
Funktionalismus

Herbert Obinger

1 Einleitung

„Was damals [unter der sozialliberalen Koalition, HO] an Korrekturen unterlassen wurde, als sie noch mit verhältnismäßig geringen Opfern möglich waren, *muss* heute mit größeren Schmerzen und mehr Zeitaufwand nachgeholt werden. Meine Damen und Herren, wäre von vornherein das getan worden, was wir nunmehr tun *müssen*, dann wären nicht jene Opfer notwendig, zu denen wir heute *gezwungen* sind.“

(Regierungserklärung von Helmut Kohl, 13. 10. 1982, Hervorhebung HO)

Dieser Beitrag widmet sich der ältesten Theorieschule der ländervergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Schmidt 1993), die ihre Hochjunktur in den 1950er und 1960er Jahren erlebte. Sie begreift in ihrem Kern Staatstätigkeit als funktionale Reaktion auf sozio-ökonomische Modernisierungsprozesse und damit verbundene Herausforderungen und Problemlagen. Aufgrund der hervorgehobenen Bedeutung sozio-ökonomischer Prozesse und Dynamiken firmiert diese Theorie auch unter den Bezeichnungen „sozio-ökonomische Theorie“ oder „Theorie sozio-ökonomischer Determination“ (Schmidt und Ostheim 2007). Wie alle Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung stellt sie den Anspruch, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Staatstätigkeit von politischen Einheiten (typischerweise von Nationalstaaten) zu erklären. Im Unterschied zu anderen in diesem Band vorgestellten Theoriesträngen bzw. theoretischen Linsen der Policy-Forschung ist ihr Anspruch jedoch insofern universeller, als sie die Gültigkeit ihrer Thesen nicht nur für reiche Demokratien, sondern grundsätzlich für alle politischen Systeme reklamiert. In der Tat leistet dieser theoretische Ansatz einen wichtigen Beitrag zum Verständnis von Staatstätigkeit im weltweiten Vergleich, kann aber ebenso gewinnbringend für die Analyse von Staatstätigkeit in entwickelten Demokratien angewandt werden.

Dieses Kapitel besteht aus drei Abschnitten. Zunächst werden die Kernelemente des Funktionalismus geschildert. Anschließend folgen Anschauungsbeispiele für ihre empirische Tragfähigkeit, wobei ich mich auf die Sozialpolitik, die Moralpolitik und das Ausgabenprofil bzw. die Budgetstruktur von OECD-Staaten beschränke. Der letzte Teil diskutiert Stärken und Schwächen dieses Theoriegebäudes.

2 Kernelemente

Funktionalistische Theorien deuten Staatstätigkeit „als Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und auf hierin wurzelnde Funktionsprobleme politischer Gemeinschaften“ (Schmidt und Ostheim 2007, S. 29). Hauptantriebskraft für Politikwandel ist die wirtschaftliche und technologische Entwicklung und dadurch entfesselte Veränderungen in der Gesellschaft. Im Mittelpunkt stehen sozio-ökonomische Modernisierungsprozesse in Gestalt von wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischen Veränderungen sowie Verschiebungen in der Sozial- und Familienstruktur. Letztere stehen mit wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen kausal in Zusammenhang. Diese sozio-ökonomischen Dynamiken wirken in zweierlei Hinsicht auf das politische System ein. Zum einen erzeugen Veränderungen in Wirtschaft, Technologie und Gesellschaft neue Problem- und Bedarfslagen, die an die Politik adressiert werden und von ihr mittels politischer Maßnahmen und Programmen (= policies) kollektiv verbindlich gelöst werden müssen. Staatstätigkeit ist damit in erster Linie eine Reaktion auf spezifische systemische Notwendigkeiten. Zum anderen generiert die wirtschaftliche Entwicklung je nach Verlauf auch Handlungschancen oder -restriktionen. So schafft eine florierende Wirtschaft aufgrund höherer öffentlicher Einnahmen neue politische Gestaltungsmöglichkeiten, während wirtschaftliche Stagnation und ökonomische Problemlagen wie Staatsverschuldung oder Massenarbeitslosigkeit den Aktionsradius der Politik einschränken und die Politik – wie aus dem Eingangszitat hervorgeht – mitunter zu weitreichenden Reformen zwingen. Im Zentrum dieser Theorieschule steht daher „eine bedarfs- und ressourcenbasierte Erklärung von Politikinhalten“ (Schmidt und Ostheim 2007, S. 29). Ihre zentralen Schlüsselgrößen sind daher das wirtschaftliche Entwicklungsniveau (gemessen am Bruttoinlandsprodukt, BIP) eines Landes als Bestandsgröße und das Wirtschaftswachstum (die Veränderung des BIP) als Stromgröße.

Schon der deutsche Ökonom Adolph Wagner (1835–1917) vermutete in den 1870er Jahren einen positiven Zusammenhang zwischen dem Stand der Wirtschaftsentwicklung und dem Ausmaß an Staatsintervention. Angesichts der tiefgreifenden Umwälzungen in Wirtschaft, Technik und Gesellschaft im späten 19. Jahrhundert prognostizierte er steigende Ansprüche an den Staat und damit einen Zuwachs öffentlicher Aufgaben. Er sah sogar eine gesetzmäßige „Tendenz zur Ausdehnung der öffentlichen bzw. Staatstätigkeiten mit dem Fortschritt der Volkswirtschaft und Kultur auf den Gebieten der

beiden organischen Staatszwecke¹ [...]. Nationalökonomisch aufgefasst, bedeutet dieses Gesetz absolut und selbst relativ wachsende Ausdehnung der öffentlichen, besonders der staatlichen gemeinschaftlichen Organisationsform neben und statt der privatwirtschaftlichen innerhalb der Volkswirtschaft“ (Wagner 1911, S. 734). Dieser heute als Wagnersches Gesetz bekannte Zusammenhang postulierte früh und hellsichtig einen positiven Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem an der Staatsquote gemessenen Ausmaß an Staatsintervention. Auch zwei andere Zeitgenossen Wagners, Karl Marx und Friedrich Engels, können mit ihrer Lehre des Supremats von der Ökonomie gegenüber dem politischen Überbau als frühe Vertreter dieser Schule gelten, zumal die Politik und Rechtsverhältnisse einer Gesellschaft als Produkt ihrer Wirtschaftsstruktur gedeutet werden. Gemäß dem Historischen Materialismus finden geschichtliche Verläufe in der Dynamik und den Widersprüchen im ökonomischen Unterbau, den Produktionsverhältnissen, ihren Ursprung: „Die materialistische Anschauung der Geschichte geht von dem Satz aus, dass die Produktion, und nächst der Produktion der Austausch ihrer Produkte, die Grundlage aller Gesellschaftsordnung ist; dass in jeder geschichtlich auftretenden Gesellschaft die Verteilung der Produkte, und mit ihr die soziale Gliederung in Klassen oder Stände, sich danach richtet, was und wie produziert und wie das Produzierte ausgetauscht wird. Hiernach sind die letzten Ursachen aller gesellschaftlichen Veränderungen und politischen Umwälzungen zu suchen nicht in den Köpfen der Menschen, in ihrer zunehmenden Einsicht in die ewige Wahrheit und Gerechtigkeit, sondern in Veränderungen der Produktions- und Austauschweise; sie sind zu suchen nicht in der *Philosophie*, sondern in der *Ökonomie* der betreffenden Epoche“ (Engels 1973[1880], S. 210).

Die moderne (nicht-marxistische) Formulierung dieser Theorie stammt aus den späten 1950er und 1960er Jahren und korrespondiert eng mit zeitgenössischen Vorstellungen über das politische System, wie sie etwa in David Eastons Arbeiten zum Ausdruck kommen. Nach Easton (1957) erhält das politische System aus seiner Systemumwelt permanent Inputs. „These inputs give a political system its dynamic character“ (Easton 1957, S. 387). Typischerweise handelt es sich um kollektiv zu lösende Probleme, die als Forderungen (demands) von Interessengruppen an das politische System herangetragen werden, wobei im Einklang mit gruppenpluralistischen Vorstellungen explizit oder implizit davon ausgegangen wurde, dass diese Gruppen einen mehr oder weniger gleichberechtigten Zugang zum politischen System besitzen.² Diese Inputs werden vom politischen System in Outputs, d. h. in politische Entscheidungen oder Policies (Easton 1957, S. 395),

1 Diese beiden organischen Staatszwecke sind nach Wagner der „Rechts- und Machtzweck“ (gemeint ist der traditionelle Rechts- und Sicherheitsstaat) und – als neuer Aufgabenbereich des Staates – der „Kultur- und Wohlfahrtszweck“. Letzterer tritt angesichts grundlegender sozio-ökonomischer und technologischer Veränderungen „immer großartiger und ausgedehnter daneben“ (Wagner 1911, S. 733).

2 Diese für die damalige Zeit typische Vorstellung wurde bald durch Mancur Olson und seine Theorie des kollektiven Handelns (Olson 1968) grundlegend erschüttert.

übersetzt, die ihrerseits auf die Systemumwelt einwirken und neue Inputs erzeugen. Von seiner Systemumwelt erfährt das politische System auch Unterstützung (support), die wiederum vom Output des politischen Systems abhängt.

Aus Sicht der Vertreter funktionalistischer Theorien bildet nun die „Logik der Industrialisierung“ (logic of industrialism) den zentralen Input bzw. die Hauptantriebskraft für Staatstätigkeit (policy output). In seinem Spätwerk hat der 2011 verstorbene Harold L. Wilensky, einer der führenden Vertreter dieser Theorieschule (Wilensky und Lebeaux 1958; Wilensky 1975), Industrialisierung wie folgt definiert: „By industrialization I mean the increasing and widespread use of (1) tools that multiply the effects of their initial applications of energy and (2) inanimate sources of energy“. Im Mittelpunkt steht damit der technologische Fortschritt, „roughly measured by economic level (GNP or GDP per capita)“ (Wilensky 2002, S. 3–4).

Das ökonomische Wohlstandsniveau (das BIP pro Kopf) ist damit eine Schlüsselvariable in diesem Theoriegebäude, die gleichzeitig den Modernisierungsgrad eines Landes abbildet. Wirtschaftliche Dynamiken wie steigendes Wohlstandsniveau und wirtschaftlicher Strukturwandel beeinflussen jedoch hauptsächlich auf indirektem Weg die Staatstätigkeit, indem sie sozialen Wandel und Wertewandel anstoßen. Erst aus diesen Dynamiken erwachsen Bedarfslagen bzw. politische Forderungen (demands), die vom politischen System durch kollektiv verbindliche Entscheidungen und Policies gelöst werden müssen. Die Kausalketten zwischen Industrialisierung (bzw. Modernisierung) und Staatstätigkeit sind daher lang und relativ komplex. Wirtschaftliche Entwicklung entfaltet ihre Wirkung auf Staatstätigkeit vorrangig durch Veränderungen in der Berufsstruktur (z. B. steigende Qualifikationserfordernisse), demografische Umwälzungen (Anstieg der Lebenserwartung, sinkende Fertilitätsziffern), höhere soziale Mobilität, Veränderungen in der Familienstruktur (Erosion der Großfamilie, neue Lebensformen und Abnahme ehelicher Verbindlichkeiten), durch die Transformation des Geschlechterverhältnisses (Emanzipation von Frauen) sowie durch Wertewandel (z. B. Individualisierung, Bedeutungsverlust von Religion, Verbreitung postmaterieller Wertvorstellungen als Folge steigenden Wohlstands). Alle diese Folgewirkungen wirtschaftlicher Entwicklung sind wiederum wechselseitig eng verschränkt und erst aus dem komplexen Zusammenspiel von veränderten Bedarfslagen und Wertvorstellungen erwachsen jene Forderungen und Sachzwänge, die den Gesetzgeber zum Handeln zwingen. An dieser Stelle kommt eine zweite Kernbotschaft dieser Theorie ins Spiel, nämlich die These, dass in wirtschaftlich ähnlich entwickelten Ländern die Gesetzgeber auch in ähnlicher Weise auf diese anonymen Strukturveränderungen reagieren. Mit anderen Worten: Fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung führt zu Politikkonvergenz (Wilensky 1975, S. 27), also einer Angleichung von Staatstätigkeit im Zeitverlauf (Holzinger und Knill 2005). „Convergence theory is the idea that as rich countries got richer, they developed similar economic, political, and social structures and to some extent common values and beliefs. The driving force that moves modern societies toward common

structure and cultures is continuing industrialization“ (Wilensky 2002, S. 3). Demnach sehen sich Länder im Zuge von Modernisierungsprozessen mit ähnlichen Problemlagen und Herausforderungen konfrontiert und werden in ähnlicher Weise darauf reagieren. Ökonomische Entwicklung, ihre sozialen Begleiterscheinungen und der modernisierungsbedingte Wertewandel führen mehr oder weniger zwangsläufig zur Entstehung und Expansion des Sozialstaates, zur Gleichstellung der Geschlechter, einer besseren Integration von Minderheiten oder zum Ausbau und der Öffnung des Bildungssystems (Wilensky 2002). Mit steigendem Wohlstandsniveau entstehen daher neue Staatstätigkeitsbereiche, während andere an Bedeutung verlieren. Die Logik der Industrialisierung geht daher auf lange Sicht mit einer Transformation von Staatstätigkeit und damit einer Veränderungen im Ausgabenprofil der öffentlichen Hand einher. Bereits Adolph Wagner prognostizierte einen langfristigen Wandel des Staates vom Nachwächterstaat zum „Cultur- und Wohlfahrtsstaat“ (Wagner 1879, S. 304). Staaten auf ähnlichem Entwicklungsniveau sollten daher auch relativ ähnliche Ausgabenprofile aufweisen.

3 Anwendungsbeispiele

Die Operationalisierung dieser Theorie erschöpft sich jedoch nicht mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau eines Landes. Da Reaktionszwänge auf einen bestimmten Problemdruck im Vordergrund stehen, sind neben dem BIP pro Kopf als Mastervariable noch vielfältige politikfeldspezifische Operationalisierungsmöglichkeiten denkbar. Beispiele für einen hohen Problemdruck wären etwa eine ausufernde Staatsverschuldung in der Finanzpolitik, massive Umweltverschmutzung (Umweltpolitik), hohe Verbrechensraten (innere Sicherheit) oder Massenarbeitslosigkeit (Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik). Funktionalistische Erklärungsansätze sind daher politikfeldübergreifend anwendbar und eignen sich damit für vergleichende Analysen der Sozial-, Wirtschafts- und Bildungspolitik, aber auch für die Untersuchung jüngerer Politikfelder wie die Umweltpolitik oder für die Analyse von Moralpolitik. Im Folgenden soll am Beispiel von zwei Politikfeldern und der politikfeldspezifischen Ausgabenstruktur reicher OECD-Staaten die empirische Tragfähigkeit dieses Theoriegebäudes untersucht werden. Dabei zeigt sich, dass funktionalistische Erklärungen einiges, aber bei weitem nicht alles erklären können. Diese Defizite werden im abschließenden Abschnitt diskutiert.

3.1 Sozialpolitik

Besonders breite Anwendung erfuhr diese Theorieschule in der frühen Wohlfahrtsstaatsforschung. Staatliche Sozialpolitik wurde als funktionale Reaktion auf grundlegende wirtschaftliche und soziale Umwälzungen beim Übergang von der Agrar- zur Industrie-

gesellschaft begriffen.³ Tatsächlich vermag diese Theorie die Entstehung und Expansion des modernen „westlichen“ Wohlfahrtsstaates überzeugend zu erklären, indem die Anfänge staatlicher Sozialpolitik ab den 1880er Jahren als Antwort auf die tiefgreifenden wirtschaftlichen Transformationsprozesse in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und die damit einhergehenden gesellschaftlichen Umwälzungen und Nebenwirkungen gedeutet werden. Demnach haben die Industrielle Revolution, die Urbanisierung und das massive Bevölkerungswachstum nicht nur die Berufs- und Sozialstruktur grundlegend verändert, sondern auch soziale Probleme (z. B. Hygieneprobleme und Wohnungsnot in den urbanen Ballungszentren) und Risiken (z. B. durch Maschinenarbeit) erzeugt, die von den tradierten Sozialschutzeinrichtungen wie familialen Netzwerken, wechselseitigen Hilfsgesellschaften und der lokalen sowie kirchlichen Armenfürsorge nicht mehr zu bewältigen waren und daher dem (National-)Staat zur politischen Bearbeitung überantwortet wurden. Angesichts der ungeheuren Ausmaße dieser sozialen Verwerfungen waren Regierungen unabhängig von ihrer Couleur mehr oder weniger gezwungen, *irgendwie* auf diese Probleme mit sozialpolitischen Maßnahmen zu reagieren. In der Tat waren es Sozialisten, reaktionäre Imperialisten, Liberale, katholische Parteien und Antiklerikale, die auf unterschiedliche Weise und in länderspezifisch unterschiedlichen Koalitionen dem modernen Sozialstaat in Europa den Weg ebneten (Polanyi [1944]1978). Gleichzeitig schufen die industrialisierungsbedingten Produktivitätsfortschritte aber erst jene fiskalischen Ressourcen, die für die Linderung der dringendsten sozialen Notlagen erforderlich waren. Tatsächlich haben alle Länder Westeuropas im Zeitraum zwischen ca. 1880 und 1914 in Reaktion auf die gewaltigen sozio-ökonomischen Umwälzungen ihre ersten Sozialgesetze eingeführt und der rapide Wirtschaftsaufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg führte in allen westlichen Ländern zu einer bislang beispiellosen Expansion des Wohlfahrtsstaates. Allein zwischen 1960 und 1980 haben sich die Sozialausgaben in der OECD-Welt fast verdoppelt (Castles 2006).

Führende Funktionalisten wie Harold L. Wilensky, Phillips Cutright, Frederic Pyror oder Detlev Zöllner legten auch die ersten sozialwissenschaftlichen Studien zu den Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben und der Einführung von Sozialschutzprogrammen vor. Der Hauptfokus war jedoch auf die Sozialleistungsquote, also den Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, gerichtet. Wilensky identifizierte den wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes als wichtigsten Faktor wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung: „Over the long pull, economic development is the root cause of welfare-state development“ (Wilensky 1975, S. 47). Neben dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau wurden demografische Faktoren (z. B. der Seniorenanteil an der Bevölkerung), der Anteil der industriell Erwerbstätigen an der Gesamtbeschäftigung und das

3 Neo-marxistische Funktionalisten (z. B. O'Connor 1973) deuten hingegen den Sozialstaat als funktionales Erfordernis zur Stabilisierung des Kapitalismus. Der Wohlfahrtsstaat ist insofern funktional, als er die Reproduktion der Arbeitskraft unterstützt und damit die Profitabilität und Verwertungsbedingungen des Kapitals sichert.

Alter der sozialen Sicherungssysteme als zentrale Determinanten der nationalen Sozialausgaben identifiziert (Zöllner 1963; Wilensky 1975). Wenig Erklärungskraft wurde hingegen der Wirtschaftsverfassung oder dem politischen Regimetyp beigemessen (Pryor 1968; Cutright 1965). Für Detlev Zöllner ist „die Sozialleistungsquote in einem erheblichen Maße durch wirtschafts- und sozialstrukturelle sowie demographische Daten determiniert [...]“ und „entwickelt sich weitgehend unabhängig von politischen Wert- oder Willensvorstellungen, von Ideologien, der Wirtschaftsordnung, dem Wirtschaftsstil, dem politischen Herrschaftssystem oder anderen qualitativen Merkmalen bzw. Daten einer Volkswirtschaft“ (Zöllner 1963, S. 64).

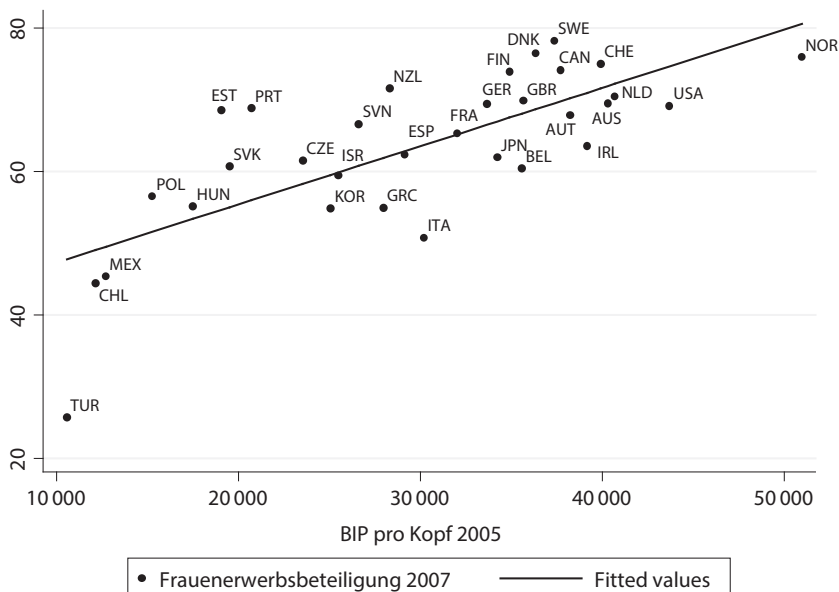
Auch zum Verständnis aktueller sozialpolitischer Entwicklungen liefert die Theorie einen wichtigen Erklärungsbeitrag. Der wirtschaftliche Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und die damit verbundene Abschwächung wirtschaftlicher Entwicklung, die Pluralisierung von Lebensformen, die Veränderung der Familien- und Haushaltsstruktur, die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt durch Zunahme atypischer Beschäftigung, der Anstieg der Lebenserwartung und Migration haben neue soziale Risiken und Bedarfslagen generiert (Häusermann i. d. B.), die von der Politik bearbeitet werden müssen. Beispielhaft sollen die sozialpolitischen Implikationen der gestiegenen Frauenbeschäftigung näher betrachtet werden, weil sich hier die von Funktionalisten postulierten Kausalpfade zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Staatstätigkeit (Sozialpolitik) gut illustrieren lassen. Die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen ist zunächst Ausdruck und Ergebnis gesellschaftlicher Modernisierung in Gestalt von Individualisierungsprozessen, Säkularisierung, besseren Bildungschancen von Frauen und der damit einhergehenden Erosion des tradierten Geschlechterverhältnisses. Der Modernisierungsgrad eines Landes kann mit dem BIP pro Kopf gemessen werden. Tatsächlich ist die Frauenerwerbstätigkeit in reichen Ländern deutlich höher als in Ländern auf geringerem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau, wobei der Zusammenhang mit einem R^2 von 0,54 sehr stark ist (Abbildung 1).

Aufgrund der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen entsteht nun insofern ein sozialpolitischer Kompensationsbedarf, als die bislang überwiegend von Frauen geleistete Kindererziehungs- und Pflegearbeit verstärkt außerhalb der Familie erbracht werden muss.⁴ Neben dem (Schwarz-)Markt⁵ ist der Staat ein Adressat zur Bewältigung dieser Bedarfe, der darauf mit dem Ausbau von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagschulen oder der Einführung von staatlichen Langzeitpflegeprogrammen reagieren muss. Funktionalisten würden daher einen positiven Zusammenhang zwischen der Frauenerwerbstätigkeit und den Ausgaben für familienbezogene Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen) erwarten. Tatsächlich lässt sich ein

4 Sofern sie nicht von Männern übernommen wird, was empirisch aber so nicht zutrifft.

5 D.h. legale oder illegale Beschäftigung von (typischerweise wieder weiblichen) Haushalts- und Pflegehilfen.

Abbildung 1 BIP pro Kopf und Frauenerwerbsbeteiligung in 32 OECD-Ländern 2007



Quelle: OECD Employment Outlook 2011, S. 241; Heston et al. (2011). Anmerkung: Frauenerwerbsbeteiligung in Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter.

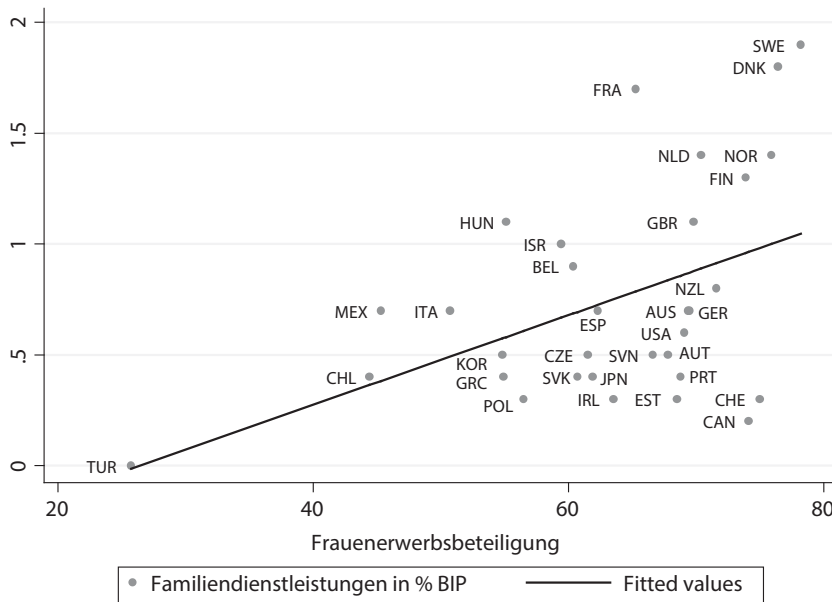
solcher Zusammenhang zeigen (Abbildung 2), wobei sich die Frauenbeschäftigung als statistisch signifikante Einflussgröße erweist.⁶

Die neuen Bedarfe und Risiken in post-industriellen Gesellschaften sowie demografische Veränderungen wie die stetig steigende Lebenserwartung erklären in hohem Maße den kontinuierlichen Anstieg der Sozialausgaben in den letzten drei Jahrzehnten. So lag im Jahr 2013 die durchschnittliche Sozialleistungsquote von 21 OECD-Ländern um mehr als 40 Prozent (!) über dem Niveau des Jahres 1980. Hauptverantwortlich für diesen Anstieg der Sozialausgaben sind sozio-ökonomische Faktoren wie die höhere Arbeitslosigkeit oder die Ergrauung der Gesellschaft (Huber und Stephens 2001; Kittel und Obinger 2003). Dabei ist zu beachten, dass diese Faktoren in entwickelten, rechtsbasierten Wohlfahrtsstaaten *ceteris paribus* zwangsläufig (d. h. ohne politisches Zutun) zu höheren Sozialausgaben führen. Wenn etwa die Lebenserwartung steigt, erhöhen sich z. B. die Rentenlaufzeiten, wodurch die Rentenausgaben quasi automatisch ansteigen.

Roland Kappe (2009) hat den großen Stellenwert sozio-ökonomischer Veränderungsprozesse für die Sozialausgabenentwicklung im Rahmen aufwändiger Sensitivi-

6 Ausgaben für Dienstleistungen = $-0,53 + 0,020 (3,30) * \text{Frauenerwerbsbeteiligung}$ (t-Statistik basierend auf heteroskedastizitätsrobusten Standardfehlern in Klammer).

Abbildung 2 Frauenerwerbsbeteiligung und Ausgaben für familienbezogene Dienstleistungen in Prozent des BIP in 32 OECD-Ländern 2007



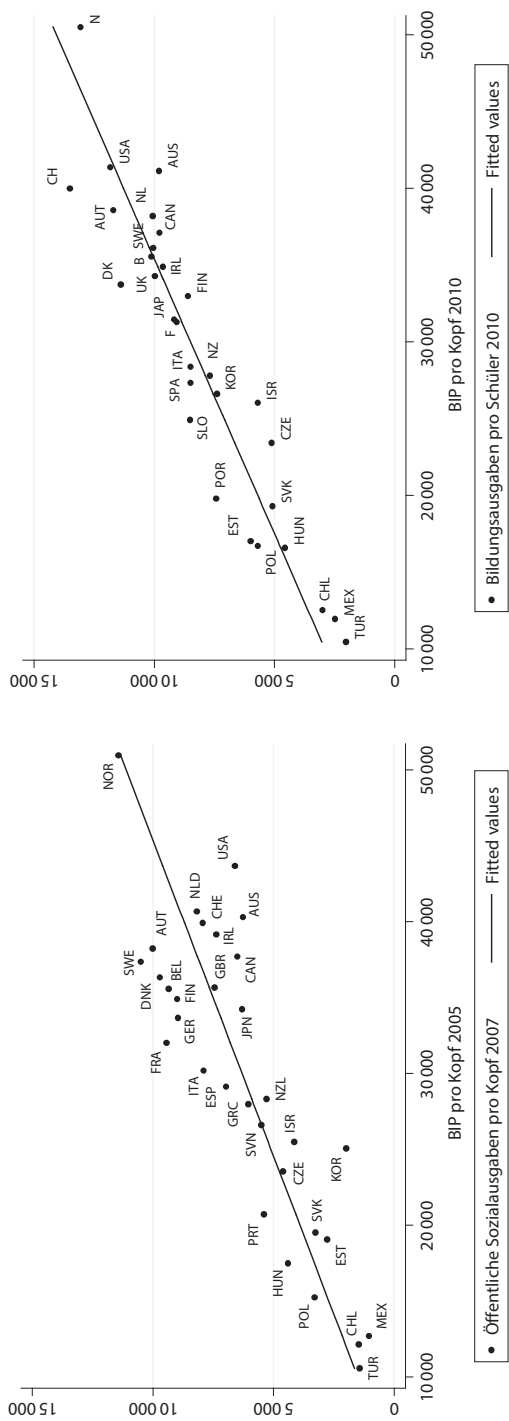
Quelle: OECD Employment Outlook 2011, S. 241; OECD Social Expenditure Database.

tätsanalysen durch die Schätzung von ca. 250 000 (!) Regressionen untermauert. Von den über 50 in der Wohlfahrtsstaatsforschung theoretisch als relevant erachteten Einflussgrößen erweisen sich hauptsächlich sozio-ökonomische Faktoren wie das Wirtschaftswachstum, ein Deindustrialisierungsmaß oder die Seniorenquote als robuste Bestimmungsgrößen der Veränderung der staatlichen Sozialausgaben zwischen 1980 und 2003.

Insofern ist es auch wenig überraschend, dass die gegenwärtigen Pro-Kopf Sozialausgaben mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand in einem sehr starken positiven Zusammenhang stehen (Abbildung 3, linke Grafik). Die Pro-Kopf-Sozialausgaben stellen „a measure of cash and services delivered to people by the government“ dar (Wilensky et al. 1985, S. 5). Fast 75 Prozent der Ausgabenvarianz wird durch das Durchschnittseinkommen – die Mastervariable funktionalistischer Theorien – erklärt. Noch stärker ist dieser Zusammenhang für die Bildungsausgaben pro Schüler (rechte Grafik). Hier erklärt das Pro-Kopf-Einkommen sogar 88 Prozent der Varianz der Bildungsausgaben im internationalen Vergleich.

Schließlich lässt sich auch die Konvergenzthese am Beispiel der Sozialpolitik überprüfen. Neuere Studien deuten eindeutig auf die Existenz sozialstaatlicher Konvergenzprozesse hin. Das gilt besonders für die Sozialausgaben (Jensen 2011; Schmitt und Starke

Abbildung 3 Öffentliche Sozialausgaben pro Kopf 2007 (linke Grafik) und öffentliche Bildungsausgaben (nicht-tertiär) pro Schüler 2010 in OECD-Ländern (rechte Grafik) in Abhängigkeit des BIP pro Kopf



Anmerkung: Sozial- und Bildungsausgaben in US-Dollar zu laufenden Preisen und Kaufkraftparitäten. Datenbasis: OECD Social Expenditure Database; OECD Education at a Glance 2013 (Tabelle B1.2); Heston et al. (2011).



<http://www.springer.com/978-3-658-01967-9>

Handbuch Policy-Forschung
Wenzelburger, G.; Zohlnhöfer, R. (Hrsg.)
2015, XIV, 735 S., Hardcover
ISBN: 978-3-658-01967-9