

Wohlfahrtsstaatliche Politiken und ihre kulturellen Grundlagen

Birgit Pfau-Effinger

Zusammenfassung: Die kulturellen Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politik und deren Beitrag zur Erklärung der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten geraten zunehmend in den Fokus der international vergleichenden Wohlfahrtsstaats-Forschung. In dem vorliegenden Beitrag werden Überlegungen dazu vorgestellt, wie sich der Einfluss kultureller Faktoren auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken analysieren lässt. Es werden Schlüsselemente der Wohlfahrtskultur vorgestellt. Diese wird als potentiell widersprüchlich, als Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen und als veränderbar gefasst. Es wird vorgeschlagen, drei verschiedene Ebenen des Verhältnisses von Wohlfahrtskultur und der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu unterscheiden. Diese umfassen die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder, die den Politiken zugrunde liegen und zu deren Legitimation dienen; die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat in der Bevölkerung und die Ebene der Diskurse sozialer Akteure. Es werden verschiedene Arten von Prozessen unterschieden, auf deren Grundlage kultureller Wandel zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Politiken beitragen kann.

Schlüsselwörter: Kultur · Wohlfahrtskultur · Kultureller Wandel · Wandel wohlfahrtsstaatlicher Politiken · Internationaler Vergleich

Cultural Foundation of Welfare State Policies

Abstract: The cultural foundations of welfare state policies and their contribution to the development of welfare states are gaining increasing attention in comparative welfare state research. The article introduces reflections on how the impact of cultural factors on the development of welfare state policies can be analysed. “Culture” is conceptualised here as potentially contradictory and subject of negotiations and change. The article includes a proposal to distinguish three different levels with regard to the relationship of welfare culture and welfare state policies. These include the values and models on which welfare state policies are based, the values and models towards the welfare state that are dominant in the population, and the discourses of social actors in relation to such values and models. Using this approach, two different types of processes in ways in which cultural change can contribute to change in welfare state policies can be distinguished.

Keywords: Culture · Welfare Culture · Welfare State · Multi-level Approach

Prof. Dr. Birgit Pfau-Effinger (✉)
Universität Hamburg
Institut für Soziologie, Lehrstuhl für Sozialstrukturanalyse
20146 Hamburg, Allende-Platz 1, DEUTSCHLAND
E-Mail: pfau-effinger@sozialwiss.uni-hamburg.de

1 Einleitung

Die international vergleichende Analyse der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten ist seit einiger Zeit ein blühender Zweig der sozialwissenschaftlichen Forschung. Dabei wurde die Erklärung für den Wandel und internationale Differenzen in den Politiken oftmals in der spezifischen Struktur der Institutionen und den relevanten Akteurskonstellationen gesucht (z. B. Esping-Andersen, 1990, 1999; Manow, 2002; Rhodes, 2001). Erst neuerdings wird auch die Bedeutung der kulturellen Grundlagen von Wohlfahrtsstaaten für deren Entwicklung diskutiert (z. B. Baldock, 1999; Campbell 2002; Oorschot u. a. 2007; Orloff 2005; Steensland 2006). So wurde etwa die Rolle der Religion und Christlichdemokratischer Parteien für die Entwicklung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten analysiert (Daly, 1999; Kaufmann, 1989, van Kersbergen, 1995; Opielka, 2007) und die Bedeutung des Konfuzianismus für die Entwicklung der Sozialpolitik in ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten herausgearbeitet (Rieger/Leibfried, 1999; Peng, 2007). Auch wurden Analysen zur Rolle kultureller Werte für die Struktur der sozialen Dienstleistungen vorgelegt (Chamberlayne et al., 1999). Ein Vorläufer solcher Studien war die Untersuchung von Harold Wilensky, der in seinem 1975 erschienenen Buch „The Welfare State and Equality“ neben den strukturellen auch die kulturellen Grundlagen für die Höhe der Sozialausgaben international vergleichend untersucht hat (Wilensky 1975). Die neueren Ansätze unterscheiden sich allerdings insofern davon, als betont wird, dass die kulturelle Ebene nicht als statisch angesehen werden kann, sondern dass sie umstritten sein kann und Veränderungsprozessen unterliegt (z. B. Chamberlayne u. a. 1999; Ullrich 2003; Pfau-Effinger 2005a; van Oorschot u. a. 2007).

In diesen Arbeiten kommen allerdings Überlegungen dazu, wie das komplexe Zusammenspiel zwischen den wohlfahrtsstaatlichen Politiken einerseits und kulturellen Werten und Leitbildern andererseits funktioniert, teilweise noch zu kurz. In dem vorliegenden Beitrag wird diskutiert, wie sich der Einfluss kultureller Faktoren auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken analysieren lässt.

Im ersten Teil des Beitrags wird diskutiert, welches soziologische Konzept von „Kultur“ sich für einen solchen Ansatz eignet. Der zweite Teil gibt einen Überblick über Schlüsselemente der Wohlfahrtskultur. Im Teil drei wird aufgezeigt, wie sich der Einfluss kultureller Faktoren auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken im Kontext des Zusammenspiels zwischen verschiedenen Ebenen analysieren lässt. Im vierten Teil werden verschiedene Typen von Prozessen unterschieden, durch die kultureller Wandel zum Politikwandel beitragen kann.

2 Wie lässt sich „Kultur“ für die Erklärung wohlfahrtsstaatlicher Politiken begrifflich und theoretisch fassen?

„Kultur“ ist in den Sozialwissenschaften ein Begriff, für den es eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen gibt, worauf die Soziologen Alfred Kroeber und Clyde Kluckhohn schon zu Beginn der 1960er Jahre hingewiesen haben (Kroeber/Kluckhohn 1963). In der frühen Anthropologie des 19. Jahrhunderts wurde er dafür verwendet, die gesellschaftliche und symbolische Ordnung traditioneller „Stammesgesellschaften“ zu cha-

rakterisieren. Dabei wurde er auf den ganzen Komplex an Gewohnheiten, Sprache, Artefakten einer Gesellschaft im Sinn von „Tradition“ bezogen (z. B. Smelser, 1992). Ein so umfassendes Verständnis des Begriffs, in dem Kultur mit „Tradition“ oder „traditioneller Gesellschaft“ gleichgesetzt wird, erwies sich jedoch für die empirische Forschung als zu breit, so dass man zunehmend dazu überging, den Begriff in erster Linie auf die gesellschaftlichen Ideensysteme anzuwenden (Wimmer 2005). Auch in der Soziologie setzte sich tendenziell ein Verständnis von „Kultur“ durch, wonach es sich dabei im Wesentlichen um kulturelle Werte, Leitbilder und Wissensbestände von Gesellschaften handelt (Wimmer 2005; Alexander 1998, 1990; Archer 1995, 1996; Lepsius 1990).

Dabei wird das Verhältnis der Kultur zum sozialen System in unterschiedlicher Weise theoretisch gefasst. Klassiker der Soziologie, die sich eher auf eine „materialistische“ Tradition beziehen wie Karl Marx und Émile Durkheim, behandeln die kulturelle Ebene tendenziell als eine Ebene, deren Existenz und Ausformung vom sozialen System abgeleitet ist. Diejenigen Theoretiker, die eher von einer „idealistischen“ Position ausgehen, wie Talcott Parsons und Claude Lévi-Strauss, gehen demgegenüber davon aus, dass die Kultur mittels symbolischer Orientierungen und auf der Grundlage der Sozialisation das Handeln und die sozialen Strukturen bestimmt (vgl. auch Archer 1995).

Beide Typen von Ansätzen sind umstritten. Je nach dem wissenschaftlichen Standpunkt der Kritiker wird argumentiert, die gesellschaftliche Rolle der Kultur werde überbewertet oder sie werde unterschätzt. Auch werde der Möglichkeit, dass die Kultur widersprüchlich und umstritten sein kann, zu wenig Raum gegeben. Margaret Archer (1995) spricht in dem Zusammenhang kritisch von dem „Mythos der kulturellen Integration“. Die Anwendung der Ansätze in der empirischen Sozialforschung erwies sich als problematisch, da sie wenig Raum dafür lassen, die Dynamiken und Widersprüche im Verhältnis von kulturellem System und Akteurshandeln zu untersuchen (Pfau-Effinger 1998, 2004; Wimmer 2005). Anthony Giddens (1986) hat in seiner Theorie der Strukturierung versucht, dieses Problem zu lösen, indem er weder der Kultur noch dem sozialen System eine Priorität einräumt, sondern beide als gleichermaßen einflussreich ansieht. Dabei konzeptionalisiert er das Verhältnis zwischen den beiden Ebenen als eine Einheit, bei der kulturelle Elemente und soziale Strukturen untrennbar miteinander verbunden sind. Auf dieser Grundlage bleibt aber wenig Raum für die Analyse der Beziehungen und möglicher Veränderungsdynamiken im Verhältnis der beiden Ebenen.

Eine andere Tradition des theoretischen Verständnisses von Kultur wurde im Wesentlichen von Max Weber (1973, 1989, 1991) begründet und wird von Autorinnen und Autoren wie Shmuel Eisenstadt (2000), Jeffrey Alexander (1988, 1990), Margaret Archer (1996, 2000) und Rainer Lepsius (1990, 1995) vertreten. In diesem Typ von Theorien wird die Kultur als potentiell konfliktreich und veränderbar angesehen, und die kulturelle Ebene und die Ebene des sozialen Systems werden tendenziell als gleichermaßen einflussreich angesehen. Die Vertreter dieser Theorierichtung betonen die Wechselwirkung zwischen beiden Ebenen, sprechen ihnen dabei aber auch eine relative Autonomie im Verhältnis zueinander zu. Diese theoretischen Ansätze bieten eine geeignete Grundlage, die wechselseitigen Einflüsse und Veränderungsdynamiken im Verhältnis von Kultur und Institutionen zu analysieren.

Ein solches theoretische Verständnis von Kultur wird auch dem hier vorgestellten Ansatz zugrunde gelegt. Ich definiere dabei Kultur als „kollektive Sinnkonstruktionen, auf

deren Grundlage Menschen die Realität definieren“ (Neidhard u. a., 1986: 11). Zu diesen Sinnkonstruktionen gehören Werte, Leitbilder und Wissensbestände, kurz gesagt: Ideen. Das kulturelle System kann über längere Zeiträume stabil sein. Gleichwohl werden kollektive Sinnkonstruktionen durch die soziale Praxis von Akteuren produziert und reproduziert, sie können Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen sein und sich wandeln.

Die kulturellen Werte und Leitbilder, die im Zusammenhang mit dem Wohlfahrtsstaat relevant sind, werden im allgemeinen als „Wohlfahrtskultur“ bezeichnet (Baldock, 1999; Chamberlayne u. a., 1999; Manow, 2002; Ullrich, 2003; Wilensky, 1975; Pfau-Effinger, 2005a). Der Begriff hat sich in der Sozialpolitikforschung inzwischen eingebürgert und wird teilweise in einem weiteren, teilweise in einem engeren Sinn aufgefasst (Dallinger, 2001; Ullrich, 2000). Der weitere Ansatz bezieht sich auf den ganzen Komplex an Werten, institutionellen Traditionen und institutionellen Praktiken des Wohlfahrtsstaates. In seiner engeren Fassung, die auch dem hier vorliegenden Artikel zugrunde gelegt wird, meint der Begriff den Komplex an Ideen, die sich auf den Wohlfahrtsstaat und seine gesellschaftlichen Funktionen beziehen (Kaufmann, 1991; Offe 1987). Die Wohlfahrtskultur definiert demnach die ideationale Umgebung, auf die sich die relevanten sozialen Akteure, die Institutionen des Wohlfahrtsstaates und konkrete Politiken beziehen.

Die kulturellen Werte und Leitbilder, die in der Wohlfahrtskultur dominieren, begrenzen das Spektrum an möglichen Politiken von Wohlfahrtsstaaten. Deshalb kann die international vergleichende Analyse der kulturellen Grundlagen von Wohlfahrtsstaaten auch dazu beitragen, Differenzen zwischen Ländern in den Politiken zu erklären. Nicht nur die grundlegenden Werte und Leitbilder, sondern auch der Grad der Kohärenz der Wohlfahrtskultur kann dabei je nach dem raum-zeitlichen Kontext variieren. Auch unterhalb der Ebene nationaler Wohlfahrtsstaaten können differierende Wohlfahrtskulturen auf der regionalen Ebene bestehen. Sie sind im allgemeinen auf der Grundlage bestimmter Basiswerte mit der nationalen Wohlfahrtskultur verknüpft, formen mit dieser aber nicht notwendigerweise eine kohärente Einheit.

3 Schlüsselemente der Wohlfahrtskultur

Die Wohlfahrtskultur setzt sich aus einer Reihe differierender Wertedimensionen zusammen. Diese beziehen sich generell auf die Rolle des Wohlfahrtsstaates, auf seine Umverteilungsfunktion, seine stratifizierenden Wirkungen und seinen Einfluss auf die gesellschaftliche Arbeitsteilung wie auch auf seine Interventionen in spezifische gesellschaftliche Bereiche wie etwa den Arbeitsmarkt und die Familie. Es lassen sich vor allem die folgenden Wertebereiche identifizieren:

Kulturelle Grundlagen der Redistribution: Wohlfahrtsstaatlichen Politiken liegen Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde, die sich auf das wünschenswerte Ausmaß und die wünschenswerten Formen der Umverteilung beziehen (Dallinger 2008; Mau 2005). Dabei differiert die Vorstellungen darüber, welche Art von Steuersystem und sozialer Sicherung „gerecht“ ist, im internationalen Maßstab zum Teil deutlich (Lund, 2002; Mau, 2004, 2005; O’Connor, 2000).

Kulturelle Werte in Bezug auf Armut: Im Zusammenhang mit der Frage der Gerechtigkeit unterscheidet sich auch die Art und Weise, in der Armut verstanden und erklärt wird. Die Politiken, die Wohlfahrtsstaaten gegenüber der Armut verfolgen, werden zu einem erheblichen Anteil davon beeinflusst, inwieweit die Armut jeweils in einer Gesellschaft als selbstverursacht oder als strukturell bedingt angesehen wird, wie eine Reihe von Untersuchungen gezeigt haben (Chelf, 1992; Bauman, 1998; Handler and Hasenfeld, 1991; Kluegel/Myiano, 1995; Robertson, 1998; Steensland 2006). Insbesondere im liberalen Wertesystem, und, folgt man Esping-Andersen (1990, 1999), demzufolge auch in Wohlfahrtsregimen des „liberalen“ Typs, wird danach dem Prinzip der Selbstverantwortung der Einzelnen eine große Bedeutung zugemessen und der Erhalt wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nur für diejenigen Gruppen als wünschenswert angesehen, von denen angenommen wird, dass sie unverdient von Armut bedroht seien. Demgegenüber wird in Wohlfahrtsstaaten, in denen konservative oder sozialdemokratische Wertesysteme (im Sinne von Esping-Andersen, 1990) vorherrschen, die Armut eher als strukturell verursacht angesehen und eine generelle Prävention von Armut für wünschenswert gehalten (Bolderson/Mabbett, 1996; George/Taylor-Gooby, 1996; Daly, 1997; Ploug/Kvist, 1996; Roller, 1999).

Kulturelle Werte zum Verhältnis von Staat und Markt: Werte in Bezug darauf, welches Maß der Intervention der Sozialpolitik in das freie Wirken des Marktes angemessen ist, bilden eine wichtige Grundlage wohlfahrtsstaatlicher Politiken und der Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten (Ferge 2007; O'Connor 2007; Oorschot u. a. 2007; Stjernö 2007; Walker 2007). Den verschiedenen Typen von „Wohlfahrtsregimen“, die Gøsta Esping-Andersen (1990, 1999) in seinem Ansatz zur Klassifikation von Wohlfahrtsstaaten unterscheidet, liegen, so Esping-Andersen, auch jeweils unterschiedliche Ideen in Bezug auf das Verhältnis von Staat und Markt zugrunde.

Kulturelle Werte, die sich auf die wohlfahrtsstaatlichen Politiken gegenüber der Erwerbsarbeit und dem Arbeitsmarkt beziehen: Die Wohlfahrtskultur beinhaltet auch kulturelle Werte dazu, welches die „richtige“ und „normale“ Form der Beschäftigung und der Erwerbsbiografie ist. Sie beruhen zudem auch auf kulturellen Vorstellungen in Bezug darauf, wie das Verhältnis von Erwerbstätigkeit und sozialer Sicherung beschaffen sein sollte und wie eng beides aneinander gekoppelt sein sollte (Frericks/Maier, 2008; Geissler, 1997; Ostner, 2000). In dem Zusammenhang sind auch kulturelle Werte in Bezug darauf relevant, welche sozialen Gruppen in die Erwerbstätigkeit einbezogen werden sollten und welche Gruppen auch dann Anrechte auf soziale Sicherung haben sollten, wenn sie nicht erwerbstätig sind. So unterscheiden sich etwa europäische Wohlfahrtskulturen im Hinblick darauf, inwieweit Müttern kleiner Kinder die Berechtigung zu einer Freistellung von der Erwerbsarbeit zugesprochen oder Migranten ein Recht auf Erwerbstätigkeit zugestanden wird (Calloni/Lutz, 2000; Knijn et al., 2008).

Kulturelle Werte und Leitbilder in Bezug auf die sozialen Dienstleistungen, den Wohlfahrtsmix und die Familie: Kulturelle Werte, die sich auf die Arbeitsteilung zwischen Familie und Erwerbsarbeit, die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen durch den Wohlfahrtsstaat und den „richtigen“ Wohlfahrtsmix beziehen, bilden eine weitere zentrale Grundlage der Wohlfahrtskultur. Sie unterscheiden sich im internationalen Vergleich insbesondere auch im Hinblick darauf, welche Rolle der Familie und welche dem Markt für die Erbringung dieser Dienstleistungen zugesprochen wird (Esping-Andersen

1990, 1999; Evers, 2003). Von besonderer Bedeutung für die jeweilige Schwerpunktsetzung in einem Wohlfahrtsstaat ist, welches kulturelle Leitbild der Familie dabei zugrunde gelegt wird. Diese „Familienmodelle“ differieren im Vergleich der europäischen Wohlfahrtsstaaten zum Teil erheblich (Pfau-Effinger, 2004, 2005a; Saxonberg/Szelewa 2007).

Kulturelle Werte in Bezug auf die Grundlagen des sozialen Bürgerstatus. Es gibt ein Set kultureller Werte, die sich darauf beziehen, welchen sozialen Gruppen ein sozialer Bürgerschaftsstatus zusteht. Dies ist vor allem im Hinblick auf den Status von Migranten von Bedeutung. Hilary Silver (1995) zufolge unterscheidet sich die Definition sozialer Staatsbürgerschaft und von „Zugehörigkeit“ in Frankreich, Großbritannien und Deutschland und variiert vor allem in Abhängigkeit davon, ob der Sozialpolitik eher eine republikanische, liberale oder sozialdemokratische Werthaltung zugrunde liegt.

4 Die verschiedenen Ebenen im Verhältnis von Kultur und Wohlfahrtsstaat

Die Analyse des Zusammenhangs von kulturellen Werten und wohlfahrtsstaatlichen Politiken beschränkt sich oftmals auf die Ebene der wohlfahrtsstaatlichen Politiken und die kulturellen Werte und Leitbilder, die in die Politikprogramme Eingang finden. Diese werden oft – etwa in „policy feedback“-Ansätzen – als ursächlich dafür angesehen, welche Wohlfahrtswerte in der Bevölkerung vorherrschen. Demnach erzeugen wohlfahrtsstaatliche Politiken bestimmte kulturelle Werte und Leitbilder in der Bevölkerung (vgl. Pierson 1993). In dem Zusammenhang wird etwa in der politikwissenschaftlichen Diskussion über den Wohlfahrtsstaat darüber gestritten, ob eine generöse Sozialpolitik eine „Wohlfahrtskultur“ erzeugt, welche Abhängigkeit bei ihren Klienten bewirkt und die Arbeitsmoral und die Fähigkeiten der Individuen zur Selbsthilfe unterminiert (Dean 1992; Engbertsen u. a. 1993; Jordan 1992).

Weniger beachtet wird oft, dass die kulturellen Werte, die den wohlfahrtsstaatlichen Politiken zugrunde liegen, andererseits auch selbst das Ergebnis bestimmter kultureller Orientierungen in der Bevölkerung sind. Solange die in der Bevölkerung vorherrschenden kulturellen Werte und Leitbilder gegenüber dem Wohlfahrtsstaat mit den kulturellen Grundlagen der wohlfahrtsstaatlichen Politiken übereinstimmen, ist die Frage nach der Richtung der Kausalitätsbeziehung eher von sekundärer Bedeutung. Andererseits kann sich aber jede der beiden Ebenen – die der kulturellen Werte, die in die Politiken eingelassen sind, und die der kulturellen Werte in der Bevölkerung – relativ unabhängig voneinander wandeln, so dass möglicherweise auch Ungleichzeitigkeiten oder Diskrepanzen im Verhältnis zwischen den kulturellen Werten auf beiden Ebenen entstehen. In dem Fall stellt sich allerdings die Frage, von welcher der Ebenen die Veränderung ausgegangen ist, inwieweit sich daraus ein Veränderungsdruck auf der jeweils anderen Ebene ergibt und wieweit dort eine Anpassung an den Wandel erfolgt.

Der Einfluss kultureller Faktoren auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken lässt sich deshalb erst angemessen erfassen, so meine Argumentation, wenn zwischen den verschiedenen Ebenen differenziert wird, auf denen wohlfahrtskulturelle Werte und Leitbilder zur Geltung kommen, und wenn die komplexen Wechselbeziehungen zwischen den Ebenen erfasst werden. Zu diesen Ebenen rechne ich

- die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder, die den wohlfahrtsstaatlichen Politiken zugrunde liegen,
- die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder zum Wohlfahrtsstaat in der Bevölkerung
- sowie die Ebene der sozialen Akteure und der Diskurse, in denen es darum geht, zwischen den beiden Ebenen zu vermitteln.

Es ist zu beachten, dass die Art und Weise, in der sich die verschiedenen Ebenen jeweils aufeinander beziehen, durch weitere Faktoren im gesellschaftlichen Kontext, wie soziale Strukturen, zentrale gesellschaftliche Institutionen außerhalb des Wohlfahrtsstaates sowie die jeweils spezifischen Akteurskonstellationen, modifiziert werden. Die drei Ebenen werden im Folgenden näher umrissen.

4.1 Ebene 1 – Kulturelle Werte und Leitbilder, die den wohlfahrtsstaatlichen Politiken zugrunde liegen

Wohlfahrtsstaatliche Politiken beruhen auf kulturellen Werten und Leitbildern und werden durch diese legitimiert. Eine Reihe von Studien zur neueren Entwicklung in europäischen Wohlfahrtsstaaten kommt zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung neoliberaler Ideen als Grundlage der Gestaltung wohlfahrtsstaatlicher Politiken deutlich zugenommen hat. Nach wie vor bestehen aber erhebliche Differenzen im Ländervergleich (Bonoli u. a. 2000; Lessenich 2006, O'Connor 2007, Sinfield 2005).¹

Die Beziehung zwischen den Politiken und ihrer kulturellen Grundlage kann sich im Zuge gesellschaftlichen Wandels verändern. Politiken können den Bezug zu ihrer ursprünglichen kulturellen Basis verlieren und unklare Bezüge haben oder gar eine neue kulturelle Legitimationsbasis erhalten, ohne dass sich die Politiken selbst in diesem Prozess notwendigerweise wandeln. So hat sich etwa in Deutschland seit den späten 1990er Jahren sukzessive die kulturelle Basis der öffentlichen Kinderbetreuung verändert. Hinter der Ausweitung der öffentlichen Kinderbetreuung seit den späten 1980er Jahren stand zunächst die Idee, die Betreuung von Kindern angesichts der Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen zu sichern und damit die Gleichstellung von Frauen zu fördern. Inzwischen erfolgt die Ausweitung aber eher auf der Grundlage der Idee, dass es für die Gesellschaft erstrebenswert sei, Kindern frühzeitig Bildung zu vermitteln, damit sie in der „Wissensgesellschaft“ bestehen können (Olk 2006).

Die politischen Eliten sind in der Verfolgung ihres Interesses an einer Wiederwahl darauf angewiesen, sich auf die in der Bevölkerung verbreiteten Werte und Leitbilder zu beziehen.

4.2 Ebene 2 – Kulturelle Werte und Leitbilder in der Bevölkerung

In der Bevölkerung herrschen jeweils bestimmte kulturelle Werte und Leitbilder in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat vor. Entgegen der gängigen Ansicht, dass sich die Wohlfahrtsstaaten spätestens seit den frühen 1990er Jahren in einer Legitimationskrise befinden,

den, erfährt die soziale Sicherung in den Bevölkerungen europäischer Gesellschaften einen breiten Zuspruch, wie etwa van Oorschot (2007) und Dallinger (2008) auf der Basis europäischer Survey-Daten gezeigt haben.

Im internationalen Vergleich unterscheiden sich die in der Bevölkerung jeweils dominierenden Wohlfahrtswerte dabei zum Teil erheblich. So ist aus verschiedenen Studien bekannt, dass in der Bevölkerung westeuropäischer Gesellschaften tendenziell das Leitbild eines intervenierenden Sozialstaates vorherrscht, der soziale Ungleichheit verringert, während die Mehrheit der Bevölkerung in den USA davon ausgeht, dass die Gleichheit am besten durch das freie Wirken des Marktes garantiert ist, weshalb soziale Ungleichheit hier auch auf eine hohe Akzeptanz stößt (Haller 1989; Wegner 1992; Walker 2007). In der Hinsicht bestehen allerdings auch Differenzen innerhalb Europas (van Oorschot 2007; Roller 2005).

Dabei kann auch der Grad der Kohärenz der Werte und Leitbilder gegenüber dem Wohlfahrtsstaat, die in der Bevölkerung bestehen, je nachdem, inwieweit und wie stark sich die vorherrschenden Werte und Leitbilder zwischen verschiedenen sozialen Gruppen unterscheiden, im raum-zeitlichen Kontext differieren. Dabei kann die Bevölkerung innerhalb eines Landes im Hinblick auf die Wohlfahrtskultur relativ dauerhaft fragmentiert sein. So hat Elisabeth Bühler (2001) für die Schweiz nachgewiesen, dass sich die kulturellen Werte im Hinblick darauf, in welchem Umfang kleine Kinder in öffentlichen Einrichtungen betreut werden sollten, zwischen der französischen und deutschen Schweiz deutlich unterscheiden. In Deutschland bestehen im Hinblick darauf deutliche Differenzen zwischen West- und Ostdeutschland (Pfau-Effinger/Geissler 2002). In Großbritannien unterscheiden sich diese Werte erheblich zwischen sozialen Gruppen mit unterschiedlicher ethnischer Herkunft (Dale/Holdsworth 1997).

4.3 Ebene 3 – Akteure und Diskurse

Die kulturellen Werte, die in die wohlfahrtsstaatlichen Politiken eingehen, bilden eine wesentliche Legitimationsbasis der Politiken und setzen die Zustimmung breiter Teile der Bevölkerung voraus. Deshalb ist es für die Durchsetzung veränderter wohlfahrtsstaatlicher Politiken erforderlich, dass die kulturellen Grundlagen der Politiken nicht zu stark von den in der Bevölkerung verbreiteten Werten in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat abweichen. Die kulturellen Werte und Leitbilder in der Bevölkerung einerseits, die kulturellen Grundlagen der Sozialpolitik andererseits werden vor allem durch politische und öffentliche Diskurse miteinander vermittelt. Solche Diskurse über wohlfahrtsstaatliche Werte, die der Stabilisierung oder dem Wandel der Wohlfahrtskultur dienen sollen, können von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen ausgehen, von den politischen Eliten oder von sozialen Gruppen in der Bevölkerung.

Aufgrund solcher Anpassungsprozesse drücken sich in den internationalen Differenzen zwischen Wohlfahrtskulturen auch Unterschiede in den kulturellen Werten und Leitbildern der jeweiligen Bevölkerung aus. So kommt etwa Robert Walker (2007) beim Vergleich von Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in der US-amerikanischen Bevölkerung und in den Bevölkerungen europäischer Gesellschaften auf der Basis von Daten des World Values Survey zu dem Ergebnis, dass die Unterschiede im Großen und Gan-

zen die Differenzen in den kulturellen Werten reflektieren, die den Politiken der Wohlfahrtsstaaten in diesen beiden Weltregionen zugrunde liegen.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass Akteure nicht nur auf der Basis von Ideen handeln und sich ihre Diskurse nicht nur auf die Stabilisierung oder Änderung der vorherrschenden Ideen richten, sondern dass ebenso auch Interessen von Bedeutung sind. Diesen Zusammenhang hat Rainer Lepsius (1990, 1996) in Anlehnung an Max Weber herausgearbeitet. Soziale Gruppen können sich in ihren Interessen gegenüber dem Wohlfahrtsstaat, etwa aufgrund ihrer Stellung in den Strukturen sozialer Ungleichheit auf der Grundlage von sozialer Schicht, Geschlecht, Ethnizität, Region oder Alter, unterscheiden. Interessenunterschiede zwischen sozialen Schichten nimmt etwa Gösta Esping-Andersen (1990; 1999) in seinem „Machtressourcen-Ansatz“ zur Grundlage der Erklärung, warum sich historisch unterschiedliche Typen von Wohlfahrtsstaaten herausgebildet haben. Auch die Stellung in den Strukturen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung kann unterschiedliche Interessen generieren, was Esping-Andersen am Beispiel der Beschäftigung im privaten und im öffentlichen Sektor gezeigt hat.

Ideen können zusammen mit den materiellen Interessen sozialer Gruppen variieren. Bestimmte Werte werden aber auch von der Bevölkerung in Nationalgesellschaften unabhängig von den jeweiligen Interessen geteilt. Dies betrifft etwa religiöse Werte (Opielka 2007) und auch bestimmte Wohlfahrtswerte (Roller 1999). In Anlehnung an die theoretischen Arbeiten von Rainer Lepsius (1990) lässt sich argumentieren, dass Ideen und Interessen sich wechselseitig bedingen können, sich aber auch relativ autonom zueinander entwickeln können. Das ist ein Grund dafür, dass die Annahme, dass in den höheren sozialen Schichten der Wohlfahrtsstaat eine geringere Unterstützung findet als in unteren sozialen Schichten, da diese die meisten Steuern zahlen und im Verhältnis dazu weniger von den sozialen Sicherungen profitieren, empirisch nicht haltbar ist (Pettersen, 1995; Bowles and Gintis, 2000; Blekesaune and Quadagno, 2003), und dass in Ländern wie Deutschland besonders in den unteren sozialen Schichten ein konservatives Leitbild der Familie im Sinne der „Hausfrauenehe“ verbreitet ist, obwohl dessen Realisierung in den Gruppen besonders stark den Einkommensinteressen der Familie entgegensteht (Pfau-Effinger 2004).

5 Zum Einfluss kulturellen Wandels auf die Veränderung wohlfahrtsstaatlicher Politiken

Im folgenden Teil gehe ich der Frage nach, unter welchen Bedingungen es zu Veränderungen in den kulturellen Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politiken kommen kann. Der oben dargestellte Mehrebenen-Ansatz bietet eine geeignete Grundlage, um mögliche Veränderungsdynamiken und -prozesse zu erfassen.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung kann zunächst langfristig auf einer stabilen Wertebasis stehen, solange die kulturellen und sozialen Grundlagen einigermaßen kohärent sind und die kulturellen Werte stabil als Normen in den wohlfahrtsstaatlichen Institutionen verankert sind, wo sie die maßgebliche Grundlage für das Handeln der Akteure abgeben. Die Wertebasis wohlfahrtsstaatlicher Politiken kann sich jedoch durch Prozesse verändern, die ihren Ausgangspunkt jeweils auf einer unterschiedlichen Ebene ha-

ben und (a) entweder von einem Wertewandel in den politischen Eliten oder (b) von einem Wertewandel in der Bevölkerung ausgehen. Politische Eliten können Diskurse mit dem Ziel etablieren, die Werte und Leitbilder der Wohlfahrtskultur in der Bevölkerung so zu beeinflussen, dass an sich unpopuläre Politiken akzeptiert werden (vgl. Schmidt, 2001). Umgekehrt kann es dazu kommen, dass Gruppen sozialer Akteure in der Bevölkerung außerhalb des Wohlfahrtsstaates Diskurse über kulturelle Werte und Leitbilder der Wohlfahrtskultur initiieren mit dem Ziel, deren Wandel herbeizuführen. Die Machtbeziehungen zwischen den Akteuren spielen eine wichtige Rolle dafür, inwieweit die Diskurse zur Stabilisierung oder zum Wandel der bestehenden Wohlfahrtskultur führen. Darüber hinaus kann angenommen werden, dass auch die Governance-Strukturen und die etablierten Formen der Kooperation dafür von Bedeutung sind, inwieweit bestimmte Akteursgruppen ihre Ziele durchsetzen können.

Kultureller Wandel kann auf diese Weise in unterschiedlicher Art und Weise zu Veränderungen in den wohlfahrtsstaatlichen Politiken beitragen.² Der Grad der Kohärenz bzw. Inkohärenz einer Wohlfahrtskultur gibt dabei Anhaltspunkte dafür, welche Veränderungspotentiale sie enthält. Man kann davon ausgehen, dass mit zunehmender Widersprüchlichkeit der Werte die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass die wohlfahrtsstaatliche Politik umstritten und instabil bleibt.

5.1 Wertewandel in den politischen Eliten als Ausgangspunkt

Der Wertewandel kann von den politischen Eliten oder Teilen dieser Eliten ausgehen und dazu führen, dass die Wertegrundlage des Wohlfahrtsstaates verändert wird. Dies ist vor allem dann denkbar, wenn es innerhalb der politischen Eliten zu Machtverschiebungen in die Richtung solcher Gruppen gekommen ist, die soziale Träger von neuen oder bisher marginalisierten kulturellen Werten und Leitbildern in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat sind.

Der Versuch von Teilen der politischen Eliten, einen Politikwandel herbeizuführen, der die Wertegrundlage der bisherigen Politik grundsätzlich in Frage stellt, kann aber daran scheitern, dass die Verteidiger der alten Politik sich erfolgreich für die zugrunde liegenden „alten“ Werte stark machen und diese rhetorisch und programmatisch stärken. Brian Steensland (2006) erklärt mit einem solchen Mechanismus das Scheitern des Vorstoßes der US-amerikanischen Regierungen in den 1960er und 1970er Jahren, der von einflussreichen Wirtschaftsführern unterstützt wurde und zum Ziel hatte, ein garantiertes Mindesteinkommen (GAI) einzuführen. Zu der Ablehnung des GAI durch einen Teil der politischen Eliten, der Wirtschaftsführer und der Parteiführungen trug demnach maßgeblich bei, dass die Neuregelung eine wesentliche kulturelle Grundlage des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates in Frage gestellt hätte. Diese besteht in der Differenzierung zwischen denjenigen Armen, deren Armut als das Ergebnis eigenen Verschuldens gilt und die deshalb stigmatisiert werden, und den Armen, von denen angenommen wird, dass sie unfreiwillig in Armut geraten sind und die von dieser Stigmatisierung weitgehend ausgenommen sind. Steensland (2006: 1317) zufolge unterstützen die Ergebnisse seiner Politikanalysen die Annahme, dass für die Politikentwicklung oft die Weltsicht derjenigen ausschlaggebend ist, die in machtvollen Positionen sitzen.

Eine erfolgreiche Durchsetzung sozialpolitischer Innovationen beruht nicht nur darauf, dass die veränderte Wertegrundlage innerhalb der politischen Eliten durchgesetzt wird, sondern auch darauf, dass relevante Teile der Bevölkerung die neuen Wohlfahrtswerte unterstützen, soweit diese von der bisher vorherrschenden Wohlfahrtskultur abweichen. In dem Fall setzt oft ein Prozess ein, bei dem die politischen Eliten öffentliche Diskurse „von oben“ mit dem Ziel etablieren, die Werte und Leitbilder in der Bevölkerung so zu beeinflussen, dass die neuen Politiken mit ihren kulturellen Grundlagen akzeptiert werden (vgl. Schmidt, 2001). Generell kann man davon ausgehen, dass die Diskurse „von oben“, die auf eine Veränderung der vorherrschenden Wohlfahrtswerte in der Bevölkerung abzielen, dann besonders hohe Erfolgsaussichten haben, wenn die entsprechenden politischen Eliten in der Lage sind, umfangreiche Ressourcen zu mobilisieren, und es ihnen gelingt, an die kulturellen Orientierungen größerer Gruppen von Wählern anzuknüpfen (Bleses and Rose, 2002; Steensland 2006).

Von einem Politikwandel, dem solche Diskurse mit dem Ziel der Veränderung der Wohlfahrtskultur „von oben“ zugrunde lagen, könnte man im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform in Deutschland unter der Rot-Grünen Bundesregierung sprechen. Mit der Einführung der deutschen Variante einer Aktivierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt („Hartz IV“) und der Zusammenlegung von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe wurde ein weit reichender Politikwandel initiiert, in dessen Rahmen das traditionelle Sozialversicherungsprinzip weitgehend durch ein Mindestsicherungsprinzip abgelöst und ein neuer öffentlich finanzierter Niedrigstlohnsektor (1-Euro-Jobs) etabliert wurde (Koch et al. 2005). Dieser Politikwandel wurde auf der Basis neuer Diskurse legitimiert, in denen vor allem auch neoliberale Werte propagiert wurden. Die Regierung wurde allerdings 2005 abgewählt, was Steinar Stjernö (2005) und Robert Walker (2007) im Wesentlichen auf die Hartz-IV-Reform zurückführen, mit dem Argument, sie sei nicht in einem ausreichenden Maß auf entsprechende kulturelle Werte in der Bevölkerung gestoßen. Gegenwärtig spricht allerdings vieles für die Annahme, dass die neue Arbeitsmarktpolitik mit ihrer veränderten Wertegrundlage in breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert wird.³

Aber auch dann, wenn ein Politikwandel durchgeführt wurde, ist die Übereinstimmung mit den in der Bevölkerung dominierenden Wohlfahrtswerten für die Frage von Bedeutung, wie nachhaltig der Wandel ist. Ein Beispiel dafür liefern die Ergebnisse einer international vergleichenden Untersuchung, in der Vivian Schmidt (2001) die Durchsetzung von Sparpolitiken in liberalen Wohlfahrtsstaaten untersucht hat. Um diese Politiken durchzusetzen, versuchten die Regierungen mit Hilfe öffentlicher Diskurse, neoliberalen Werten in der Bevölkerung zu einer höheren Akzeptanz zu verhelfen. Diese Strategie war, Schmidt zufolge, besonders dort erfolgreich, wo sie – wie in Großbritannien – auf eine schon in der Bevölkerung verbreitete liberale Grundhaltung traf. Ihre Wirkung war dort weniger nachhaltig, wo in der Bevölkerung eine deutlich davon abweichende Werteorientierung vorherrschte, wie in Neuseeland (vgl. auch Fellmeth/Rohde 1999). Die Regierung führte hier Ende der 1980er Jahre relativ überraschend und kurzfristig eine Abkehr von einer Politik durch, die auf sozialdemokratischen Werten beruhte, und ersetzte diese durch eine Politik, die tendenziell an neoliberalen Grundprinzipien orientiert war. Da liberale Werte bis dahin in der Bevölkerung wenig verbreitet waren, musste die Regierung jedoch eine steigende Unzufriedenheit der Wählerschaft

mit der Politikwende erleben, die schließlich dazu führte, dass ein Referendum, das zu Beginn der 1990er Jahre durchgeführt wurde, die Möglichkeit weiterer Reformen beschnitt (Schmidt 2001).

5.2 Wertewandel in der Bevölkerung als Ausgangspunkt

Es ist aber auch möglich, dass sich der Wertewandel zunächst in Teilen der Bevölkerung vollzieht. Auf diese Weise können Spannungen oder Widersprüche zwischen den kulturellen Grundlagen der aktuellen Politik und den Wohlfahrtswerten in der Bevölkerung entstehen. Unter bestimmten Bedingungen trägt dies zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Politiken bei.

So war die Veränderung des vorherrschenden kulturellen Leitbildes der Familie vom traditionellen Modell der Hausfrauenehe in Richtung eines moderaten Gleichstellungsmodells in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden und Österreich, die von Esping-Anderesen (1990, 1999) als konservative Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden, eine wichtige Ursache dafür, dass sich die Familienpolitiken in diesen Ländern seit den 1990er Jahren gewandelt haben und öffentliche Angebote zur Kinderbetreuung ausgebaut wurden (Kreimer/Schiffbänker 2005; Pfau-Effinger 2004). Damit haben sich die konservativen Wohlfahrtsstaaten mit ihren Familienpolitiken tendenziell stärker den Wohlfahrtsstaaten des „sozialdemokratischen“ Typs angenähert, deren Familienpolitik schon wesentlich länger an einem Gleichstellungsmodell auf der Basis der vollen Erwerbsintegration von Frauen und Männern ausgerichtet war (Jensen/Rathlev 2009; Jolkkunen u. a. 2009).

Die Entstehung neuer dominierender Werte und Leitbilder in der Bevölkerung führt selbstverständlich nicht automatisch dazu, dass sich auch die wohlfahrtsstaatlichen Politiken ändern. Eine wichtige Voraussetzung besteht darin, dass relevante Akteure initiativ werden. Dazu zählen vor allem Akteurstypen wie primäre Akteure, kollektive Akteure und soziale Bewegungen.

Mit „primären Akteuren“, wie Archer (1995: 259) sie bezeichnet, sind größere Gruppen der Bevölkerung gemeint, die sich in einer ähnlichen sozialen Situation befinden, die dabei aber weder eine gemeinsame Strategie verfolgen noch sich kollektiv organisieren. Soweit solche Gruppen infolge gravierender Veränderungen in den kulturellen Werten ihr Verhalten ändern, etwa in ihrer Rolle als Wähler, Arbeitskräfte oder Konsumenten, können die aggregierten Effekte dieser Veränderung aber einen Veränderungsdruck auf die kulturellen Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Politiken ausüben. So hat der Wandel kultureller Leitbilder zur Familie und den Geschlechterbeziehungen, der sich in den 1960er und 1970er in vielen westeuropäischen Gesellschaften vollzogen hat, wesentlich dazu beigetragen, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen massiv zugenommen hat. Von diesem Wandel ging ein massiver Druck auf die Wohlfahrtsstaaten aus, eine öffentliche Infrastruktur für die Kinderbetreuung einzurichten. Veränderungen in der Struktur der Wirtschaft, die oft als Ursachen angeführt wurden, kam hinter dem kulturellen Wandel nur eine sekundäre Rolle zu; sie waren weit eher eine Folge des kulturellen Wandels und der darauf beruhenden Verhaltensänderungen von Frauen als deren Ursache (Pfau-Effinger 2004).

Ein weiterer Akteurstyp, der in dem Zusammenhang von Bedeutung ist und dessen Einfluss in der Politikwissenschaft vielfach untersucht wurde, sind die „kollektiven“

Akteure wie Parteien, Verbände und Gewerkschaften. Diese verfolgen nicht nur die Interessen ihrer jeweiligen Mitglieder bzw. Klientel, sondern sie integrieren ihre Mitglieder-Basis im Allgemeinen auch auf der Basis bestimmter kultureller Werteorientierungen, die sie in die öffentlichen und politischen Diskurse einbringen. Ein Beispiel für den Einfluss kollektiver Akteure auf die Veränderung wohlfahrtsstaatlicher Politiken stellt Jill Quadagnos Untersuchung zur Entwicklung des US-amerikanischen Gesundheitssystems dar. Demnach lag eine wesentliche Ursache der Ausweitung des US-amerikanischen Gesundheitssystems durch die Etablierung von „Medicare“ in den 1960er Jahren darin, dass es kollektiven Akteuren gelang, die Kategorisierung zwischen „verschuldet“ und „unverschuldet“ in Armut befindlichen sozialen Gruppen dahingehend zu verändern, dass die Älteren grundsätzlich der Gruppe der „unverschuldet Armen“ zugerechnet wurden (Quandango 2005). Ein weiteres Beispiel liefern Steinar Stjernös Analysen der Entwicklung der sozialdemokratischen Parteien in Westeuropa. Er kommt zu dem Ergebnis, dass seit den 1990er Jahren in einer Reihe sozialdemokratischer Parteien Westeuropas ein Wertewandel stattgefunden hat, der zu einer Stärkung neo-liberaler Ideen geführt hat. Dieser hat Stjernö zufolge maßgeblich dazu beigetragen, dass in den Wohlfahrtskulturen westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten neo-liberale Werte insgesamt an Bedeutung gewonnen haben (Stjernö 2007).

Im Kontext von kulturellem Wandel können weiter auch soziale Bewegungen Bedeutung erlangen. So leistete die „zweiten Welle“ der Frauenbewegung in Westeuropa in den 1970er und 1980er Jahren mit ihren Diskursen über die Ungleichheit in den Geschlechterbeziehungen einen wesentlichen Beitrag zur Veränderung der kulturellen Wertebasis der Familienpolitiken (Gerhard 1997).⁴

Von Bedeutung dafür, ob solche Diskurse überhaupt zu einem Wandel in den kulturellen Grundlagen der wohlfahrtsstaatlichen Politiken führen, ist, inwieweit diejenigen Akteure, die einen Wandel anstreben, auch in der Lage sind, in ausreichendem Umfang Ressourcen zu mobilisieren. Soweit solche Versuche scheitern und die Diskurse nicht zur angestrebten Veränderung in der Wohlfahrtskultur führen, können Spannungen und Widersprüche bestehen bleiben, die dazu beitragen, dass der Prozess zu einem späteren Zeitpunkt erneut in Gang gesetzt wird.

Für die Analyse der Veränderungsprozesse ist deshalb auch der zeitliche Verlauf des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Politiken von Bedeutung. Es ist möglich, dass ein Wandel in den kulturellen Werten und Leitbildern, die in der Bevölkerung vorherrschen, erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung zu einem Politikwandel führt. So reagierten etwa die meisten Wohlfahrtsstaaten nur zögerlich, mit einer starken Zeitverzögerung und unvollständig auf den Wandel der kulturellen Grundlagen der Familie und der Geschlechterbeziehungen in der Bevölkerung (Pfau-Effinger 2004).

6 Fazit

In dem vorliegenden Beitrag wurden Überlegungen dazu vorgestellt, wie sich der Einfluss kultureller Faktoren auf die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politiken analysieren lässt. „Kultur“ wird als potentiell widersprüchlich, als Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen und als veränderbar gefasst. Es lassen sich drei verschiedene Ebenen des Verhältnisses von Wohlfahrtskultur und der wohlfahrtsstaatlichen Ent-

wicklung unterscheiden. Diese umfassen die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder, die den Politiken zugrunde liegen und zu deren Legitimation dienen; die Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat in der Bevölkerung; und die Ebene der Diskurse sozialer Akteure. Der Einfluss der Wohlfahrtskultur auf den Wandel wohlfahrtsstaatlicher Politiken lässt sich im Kontext der Wechselbeziehungen zwischen diesen Ebenen analysieren.

Dabei lassen sich unterschiedliche Typen von Prozessen unterscheiden, auf deren Grundlage kultureller Wandel zur Veränderung wohlfahrtsstaatlicher Politiken beitragen kann. In dem einen Fall geht der Wandel von Veränderungen in den kulturellen Orientierungen von der Ebene der politischen Eliten aus. Diese versuchen auf der Grundlage öffentlicher Diskurse „von oben“ den darauf beruhenden Politikwandel zu legitimieren. Dies wurde am Beispiel der Stärkung neoliberaler Werte in den Politiken europäischer Wohlfahrtsstaaten gezeigt. Im anderen Fall geht der Wandel von Veränderungen in den kulturellen Orientierungen in der Bevölkerung aus und wird über öffentliche Diskurse, die von sozialen Akteuren wie politischen Parteien oder sozialen Bewegungen initiiert werden, in die Politik hineingetragen. Als Beispiel wurde der Wandel kultureller Werte und Leitbilder im Hinblick auf die Familie und die Erwerbstätigkeit von Müttern in westeuropäischen Gesellschaften angeführt. In beiden Typen von Verlaufsformen kann es aber auch dazu kommen, dass der Wandel blockiert wird oder widersprüchlich verläuft und dass die kulturellen Grundlagen von Wohlfahrtsstaaten längerfristig umstritten bleiben.

Anmerkungen

- 1 Teilweise war auch der Inhalt zentraler Wohlfahrtswerte selbst gewissen Veränderungen unterworfen, wie etwa Steinar Stjernö (2007) am Beispiel des kulturellen Wertes der „Solidarität“ verdeutlicht hat.
- 2 Die Frage nach den Prozessen und Mechanismen, die den kulturellen Wandel selbst herbeiführen können, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags. Ihr widmet sich eine Vielfalt theoretischer und empirischer Beiträge in der Soziologie (vgl. etwa Wimmer 2005; Somers/Block 2005; Pfau-Effinger 2005b).
- 3 Empirische Untersuchungen dazu stehen noch aus.
- 4 Umgekehrt kann unter bestimmten Bedingungen eine Veränderung in den kulturellen Grundlagen von Politiken die kulturellen Orientierungen in der Bevölkerung beeinflussen. So zeigt Gudny Eydal (2005), dass die Regelungen zum Elternurlaub für Väter, die zunächst in mehreren skandinavischen Ländern und unlängst auch in Deutschland eingeführt wurden, zu einer Erhöhung der kulturellen Wertschätzung der Betreuung von Kindern durch ihre Väter beigetragen haben.

Literaturverzeichnis

- Alexander, Jeffrey C. 1988. The new theoretical movement. In: *Handbook of Sociology*, hrsg. N. Smelser, 77–101. Beverly Hills: Sage.
- Alexander, Jeffrey C. 1990. Analytic debates: understanding the relative autonomy of culture. In: *Culture and Society. Contemporary Debates*, hrsg. J. C. Alexander und S. Seidman, 1–27. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, Margret S. 1995. *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Archer, Margret S. 1996. *Culture and Agency. The place of culture in social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, Margret. S. 2000. *Being human: the problem of agency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldock, John. 1999. Culture: the missing variable in understanding social policy? *Social Policy and Administration* 33: 458–473.
- Bauman, Zygmunt. 1998. *Culture as Praxis*. London: Sage Publications.
- Bleses, Peter und Edgar Rose. 2002. Der Umbau hat längst begonnen: Deutungswandel in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik. *Zeitschrift für Sozialreform* 44 (8): 570–592.
- Bolderson, Helen und Deborah Mabbett. 1996. Cost containment in complex social security systems: The limitations of targeting. *International Social Security Review* 49: 3–17.
- Bonoli, Giuliano, Vic George und Peter Taylor-Gooby. 2000. *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Bowles, S. und H. Gintis. 2000. Reciprocity, self-interest, and the welfare state. *Nordic Journal of Political Economy* 26 (1): 33–53.
- Bühler, E. 2001. Zum Verhältnis von kulturellen Werten und gesellschaftlichen Strukturen in der Schweiz – Das Beispiel regionaler Gemeinsamkeiten und Differenzen der Geschlechterungleichheit. *Geographica Helvetica. Swiss Journal of Geography* 2: 77–89.
- Calloni, Marina und Helma Lutz. 2000. Gender, migration and social inequalities: the dilemmas of European citizenship. In: *Gender, Economy and Culture in the European Union*, hrsg. S. S. Duncan, B. Pfau-Effinger, 143–170. London: Routledge.
- Campbell, John, L. 1998. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society* 27: 377–409.
- Chamberlayne, Prue, A. Cooper, R. Freeman und M. Rustin. 1999. *Welfare and Culture in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Chelf, C. P. 1992. *Controversial Issues in Social Welfare Policy. Government and the Pursuit of Happiness*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Cox, Robert. 2004. The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct. *Social Policy and Administration* 38 (2): 204–219.
- Dale, A., C. Holdsworth. 1997. Why don't minority ethnic women in Britain work part-time. In: *Part-time Perspectives*, hrsg. C. Fagan und J. O'Reilly, 77–95. London, Routledge.
- Dallinger, Ursula. 2001. Organisierte Solidarität und Wohlfahrtskultur. Das Beispiel des ‚Generationsvertrages‘. *Sociologica Internationalis* 39: 67–89.
- Dallinger, Ursula. 2008. Sozialstaatliche Umverteilung und ihre Akzeptanz im internationalen Vergleich. Eine Mehrebenenanalyse. *Zeitschrift für Soziologie* 37 (2): 137–157.
- Daly, Mary. 1999. The functioning family: Catholicism and social policy in Germany and the Republic of Ireland. *Comparative Social Research* 18: 105–133.
- Dean, Herbert. 1992. *Dependency culture: the explosion of a myth*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Duncan, Simon S., Rosalind Edwards. 1998. *Lone Mothers and Paid Work: Discourses, Contexts and Actions*. London: Macmillan.
- Eisenstadt, Shmuel N. 2000. Multiple modernities. *Daedalus* 129 (1), 1–9.
- Ellingsaeter, Annelise. 1999. Dual Breadwinners between State and Market. In: *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*, hrsg. R. Crompton, 40–59. Oxford: Oxford University Press.
- Engbersen, Godfried, Kees Schuyt, Jaan Timmer und Frans van Warden. 1993. *Cultures of Unemployment. A Comparative Look at Long-Term Unemployment and Urban Poverty*. Boulder: Westview.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Evers, Adalbert und Christian Sachße. 2003. Social Care Services for Children and Older People. In: *The Young, the Old and the State*, hrsg. A. Anttonen, J. Baldock und J. Sipilä. Cheltenham, 55–80. Northampton: Edward Elgar.
- Eydal, Gudny B. 2005. Child care policies of the Nordic welfare states: Equal rights of mothers and fathers to parental leave in Iceland. In: *Care arrangements and social integration in Europe*, hrsg. B. Pfau-Effinger, B. Geissler, 139–155. Bristol: Policy Press.
- Fellmeth, Sebastian und Christian Rohde. 1999. *Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates. Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?* Metropolis Verlag: Marburg.
- Ferge, Zsuzsa. 2007. Is there a specific East-Central European welfare culture? In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka, B. Pfau-Effinger, 141–161. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Frericks, Patricia und Robert Maier. 2008. Pension norms and pension reforms – the effects on gender pension gaps. *Community, Work and Family* 11 (3): 253–271.
- Geissler, Birgit. 1997. Netz oder Sieb? Generationenkonflikt und Geschlechterkonflikt in der aktuellen Krise des Sozialstaats. *Kritische Justiz* 1: 1–14.
- George, Vic und Peter Taylor-Gooby. 1996. *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. London: Macmillan.
- Gerhard, Ute. 1997. Die „langen Wellen“ der Frauenbewegung – Traditionslinien und unerledigte Anliegen. In: *Das Geschlechterverhältnis als Gegenstand der Sozialwissenschaften*, hrsg. R. Becker-Schmidt und G. A. Knapp, 247–278. Frankfurt/M.: Campus.
- Giddens, Anthony. 1986. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, Robert E. 1996. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haller, Max. 1989. *Die Klassenstruktur und Mobilität in fortgeschrittenen Gesellschaften. Eine vergleichende Analyse der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika*. Frankfurt/Main: Campus.
- Handler, Joel und Yeheskel Hasenfeld. 1991. *The moral construction of poverty: welfare reform in America*. Newbury Park: Sage.
- Hinrichs, Karl. 1997. Social Insurances and the Culture of Solidarity: The Moral Infrastructure of Interpersonal Redistributions – with special reference to the German Health Care System. *ZeS-Arbeitspapier* 3.
- Jolkkunen, Arja, Riitta Kovalainen und Pertti Koistinen. 2009. Formal and informal work in the work-welfare arrangement of Finland. In: *Formal and informal work in Europe: The hidden work regime*, hrsg. B. Pfau-Effinger, L. Flaquer und Per h. Jensen. London, New York: Routledge.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1988. Christentum und Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift zur Sozialreform* 30 (2): 65–80.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1991. Wohlfahrtskultur – Ein neues Nasobem?. In: *Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft*, hrsg. R. P. Nippert, 19–27. München: Oldenbourg.
- Kersbergen, Kees van. 1995. *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*. London: Routledge.
- Kluegel, John R. 1989. *Perceptions of Justice in the U. S.: Split Consciousness among the American Public*, held on Conference on Perception of Social Justice in East and West, Manuscript, Dubrovnic.
- Kluegel, James R. und M. Miyano. 1995. Justice Beliefs and Support for the Welfare State in Advanced Capitalism. In: *Social Justice and Political Change: Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*, hrsg. J. R. Kluegel, E. R. Smith und B. Wegener, 81–105. New York: Aldine de Gruyter.

- Knijn, Trudie, Claude Martin und Jane Millar . 2008. Activation as a Common Framework for Social Policies towards Lone Parents. In: *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, hrsg. B. Palier, C. Martin, 102–116. Malden, Oxford: Blackwell.
- Kreimer; Margareta und Helene Schiffbänker. 2005. Informal family-based care work in the Austrian care arrangement. In: *Care and social integration in European Societies*, hrsg. B. Pfau-Effinger, B. Geissler, 151–171. Bristol: Policy Press
- Kroeber, Alfred. L. und Clyde Kluckhohn. 1963. *Culture: a Critical Review of Concepts and Definitions*. New York: Random House.
- Kvist, Jon. 1999. Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy* 9 (4): 231–252.
- Lepsius, Rainer M. 1990. Interessen und Ideen. Die Zurechnungsproblematik bei Max Weber. In: *Interessen, Ideen und Institutionen*, hrsg. R. M. Lepsius, 31–43. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, Rainer M. 1995. Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: *Politische Institutionen im Wandel*, hrsg. B. Nedelmann. Sonderheft 35 der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lewis, Jane, 1992. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy* 2: 159–173.
- Lockhart, Charles. 2001. *Protecting the elderly: how culture shapes social policy*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Lund, Brian. 2002: *Understanding State Welfare. Social Justice or Social Exclusion?* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Manow, Philip. 2002. The Good, The Bad, and the Ugly. Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaats. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54 (2): 203–225.
- Mau, Steffen. 2004. *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*. London: Routledge.
- Mau, Steffen. 2005. Democratic demand for a social Europe? Preferences of the European citizenry. *International Journal of Social Welfare* 14: 76–85.
- Neidhard, Friedhelm, Rainer Lepsius und Johannes Weiss (Hg.). 1986: *Kultur und Gesellschaft. Sonderheft 27 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nordlund, Anders. 2003. Persistence and change – Nordic social policy in the 1980s and 1990s. *European Societies* 5 (1): 69–90.
- O'Connor, A. 2000. Poverty Research and Policy for the Post-Welfare. *Annual Review of Sociology* 26: 547–562.
- O'Connor, Julia. 2007. Liberalism, Citizenship and the Welfare State. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 29–49. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Offe, Claus. 1987. Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities. *Political Theory* 15: 501–537.
- Olk, Thomas. 2007. Kinder im „Sozialinvestitionsstaat“. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 27 (1): 43–57.
- Oorschot, Wim van. 2007. Popular deservingness perceptions and conditionality of solidarity in Europe. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 268–288. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Oorschot, Wim van, Michael Opielka und Birgit Pfau-Effinger. 2007. The culture of the welfare state: historical and theoretical arguments. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, Cheltenham/UK, 1–28. Northampton/MA, USA, Edward Elgar.

- Opielka, Michael, 2007: Christian Foundations of the Welfare State – An European Perspective. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 89–116. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Orloff, Ann Shola. 2005. Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies, and Modernity. In: *Remaking Modernity: Politics, History, and Sociology*, hrsg. J. Adams, E. S. Clemens und A. S. Orloff, 190–224. Durham, N. C.
- Ostner, Ilona, 2000: Was heißt hier normal? Normalarbeit, Teilzeit, Arbeit im Lebenszyklus. In: *Geteilte Arbeit und ganzer Mensch. Perspektiven der Arbeitsgesellschaft*, hrsg. H. G. Nutzinger und M. Held, 173–189. Frankfurt/M./New York: Campus.
- Peng, Ito. 2007. The New Tigers: Asian Welfare States? In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 162–184. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2002. Wandel wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterpolitiken im soziokulturellen Kontext. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 41: 487–511.
- Pfau-Effinger, Birgit 2004. *Culture, Welfare State and Women's Employment in European Societies*. Aldershot: Ashgate.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2005a. Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation. *Journal of Social Policy* 34 (1): 1–18.
- Pfau-Effinger, Birgit. 2005b. Welfare State Policies and care arrangements. *European Societies* 7 (2): 321–347.
- Pfau-Effinger, Birgit und Birgit Geissler. 2002. Cultural change and family policies in East and West Germany. In: *Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice*, hrsg. A. Carling, S. Duncan und R. Edwards, 72–91. London, New York: Routledge.
- Pierson, Paul. 2001. Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States. In: *The New Politics of the Welfare State*, hrsg. P. Pierson, 80–104. Oxford: Oxford University Press.
- Ploug, Niels, Jon Kvist. 1996. *Social Security in Europe*. Le Hague: Kluwer Law International.
- Quandango, Jill. 2005. *One Nation, Uninsured: Why the U. S. Has No National Health Insurance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, Martin. 2001. The Political Economy of Social Pacts: ‚Competitive Corporatism‘ and European Welfare Reform. In: *New Politics of the Welfare State*, hrsg. P. Pierson, 165–195. Oxford: Oxford University Press.
- Rieger, Elmar und Stefan Leibfried. 1999. Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich. In: *Globalisierung*, hrsg. G. Schmidt; R. Trinczek, 413–499. Baden Baden: NOMOS.
- Robertson, James. 1998. *Beyond the dependency culture: people, power and responsibility in the 21st Century*. Westport, Conn.: Praeger.
- Roller, Edeltraud. 1999. Shrinking the Welfare State. Citizens' Attitudes Towards Cuts in Social Spending in Germany in the 1990s. *German Politics* 8: 21–39.
- Saxonberg, Steven und Dorotea Szelewa. 2007. The Continuing Legacy of the Communist Legacy. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 14 (3): 351–379.
- Schmidt, Vivian A. 2001. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: *Welfare and work in the open economy*, hrsg. F. Scharpf, V. A. Schmidt. Oxford: Oxford University Press.
- Silver, Hilary. 1995. Social Exclusion and Social Solidarity. *International Labour Review* 133 (5–6): 531–578.
- Sinfield, Adrian. 2005. The Goals of Social Policy: Context and Change. In: *The New Face of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, hrsg. J. G. Andersen, A. M. Guillemand, P. H. Jensen und B. Pfau-Effinger, 15–32. Bristol: Policy Press.
- Smelser, Neil J. 1992. Culture: Coherent or Incoherent. In: *Theory of Culture*, hrsg. R. Münch, N. J. Smelser, 3–28. Berkeley et al.: University Press.

- Somers, Margaret und Fred Block. 2005. From Poverty to Perversity: Ideas, Markets and Institutions over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review* 70: 260–287.
- Steensland, Brian. 2006. Cultural Categories and the American Welfare State: the Case of Guaranteed Income Policy. *American Journal of Sociology* 111 (5): 1273–1326.
- Stjernö, Steinar. 2007. Socialism and Solidarity in Social Policy. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 50–70. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Ullrich, Carsten. 2000. Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung. *Soziale Welt* 51: 131–151.
- Ullrich, Carsten. 2003: *Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtskultur. Zu den Perspektiven kultur- und wissenssoziologischer Sozialpolitikforschung*, Working Paper, Manheimer Zentrum für europäische Sozialforschung.
- van Kersbergen, Kees. 1995. *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*. London/New York: Routledge.
- Walker, Robert. 2007. European and American Welfare Values. In: *Culture and Welfare State. The Value of Social Policy*, hrsg. W. van Oorschot, M. Opielka und B. Pfau-Effinger, 117–140. Cheltenham/UK; Northampton/MA, USA: Edward Elgar.
- Weber, Max. 1989. *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. Konfuzianismus und Taoismus*. Tübingen: Mohr.
- Weber, Max. 1973. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, vol. 1–2, Tübingen: Mohr.
- Weber, Max. 1991. *Die protestantische Ethik I*, hrsg. von J. Winckelmann. Gütersloh: Gerd Mohn.
- Wegner, Bernd. 1992. Gerechtigkeitsforschung und Legitimationsnormen. *Zeitschrift für Soziologie* 21 (4): 269–283.
- Wilensky, Harold. 1975: *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditure*. Berkeley: University of California Press.
- Wimmer, Andreas. 2005. *Kultur als Prozess. Zur Dynamik der Aushandlung von Bedeutungen*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Ich danke den beiden anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise für die Überarbeitung einer früheren Fassung des Artikels.

Prof. Dr. rer. pol. Birgit Pfau-Effinger ist habilitiert und seit 2003 Inhaberin des Lehrstuhls für Sozialstrukturanalyse am Institut für Soziologie der Universität Hamburg und Co-Direktorin des Centrums für Globalisierung und Governance der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Sie hat zum Verhältnis von Kultur und Institutionen sowie zum internationalen Vergleich von Familienpolitiken, Sozialpolitiken, Familienstrukturen und zum Verhältnis von formeller und informeller Arbeit breit international publiziert. Adresse: Institut für Soziologie, Universität Hamburg, Allende-Platz 1, D-20146 Hamburg, E-Mail pfau-effinger@sozialwiss.uni-hamburg.de.