Manfred G. Schmidt
Tobias Ostheim · Nico A. Siegel
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Der Wohlfahrtsstaat

Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt am Main/New York.
Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main/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./Schmidt, Vivien (Hg.), 2000: Welfare and Work in the Open Economy, 2 Bde, Oxford.
Schmidt, Manfred G., 2005: Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.), Europawissenschaft, Baden-Baden, 129-146.
Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main.
Zohlnhöfer, Reimut, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 41-75.

7 Die Lehre vom Politik-Erbe

Tobias Ostheim und Manfred G. Schmidt

7.1 *Einleitung*

Die Lehre vom Politik-Erbe macht sich eine grundlegende Einsicht der Geschichtswissenschaft zu eigen: Die Bestände der Gegenwart sind weitgehend Produkt von Vergangenem, und die hier und heute Handelnden machen ihre Geschichte nicht unter selbst gewählten, sondern größtenteils unter vorgefundenen Bedingungen. Politik zum Zeitpunkt t ist demnach vor allem von Politik zum Zeitpunkt t-1 geprägt, die Wirtschaftspolitik hier und heute ist weitgehend von der wirtschaftspolitischen Lage und den wirtschaftspolitischen Weichenstellungen in der Vergangenheit beeinflusst. Die Politik-Erblast-Theorie deutet Staatstätigkeit vor allem als Produkt von geplanten oder ungeplanten Folgen früher getroffener politischer Entscheidungen. Und sie wertet Problemlösungsroutinen staatlicher Politik als Ergebnis eines historisch angelegten Problemlösungspfades, als Resultat von „Pfadabhängigkeit". Das Politikerbe begrenzt aus der Sicht der Erblast–Theorie den Handlungsspielraum der Regierungspolitik. Dieser Blickwinkel auf das politische Geschehen ist genuin geschichtswissenschaftlich, ähnelt in manchem aber auch den historisch orientierten Varianten der politisch-institutionalistischen Theorien („historical institutionalism"), betrachten doch diese Institutionen als verfestigtes Politikerbe früherer Entscheidungen. So lassen sich die unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen nach Esping-Andersen als Teil eines Politikerbes auffassen, das die Staatstätigkeit entscheidend prägt.

Erblasttheorien im engeren Sinne unterscheiden sich von anderen Theorien der Staatstätigkeit dadurch, dass ihre Vertreter im Erbe der Vergangenheit die entscheidende Wirkungsgröße sehen, nicht nur eine von vielen. Richard Rose und Philip L. Davies, zwei prominente Vertreter dieser Theorieschule, haben den zugrunde liegenden Gedanken besonders klar ausgedrückt: Regieren heißt für sie nicht Führen und Entscheiden über begehrte Güter, und zwar mit Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit. Regieren heißt für sie vielmehr „Erbe und Erblasten übernehmen" – „To govern is to inherit" (Rose/Davies 1994: 2).

Eine Variante der Lehre vom dominanten Einfluss der Vergangenheit sieht die Regierungspolitik vom Politik-Erbe, verstanden als die Summe der bestehen-

den Regelungen, geprägt, die nur noch kleine, inkrementalistische Veränderungen der Politik erlaube (so etwa Rose 1990; Rose/Davies 1994). Mit der Politik-Erblast-Theorie wird beispielsweise erklärt, warum sich auch in Ländern, in denen es wenige Vetospieler und somit viel Spielraum für Kurswechsel gibt (wie beispielsweise in Großbritannien), nach Machtwechseln nicht zwangsläufig die erwarteten großen Änderungen in den Inhalten der Politik zeigen. Die These von der *Pfadabhängigkeit* betont dagegen die Bedeutung früherer Weichenstellungen mit langfristig erheblicher Wirkung (Pierson 1994; Conrad 1998). Der Politik, so die Vertreter dieser Variante der Erblasttheorien, fällt es schwer, vom einmal eingeschlagenen Pfad abzuweichen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Um nur zwei zu benennen: Zum Teil spielt Trägheit eine Rolle, vor allem wenn sich eingeschliffene Problemlösungsroutinen als hinlänglich praktikabel erwiesen haben. Zum Teil sind scharfe Kosten-Nutzen-Abwägungen verantwortlich: Abkehr von alten Problemlösungswegen führt in ungewisses Gelände – mit potenziell hohen Umlern-, Such- und Stabilisierungskosten – wohingegen althergebrachte Lösungsvarianten womöglich bescheidenen Nutzen, aber geringere Kosten versprechen (vgl. hierzu Pierson 2000).

Unterscheiden kann man Erblasttheorien auch danach, ob sie die Politik von unintendierten Folgen früherer Entscheidungen geprägt sehen oder davon ausgehen, dass Politiker das Instrument der „Erbschaft" bewusst einsetzen, um die nachfolgenden Regierungen in ihrem Handlungsspielraum einzuengen.

7.2 *Vertreter der Theorieschule*

Richard Rose und Phillip L. Davies

Kommt eine neue Regierung ins Amt, beginnt sie nicht in einer „Stunde Null", sondern auf der Basis einer Erbschaft in Gestalt gesetzlicher Regelungen und faktischer Problemlösungsroutinen, die sie nicht ignorieren kann. Die Folgen dieses unbestrittenen Tatbestands für die Regierungspolitik haben Richard Rose und Phillip L. Davies anhand der Regierungspolitik in Großbritannien untersucht (Rose 1990; Rose/Davies 1994).

Rose und Davies gehen von der Beobachtung aus, dass die meisten staatlichen Ausgabenprogramme zeitlich unbefristet liefen und der größte Teil der Staatsausgaben von Programmen bestimmt wurde, die bereits von Vorgängerregierungen eingeführt worden waren. Der Anteil neu eingeführter Ausgabenprogramme an den Gesamtausgaben war sehr klein – ebenso wie der Anteil an beendbaren „ererbten" Ausgabenprogrammen. Im Schnitt, so der Befund von Rose für die Jahre 1946-1985, entfielen nur zwei Prozent der Gesamtsumme auf Programme, die von der jeweiligen Regierung eingeführt worden waren (Rose 1990: 277). Rose und Davies halten gegenüber der überwältigenden Dominanz des Politikerbes den Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit für relativ unbedeutend (Rose/Davies 1994: 122-143).

Die Erblast, mit der sich Regierungen konfrontiert sehen, ist Rose und Davies zufolge groß. In der Sozialpolitik sei die Staatstätigkeit sogar besonders festgelegt und wenig variabel. Dies gründe in der besonderen Eigenschaft von Sozialleistungen. Denn diese verkörperten den Kern der Lebensplanung von Individuen und Familien und besäßen deshalb einen besonders langen Zeithorizont. Aus diesem Grund sei die Sozialpolitik asymmetrisch: Ihre Leistungen könnten kaum zurückgefahren, wohl aber ausgedehnt werden. Ihre Rückführung könne kaum eine Regierung durchstehen, wohingegen Auf- und Ausbau der Sozialpolitik von der Masse der Wähler politisch belohnt würden. Während in anderen Politikfeldern, beispielsweise in der Wirtschaftspolitik, neue Maßnahmen alte ablösten und so für große politische Kursänderungen sorgten, seien fast 80 Prozent der sozialpolitischen Ausgaben Großbritanniens im Jahre 1985 auf Programme zurückzuführen, die vor 1946 eingeführt wurden (Rose 1990: 283f.).

Das Politikerbe bewirke ein Weiteres: Politiker neigten zu Inkrementalismus und berücksichtigten bei der Entscheidung über eine Maßnahme nur die erwarteten kurzfristigen Effekte. Die langfristigen Wirkungen einer Entscheidung würden von Politikern hingegen meist ignoriert. Zudem folgten politische Organisationen dem Gesetz der Trägheit, der Kehrseite inkrementalistischer Entscheidungen. Das Gesamtergebnis des Politikerbes ist nach Rose und Davies unerwartet und unbeabsichtigt: Es besteht aus „change without choice" (Rose/Davies 1994: 221) – also aus Wandel, ohne gewählt zu haben.

Paul Pierson

In den bislang vorgestellten Staatstätigkeitstheorien erscheinen *Policies*, die Inhalte der Politik, als Ergebnis von *Politics*, also als Resultante des politischen Prozesses. Staatstätigkeit ist aber nicht nur das Ergebnis des politischen Prozesses, sondern verändert zugleich deren soziale, politische und institutionelle Rahmenbedingungen, und diese wirken wiederum auf die Inhalte der Politik zurück. Ein Beispiel ist die Entwicklung unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatssysteme, wie sie Gøsta Esping-Andersen skizziert hat (Esping-Andersen 1990): Die liberalen, kon-

servativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypen produzierten höchst unterschiedliche sozialpolitische Outputs – mit entsprechend unterschiedlichen Rückwirkungen auf den politischen Prozess. Dieses Phänomen der Rückwirkungen von Politik (im Sinne von Policy) auf die politischen Institutionen und den politischen Prozess (engl. „policy feedback") spielt in den Arbeiten Paul Piersons zur Pfadabhängigkeit der Politik eine prominente Rolle (Pierson 1996, 2000). Die Pfadabhängigkeit ist nach Pierson dafür verantwortlich, dass es unter Ronald Reagan in den Vereinigten Staaten und Margaret Thatcher in Großbritannien nur zu begrenzten Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme kam, obwohl mit ihnen Regierungen an die Macht kamen, die sich den Rückbau des Sozialstaats auf die Fahnen geschrieben hatten.

Pierson definiert Pfadabhängigkeit als einen sich selbst verstärkenden Prozess, der sich besonders gut durch das Konzept der *„Increasing Returns"* erklären lasse: Mit fortschreitender Dauer wachse der relative Nutzen eines einmal eingeschlagenen Pfades der Problemlösung verglichen mit dessen Handlungsalternativen. Anders ausgedrückt: Eine Abweichung vom einmal eingeschlagenen Pfad verursache mit der Zeit immer höhere Kosten (Pierson 2000: 252). Soziales Handeln neige allgemein dazu, wachsende Erträge („Increasing Returns") hervorzubringen[7]. Und wachsende Erträge würden besonders durch die institutionelle Verfestigung von Policies hervorgerufen, die Anreize und Möglichkeiten für bestimmtes Handeln und Strafen für anderes erzeugten. Pfadabhängigkeit durch wachsende Erträge entstünde auch dann, wenn gesellschaftliche Gruppen einen kleinen Machtvorsprung dazu nutzten, ihre Machtstellung auszubauen.

Folgenreich sind nach Pierson zudem Besonderheiten der Politik. Wirkungsmächtig sei die Komplexität politischer Zusammenhänge. Sie erschwere es, die Ergebnisse der Politik bestimmten Maßnahmen zuzuschreiben, wodurch die Korrektur von Fehlern oft unterbleibe und der zuvor schon eingeschlagene Pfad weiter verfolgt werde. Hinzu komme der kurze Zeithorizont der politischen

[7] In traditionellen Märkten der Ökonomie dominiert das Gesetz abnehmender Skalenerträge, während in neueren, wissensbasierten Sektoren das Gesetz der steigenden Erträge eine wichtige Rolle spielt. Ein Beispiel für „increasing returns" sind Netzwerkeffekte auf dem Softwaremarkt, in dem hohe Fixkosten, geringe Grenzkosten und eine positive Rückkoppelung zu dynamisch steigenden Erträgen führen: Je höher der Verbreitungsgrad eines bestimmten Programms ist, desto größer ist der Nutzen des Programms für den Einzelnen, denn die Kosten für die Entwicklung eines Programms sind sehr hoch und die der Kopien für die Distribution sehr gering, wodurch auch die Durchschnittskosten des Programms mit wachsender Verbreitung sinken. In der Lehre von der Pfadabhängigkeit wird das Konzept der „increasing returns" vor allem mit zeitlichem Bezug verwendet: Mit fortschreitender Dauer wächst demnach der relative Nutzen eines einmal eingeschlagenen Problemlösungspfades verglichen mit dessen Handlungsalternativen, und die Kosten eines Pfadwechsels steigen.

Akteure. Und schließlich besäßen Institutionen einen Status-quo-Bias, da sie auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet seien – auch um Nachfolgeregierungen bewusst in ihren Handlungsmöglichkeiten zu beschränken (ebd.: 262).

Christoph Conrad

Christoph Conrad ist einer der Autoren, die das Konzept der Pfadabhängigkeit auf die Sozialpolitik anwenden. Er exemplifiziert dies an einem besonders augenfälligen Fall, nämlich den Systemen der Alterssicherung in den verschiedenen politischen Regimes Deutschlands im 19. und im 20. Jahrhundert. Conrad hält für erklärungsbedürftig, dass es eine starke Kontinuität der deutschen Alterssicherungssysteme seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung gegeben habe – ungeachtet des tiefgreifenden Wandels der Herrschaftssysteme vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, von Weimar zum Nationalsozialismus, vom Dritten Reich zu den Jahren der Besatzung, von diesen zur Bundesrepublik auf der einen und zur DDR auf der anderen Seite, und schließlich des Wandels zum wiedervereinigten Deutschland.

Bestätigung für seine These von der „Dominanz des einen langen Pfades" (Conrad 1998: 105) findet er anhand von fünf Kriterienbündeln, und zwar vor allem für den Westen Deutschlands. Besonders prägend sei die Gründung der Sozialversicherungen als Trägerinstitutionen gewesen. Das Sozialversicherungsprinzip mit der Orientierung am Erwerbseinkommen und dem Ziel der Statuserhaltung sei – mitsamt der Sonderstellung der Beamten am oberen Ende und der Sozialhilfe am unteren Ende der Statushierarchie – in der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland weitestgehend erhalten geblieben. Kontinuität gebe es auch bei den Einschlusskriterien der Anspruchsberechtigten, die sich in Deutschland noch heute – wie schon zu Bismarcks Zeiten – nicht an Kriterien der Staatsangehörigkeit, sondern an der Erwerbstätigkeit im Staatsgebiet orientierten. Auch seien die Weichen für die arbeitsmarktpolitische Nutzung der Alterssicherungssysteme bereits im Kaiserreich gestellt worden.

Die Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital in der Selbstverwaltung der Rentenversicherung sei dagegen in hohem Ausmaß vom Charakter des jeweiligen politischen Regimes abhängig gewesen. So seien in der DDR, anders als in der Bundesrepublik, die Verwaltungsaufgaben nicht paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern nur noch durch die Einheitsgewerkschaft, den FDGB, wahrgenommen worden. Ein Pfadwechsel habe im Westen Deutschlands zudem im Finanzierungsverfahren stattgefunden, als man 1957 das Umlagever-

fahren gesetzlich verankert habe (vgl. hierzu das Kapitel II „Sozialpolitik in Deutschland").

Für die Bundesrepublik Deutschland lautet Conrads Befund zusammenfassend so: Der im Kaiserreich eingeschlagene Pfad der Sozialpolitik sei in der Weimarer Republik und im Dritten Reich fortgesetzt worden und habe auch die Bundesrepublik geprägt. Einen Kontinuitätsbruch konstatiert Conrad allerdings für das Alterssicherungssystem der DDR, das vom althergebrachten Pfad abging. Worauf ist die relative Kontinuität der deutschen Alterssicherungssysteme – außerhalb des Kreises der DDR-Sozialpolitik – zurückzuführen? Für Conrad lautet die Antwort: Auf die hohe Pfadabhängigkeit. „Einmal gefällte Entscheidungen, die sich in Institutionen oder festen administrativen Handlungsmustern niederschlagen, sind nur unter großem Aufwand zu ändern. Umgekehrt machen Politikmodelle die Einführung ähnlicher Nachfolgeprogramme leichter, und erfolgreiche Institutionen ziehen mehr Aufgaben an sich" (Conrad 1998: 104). Und „großer Aufwand" bedeute unter anderem mit jedem Jahr wachsende Kosten von Alternativen. Die Kontinuität der Alterssicherungseinrichtungen dürfe aber nicht zu der Annahme verleiten, dass Pfadabhängigkeit eine Entwicklungsnotwendigkeit sei und die Politik determiniere. Vielmehr habe es auch „prinzipiell offene Situationen" (ebd.: 110f.) gegeben, in denen eine grundsätzliche Neuordnung möglich gewesen sei. In diesen Momenten – im deutschen Beispiel etwa die Hyperinflation 1922/23, die Weltwirtschaftskrise und die Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges – hätte die Möglichkeit bestanden, in der Alterssicherung neue Wege zu gehen. Dass auch in Deutschland einschneidende sozialpolitische Kurswechsel stattgefunden hätten, die als „Überwindung des institutionellen Erbes des Kaiserreiches" angesehen werden könnten, belegt er an dem Beispiel der Rentenreform von 1957 (ebd.: 113).

7.3 *Stärken und Schwächen der Lehre vom Politik-Erbe*

Stärken

Die Erblasttheorie formuliert zunächst eine einfache Aussage: Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber sie tun dies nicht unter selbst gewählten, sondern unter vorgefundenen Bedingungen. Im Hinweis auf die Bedeutung früheren politischen und gesellschaftlichen Handelns für spätere Entscheidungen liegt ein großer Verdienst dieser Schule der Staatstätigkeitsforschung. Für die Theorie spricht ferner, dass die Erblast in vielen Politikfeldern sehr hoch ist. Der

vorhandene Handlungsspielraum ist im Vergleich mit dem durch frühere Entscheidungen determinierten Teil des politischen Outputs oftmals sehr gering. Die von Rose angestellten Berechnungen lassen sich auf die übrigen entwickelten Demokratien übertragen. Für Deutschland schätzt man, dass 95 Prozent des Haushaltes von Bund und Ländern durch früher eingegangene Verpflichtungen festgelegt sind. Dass von der Politik der Vorgänger eine die jeweiligen Amtsinhaber erheblich bindende Wirkung ausgeht und die Spielräume begrenzt sind, lässt sich auch statistisch nachweisen, besonders deutlich an quantifizierbaren Größen wie der Sozialleistungsquote: In statistischen Modellen lässt sich der weitaus größte Teil (meist über 90 Prozent) der Varianz der Sozialleistungsquote in Deutschland mit der Sozialleistungsquote des Vorjahres erklären.

Die verschiedenen Varianten der Erblasttheorie leisten aber mehr als nur den Hinweis auf Einschränkung des politischen Handlungsspielraums durch feststehende Staatsaufgaben. Insbesondere die Lehre von der Pfadabhängigkeit kann auch die Bedeutung einzelner – oft Jahrzehnte zurückliegender – Weichenstellungen und Phänomene des Beharrungsvermögens einmal eingerichteter sozialpolitischer Ordnungen erklären. Dies zeigt Piersons Studie der amerikanischen und britischen Wohlfahrtsstaatspolitik unter Reagan und Thatcher (Pierson 1994). Analoges gilt für das deutsche Sozialversicherungssystem und die Beharrungskräfte des „Sozialversicherungsstaates" (Jochem 2001).

Am Beispiel der Dynamisierung der Altersrenten in Deutschland zeigt sich, dass markante Pfadwechsel, die als Beleg für beträchtliche politische Spielräume gelten können, so Conrad (1998), in der Folge neue Pfadabhängigkeiten begründen. So ist die finanzielle Schieflage des gegenwärtigen deutschen Rentensystems in erheblichem Ausmaß auf die Rentenreform von 1957 zurückzuführen, in der das Prinzip der beitragsäquivalenten, einkommensbezogenen Altersrente und deren Dynamisierung durch die Anpassung an den Zuwachs der Bruttolöhne und Bruttogehälter der Arbeitnehmer festgelegt wurde. Zugleich wurde mit der Reform von 1957 das Umlageverfahren zur Finanzierung der Alterssicherung gesetzlich verankert. Ihm zufolge werden die Leistungen der Alterssicherung auf der Grundlage eines gesetzlich festgelegten Generationenvertrags hauptsächlich aus den Beiträgen der jeweils im Erwerbsleben stehenden Generation finanziert („Generationenvertrag"). Die Rentenreform von 1957 schuf eine gefährlich hohe Erblast für die Sozialpolitik, die jedoch erst rund zwei Jahrzehnte später sichtbar wurde, als das Wirtschaftswachstum schrumpfte, die Arbeitslosenquote anstieg und der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter zunahm.

Mit Pfadabhängigkeit lässt sich auch erklären, warum die deutsche Pflegeversicherung unter das Dach der gesetzlichen Krankenversicherung, also unter

das Dach des „Sozialversicherungsstaates" gestellt wurde, obwohl andere Lösungen – beispielsweise eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung – einigen Experten zufolge geringere finanzielle und beschäftigungspolitische Probleme hätten erwarten lassen. Die Pfadabhängigkeit erklärt also auch, warum sich Lösungen behaupten können, selbst wenn eine bessere Alternative denkbar wäre. Dies gilt vor allem für das bisweilen erstaunliche Beharrungsvermögen der Sozialpolitik und ihrer Institutionen angesichts der Herausforderung durch Denationalisierungsprozesse wie Globalisierung und die Europäische Integration.

Instruktive Einsichten vermittelt die Theorie vom Politikerbe schließlich auch für machiavellistische „Politik-Erblast", insbesondere für die Möglichkeit, ein bestimmtes Politikerbe zu hinterlassen, mit dem die Regierungspolitik auch dann noch beeinflusst werden kann, wenn der Urheber des Politikerbes die Regierungsämter längst verlassen hat. So – nämlich als bewusste Beschränkung des finanziellen Handlungsspielraums der Nachfolger im Amt – ist der Ausbau der Staatsverschuldung der Vereinigten Staaten während der Präsidentschaft Ronald Reagans gedeutet worden (Persson/Svensson 1989; Rose/Davies 1994: 231f.). In ähnlicher Weise – als Versuch einer Bindung der Nachfolger mindestens ebenso sehr wie als Selbstbindung – lässt sich zudem die mit dem Maastrichter Vertrag eingegangene Verpflichtung der Euro-Teilnehmer zur Begrenzung der Staatsverschuldung verstehen.

Politische Erblasttheorien, insbesondere die Lehre von der Pfadabhängigkeit, gehen jedoch noch weiter. Folgt man ihrem elaborierten theoretischen Rahmen, können nicht nur große, sondern auch „kleine" Entscheidungen langfristig große Wirkungen hervorrufen. Zugleich stellen die Erblast-Lehren in Zweifel, ob die von den anderen Ansätzen unterstellten kausalen „wenn-dann"-Beziehungen haltbar sind, und lenken die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung des Zeitpunkts und der Abfolge politischer Ereignisse. Abhängig von der jeweiligen Situation können sich aus der Sicht dieser Theorievariante die gleichen Faktoren sogar in unterschiedliche Richtungen auswirken.

Schwächen

Theorien der Pfadabhängigkeit weichen diesbezüglich wesentlich vom Erklärungsmodell anderer Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ab. Einerseits ist dies eine Stärke, andererseits ist das Kausalmodell dieser Variante der Theorien vom Politikerbe nur begrenzt anschlussfähig für andere Ansätze der Staatstätigkeitsforschung.

Theorien des Politikerbes beschränken die möglichen Untersuchungsdesigns und die verfügbaren Methoden. Aufgrund ihrer Natur konzentrieren sich Beiträge dieser Schule der Staatstätigkeitsforschung stark auf die Zeitdimension. Zwar sind sie auch geeignet, Unterschiede zwischen Ländern zu erklären, beispielsweise wenn die heutige Sozialpolitik mit der Zugehörigkeit zu einem der Wohlfahrtsstaatstypen nach Esping-Andersen erklärt wird. Ferner kann die unterschiedliche Bedeutung des Politikerbes erklären, warum in Staaten mit vorherrschendem Sozialversicherungsprinzip die Reformflexibilität geringer ist als in Staaten mit bedürftigkeitsgebundener Grundsicherung. Die Erklärung dieser Unterschiede, die der internationale Querschnittvergleich aufdeckt, gelingt jedoch nur, wenn der jeweilige historische Pfad der sozialpolitischen Entwicklung hinreichend berücksichtigt wird. Fallstudien und qualitative Vergleiche weniger Fälle, die bis auf die Ebene einzelner Programme heruntergehen, sind charakteristisch, wie etwa die Studien von Rose/Davies (1994) oder Pierson (1994, 2000). Solche Untersuchungsdesigns bringen jedoch das Problem geringer Fallzahlen und zahlreicher erklärender Variablen mit sich (vgl. Kapitel I.8). Für Querschnittvergleiche mit hohen Fallzahlen und quantitativen Methoden sind diese Ansätze schon deshalb weniger geeignet. In quantitativen Studien lassen sich nur bestimmte Elemente der Erblasttheorien einsetzen, etwa wenn die sozialpolitischen Outcomes der Vorperiode als unabhängige Variable zur Erklärung des sozialpolitischen Outputs und Outcomes der untersuchten Periode dienen.

Die Lehre von der Pfadabhängigkeit im engeren Sinne lässt sich dagegen mit quantitativen Verfahren nur schwer umsetzen, wenn man, wie etwa Pierson, davon ausgeht, dass die gleichen Ereignisse unterschiedliche Folgen bewirken können – abhängig vom „sequencing", also davon, wann in einer Abfolge vieler Ereignisse sie passieren (Pierson 2000: 264). Mit den verbreiteten statistischen Verfahren in der Politikwissenschaft lassen sich solche Zusammenhänge kaum modellieren.

Eine gravierende Schwäche von Erblasttheorien, wiederum am stärksten ausgeprägt bei der Lehre von der Pfadabhängigkeit, ist ihre eigentümliche Neigung, ein Bild von der Welt zu zeichnen, in dem der Handlungsspielraum der Akteure außerordentlich gering ist und Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit größtenteils nur in der Vergangenheit zu suchen sind. Zwar lenken Erblasttheorien das Augenmerk auf kritische Momente und die Bedingungen, unter denen Veränderungen möglich werden, faktisch werden sie jedoch fast nur dazu herangezogen, um das Beharrungsvermögen von Politik – im Sinne von Institutionen und Prozess, vor allem aber auch im Sinne von Policy – zu erklären.

Literatur

Kommentierte Literatur

Arthur, Brian W., 1996: Increasing Returns and the New World of Business, in: Harvard Business Review 74, 1-10

Arthur, Brian W., 1989: Positive Feedbacks in the Economy, in: Scientific American 262, 92-99.
sind lesenswerte kurze Artikel zum ökonomischen Konzept der increasing returns.

Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, 143-179.
Paul Piersons Artikel untersucht die Dynamik sozialpolitischer Rückbaumaßnahmen am Beispiel Großbritanniens, der Vereinigten Staaten, Deutschlands und Schwedens.

Conrad, Christoph, 1998: Alterssicherung, in: Hockerts, Hans Günter (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München, 101-116.
Der Artikel von Christoph Conrad skizziert die Pfadabhängigkeit deutscher Sozialpolitik auch über verschiedene Regimewechsel hinweg und liefert einen lesenswerten Beitrag für das Verständnis der im zweiten Abschnitt des vorliegenden Buches dargestellten Sozialpolitik in Deutschland.

Zitierte Literatur

Conrad, Christoph, 1998: Alterssicherung, in: Hockerts, Hans Günter (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München, 101-116.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Hockerts, Hans Günter (Hg.), 1998: Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München.

Jochem, Sven, 2001: Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen, 193-226.

Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94, 251-267.

Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge.

Ritter, Gerhard A., 1983: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München.

Ritter, Gerhard A., ²1991: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München.

Ritter, Gerhard A., 1998: Der deutsche Sozialstaat. Anfänge, historische Weichenstellungen und Entwicklungstendenzen, in: Rauscher, Anton (Hg.), Grundlagen des Sozialstaats, Köln, 11-44.

Rose, Richard, 1990: Inheritance Before Public Policy, in: Journal of Theoretical Politics 2, 263-291.

Rose, Richard/Davies, Phillipp L., 1994: Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain, New Haven.

Rosenberg, Hans, 1976: Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa, Frankfurt a.M. u.a.