	4,8	6,7	1,9
Mittelwert	11,7	13,9	2,2	6,6	8,8	2,2

Spannweite	14,8	11,2		10,4	8,5	
Standardabweichung	4,2	3,7		2,7	2,4	
Variationskoeffizient	0,36	0,27		0,41	0,27	
Catch-up			$r = -0,55^*$			$r = -0,46^*$

Datenbasis OECD (2004a). Wir danken Francis G. Castles für die Überlassung der Daten.

Anmerkung: * = $p < 0,05$.

(← p. 480)

Tabelle 4 zeigt die öffentlichen Aufwendungen (in % des BIP) für Geld- und Sachleistungen für 21 OECD-Länder zwischen 1980 und 2001. Zunächst ist festzustellen, dass sich im OECD-Durchschnitt das Verhältnis der beiden Leistungsarten leicht zugunsten der Sach- und Dienstleistungen verschoben hat; die entsprechende Quote stieg von 0,56 auf 0,63 (nicht dargestellt). Darüber hinaus sind zwei weitere Befunde berichtenswert (s. auch Kautto 2002): Der erste substantielle Befund betrifft die Abwesenheit eines „race to the bottom“. Zwar haben einige Länder wie Dänemark, Irland, Neuseeland, die Niederlande, Schweden und die USA ihre Transferausgaben gesenkt, es wird jedoch deutlich, dass Ausgabenkürzungen eine Ausnahmeerscheinung darstellen. Bei den Sachleistungen ist lediglich in Irland ein Rückgang zu verzeichnen, der wiederum wohl dem dortigen Wirtschaftsboom geschuldet ist. Dessen ungeachtet ist der Mittelwert für beide Leistungsarten um jeweils 2,2 Prozentpunkte gestiegen. Der zweite Befund betrifft Konvergenz. Sämtliche Maßzahlen für σ -Konvergenz – Spannweite, Standardabweichung und Variationskoeffizient – haben sich zwischen 1980 und 2001 verringert. Wie der Vergleich der Variationskoeffizienten zeigt, war im Bereich der Sachleistungen die Angleichung der Ausgabenniveaus sogar noch stärker als bei den monetären Transfers. Außerdem deutet der signifikant negative Korrelationskoeffizient in der letzten Zeile von Tabelle 4 auf (mittelstarke) β -Konvergenz hin: Länder mit hohen Ausgabenquoten zu Beginn des Messzeitraums, wie etwa Belgien und die Niederlande, weisen stagnierende oder rückläufige Ausgaben auf, während „Transfernachzügler“, wie Australien, Kanada oder Japan, mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten zwischen 1980 und 2001 aufwarten können. Gleiches gilt für die Ausgabenquote bei Sachleistungen: In Schweden und anderen traditionell dienstleistungsintensiven Wohlfahrtsstaaten wurde das Wachstum gebremst, während die Nachzügler in Kontinental- und Südeuropa ihre Anstrengungen in diesem Bereich deutlich ausgeweitet haben.

3.2 Einnahmen

Ein Blick auf die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaates zeigt, dass der vorhin festgestellte Ausgabenzuwachs der Sozialausgaben mit einem Einnahmenanstieg korrespondiert. Tabelle 5 zeigt die Entwicklung der Sozialbeiträge (in Prozent des BIP) und jene der Gesamtsteuerquote zwischen 1980 und 2001. Da die Sozialbeiträge die größte Komponente der Lohnnebenkosten darstellen, erwarten Vertreter der TINA-Hypothese gerade diesbezüglich einen hohen Anpassungsdruck nach unten. Die Zahlen in Tabelle 5 enthüllen einen gegenteiligen Befund: Die Sozialbeiträge sind im OECD-Durchschnitt ebenso gestiegen wie die gesamte Steuerquote. Dieser Anstieg auf der Einnahmenseite weist darauf hin, dass der fast überall erfolgte Zuwachs der Sozialausgaben nicht mit einer höheren Staatsverschuldung finanziert wurde. Nicht zuletzt standen dieser Option in vielen europäischen Ländern die fiskalpolitischen Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes entgegen. Darüber hinaus bestanden in der gesamten OECD-Welt insofern Verschuldungsbarrieren, als die Finanzmärkte Haushaltsdisziplin honorieren und daher disziplinierend gegenüber einer exzessiven Verschuldungspolitik wirken. (← p. 481)

Im Gegensatz zu den Sozialausgaben sind beim Anstieg der Steuer- und Abgabenquote jedoch lediglich schwache Nachweise für σ -Konvergenz und keinerlei Anzeichen für β -Konvergenz erkennbar. Eine moderate Konvergenz lässt sich hingegen eindeutig für die Finanzierungsstruktur (gemessen am Verhältnis zwischen Sozialbeiträgen und Gesamtsteuereinnahmen) erkennen. Zum einen nehmen alle Streuungsmaße im Zeitverlauf geringfügig ab (σ -Konvergenz), zum anderen kann eine mittelstarke β -Konvergenz beobachtet werden, da jene Länder, in denen Sozialbeiträgen im Jahr 1980 ein großes Gewicht bei der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates zufiel, diese am stärksten reduziert haben und umgekehrt.

Tabelle 5: Finanzierung des Wohlfahrtsstaates, 1980 und 2001

	Steuereinnahmen/BIP			Sozialbeiträge/BIP			Sozialbeiträge in Prozent der Steuereinnahmen		
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001
Australien	27,2	30,4	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgien	42,4	45,9	3,5	12,3	14,4	2,1	29,01	31,4	2,4
Dänemark	43,9	49,9	6,0	0,8	2,2	1,4	1,8	4,4	2,6
Deutschland	37,5	36,8	-0,7	12,9	14,6	1,7	34,4	39,7	5,3
Finnland	36,2	46,0	9,8	8,4	12,4	4,0	23,2	27,0	3,8
Frankreich	40,6	44,9	4,3	8,4	16,2	7,8	42,9	36,1	-6,8
Griechenland	24,2	36,6	12,4	7,9	11,7	3,8	32,6	32,0	-0,7
Großbritannien	35,2	37,2	2,0	5,9	6,3	0,4	16,8	16,9	0,2
Irland	31,4	30,1	-1,3	4,5	4,3	-0,2	14,3	14,3	0,0
Italien	30,4	43,0	12,6	11,6	12,3	0,7	38,2	28,6	-9,5
Japan	25,3	27,4	2,1	7,4	10,3	2,9	29,2	37,6	8,3
Kanada	30,9	35,0	4,1	3,3	5,1	1,8	10,7	14,6	3,9
Neuseeland	30,6	33,3	2,7	00,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niederlande	43,6	39,8	-3,8	16,6	14,4	-2,2	38,1	36,2	-1,9
Norwegen	42,5	43,3	0,8	9,0	9,2	0,2	21,2	21,2	0,0
Österreich	39,8	45,2	5,4	12,3	14,8	2,5	30,9	32,7	1,8

Portugal	24,1	35,6	11,5	7,1	11,0	3,9	29,5	30,9	1,4
Schweden	47,3	51,9	4,6	13,6	15,3	1,7	28,7	29,5	0,7
Schweiz	28,0	30,0	2,0	8,5	7,7	-0,8	30,4	25,7	-4,7
Spanien	23,1	35,0	11,9	11,2	12,5	1,3	48,5	35,7	-12,8
USA	26,4	28,9	2,5	5,8	7,0	1,2	22,0	24,2	2,2
Mittelwert	33,9	38,4	4,6	8,0	9,6	1,6	24,9	24,7	-0,2
Spannweite	24,2	24,5	16,4	16,6	16,2	10,0	48,5	39,7	21,1
Standardabweichung	7,7	7,2		4,6	5,1		13,6	12,1	
Variationskoeffizient	0,23	0,19		0,57	0,53		0,55	0,49	
Catch-up			r= -0,40			r=0,02			r= -0,47*

Datenbasis: OECD (2004b); * = p < 0,05.

Insgesamt spiegelt die Finanzierungsseite des Wohlfahrtsstaates hinsichtlich ihrer Entwicklungsrichtung das Bild der Ausgabenseite wider, allerdings kann im Vergleich zur Entwicklung der Sozialausgaben nicht von einer starken Angleichung der ursprünglichen Unterschiede, sondern lediglich von moderater Konvergenz gesprochen werden (vgl. Montanari 2001; Montanari/Palme 2004; Navarro u.a. 2004). (← p. 482)

3.3 Die Entwicklung der Lohnersatzraten

Um ein differenziertes Bild der jüngeren Entwicklung in westlichen Wohlfahrtsstaaten zu bekommen, reicht eine rein ausgabenzentrierte Analyse nicht aus. Steigende Ausgabenniveaus schließen nämlich weder Kürzungen individueller Leistungen aus, noch kann mit ihnen die These entkräftet werden, dass die Globalisierung zum großen „Gleichmacher“ der Sozialpolitik geworden ist.⁸ Die in der Wohlfahrtsstaatsforschung wohl einflussreichste Kritik an ausgabenbasierten Sozialstaatsanalysen stammt von skandinavischen Forschern⁹. Ihre Hauptkritik besteht darin, dass die sozialpolitische Ausgabendynamik in hohem Maße von der Veränderung des BIP abhängig ist und die Analysen von nationalen Sozialausgabenniveaus keine fundierten Aussagen über Fragen der Umverteilungsintensität von Wohlfahrtsstaaten, der Gewährleistung sozialer Rechte oder der Generosität von Sozialleistungen ermöglichen. Um einen besseren Blick in die *black box* der Sozialausgaben zu bekommen, haben Forscher des Schwedischen Instituts für Sozialforschung mit dem *Social Citizenship Indicator Program (SCIP)* einen Datensatz erstellt, der Informationen über die Leistungshöhe, die personelle Reichweite (Deckungsgrad) und die Finanzierungsstruktur von sozialen Sicherungsprogrammen in 18 OECD-Ländern seit 1930 enthält. Da dieser Datensatz allerdings

⁸ Der Grund für den Ausgabenanstieg könnte beispielsweise in hohem Maße auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein, die wiederum möglicherweise eng mit der Globalisierung verbunden ist (Cerny 1995; Clayton/Pontusson 1998).

⁹ Der *locus classicus* ist Esping-Andersen (1990: 19).

nicht öffentlich zugänglich ist, können wir lediglich einige empirische Ergebnisse dieser Forschergruppe berichten.

In ihrer Analyse der Entwicklung von Nettolohnersatzraten von drei sozialen Sicherungssystemen¹⁰ in 18 OECD-Ländern zwischen 1975 und 1995 konnten Korpi und Palme (2003) zeigen, dass in einer Reihe von Ländern zum Teil weit reichende Leistungskürzungen implementiert wurden. Das Ausmaß dieser Kürzungen variiert jedoch in hohem Maße zwischen den Ländern in Abhängigkeit von den jeweiligen politischen Machtressourcen, den konstitutionellen Vetopunkten und dem wirtschaftlichen Problemdruck. Dieser starke Effekt von politischen und institutionellen Variablen liefert einen ersten Hinweis darauf, dass keine oder lediglich eine schwache Konvergenz im Bereich der Leistungsgenerosität stattgefunden hat. Tatsächlich liefern anderen Studien dieser Forschergruppe kaum empirische Anhaltspunkte zugunsten einer Konvergenz in den nationalen Leistungsniveaus. Montanari (2001) und Montanari/Palme (2004) finden in ihrer Analyse von vier Transfersystemen über den Zeitraum zwischen 1960 und 2000, dass die Lohnersatzraten in 18 OECD-Ländern in den 1990er Jahren zwar rückläufig sind, allerdings wurden diese Einschnitte im Leistungsniveau nicht von einem Konvergenzprozess begleitet. Dieser Befund gilt auch, wenn die empirische Analyse nur auf EU-Mitgliedstaaten beschränkt wird. Lediglich für die Lohnersatzraten der Arbeitslosenversicherung konnte seit 1980 für beide Ländergruppen ein Rückgang der Standardabweichung (**← p. 483**) festgestellt werden. Montanari und Palme schließen daraus, dass die Unterschiede hinsichtlich der Leistungshöhe im Ländervergleich weitgehend unverändert blieben. Gleiches gilt überdies für den Inklusionsgrad und die Finanzierungsstruktur der analysierten Programme.

Lyle Scruggs (2004) hat kürzlich einen Datensatz öffentlich zugänglich gemacht, der ebenfalls Informationen zu den Nettolohnersatzraten für drei (Sozialversicherungs-) programme¹¹ in 18 OECD-Ländern für den Zeitraum seit 1971 enthält. Analog zu Korpi/Palme wurden die Lohnersatzraten für verschiedene Haushaltstypen in Relation zum Lohn eines „durchschnittlichen Industriearbeiters“ (average production worker) berechnet. Zusätzlich enthält der Datensatz Informationen über die Anspruchs- und Zugangsbedingungen und den Deckungsgrad der einzelnen Programme. Mit Hilfe dieses Datensatzes haben wir eine mögliche Konvergenz der Nettolohnersatzraten zwischen 1980 und 2001 empirisch untersucht. Im

¹⁰ Es handelt sich um Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Krankengeld und Unfallversicherung. Für jedes Programm wurde der Durchschnitt aus der kurzfristigen und der langfristigen Lohnersatzrate für einen Ein-Personen- und einen Vier-Personen-Haushalt berechnet, indem der typische (Netto-)Transferbetrag für den jeweiligen Haushaltstyp mit dem Durchschnittslohn eines Industriearbeiters in Beziehung gesetzt wird (Korpi/Palme 2003: 433).

¹¹ Rente, Arbeitslosenunterstützung und Geldleistungen im Krankheitsfall.

Einklang mit Allan und Scruggs (2004) wurde für jedes der drei Programme der Durchschnitt zwischen der Lohnersatzrate eines Single-Haushalts und jener einer vierköpfigen Familie verwendet. Tabelle 6 zeigt die auf diese Weise berechneten Nettolohnersatzraten für die Jahre 1980 und 2001. Daraus wird ersichtlich, dass im Durchschnitt lediglich die Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit von Kürzungen betroffen waren. Überdies ist hier eine σ -Konvergenz nachweisbar, da alle drei Streuungsmaße im Zeitverlauf merklich kleiner werden. Demgegenüber bleiben die Standardabweichungen der Lohnersatzraten im Bereich der Altersrenten über die Zeit konstant, während die Streuung im Bereich des Krankengelds sogar zunimmt¹². Schließlich ist das Leistungsrecht bei Arbeitslosigkeit auch im Hinblick auf β -Konvergenz eine Ausnahme, da nur hier ein stark negativer Zusammenhang zwischen dem ursprünglichen Leistungsniveau und der nachfolgenden Veränderung besteht. Aufgrund der Angleichung der Leistungen bei sinkendem Mittelwert handelt es sich (analog zu den Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung) um ein „race to the bottom“. (← p. 484)

Tabelle 6: Entwicklung der Nettolohnersatzraten 1980-2001

	Programm					
	Krankengeld		Arbeitslosengeld		Standardrente	
	1980	2001	1980	2001	1980	2001
Australien	0,42	0,47	0,39	0,47	0,35	0,38
Belgien	0,86	0,87	0,67	0,60	0,82	0,76
Dänemark	0,79	0,63	0,79	0,63	0,52	0,58
Deutschland	1,00	0,93	0,69	0,66	0,71	0,63
Finnland	0,48	0,72	0,41	0,61	0,57	0,61
Frankreich	0,60	0,62	0,64	0,65	0,63	0,55
Großbritannien	0,55	0,24	0,55	0,36	0,43	0,56
Irland	0,72	0,41	0,72	0,41	0,43	0,45
Italien	0,70	0,79	0,08	0,45	0,58	0,88
Japan	0,50	0,59	0,67	0,61	0,61	0,61
Kanada	0,62	0,67	0,62	0,67	0,49	0,61
Neuseeland	0,49	0,42	0,46	0,42	0,49	0,48
Niederlande	0,87	0,76	0,87	0,76	0,61	0,55
Norwegen	1,00	1,00	0,73	0,68	0,55	0,63
Österreich	0,81	0,85	0,66	0,64	0,74	0,77
Schweden	0,97	0,82	0,83	0,70	0,66	0,61
Schweiz	0,83	0,00	0,76	0,78	0,48	0,49
USA	0,00	0,00	0,65	0,56	0,65	0,68
Mittelwert	0,68	0,60	0,62	0,59	0,57	0,60
Spannweite	1,00	1,00	0,79	0,42	0,47	0,49
Standardabweichung	0,25	0,29	0,19	0,12	0,12	0,12
Variationskoeffizient	0,37	0,49	0,30	0,21	0,21	0,20
Catch-up	r = -0,27		r = -0,76*		r = -0,39	

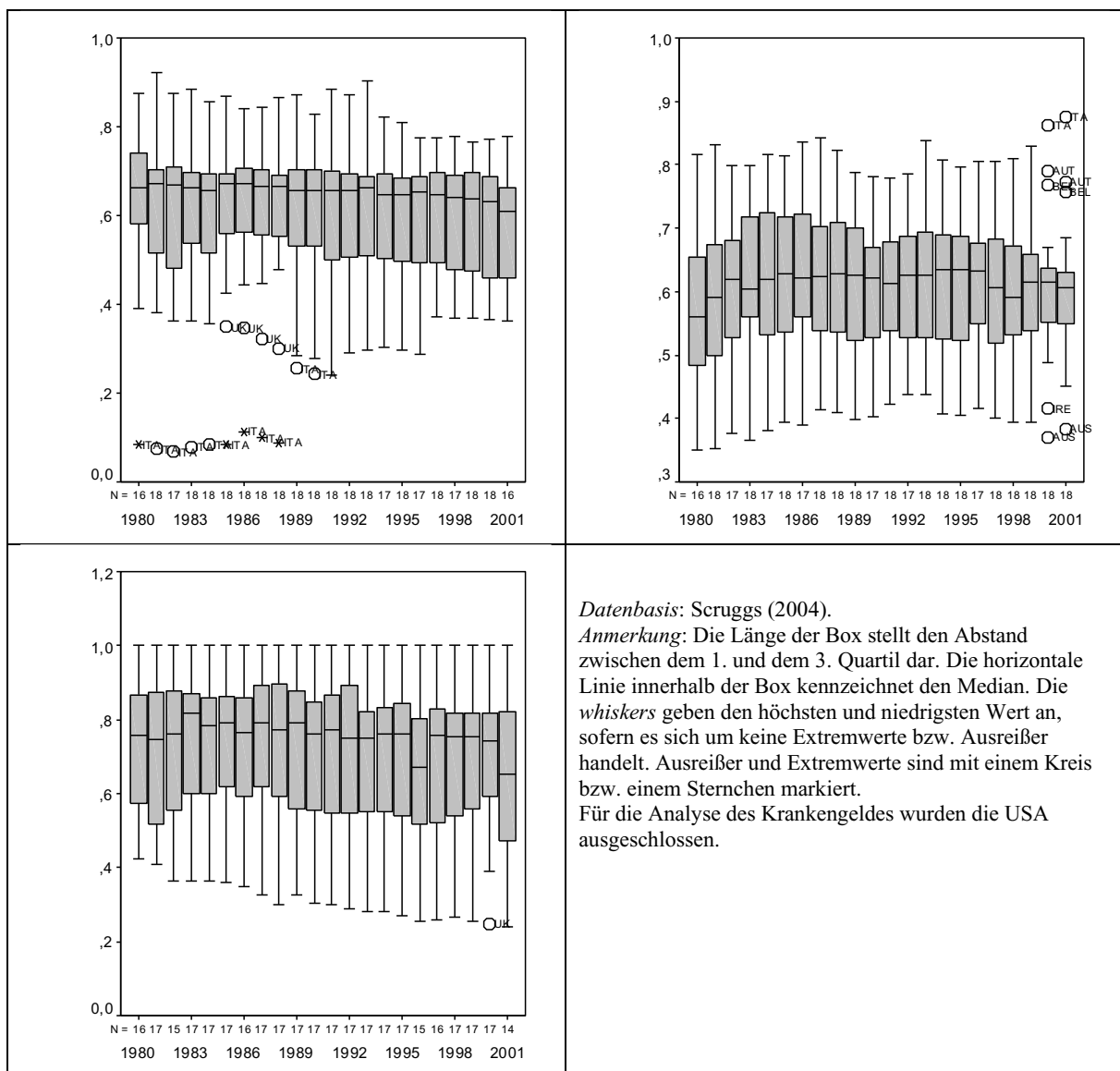
Datenbasis: Scruggs (2004).

Anmerkung: Für einige Länder wurden fehlende Daten für 1980 und 2001 durch Zahlen für 1981 und 2000 ersetzt; * = p < 0,05.

¹² Olli Kangas (2004) hat auf Basis der SCIP-Daten die Entwicklung des Krankengeldes in 18 OECD-Ländern untersucht. Seine Ergebnisse weisen stärker auf Konvergenz hin, sind jedoch auf Europa begrenzt. Kangas kommt zum Schluss, dass die nordischen Länder „do not any longer necessarily provide higher compensations than the Central European countries. In this respect these two groups of countries have clearly converged and are clearly in their own class, compared to the countries with basic security or targeted schemes“ (Kangas 2004: 199).

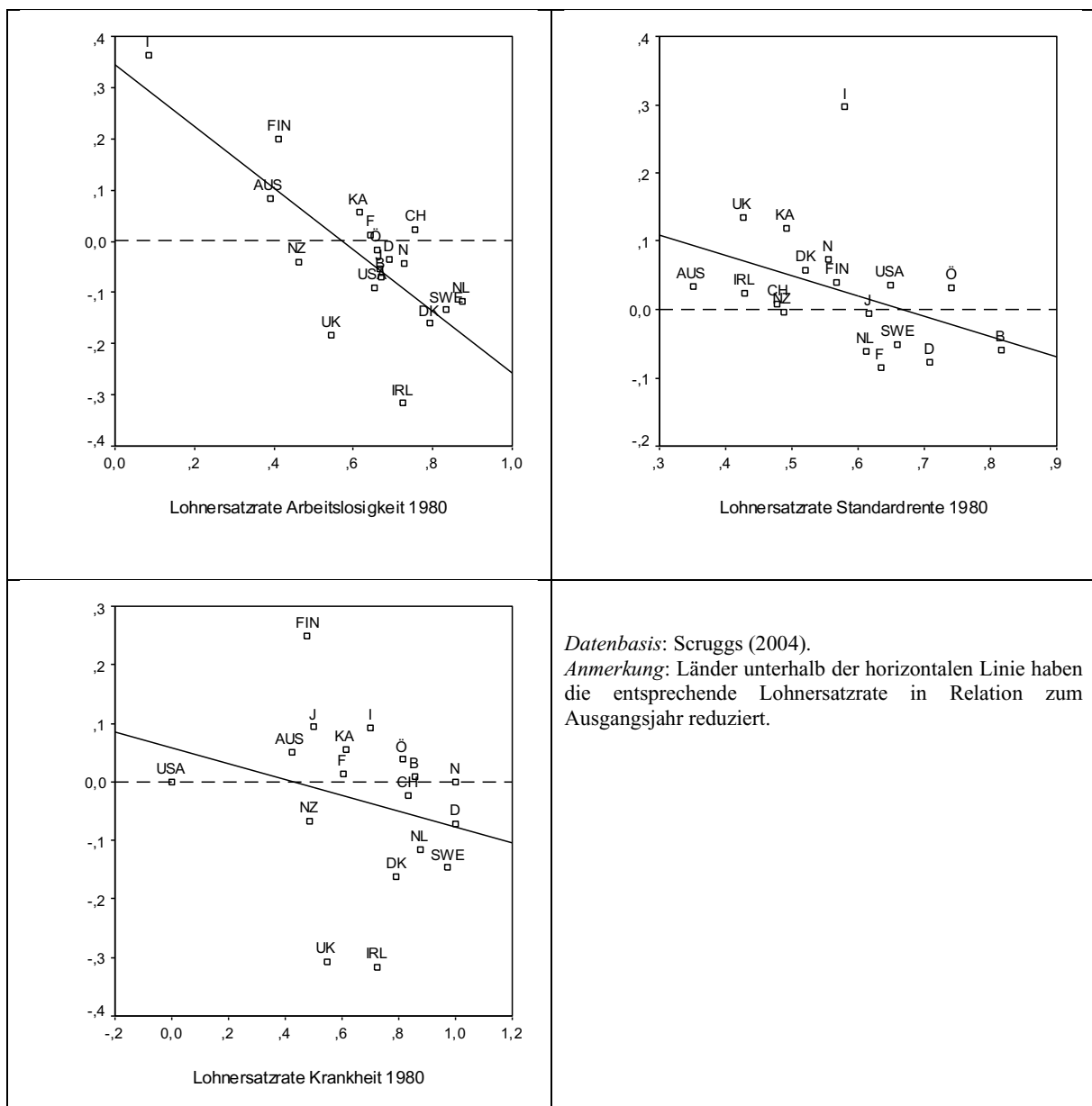
Da Tabelle 6 nur auf zwei Beobachtungszeitpunkten basiert und Sozialleistungen kurzfristigen Schwankungen unterliegen können, wurden zur Abbildung der Streuung über den gesamten Zeitraum für jedes Jahr Boxplots konstruiert (Abbildung 4). Wie an der Länge der Kästen und der so genannten *whiskers* (der senkrechten Linien unter- und oberhalb der Box) deutlich wird, bestätigt auch dieses grafische Analyseinstrument die in Tabelle 6 berichteten Befunde: Eine leichte Kompression der Streuung im Ländervergleich kann lediglich für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung festgestellt werden, während die Geldleistungen im Krankheitsfall auseinanderdriften. (← p. 485)

Abbildung 4: Entwicklung der Lohnersatzraten von drei Programmen in 18 OECD-Ländern, 1980-2001



Wenn wir für jedes der drei Programme das Leistungsniveau am Beginn des Untersuchungszeitraums zusammen mit der Veränderung der Leistungen zwischen 1980 und 2001 grafisch darstellen, erhalten wir zunächst ein Bild, das auf β -Konvergenz hindeutet (Abbildung 5). Dies ist an der negativen Steigung der Regressionsgeraden ablesbar. Bivariate Regressionen bestätigen die Existenz von β -Konvergenz jedoch nur für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, da nur in diesem Fall der Koeffizient des Startwertes auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant ist. Hingegen konnten wir für die (\leftarrow p. 486) restlichen beiden Programme keine β -Konvergenz feststellen, obgleich die geschätzten Koeffizienten erwartungsgemäß ein negatives Vorzeichen aufweisen.

Abbildung 5: Veränderung der Lohnersatzraten 1980-2001 im Verhältnis zum Ausgangswert 1980



Zusammenfassend lautet unsere Schlussfolgerung, dass sich eine Konvergenz in der Leistungsgenerosität von Wohlfahrtsstaaten im Großen und Ganzen nur für den Bereich der passiven Arbeitslosenunterstützungsleistungen nachweisen lässt. Die Lohnersatzraten im Krankheitsfall und jene der Altersrenten weisen demgegenüber zumindest bis 2001 keinerlei Anzeichen von Konvergenz auf. Dieser Befund ergibt sich nicht nur aus den SCIP-Daten (Montanari/Palme 2004), sondern stellt sich auch im Rahmen einer Analyse des Welfare State Entitlement Data Sets von Scruggs (2004) ein. (← p. 487)

3.4. Inklusionsgrad

Ein weiterer zentraler sozialpolitischer Indikator ist der Inklusionsgrad des Wohlfahrtsstaates im Sinne der personellen Reichweite der sozialen Sicherungssysteme. Informationen zur Entwicklung des Ausdehnungsgrades von drei Sicherungsprogrammen (Rente, Arbeitslosigkeit, Krankengeld) können ebenfalls dem Welfare State Entitlement Data Set entnommen werden. Der personelle Deckungsgrad der sozialen Sicherungssysteme gegen Einkommensverlust bei Arbeitslosigkeit und Krankheit misst dabei die Zahl der versicherten Personen in Relation zur Erwerbsbevölkerung, der Inklusionsgrad der Alterssicherungssysteme spiegelt hingegen die take-up rate, d.h. den Anteil der Personen, die das gesetzliche Rentenalter erreicht haben und eine öffentlichen Rente beziehen, wider. Tabelle 7 zeigt die Entwicklung der Inklusionsgrade für die drei Sicherungsprogramme zwischen 1980 und 2001.

Tabelle 7: Inklusionsgrad von drei Programmen 1980 und 2001

	Rente			Arbeitslosigkeit			Krankheit [†]		
	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001	1980	2001	1980-2001
Australien	0,83	0,67	-0,17	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00
Belgien	0,90	1,01	0,11	0,85	0,84	-0,01	0,96	0,83	-0,13
Dänemark	0,98	1,01	0,02	0,61	0,82	0,21	0,97	0,99	0,02
Deutschland	0,86	1,00	0,14	0,75	0,70	-0,05	0,90	0,90	0,00
Finnland	1,01	1,00	-0,01	0,62	0,74	0,12	1,00	1,00	0,00
Frankreich	0,98	--	--	0,57	0,59	0,02	0,95	--	--
Großbritannien	0,94	1,05	0,11	0,90	0,86	-0,04	0,90	0,86	-0,04
Irland	0,86	0,97	0,10	0,69	1,03	0,33	0,69	1,03	0,33
Italien	1,00	1,00	0,00	0,46	--	--	0,67	0,65	-0,01
Japan	0,94	1,26	0,33	0,45	0,50	0,05	0,56	0,58	0,02
Kanada	0,95	0,98	0,02	0,80	0,79	-0,01	0,80	0,79	-0,01
Neuseeland	0,95	0,99	0,03	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00
Niederlande	0,82	1,08	0,26	0,88	0,89	0,00	0,88	0,89	0,00
Norwegen	0,99	1,02	0,03	0,86	0,93	0,07	1,00	1,00	0,00
Österreich	0,86	0,86	0,00	0,69	0,67	-0,02	0,88	0,82	-0,06
Schweden	1,00	1,01	0,00	0,72	0,85	0,12	1,01	0,93	-0,07
Schweiz	1,03	1,25	0,22	0,92	0,84	-0,09	1,19	0,20	-0,99
USA	0,94	0,93	-0,01	0,82	0,89	0,08	--	--	--
Mittelwert	0,94	1,00	0,07	0,75	0,82	0,05	0,90 [0,90]	0,84 [0,89]	-0,05 [-0,01]

Spannweite	0,21	0,60		0,55	0,53		0,63 [0,63]	0,82 [0,45]	
Standardabweichung	0,06	0,13		0,17	0,15		0,15 [0,15]	0,21 [0,13]	
Variationskoeffizient	0,07	0,14		0,22	0,18		0,17 [0,17]	0,25 [0,15]	
Catch-up	r = -0,06			r = -0,43			r = -0,59* [r = -0,42]		

Datenbasis: Scruggs (2004).

Anmerkung: Arbeitslosigkeit: Prozentanteil der Erwerbsbevölkerung, der gegen Arbeitslosigkeit versichert ist; Krankheit: Prozentanteil der Erwerbsbevölkerung mit Krankengeldversicherungsschutz; Rente: Anteil der Personen, die das Rentenalter erreicht haben und eine öffentliche Rente beziehen.

Für einige Länder wurden fehlende Daten für 1980 und 2001 durch Werte für 1979/1981 und 2000 ersetzt.

† = Angaben in eckigen Klammer ohne den Ausreißer Schweiz.

(← p. 488)

Die Daten sprechen mit Ausnahme der Alterssicherung für eine leichte Angleichung der Deckungsgrade der sozialen Sicherungssysteme, da die Streuungsmaße im Jahr 2001 nur geringfügig unter den entsprechenden Werten des Jahres 1980 liegen. Hingegen gibt es keine Anzeichen für β -Konvergenz. In Bezug auf die Entwicklungsrichtung des Inklusionsgrades kann im internationalen Durchschnitt für zwei Programme (Rente und Arbeitslosigkeit) eine Ausdehnung der personellen Reichweite festgestellt werden. Nur die Reichweite des Versicherungsschutzes im Krankheitsfall weist eine rückläufige Tendenz auf. Dieser Rückgang (und der signifikante Catch-up-Koeffizient) sind aber ausschließlich einem Land, nämlich der Schweiz, geschuldet. Klammert man diesen Ausreißer vernünftigerweise aus der Untersuchung aus (vgl. die Zahlen in eckigen Klammern), zeigt sich praktisch kaum eine Veränderung im Niveau, während zwischen den Ländern eine leichte Angleichung des Inklusionsgrades stattgefunden hat. Insgesamt ergibt sich somit in Bezug auf die Reichweite der sozialen Sicherungssysteme das Bild einer sehr moderaten und überdies programmspezifisch begrenzten Konvergenz bei gleichzeitiger Tendenz in Richtung Ausweitung des Inklusionsgrads. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen, die Montanari/Palme (2004) in ihren Analysen des SCIP-Datensatzes erzielt haben.

3.5 Dekommodifizierung

In diesem Abschnitt untersuchen wir, ob für das Dekommodifizierungsniveau als zentralen sozialpolitischen *Outcome*-Indikator (Esping-Andersen 1990) konvergente Entwicklungen nachweisbar sind. Esping-Andersen versteht unter Dekommodifizierung das Ausmaß, in dem Individuen unabhängig von einer (Arbeits-)Marktpartizipation einen angemessenen Lebensstandard erzielen können. Wohlfahrtsstaaten entfalten nach Esping-Andersen dann dekommodifizierende Wirkungen, wenn Sozialleistungen auf sozialen Rechten basieren, d.h. wenn sie nicht auf der Grundlage von Bedürftigkeitsprüfungen oder sonstigen Einschränkungen

wie etwa Karenzzeiten gewährt werden. Analog zur methodischen Vorgehensweise Esping-Andersens (1990) hat Scruggs (2004) länderspezifische und zeitvariante Dekommodifizierungsgrade errechnet (vgl. auch Scruggs/Allan 2006). Tabelle 8 gibt diese Daten wieder. Die ersten beiden Spalten zeigen die Summe der programmspezifischen Dekommodifizierungsgrade der drei bereits erwähnten Sozialprogramme. Die Durchschnitts- und Streuungsmaße im unteren Teil der Tabelle deuten auf eine außerordentlich hohe Stabilität der Dekommodifizierungsniveaus hin¹³: Weder belegen diese Daten eine Rekommodifizierung noch gibt es Hinweise auf σ - oder β -Konvergenz.

Auf Grund der zentralen Stellung des Dekommodifizierungskonzepts in Esping-Andersens Regimetypologie wäre der Nachweis von δ -Konvergenz ein Indiz für die Erosion (**← p. 489**) der Wohlfahrtsregime. Wie in der Einleitung zu diesem Band ausgeführt wurde, misst diese Form der Konvergenz, ob sich die Untersuchungseinheiten im Zeitverlauf einem bestimmten Referenzmodell annähern. Da Globalisierungspessimisten ein „race to the bottom“ erwarten, haben wir zunächst die Vereinigten Staaten als das Land mit dem niedrigsten Dekommodifizierungsgrad im Jahre 1980 als Referenzmodell gewählt und geprüft, ob sich seither die Länder der OECD-Welt dem US-Niveau angenähert haben. Nicht zuletzt prägt das Schlagwort einer „Amerikanisierung“ der Sozialpolitik die politische Debatte um die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Wie die Daten in Tabelle 8 jedoch klar zeigen, ist eine solche Abwärtsbewegung auf breiter Front keineswegs nachweisbar. Lediglich in fünf von 17 möglichen Fällen haben sich die Distanzen relativ zum US-Niveau verringert. Diese Fälle sind in der Tabelle grau unterlegt. In der Mehrzahl der Fälle haben sich die Abstände sogar über die Zeit vergrößert, was den Schluss nahe legt, dass sich die Dekommodifizierungsdistanzen relativ zum Spitzenreiter (1980: Schweden) verringert haben. Wie die letzten beiden Spalten von Tabelle 8 zeigen, trifft diese Vermutung in der Tat zu: Die Marschrichtung zeigt somit nicht nach Westen, sondern geht im Gleichschritt nordwärts zum schwedischen Volksheim¹⁴.

¹³ Bamba (2004) identifiziert ebenfalls eine hohe Stabilität der Dekommodifizierungsniveaus, relativiert diesen Befund jedoch zwei Jahre später (vgl. Bamba 2006: 79).

¹⁴ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das ursprünglich hohe Dekommodifizierungsniveau in Schweden im Zeitverlauf abgenommen hat. Schweden ist diesbezüglich im Jahr 2001 von Dänemark, den Niederlanden und Norwegen überholt worden. Dies erklärt auch die negativen Distanzen in Tabelle 8.

Tabelle 8: Dekommodifizierungsgrade und länderspezifische Distanzen zu den USA und Schweden, 1980 und 2001

	DEKOM 1980	DEKOM 2001	Distanz zu USA 1980	Distanz zu USA 2001	Distanz zu Schweden 1980	Distanz zu Schweden 2001
Australien	20,1	18,3	1,4	0,0	16,3	14,3
Belgien	30,5	30,9	11,9	12,7	5,9	1,6
Dänemark	33,0	34,8	14,3	16,6	3,4	-2,3
Deutschland	29,6	30,5	11,0	12,3	6,8	2,0
Finnland	27,9	30,1	9,3	11,9	8,5	2,4
Frankreich	27,8	27,1	9,1	8,8	8,7	5,5
Großbritannien	22,9	24,8	4,2	6,5	13,5	7,7
Irland	21,8	26,7	3,2	8,4	14,6	5,9
Italien	20,6	26,5	1,9	8,3	15,8	6,0
Japan	20,0	21,4	1,4	3,1	16,4	11,2
Kanada	25,0	25,1	6,3	6,8	11,4	7,5
Neuseeland	23,8	23,0	5,2	4,7	12,6	9,6
Niederlande	31,8	34,4	13,2	16,2	4,6	-1,9
Norwegen	33,5	37,2	14,9	19,0	2,9	-4,7
Österreich	27,8	28,7	9,2	10,4	8,6	3,9
Schweden	36,4	32,6	17,8	14,3	0,0	0,0
Schweiz	32,2	21,8	13,6	3,5	4,2	10,8
USA	18,6	18,3	0,0	0,0	17,8	14,3
Mittelwert	26,9	27,3				
Spannweite	17,8	19,0				
Standardabweichung	5,4	5,6				
Variationskoeffizient	0,20	0,20				
Catch-up	r = -0,30					

Datenbasis: Scruggs (2004).

(← p. 490)

4. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag haben wir für fünf sozialpolitische Ergebnis- und Wirkungsindikatoren geprüft, ob seit 1980 eine Konvergenz von Wohlfahrtsstaaten stattgefunden hat. Diese Periode ist durch einen grundlegenden Wandel der internationalen politischen Ökonomie geprägt, der von einer Zuspitzung von sozio-ökonomischen Problemlagen begleitet wurde. Vor diesem Hintergrund hat eine Reihe von Sozialwissenschaftlern eine Konvergenz wohlfahrtsstaatlicher Politik prognostiziert.

Unsere Befunde sind heterogen und entsprechen dem Fazit eines Überblicksartikels, der den Forschungsstand zu Konvergenzprozessen in verschiedenen Staatstätigkeitsbereichen systematisch zusammenfasst (Heichel/Pape/Sommerer 2005: 820). Die Autoren dieses Artikels vermuten, dass die inkonsistenten Forschungsergebnisse Unterschieden in der Fallauswahl, dem Untersuchungszeitraum und der abhängigen Variable geschuldet sein könnten. Wir haben in unserem Beitrag versucht, diese Vermutung insofern zu testen, als wir eine Reihe unterschiedlicher Sozialstaatsindikatoren für ein einheitliches Sample und über einen einheitlichen Zeitraum hinweg auf konvergente Entwicklungen analysiert haben.

Unsere Ergebnisse (Tabelle 9) zeigen, dass die Existenz von Konvergenz tatsächlich maßgeblich von der Wahl der abhängigen Variable abhängt. Gleiches gilt für die Veränderung des Mittelwerts. So konnten wir für fast alle *Ausgabenindikatoren* neben einem Anstieg der Ausgabenniveaus eine starke Konvergenz nachweisen. Dies gilt für die aggregierte Sozialleistungsquote, die programmspezifischen Aufwendungen und die Leistungsarten. Ausnahmen betreffen die Alterssicherung (keine Konvergenz) und die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung (Ausgabenrückgang). Die Befunde der *Finanzierungsseite* spiegeln die der Ausgabenseite wider, wenngleich hier die Konvergenz moderater ausfällt. Im Hinblick auf das *Generositätsniveau* von Wohlfahrtsstaaten konnten wir zeigen, dass Konvergenz in erster Linie auf den Bereich der Arbeitslosenleistungen beschränkt blieb. Im Gegensatz zu den Sozialausgaben bewegt sich der Mittelwert im Leistungsniveau mit Ausnahme der Alterssicherung nach unten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Rentenreformen typischerweise lange Vorlaufzeiten benötigen, ehe sich die Maßnahmen im Leistungsrecht niederschlagen. In Bezug auf Veränderungen in der *personellen Reichweite* des Wohlfahrtsstaates deuten die verfügbaren Daten mit Ausnahme der Geldleistungen im Krankheitsfall auf die ungebrochene Ausweitung des Wohlfahrtsstaates hin. Mit Ausnahme der Alterssicherungssysteme wurde diese Ausdehnung von leichter Konvergenz begleitet. Für die *Dekommodifizierungswirkungen sozialer* (← p. 491) Sicherungssysteme konnten wir sowohl im Hinblick auf den Mittelwert als auch in Bezug auf die Variation dieses Indikators keinerlei Veränderungen feststellen. Allerdings gibt es Anzeichen für eine Parallelbewegung (δ -Konvergenz) in Richtung des schwedischen Sicherungsniveaus.

Fügen wir diese Teilergebnisse zusammen, so können für die Mehrzahl der untersuchten Wohlfahrtsstaatsindikatoren zwar konvergente Entwicklungen konstatiert werden. Dieser Angleichungsprozess ist aber – abgesehen von den Sozialausgaben und dem Leistungsniveau bei Arbeitslosigkeit – insgesamt schwach ausgeprägt. Mit Blick auf die in Abschnitt 2 vorgestellten wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsszenarien werden weder das von Globalisierungspessimisten skizzierte „race to the bottom“, noch die in der Literatur vorgebrachten Divergenzthesen von den empirischen Ergebnissen gestützt. Lediglich in zwei Fällen – bei der Lohnersatzrate im Krankheitsfall und dem Inklusionsgrad in der Alterssicherung – deuten die entsprechenden Indikatoren auf ein Auseinanderdriften von Wohlfahrtsstaaten hin. Empirisch ungleich tragfähiger sind jene Ansätze, die entweder eine Konvergenz nach oben oder eine weitgehende Persistenz der sozialpolitischen Unterschiede in der OECD-Welt erwarten. Letztlich ausschlaggebend für die Diagnose von Konvergenz ist aber die Operationalisierung des Wohlfahrtsstaates und damit die im Zentrum stehende abhängige

Variable. Gerade diesbezüglich sind jedoch die existierenden Theorieansätze nicht präzise genug.

Tabelle 9: Überblick über die empirischen Befunde

Abhängige Variable	Veränderung des Mittelwertes (Richtung)	Konvergenz?	Konvergenztyp
Sozialausgaben (insgesamt)	Nach oben	Ja	sigma, beta
<i>Alterssicherung</i>	Nach oben	Nein	---
<i>Gesundheit</i>	Nach oben	Ja	sigma, beta
<i>Arbeitslosigkeit</i>	Nach unten	Ja	sigma, beta
<i>Transfers</i>	Nach oben	Ja	sigma, beta
<i>Dienstleistungen</i>	Nach oben	Ja	sigma, beta
Finanzierung			
Steuerquote	Nach oben	(Ja)	sigma
Beitragsquote	Nach oben	(Ja)	sigma
Finanzierungsstruktur	Stabilität	Ja	sigma, beta
Lohnersatzraten			
<i>Rente</i>	Nach oben	Nein	---
<i>Arbeitslosigkeit</i>	Nach unten	Ja	sigma, beta
<i>Krankheit</i>	Nach unten	Nein	---
Inklusionsgrad			
<i>Rente</i>	Nach oben	Nein	---
<i>Arbeitslosigkeit</i>	Nach oben	Ja	sigma
<i>Krankheit</i>	Stabilität	Ja	sigma
Dekommodifizierung	Stabilität	Nein	---
		Ja	delta (mit Schweden als Referenzmodell)

Anmerkungen zu Spalte 3: Angaben in Klammern bedeuten, dass nicht alle statistischen Streuungsmaße auf Konvergenz hindeuten.

(← p. 492)

Literatur

- Allan, James/Scruggs, Lyle*, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, in: *American Journal of Political Science* 48, 496-512.
- Armingeon, Klaus/Beyeler, Michelle* (Hrsg.), 2004: *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham.
- Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano*, 2006: *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London.
- Bambra, Clare*, 2004: Weathering the Storm: Convergence, Divergence and the Robustness of the 'Worlds of Welfare', in: *The Social Policy Journal* 3, 3-23.
- Bambra, Clare*, 2006: Decommodification and the Worlds of Welfare Revisited, in: *Journal of European Social Policy* 16, 73-80.
- Bouget, Denis*, 2003: Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality, in: *Social Policy & Administration* 37, 674-693.
- Burgoon, Brian*, 2001: Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties That Bind, in: *International Organization* 55, 509-551.
- Cameron, David R.*, 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: *American Political Science Review* 72, 1243-1261.
- Castles, Francis G.*, 2001: On the Political Economy of Recent Public Sector Development, in: *Journal of European Social Policy* 11, 195-211.
- Castles, Francis G.*, 2004: *The Future of The Welfare State*, Oxford.
- Castles, Francis G.* (Hrsg.), 2007: *The Disappearing State?*, Cheltenham, i.E.
- Cerny, Philip G.*, 1995: Globalization and the Changing Logic of Collective Action, in: *International Organization* 49, 595-625.
- Clayton, Richard/Pontusson, Jonas*, 1998: Welfare State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies, in: *World Politics* 51, 67-98.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Flora, Peter*, 1986: *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, Bd. 1, Berlin u. New York.
- Garrett, Geoffrey*, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge.
- Heichel, Stephan/Pape, Jessica/Sommerer, Thomas*, 2005: Is There Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence, in: *Journal of European Public Policy* 12, 817-840.
- Hinrichs, Karl*, 2001: Elephants on the Move. Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries, in: *Stephan Leibfried* (Hrsg.), *Welfare State Futures*, Cambridge, 77-102.
- Hinrichs, Karl/Kangas, Olli*, 2003: When Is a Change Big Enough To Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies, in: *Social Policy & Administration* 37, 573-591.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2005: Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence, in: *Journal of European Public Policy* 12, 775-796.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.*, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago.

- Iversen, Torben/Cusack, Thomas R.*, 2000: The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?, in: *World Politics* 52, 313-349.
- Iversen, Torben*, 2001: The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics; in: *Paul Pierson* (Hrsg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, 45-79.
- Kangas, Olli*, 2004: Institutional Development in Sickness Cash-benefit Programmes in 18 OECD Countries, in: *Social Policy & Administration* 38, 190-203.
- Katzenstein, Peter*, 1985: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca, NY.
- Kautto, Mikko*, 2002: Investing in Services in West European Welfare States in: *Journal of European Social Policy* 12, 53-65.
- Kerr, Clark/Dunlap, John T./Harbison, Frederick H./Myers, Charles A.*, 1960: *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge.
- Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert*, 2003: Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 10, 20-45.
- Knill, Christoph*, 2005: Introduction: Cross-national Public Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, in: *Journal of European Public Policy* 12, 764-774.
- Korpi, Walter/Palme, Joakim*, 2003: New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare States Regress in 18 Countries, 1975-95, in: *American Political Science Review* 97, 425-446.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), 1995: *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C..
- Leibfried, Stephan*, 2005: Social Policy. Left To the Judges and the Markets?, in: *Helen Wallace/William Wallace/Pollack, Mark A.* (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 243-278.
- Montanari, Ingalill*, 2001: Modernization, Globalization and the Welfare State: a Comparative Analysis of Old and New Convergence of Social Insurance Since 1930, in: *British Journal of Sociology* 52, 469-494.
- Montanari, Ingalill/Palme, Joakim*, 2004: Convergence Pressures and Responses: Recent Social Insurance Developments in Modern Welfare States, paper presented at the ESPAnet Conference in Oxford, September 9-11, 2004.
- Mosher, James S./Trubek, David M.*, 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: *Journal of Common Market Studies* 41, 63-88.
- Mosley, Layna*, 2003: *Global Capital and National Governments*, Cambridge.
- Navarro, Vicente/Schmitt, John/Astudillo, Javier*, 2004: Is Globalization Undermining the Welfare State?, in: *Cambridge Journal of Economics* 28, 133-152.
- O'Connor, Julia S.*, 1988: Convergence or Divergence?: Change in Welfare Effort in OECD Countries 1960–1980, in: *European Journal of Political Research* 16, 277-299.
- OECD*, 2001: *Historical Statistics 1970-2000*, Paris.
- OECD*, 2004a: *Social Expenditure Data Base*, Paris.
- OECD*, 2004b: *Revenue Statistics 1965-2003*, Paris.
- Orenstein, Mitchell A.*, 2005: The New Pension Reform as Global Policy, in: *Global Social Policy* 5, 175-202.
- Pierson, Paul*, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge.
- Pierson, Paul*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48, 143-179.

- Pierson, Paul*, 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 5, 539-560.
- Pierson, Paul* (Hrsg.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan*, 2003: *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*, Cambridge.
- Rodrik, Dani*, 1998: Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, in: *Journal of Political Economy* 106, 997-1032.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?*, Frankfurt u. New York.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, in: *Journal of European Public Policy* 7, 190-228.
- Scharpf, Fritz W.*, 2002: The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 645-670.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden.
- Scruggs, Lyle*, 2004: *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States*, Version 1.1, Storrs: University of Connecticut.
- Scruggs, Lyle/Allan, James*, 2006: Welfare-state Decommodification in 18 OECD Countries: a replication and revision, in: *Journal of European Social Policy* 16, 55-72.
- Sinn, Hans-Werner*, 2002: EU Enlargement and the Future of the Welfare State, in: *Scottish Journal of Political Economy* 49: 104-115.
- Starke, Peter*, 2006: The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, in: *Social Policy & Administration* 40, 104-120.
- Swank, Duane H.*, 2002: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge.
- Tanzi, Vito*, 2002: Globalization and the Future of Social Protection, in: *Scottish Journal of Political Economy* 49, 116-127.
- Taylor-Gooby, Peter* (Hrsg.), 2004: *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford.
- Tomka, Bela*, 2003: Western European Welfare States in the 20th Century: Convergences and Divergences in the Long-run Perspective, in: *International Journal of Social Welfare* 12: 249-260.
- Wilensky, Harold L./Lebeaux, Charles*, 1958: *Industrial Society and Social Welfare*, New York.
- Wilensky, Harold L.*, 1975: *The Welfare State and Equality*, Berkeley.
- Zöllner, Detlev*, 1963: *Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich*, Berlin.

Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz?

Eine Reihe von Autoren erwartet vor dem Hintergrund von Globalisierung, Postindustrialisierung, der Diffusion von Ideen und einer wachsenden supranationalen Einbindung eine Konvergenz von Wohlfahrtsstaaten. Anhand von fünf zentralen wohlfahrtsstaatlichen Dimensionen wird untersucht, inwiefern die jüngste sozialpolitische Entwicklung in entwickelten OECD-Ländern mit diesen Szenarien in Einklang steht. Mithilfe einfacher quantitativer Analyseverfahren analysieren wir Entwicklungstrends in den Bereichen Sozialausgaben, öffentliche Einnahmen, Leistungsniveau, Deckungsgrad und Dekommodifizierung. Unser Befund ist uneinheitlich: Starke Konvergenz beschränkt sich auf die Bereiche Sozialausgaben und Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Weder gibt es Anhaltspunkte für einen Unterbietungswettbewerb von Wohlfahrtsstaaten („race to the bottom“), noch unterstützen unsere Befunde eine zunehmende Divergenz von Wohlfahrtsstaaten.

Social policy developments in OECD-countries, 1980-2001: Convergence, Divergence or Persistence?

A number of social policy scholars expect welfare states to converge against the backdrop of globalization, post-industrialization, the diffusion of ideas and increasing supranational integration. Using simple quantitative techniques, we investigate whether recent social policy developments in advanced OECD-countries are in line with those expectations. We analyse the presence of convergence in five core dimensions of the welfare state: social expenditure, public revenues, benefit levels, coverage and de-commodification. Our findings are mixed: Clear-cut convergence is limited to social expenditure and unemployment benefits. Neither there is evidence of a race to the bottom of welfare state nor do our findings support the presence of welfare state divergence.