



Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

**Zentrum für Nordamerika – Forschung (ZENAF)
Center for North American Studies**

ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte (ZAF)

Nr. 1 / 2005

Christian Lammert

“Still liberal welfare states?”

Umverteilung, Armut und die Reform der Wohlfahrtsstaaten
in den USA und Kanada im internationalen Vergleich

Copyright © by Christian Lammert

Zentrum für Nordamerika-Forschung
Center for North American Studies

Johann Wolfgang Goethe-Universität
Robert-Mayer-Strasse 1
60054 Frankfurt / Main

Tel.: (069) 798 28521 / 28538
e-mail: zenafdir@em.uni-frankfurt.de
homepage: <http://web.uni-frankfurt.de/zenaf>
Federal Republic of Germany

Abstract:

In der vorliegenden Studie werden die sozialpolitischen Reformen in den USA und Kanada während der 1990er Jahren in einer vergleichenden Perspektive analysiert. Dabei wird insbesondere die Rolle steuerpolitischer Instrumentarien in den Reformen thematisiert und der Frage nachgegangen, ob sich hier ein neuer Typ von Wohlfahrtsstaat herausbildet. Im ersten Teil des Papiers wird das in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung etablierte Modell des liberalen Wohlfahrtsstaats skizziert, um vor diesem Hintergrund die Reformen in den USA und Kanada zu untersuchen und zu vergleichen. Anschließend wird in einer breiteren vergleichenden Perspektive die out-put-Leistung der beiden Wohlfahrtsstaaten analysiert. Als normative Kriterien hierbei gilt in erster Linie die Umverteilungsfunktion sozialpolitischer Instrumentarien, hier in erster Linie verstanden als Einkommensumverteilung.

Inhalt:

1.	Die Reform der Wohlfahrtsstaaten in den USA und Kanada in den 1990er Jahren	5
2.	Das traditionelle Design liberaler Wohlfahrtsstaaten	9
3.	Neue Instrumente der Sozialpolitik: Steuerpolitik und der Wohlfahrtsstaat	17
4.	Die Umverteilungskapazität liberaler Wohlfahrtsstaaten im Vergleich	27
5.	Zusammenfassung: Noch immer liberale Wohlfahrtsstaaten?	38
	Literatur	42

1. Die Reform der Wohlfahrtsstaaten in den USA und Kanada in den 1990er Jahren

In der momentanen Debatte um wohlfahrtsstaatliche Politik und deren institutionelle Ausgestaltung steht der Umbau sozialpolitischer Arrangements in allen entwickelten Industrienationen weit oben auf der politischen Agenda. Die Anstöße für einen Umbau werden dabei sowohl exogen als auch endogen begründet. Nach außen, so die gängige Argumentation, hat der Nationalstaat die Kontrolle über seine ökonomischen Grenzen verloren. Kapitalkontrollen wurden ebenso wie Handelsbarrieren auf breiter Front abgebaut und Wechselkurse werden zunehmend bestimmt durch internationale Kapitalbewegungen. Nationale Marktwirtschaften sind nicht mehr in dem Maße von ihrem internationalen Umfeld abgeschottet, wie dies noch im so genannten *goldenen Zeitalter* der Wohlfahrtsstaaten bis in die 1970er Jahre hinein der Fall war. Der internationale Wettbewerb um mobiles Kapital wird durch hohe Zinssätze bestimmt und erhöht so die ökonomischen Kosten einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik. Der wachsende internationale Wettbewerb auf den globalen Märkten für Güter und Finanzen führt zu einem Wettbewerb um niedrige Produktionskosten, wodurch nationale Systeme der industriellen Beziehungen, der Besteuerung und der Regulierung ebenfalls unter einen starken Wettbewerbsdruck geraten.

Aber auch von innen heraus sind die entwickelten Wohlfahrtsstaaten zunehmend unter Druck geraten und können in gewisser Weise als Opfer ihrer eigenen Erfolgsgeschichte charakterisiert werden. Durch die massive wohlfahrtspolitische Expansion in der Nachkriegszeit hat sich die Basis an vorhandenen staatlichen Verpflichtungen stetig erweitert. Der Renten- und Gesundheitsbereich machen dabei den größten Anteil der Sozialausgaben aus. Der Kostenanstieg hier ist in erster Linie Folge zweier gesellschaftlicher Entwicklungen: der Überalterung der Gesellschaft und der Veränderung der Familienstrukturen und das gestiegene Interesse von Frauen an Erwerbstätigkeit. Von letzterer Entwicklung sind insbesondere die kontinentaleuropäischen (konservativen) Wohlfahrtsstaaten betroffen, deren soziale Sicherungssysteme sowie die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik in erster Linie auf dem Modell des *männlichen Ernährers* basieren. Und genau dieser Typ von Wohlfahrtsstaaten hat auch momentan die größten Probleme bei der Finanzierung und Legitimierung von Sozialpolitik. Hier haben die Reformprozesse im Vergleich zu den angelsächsischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaaten erst viel später eingesetzt. Dies bringt auf der einen Seite einen verstärkten Problemdruck, bietet aber auf der anderen Seite den Vorteil, die Reformen der anderen Wohlfahrtsstaaten vor dem Hintergrund der eigenen Problemlage genauer zu analysieren. Nicht von un-

gefähr nimmt dann auch das liberale bzw. angelsächsische Modell in der Reformdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Funktion ein: als Zukunftsmodell für die neo-liberalen Reformer und als Schreckensgespenst der Sozialstaatsverteidiger. In erster Linie wird Bezug genommen auf die Reformen in Großbritannien und den USA, vermehrt aber auch auf Kanada, das zwar in den meisten vergleichenden Sozialstaatsuntersuchungen auch unter dem liberalen Typ gefasst wird, aber in seiner historischen Entwicklung und auch in den jüngsten Reformen einen von den USA in wichtigen sozialpolitischen Bereichen abweichenden Entwicklungsweg genommen hat und so die Funktion einer *conternarrativ* zu den USA einnimmt.

Kanada und die USA eignen sich also für eine vergleichende Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Reformen in den 1990er Jahre aus zwei Gründen: Zum einen können die Unterschiede in den wohlfahrtspolitischen Arrangements der beiden Staaten in ihrer Bedeutung für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und insbesondere der Typologisierung von Wohlfahrtsstaaten analysiert werden. Zum anderen können die jüngsten Reformen dieser liberalen Wohlfahrtstypen in ihrer Relevanz und etwaigen Übertragbarkeit auf andere Wohlfahrtstypen diskutiert werden. Hier sei nur auf die Initiative des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch verwiesen, der in Hessen eine Reform der Sozialhilfegesetzgebung im Stile des amerikanischen Bundesstaates Wisconsin durchführen wollte.

Anhand der Reformen und der sie umgebenden Diskussionen über die wohlfahrtsstaatlichen Systeme und ihre Funktionsfähigkeit in den USA und Kanada wird deutlich, dass es nicht nur die europäischen Sozialstaaten, die unter einem erhöhten Reformdruck stehen, auch in Kanada und den USA unterliegen lange Zeit beliebte Sozialprogramme den Forderungen nach einer Kürzung bzw. Umstrukturierung und die soziale Rolle der Regierungen insgesamt wird zunehmend problematisiert (Banting 1997). Hier scheinen sich vergleichbare Reaktionsmuster auf den Eingangs thematisierten Druck der zunehmenden internationalen ökonomischen Integration auf der einen und gesellschaftlicher Pluralisierungsprozesse auf der anderen Seite zu zeigen, die in ihrem Endeffekt auf eine Konvergenz sozialpolitischer Modelle schließen lassen könnten. Allerdings sollten die relative Stabilität und insbesondere die Pfadabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Regeln und Institutionen nicht außer acht gelassen werden, die gegen eine Konvergenz in Richtung liberalen Typ sprechen. Das vorliegende Papier wird sich allerdings in der Reichweite der Untersuchung auf die Reformen innerhalb der liberalen Wohlfahrtsstaaten USA und Kanada beschränken und nur am Rande diese erweiterte Problemlage und Vergleichsperspektive thematisieren.

Ein Vergleich von Reformen unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Arrangements erforderte normative Kriterien, anhand derer sich der Vergleich orientieren und abarbeiten kann. Im vorliegenden Papier ist dies in erster Linie die Umverteilungsfunktion moderner sozialpolitischer Programme und deren „Erfolg“, wenn der Markt bei der Verhinderung von Armut und Gleichheit versagt (Myles 1998). Im Fokus stehen demnach in erster Linie direkte Einkommenssicherungsprogramme, während andere zentrale und wichtige Bereiche von Wohlfahrtsstaaten, wie beispielsweise die Gesundheitsversorgung nicht thematisiert werden. Im Kern geht es also um die Frage, inwieweit und welche Prinzipien sozialer Gerechtigkeit in den wohlfahrtsstaatlichen Programmen enthalten sind, bzw. die öffentliche Diskussion um die Reformen dieser Systeme bestimmen. Hier soll nicht auf breiter Basis die Frage nach den unterschiedlichen Gerechtigkeitsprinzipien diskutiert werden (vgl. hierzu Leisering 2004), sondern ausschließlich unter dem Aspekt der Umverteilungskapazität der Systeme zentrale Indikatoren empirisch überprüft werden. Als Indikatoren gelten dementsprechend die Armutsraten in den analysierten Ländern und die Verteilung von Einkommen. Letztere werden differenziert nach Markteinkommen und verfügbarem Haushaltseinkommen verglichen, um so die Umverteilungseffektivität der sozialen Transfersysteme, aber auch des Einkommenssteuersystems zu bestimmen. Gerade das Einkommenssteuersystem wird in seiner Umverteilungswirkung in der vergleichenden Sozialstaatsforschung nur am Rande thematisiert. Dies ist umso erstaunlicher, weil große Unterschiede zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaaten existieren, inwieweit die Steuersysteme die sozialen Transferleistungen der Staaten beeinflussen. Dabei soll nicht nur die Besteuerung von Sozialtransfers berücksichtigt werden, die zwischen den unterschiedlichen Wohlfahrtstypen stark variiert, sondern in besonderem Maße auch die Steuervergünstigungen, die gezielt mit der Funktion der Einkommensverbesserung eingesetzt werden. Hierzu gehören in erster Linie Leistungen in Form einer reduzierten Steuerpflicht durch Steuerfreibeträge oder Steuervergünstigungen (Ervik 1998, 3).

Insbesondere die wohlfahrtspolitischen Reformen in Kanada und den USA in den 1990er Jahren sind vor diesem Hintergrund interessant, weil sowohl Teile des Einkommenssteuersystems als auch der sozialen Transfersysteme nach den Prinzipien der negativen Einkommensteuer (NES) reformiert worden sind und die Bedeutung solchermaßen strukturierter Programme im Vergleich zu traditionellen Transferprogrammen stark zugenommen hat. Aus dieser Erkenntnis leitet sich dann auch die zentrale Frage der folgenden Untersuchung ab. Lassen sich die Wohlfahrtsstaaten in den USA und Kanada weiterhin dem liberalen Wohlfahrtstyp im Sinne Esping-Andersen (1990) zuordnen oder verweisen die Reformen in den

1990er Jahren auf die Herausbildung eines neuen Typs sozialstaatlicher Organisation?

Die traditionelle vergleichende Wohlfahrtsstaatstheorie thematisiert steuerpolitische Instrumentarien in der Sozialpolitik kaum, was sich vielleicht damit erklären lässt, dass diese Theorien in erster Linie in der Phase der Expansion wohlfahrtsstaatlicher Systeme entwickelt worden sind. Aber spätestens seit den 1980er Jahren befinden sich die entwickelten westlichen Wohlfahrtsstaaten in einer Phase des „Um/Rückbaus“ (Pierson 1994) und die Regierungen in den betroffenen Ländern müssen nach alternativen Wegen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme suchen. Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung kann zu diesen veränderten Dynamiken, Akteuren und Prozessen bislang noch wenig beitragen. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich dann auch in erster Linie mit den Reformbereichen, in denen das Prinzip der negativen Einkommenssteuer Anwendung findet, und blendet andere Reformaspekte weitgehend aus, die aber in der Literatur bereits ausreichend problematisiert wurden. (Obinger, Leibfried, Castles Hg. 2005; Castles 2004; Lütz und Czada 2004).

Die folgende Untersuchung gliedert sich grob in vier Punkte. Am Anfang steht eine Auseinandersetzung mit dem liberalen Wohlfahrtstyp, unter den in der vergleichenden Sozialstaatsforschung sowohl die USA als auch Kanada gefasst werden. Was kann über die gemeinsamen Charakteristiken eines solchen Typs gesagt werden und inwieweit weichen die USA und Kanada in der realen Ausgestaltung ihrer sozialen Transfersysteme von einem solchen Idealtyp ab? Ziel dieses ersten Teils ist es, die jeweiligen etablierten traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Designs vor den Reformen in den 1990er Jahren zu erarbeiten. Dies ist aus einer historisch-institutionalistischen Perspektive unerlässlich, da etablierte Institutionen und Akteurskonstellationen zukünftige politische Reformoptionen in einem entscheidenden Maße mitbestimmen (Pierson 2004). Die Reformen der Sozialsysteme bilden dann den Schwerpunkt des zweiten Teils der Untersuchung. Dabei spielt die bereits genannte Relevanz steuerpolitischer Steuerung eine herausragende Bedeutung. Der dritte Abschnitt wechselt dann die Perspektive zur Leistungs- bzw. *Output-Seite* der Umverteilungssysteme in den USA und Kanada. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, wie erfolgreich die beiden Systeme hinsichtlich der Umverteilung von Markteinkommen und der Verhinderung von Armut sind. Dabei sollen nach Möglichkeit auch Aussagen über die Effizienz steuerpolitischer Sozialpolitik hinsichtlich der genannten Zielfunktionen von Wohlfahrtsstaaten getroffen werden. Abschließend sollen die Ergebnisse der Studie vor dem Hintergrund der Klassifizierung der USA und Kanada als liberale Wohlfahrtsstaaten bewertet werden.

2. Das traditionelle Design liberaler Wohlfahrtsstaaten

Insbesondere aus einer europäischen Perspektive erscheinen Kanada und insbesondere die USA als *welfare state laggards* (Kurdle und Marmor 1981). Eine moderne Sozialgesetzgebung kam im Vergleich zu Europa erst spät, blieb meistens weit hinter den europäischen Standards zurück und folgte insgesamt den traditionellen liberalen Prinzipien der Bedürftigkeitsprüfung und einer im Vergleich geringen Leistungshöhe.

Tabelle 1: Bruttosozialausgaben 1997 (% des BIP)

	<i>USA</i>	<i>Kanada</i>	<i>Deutschland</i>	<i>Schweden</i>
<u>Öffentl. Bruttosozialausgaben</u>	14,7	17,9	26,4	31,8
Altersvorsorge	6	5,6	10,9	8,4
‘Disability spending’	0,9	0,9	1,4	2,5
‘Sickness Benefits’	0,2	0,1	0,3	0,9
Arbeitslosigkeit	0,3	1	1,5	2,1
Öffentl. Gesundheitsausgaben	5,9	6,3	8,2	6,8
Andere	1,4	4	4,1	11
Obligat. private Sozialausgaben	0,4	0	1,2	0,4
Freiwillige private Sozialausgaben.	7,8	4,2	1	2,6
Altersvorsorge	3,6	3,1	0,9	2,1
Gesundheit	4,2	1,1	0,1	0,4
Gesamte Bruttosozialausgaben	22,9	22,1	28,6	34,8

Quelle: OECD 2000

In der vergleichenden Sozialstaatsforschung hat sich als Indikator zur Bestimmung des *Ausmaßes* an Sozialstaatlichkeit weitgehend die Höhe der Sozialausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt etabliert. Tabelle 1 vermittelt einen guten Eindruck über die Sozialausgaben in einer vergleichenden Perspektive. In den USA liegen die öffentlichen Sozialausgaben (vor Steuer) bei 14,7% des Bruttoinlandsproduktes, Kanada gibt ein bisschen mehr aus (17,9%), aber im Vergleich zu den europäischen Beispielen liegen die beiden nordamerikanischen Staaten doch deutlich zurück: In Deutschland liegt der Wert bei 26,4% und in Schweden sogar bei 31,8%. Der Unterschied zwischen den USA und Kanada verringert sich, wenn die obligatorischen und die freiwilligen privaten Sozialausgaben hinzugerechnet werden. Insbesondere durch die hohen freiwilligen Sozialausgaben (vor Steuern) in USA und Kanada verringert sich die Differenz zwischen den europäischen und den nordamerikanischen Staaten,

wie anhand der Rubrik der gesamten Sozialausgaben (vor Steuern) zu sehen ist. Beträgt beispielsweise die prozentuale Differenz bei den öffentlichen Sozialausgaben (vor Steuern) zwischen den USA und Deutschland noch 11,7%, so verringerte sich dieser Abstand bei den gesamten Sozialausgaben (vor Steuern) auf 5,7%. Im Vergleich zwischen den USA und Kanada ergibt sich sogar eine veränderte Reihenfolge. Liegen die USA in der ersten Kategorie noch knapp hinter Kanada, so liegt der Wert in der zweiten Kategorie etwas über dem kanadischen Niveau.

In der Forschung besteht allerdings kein allgemeiner Konsens darüber, ob die Brutto-sozialausgaben als ein verlässlicher Indikator für die *Qualität* eines Wohlfahrtsstaates, hier insbesondere verstanden als Umverteilungskapazität, angesehen werden können. Von unterschiedlicher Seite wurde schon darauf hingewiesen, wie wichtig es sei, die Relevanz der jeweiligen Steuersysteme bei der vergleichenden Analyse von sozialen Sicherungssystemen in die Betrachtung mit einzubeziehen. (Korpi 1989; Palme 1990). Gerade bei der Besteuerung von Sozialtransfers lassen sich bei den unterschiedlichen Typen von Wohlfahrtsstaaten deutliche Differenzen aufzeigen. Mit neueren Untersuchungen versucht die OECD seit einigen Jahren diese Unterschiede statistisch zu erfassen. Adema (2000) greift in seiner Studie für die OECD diesen Aspekt auf und zeigt, wie direkte Einkommensteuern und die Sozialversicherungsleistungen der Arbeitnehmer die öffentlichen Leistungen im sozialen Bereich beeinflussen und im Endeffekt die Leistungshöhe beim Empfänger verringern. Unter Berücksichtigung dieser genannten Kosten gleichen sich die Niveaus der unterschiedlichen Sozialleistungen zwischen den unterschiedlichen Typen weiter an. Hier fehlt es momentan noch an umfangreichen Untersuchungen, die das Verhältnis von Besteuerung und Sozialtransfers systematisch und vergleichend analysieren (Jäntti 1997; Pedersen 1999) und auch bei der Datenlage müssen noch einige Lücken geschlossen werden.

Ademas Ausgangspunkt für die Berechnung seiner *Nettosozialausgaben* sind die oben angeführten OECD Daten zu den *Bruttosozialausgaben*. In einem ersten Schritt berechnet Adema, in welcher Art und Weise die Steuern die öffentlichen Ausgaben der sozialen Sicherung beeinflussen. Die Daten sind in Tabelle 2 zusammengefasst dargestellt. Hier zeigt sich, dass bei den öffentlichen Ausgaben nach Besteuerung Deutschland den ersten Platz von Schweden übernommen hat. Dies lässt sich mit der hohen Besteuerung von Sozialleistungen in Schweden erklären. Kanada und die USA rangieren hier noch deutlich hinter den beiden europäischen Ländern. Anhand dieser steuer-bereinigten Daten zeigt sich, dass mit Ausnahme der USA die öffentlichen Ausgaben bei den drei anderen Ländern deutlich zu hoch angesetzt

werden, weil die Besteuerung der Sozialausgaben und auch die obligatorischen privaten Ausgaben für die soziale Absicherung nicht mit eingerechnet sind. Besonders deutlich wird dies am Beispiel Schweden, wo sich eine Differenz von über 10 Prozent vor und nach Besteuerung ergibt. In den USA liegt der neu kalkulierte Wert sogar ein wenig über dem Alten. Insgesamt lässt sich nach dieser Neujustierung eine deutliche Konvergenz der Sozialausgabenniveaus über die Typengrenzen hinweg feststellen, die sich hauptsächlich aus der Einbeziehung privater Sozialausgaben und dem Einfluss des Steuersystems ergeben.

Tabelle 2: Nettosozialausgaben, 1995 (% des BIP)

	<i>USA</i>	<i>Kanada</i>	<i>Deutschland</i>	<i>Schweden</i>
Öffentl. Bruttosozialausgaben	17,1	20,8	30,4	36,4
Öffentl. Nettosozialausgaben	17,5	17,9	25,9	25,4
Obligatorische private Bruttosozialausgaben	0,5	-	1,8	0,4
Direkte obligatorische Nettosozialausgaben	0,5	-	1	0,2
Öffentliche obligatorische Nettosozialausgaben	18	17,9	26,9	25,6
Freiwillige Bruttosozialausgaben	8,6	5,1	1	2,3
Direkte freiwillige Nettosozialausgaben	7,8	3,5	0,8	1,4
Direkte private Nettosozialausgaben	8,3	3,5	1,8	1,6
Gesamte Nettosozialausgaben	24,5	21,2	27,7	27

Quelle : Adema 2001, 27

Allerdings lassen sich auch anhand dieser modifizierten Daten nur begrenzte Aussagen hinsichtlich der Umverteilungsqualitäten der jeweiligen sozialen Einkommenssicherungssysteme machen. Nicht allein die Höhe der Ausgaben ist relevant, sondern vielmehr die Art und Weise, wie die Gelder verteilt werden. Welcher Personenkreis ist berechtigt und wie groß ist der von diesen Leistungen abgedeckte Personenkreis?

Auch wenn diese Daten in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung eine immer noch zentrale Rolle spielen und auch in der Typologisierung von Gøsta Esping-Andersen (1990) ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Typenbildung besteht - auch wenn hier noch weitere Indikatoren, wie z.B. der Grad an Dekommodifizierung herangezogen werden - lassen sich hier doch bereits Erweiterungen erkennen, die für die Evaluierung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsprofils hilfreich sind. Folgt man der Klassifizierung des dänischen Soziologen, so werden wie bereits erwähnt die USA, als auch Kanada als liberale Wohlfahrtsregimes charakterisiert. (Esping-Andersen 1990, 26). In einem solchen

liberalen System konstituieren sich die Bürger in erster Linie als individuelle Marktteilnehmer. Die Sozialleistungen beschränken sich auf die so genannten *deserving poors* und Reformschritte der Sozialsysteme sind maßgeblich bestimmt durch traditionelle, liberale arbeitsethische Normen. Die Reformen in den USA unter dem Schlagwort von *welfare to workfare* Mitte der 1990er Jahre machen dies geradezu exemplarisch deutlich. Unter dem Schlagwort „ending welfare as we know it“ reformierte Präsident Clinton unter starker Mitwirkung der konservativen Kongressmehrheit zentrale Bereiche der Sozialhilfeprogramme. Zu den wichtigsten Änderungen gehört hier, dass der gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe gestrichen wurde. Darüber hinaus begrenzte man den Bezug von Sozialhilfe aus Bundesmitteln auf insgesamt 5 Jahre. Den Einzelstaaten bleibt es überlassen, auch über diesen Zeitraum hinaus Sozialhilfe auszuführen, bekommen dafür dann aber keine Bundeszuschüsse mehr. Ergänzt wurden diese beschränkenden Maßnahmen durch die Aufnahme stark arbeitsfördernde Elemente. Hierzu gehört in erster Linie die Gewährung von zusätzlichen Geldern für die Kinderbetreuung und für Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. zu den Reformen der Clinton Administration Weaver 2000 und Schreyer 2004). Tabelle 3 gibt einen breiteren Überblick über die jeweiligen Charakteristiken der drei Wohlfahrtsregimes. Der Anspruch auf Sozialleistungen in einem liberalen Wohlfahrtstyp ist allgemein eng begrenzt und zumeist mit einer Stigmatisierung der Leistungsempfänger verbunden.

Einen zweiten Typus von Wohlfahrtsregimes bezeichnet Esping-Andersen als konservativ. Hier sind die liberalen Obsessionen von Markteffizienz und Kommodifizierung nicht derart vorherrschend. Im konservativen Typus ist die Erhaltung von Statusunterschieden wichtig und in folge dessen orientieren sich die gewährten sozialen Rechte auch in erster Linie an der Klassenzugehörigkeit und sozialem Status. Im dritten Regimetyp der Esping-Andersen Klassifizierung finden sich die Länder, in denen die Prinzipien der Universalität und der Dekommodifizierung sozialer Rechte am weitesten fortgeschritten sind (Esping-Andersen 1990, 27). Schweden und lange Zeit auch Dänemark gelten als Vertreter dieses Typs. Soziale Bürgerrechte (Marshall) und die Universalität sozialer Programme sind die zentralen Schlüsselwörter zur Charakterisierung dieser Systeme. Die USA und Kanada als liberale Systeme hingegen stützen sich schwerpunktmäßig auf bedürftigkeitsgeprüfte (residuale) Formen der Wohlfahrt auf der einen Seite und privaten, markt-basierten Sozialversicherungssystemen auf der anderen Seite, so die gängige Klassifizierung der beiden nordamerikanischen Wohlfahrtsstaaten (Myles 1996, 120).

Tabelle 3: Charakteristiken der unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes	WOHLFAHRTS REGIME			
<i>Wurzeln /Ursprung</i>	<i>Poor Laws /Beveridge</i>		<i>katholisch / Bismarck</i>	
Regimetyp (dominante Ideologie)	Liberal	sozialdemokratisch	konservativ	
			Katholisch-rudimentär	Leistungsorientiert
Genereller Charakter	Residual	Institutionell	Residual	Institutionell
Prinzip	Compensator of last resort	Compensator & employer of first resort	Compensator of last resort	Compensator of first resort
Hauptziele	- Verminderung von Armut	- Abschaffung der Armut - größere Einkommensgleichheit - Vollbeschäftigung	- Verminderung von Armut	- Einkommenserhaltung
Einkommenssicherungsprogramme				
Reichweite	- begrenzt	- umfassend	- begrenzt	- umfassend
Verteilungsbasis	- bedarfsgeprüft	- rechtlich	- beitragsbasiert	- beitragsbasiert
Abdeckungsgrad	- selektiv	- universell	- Beschäftigte	- Beschäftigte
Leistungshöhe	- niedriger Grundsatz (flate rate)	- moderater Grundsatz (flate rate)	- einkommensbezogen	- einkommensbezogen
Programmschwerpunkt	Sozialhilfe	Soziale Bürgerechte	Sozialversicherung	Sozialversicherung
Reichweite sozialer Leistungen	Begrenzt	Umfassend	Begrenzt	Begrenzt
Höhe der öffentlichen Ausgaben (% des BIP)	Niedrig	Hoch	Hoch	Hoch
Privater Wohlfahrtssektor	Signifikant	Gering	Gering	Gering
Civil-Sector Welfare	Moderat	Gering	Signifikant	Gering
Prototyp	Angelsächsische Länder	Skandinavische Länder	Mittelmeer Länder	Kontinentaleuropäische Länder

Esping-Andersens Regime-Ansatz ist sehr nützlich, weil hier die Diskussion der Sozialsysteme über die enge Grenzen der Höhe der Sozialausgaben allein hinausgeführt und die Aufmerksamkeit auf den größeren institutionellen Komplex gerichtet wird, in dem die sozialen Probleme verarbeitet werden (Myles 1998, 342). Esping-Andersen unterscheidet die jeweiligen Wohlfahrtsregimes nach deren expliziter oder impliziter Art der Regulation der Transaktion zwischen den drei Basisinstitutionen, von denen das Individuum Wohlfahrt beziehen kann: dem Markt, der Familie und dem Staat. In einer solchen Perspektive ist ein liberales Regime in erster Linie auf den Markt als Wohlfahrtsproduzent gerichtet. Folglich ist die Höhe staatlicher Sozialleistungen gering und die Armutsraten und Einkommensungleichheiten groß.

Aus einer solchen breiten und allgemeinen Perspektive finden sich zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen den Wohlfahrtsstaaten in den USA und Kanada, insbesondere unter Berücksichtigung der genannten staatlichen Ausgaben bei den Sozialtransfers. Allerdings lassen sich hinsichtlich der Esping-Andersen'schen Kategorien der Einkommenssicherheit und -gleichheit doch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Systemen aufzeigen (Myles 1998, 344). Ein Vergleich von Armutsraten und der Verteilung der Einkommen verdeutlicht, dass nahezu gleiche staatliche Ausgaben im Sozialleistungsbereich nicht unbedingt auch zu vergleichbaren Resultaten auf der *Output-Seite* führen müssen (Wolfson und Murphy 1998). Hier ist also für den Vergleich der Wohlfahrtsstaaten in den USA und Kanada festzuhalten, dass trotz der augenscheinlichen Gemeinsamkeiten der beiden Regimes auf der Ausgabenseite doch signifikante Unterschiede bestehen, in der Art und Weise, wie die jeweiligen Wohlfahrtsstaaten Sozialleistungen verteilen, was in der Folge Einfluss auf die Umverteilungsqualitäten der jeweiligen Systeme hat (Pierson 1994). In liberalen Systemen müssen sich die Bürger in erster Linie auf den Markt als Wohlfahrtsproduzent verlassen können. Doch ein Vergleich zwischen den USA und Kanada zeigt, dass es innerhalb des liberalen Clusters Unterschiede gibt, wie der Staat eingreift, wenn Individuen oder Familien im Markt „versagen“. Da beide Länder bei der Höhe der Sozialausgaben recht Nahe beieinander liegen, müssen diese Differenzen in der Art und Weise der Finanzierung und Umverteilung gesucht werden, also in den jeweiligen Programmstrukturen selbst. Aus einer solchen Perspektive lassen sich unter Rückriff auf die sozialstaatlichen Studien von Tittmuss (1958) drei Grundmodelle in der Programmstruktur differenzieren, um die herum

sich die Expansion der Wohlfahrtssysteme bis in die 1970er Jahre formierte. Die einzelnen Modelle weisen eine große Ähnlichkeit mit den drei Idealtypen von Esping-Andersens auf, werden hier aber lediglich als Programmstrukturen beschrieben, weil im Weiteren die einzelnen Wohlfahrtsstaaten als ein Mix aus diesen verschiedenen Strukturen charakterisiert werden sollen. Als erstes das residuale Modell einer bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe, zweitens das Sozialversicherungsmodell und drittens das Modell der universellen sozialen Bürgerrechte. Jeder entwickelte Sozialstaat wird als eine spezielle Konfiguration dieser drei Grundblöcke beschrieben. Folgt man der Logik und Terminologie von Esping-Andersen, so gruppiert sich der liberale Typ in erster Linie um den Block der residualen und bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe, der konservative Typ um den Block der Sozialversicherung und im sozialdemokratischen Typ dominieren die Prinzipien der Universalität und der sozialen Bürgerrechte.

Allerdings zeigt ein etwas genauerer Blick auf die Entwicklungen der Sozialpolitik in den USA und in Kanada, dass erhebliche Unterschiede in den jeweiligen Konfigurationen der Wohlfahrtsblöcke existieren. Die Unterschiede waren in den Formationsjahren der Wohlfahrtssysteme zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nicht so ausgeprägt, als in beiden Ländern noch die *poor-law* Tradition dominierte. Beide Länder gewährten eine bedürftigkeitsgetestete Unterstützung für mittellose Mütter. Kanada ergänzte das System sozialer Sicherung 1927 um eine Rentenversicherung, die USA folgten 1935. In der weiteren wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung und Expansion hingegen, die bis weit in die 1970er Jahre reichte, verliefen die Entwicklungswege der sozialen Systeme in den USA und Kanada in unterschiedlicher Richtung und es lassen sich erhebliche Abweichungen in der jeweiligen Relevanz der genannten Wohlfahrtsblöcke registrieren:

1. *Sozialhilfe*: In den USA erhalten Bedürftige eine Sozialhilfe in Form von Geldzahlungen (AFDC, seit 1996 TANF), Essensmarken (*food stamps*) und Krankenversicherung (*medicaid*). Die Geldzahlungen in Form von AFDC waren dabei traditionellerweise beschränkt auf allein erziehende Mütter. In Kanada konzentriert sich der Hauptteil der bedürftigkeitsgeprüften Unterstützung im Programm der Sozialhilfe (*social assistance*). In Abweichung zum US-amerikanischen Fall sind hier auch Einzelhaushalte und kinderlose Paare eingeschlossen und die Leistungen sind weitaus großzügiger als in den USA (Myles 1996, 122).

2. *Sozialversicherung*: In zwei Bereichen folgten die USA und Kanada dem Modell der Sozialversicherung (einkommensbezogene Einkommenssicherheit): bei der Altersabsicherung und der Arbeitslosigkeit. Ältere Personen sind in der Rente zum Hauptteil angewiesen auf öffentliche Renten (Kanada: *Canadian/Quebec Pension Plan*; USA: *OAS*). Bis noch weit in die 1970er Jahren waren die Leistungen aus diesen beiden Systemen sehr gering, wurden dann aber in beiden Ländern grundlegend reformiert und in der Folge stiegen die ausgezahlten Leistungen auch deutlich an. Der durchschnittliche Arbeiter in Kanada und den USA erhielt in den 1980er Jahren in etwa die gleiche Leistung aus der Rentenversicherung. Doch trotz der zentralen Bedeutung der Rentenversicherung für das Einkommen der Älteren, wird der typisch liberale Charakter der nordamerikanischen Wohlfahrtssysteme in der Relevanz privater Rentenabsicherung und dem starken Fokus auf Eigentum deutlich.

Die Arbeitslosenversicherung (*Unemployment Insurance* (UI)) in den USA wird von den Einzelstaaten organisiert und sowohl die Leistungen, als auch die Bezugskriterien variieren stark zwischen den einzelnen Bundesstaaten. Vor den Reformen der UI 1971 lagen die Leistungen der kanadischen Arbeitslosenversicherung noch unter denen in den USA, nach diesen Reformen jedoch, erhielten Arbeitslose in Kanada in den 1980er Jahren deutlich höhere Zuschüsse als ihre Pendanten in den USA.

3. *universelle Sozialleistungen*: Universelle Programme sind dem US-amerikanischen Wohlfahrtssystem weit gehend fremd. Am nächsten kommt einem solchen Typ in den USA das Gesundheitsprogramm Medicaid, welches, wenn auch auf einer Versicherungsbasis, einen Abdeckungsgrad von annähernd 99 Prozent bei der Bevölkerung über 65 Jahren hat (Myles 1996, 126). In diesem Bereich ist die Abweichung zu Kanada am stärksten ausgeprägt. Kanada führte bereits 1944 ein universelles System von Familienbeihilfen ein und seit 1951 ist auch die Altersabsicherung universell organisiert. Darüber hinaus existiert auch bereits seit 1957 eine universelle Krankenhausbeihilfe.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass der kanadische Entwicklungsweg bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme mehr in Richtung eines sozialdemokratischen Typs verlief, weil der Bereich der universellen sozialen Rechte stärker ausgebaut worden ist. In den 1970er Jahren glich das Design des kanadischen Wohlfahrtsstaates mehr dem von Schweden und ließ sich in Anlehnung an Marshall (1950) mit dem Begriff *social citizenship* beschreiben (universelle Leistungen aufgrund von Staatsbürger-

schaft). Nicht zu unrecht wird das kanadische Wohlfahrtsdesign in Teilen der Forschung auch als eine Form von sozialem Liberalismus bezeichnet (vgl. beisp. Olsen 2002, 39), einem Design, das sich irgendwo zwischen dem sozialdemokratischen Modell der skandinavischen Länder und dem *american exceptionalism* einordnen lässt. Eine vergleichbare Entwicklung in Richtung eines mehr universell ausgestalteten Wohlfahrtsdesigns lässt sich in den USA nicht feststellen. In der Zeit von 1930 bis in die 1970er Jahre hinein hat sich der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat weitgehend in zwei getrennte Bereiche ausdifferenziert: im Bereich der Altersversorgung ein Sozialversicherungssystem und im bei der arbeitenden Bevölkerung ein bedürftigkeitsgetesteter (residualer) Wohlfahrtsstaat.

3. Neue Instrumente der Sozialpolitik: Steuerpolitik und der Wohlfahrtsstaat

Spätestens seit den 1970er Jahren und verstärkt in den 1980er und 90er Jahren hat sich der Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politik grundlegend verändert. Paul Pierson beschreibt diese Veränderungen in seinen Studien als *politics of retrenchement* (Pierson 1994), die die alte expansive Sozialpolitik abgelöst habe. Die beiden nordamerikanischen Regierungen unterlagen dabei vergleichbaren Herausforderungen und Problemlagen. Eine zunehmend konservative und wohlfahrtsstaats-feindliche öffentliche Meinung kombiniert mit stetig wachsenden fiskalpolitischen Schwierigkeiten schwächte die Position der Wohlfahrtsstaatsbefürworter in der öffentlichen Diskussion erheblich und ließ so eine Reform, verstanden als eine Rückführung sozialpolitischer Leistungen, als ausweglos erscheinen. In der Forschung hat sich hierfür der Begriff *TINA-Syndrom* etabliert: *There Is No Alternative*. Dass es allerdings in der Art der Reformen deutliche Alternativen gibt, lässt sich insbesondere anhand der Reform der sozialen Einkommenssicherungssysteme im nordamerikanischen Kontext deutlich machen. Sowohl in Kanada als auch in den USA, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, basieren die sozialpolitischen Reformen in diesem Bereich zu großen Teilen auf dem Prinzip der Negativen Einkommenssteuer (NES). Ursprünglich geht diese Idee auf den Ökonomen Milton Friedman (1943) zurück und basiert auf einer relativ simplen Grundidee: in guten Zeiten zahlen die Arbeiter Steuern an die Regierung und in schlechten Zeiten zahlt die Regierung Steuern an die Arbeiter (Moynihan 1973). Im Gegensatz zu den bekannten bedürf-

tigkeitsgeprüften Sozialleistungen ergibt sich die Anspruchsberechtigung hier lediglich aus dem in der jährlichen Steuererklärung deklarierten Einkommen. Stark vereinfacht lässt sich die negative Einkommenssteuer anhand von drei Parameter definieren: Als zentrales Element gilt die *garantierte Leistungshöhe*, hier also in Anlehnung an das Konzept des Bürgergeldes ein garantiertes monatliches, bzw. jährliches Grundeinkommen, das jedem Bürger zusteht. Dieses Grundeinkommen reduziert sich dann aber um einen festzulegenden *Reduzierungssatz*, wenn zusätzliches Einkommen aus Arbeit vorliegt und bei einem bestimmten *Höchsteinkommen* werden gar keine öffentlichen Zuschüsse mehr gewährt. Ein solches Modell ist auch in seiner jeweiligen Konfiguration flexibel und leicht anzupassen. Mit einer hohen garantierten Leistung wird ein adäquates Einkommen ermöglicht, und ein niedriger Reduzierungssatz bietet darüber hinaus noch starke Anreize Arbeit aufzunehmen. Allerdings verursacht eine solche Kombination auch hohe Kosten für die öffentlichen Kassen, weil im Endeffekt auch ein sehr hohes Höchsteinkommen angesetzt werden muss. Folglich werden solche Strukturen auch nicht in einem universellen Sinne eingesetzt, sondern in ihrer Konfiguration differenziert nach Empfängerkreis. So finden sich bei den Programmen, die als Zielgruppe die arbeitsfähige Bevölkerung haben, zumeist ein niedriger Reduzierungsansatz, um so Arbeitsanreize zu bieten, kombiniert mit einer geringen garantierten Leistungshöhe und auch einem niedrigen Höchsteinkommen. Durch eine solche Konfiguration werden insbesondere im niedrigen Einkommenssegment starke Arbeitsanreize geschaffen, ohne die Kosten für solche Programme ausufern zu lassen. Solche Zielsetzungen finden sich in fast allen aktuellen Diskussionen um die Transformation von Wohlfahrtsstaaten wieder und wird auf einer breiten und prinzipiellen Ebene bei Gilbert und (1989, 2002) als Entwicklung hin zu einem „enabling state“ beschrieben.

Programme, die sich nach dem Prinzip der NES orientieren, bieten darüber hinaus den weiteren Vorteil, dass sie bis weit in die Mittelklasse hinein reichen, auch wenn die Höhe der Leistungen hier doch deutlich abnimmt. Für die Legitimation sozialpolitischer Leistungen ist dies aber zentral. Dadurch dass die Leistungen nicht ausschließlich an Arme und Bedürftige gehen, findet sich auch eine bereite Unterstützerkoalition innerhalb der Bevölkerung, der Wirtschaft (Haddow 1993; Quadagno 1994) und auch in der Politik (Myles 1998, 352). Milton Friedman zeigt auf der Basis relativ einfacher Rechenbeispiele nicht nur wie solche Systeme funktionieren und inwieweit sie Arbeits-

anreize generieren, er nennt noch andere wichtige Vorteile (Friedman 1962). Zu den Wichtigsten gehört hier sicherlich, dass sich die negative Einkommenssteuer lediglich nach dem Einkommen richtet und nicht nach irgendwelchen vorher definierten Bedürftigkeiten. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Leistungen in Bar ausgezahlt werden, die beste Unterstützungsart aus Sicht der Empfänger und auch die Effektivste, weil ein großer administrativer Aufwand so nicht nötig ist.

Sowohl in Kanada als auch in den USA wurden bereits im Vorfeld der hier untersuchten Reformphase Programme vorgeschlagen und diskutiert, die nach den Prinzipien der negativen Einkommenssteuer, bzw. einem garantierten Einkommen organisiert waren. Allerdings fanden diese Vorschläge in dieser frühen Phase der 1970er Jahren noch keine politischen Mehrheiten und wurden folglich wieder verworfen. Eher zufällig und nicht direkt intendiert forcierten dann zwei anderen Initiativen eine Entwicklung in Richtung der Implementierung von Programmen, die nach den Prinzipien der NES organisiert waren (Myles 1998, 352). Das 1966 in Kanada implementierte garantierte Einkommensergänzung (*Guaranteed Income Supplement* (GIS)) für Rentner, das sich an den Prinzipien einer negativen Einkommensteuer orientierte und der *Earned Income Tax Credit* (EITC) in den USA, der 1975 eingesetzt wurde und einen wenn auch lange Zeit bescheidenen Zuschuss für gering verdienende Familien beinhaltete (Holtz und Scholte 2001; Ventry 2009).

GIS, das erste Programm, das in seinen Grundstrukturen den Prinzipien einer negativen Einkommenssteuer folgte, bietet allen über 65 Jahren einen geringen garantierten jährlichen Einkommenszuschuss. Die Leistungen sind dabei einkommens-, aber nicht bedürftigkeitsgeprüft und hierin liegt der wichtigste Unterschied zu traditionellen liberalen Sicherungsprogrammen. In Abgrenzung zu anderen Sozialtransferleistungen liegt hier kein Reduzierungssatz von 100 Prozent vor, wenn ein zusätzliches Arbeitseinkommen vorliegt, die Leistungen aus dem GIS verringern sich lediglich um 50 Cent pro zusätzlich verdientem Dollar. Das garantierte Einkommen, das mit GIS erreicht werden soll, liegt bei 54 Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines Singlehaushaltes und 59 Prozent des Durchschnittseinkommens eines Zweipersonen-Haushaltes (Myles 1996, 123). Einen starken Popularitätssprung machten NES-gestylte Programme dann Ende der 1970er Jahre im Kontext der einsetzenden Krisendiskussion um die Finanzier-

barkeit der Wohlfahrtsstaaten. Aufgrund der fiskalischen und haushaltspolitischen Situation entschied die Trudeau-Regierung 1979 die monatliche Leistung der Familienbeihilfe deutlich zu senken (Myles und Pierson 1997, 18). Um diese Kürzungen auszugleichen, wurde ein rückzahlbarer Steuerkredit eingeführt, der nach Prinzipien der negativen Einkommenssteuer organisiert und für Familien mit Kindern galt. Dies kann als eine Art Initialzündung charakterisiert werden, weil von nun an zahlreiche soziale Transferprogramme entlang von NES-Prinzipien reformiert worden sind. Noch bis in die 1980er Jahren existierten in Kanada zahlreiche Einkommenssicherungssysteme, die als universell charakterisiert werden konnten, da sie weder einem Einkommens- noch einem Bedürftigkeitstest unterzogen wurden. Mit der Einführung von NES-Elementen in zahlreiche Einkommenssicherungsprogramme setzte hier eine Reformbewegung ein, die den Prinzipien der Universalität spätestens während der 1990er Jahre in vielen Bereichen ein Ende setzte. Bereits im Jahre 1989 wurde die Altersversicherung OAS einer Nachbesteuerung unterzogen, was die Leistungen im Prinzip einkommensabhängig gemacht hat. Ob und wie viel Geld einem aus der OAS zustehen, wird seit Mitte der 1990er Jahre anhand des Jahresnettoeinkommens bestimmt, sodass Rentner mit einem hohen Einkommen eventuell überhaupt keine Leistungen mehr aus der OAS beziehen. Damit ging allerdings auch ein enormer Umverteilungseffekt einher, weil im Gegenzug zur Kürzung der hohen Einkommen, die Leistungen für mittlere und Geringverdiener erhöht worden sind. In Kanada gelang es somit in den 1990er Jahren die Armutsrate bei älteren Personen maßgeblich zu verringern.

Kein anderer Bereich der kanadischen Sozialpolitik hat in den vergangenen 20 Jahren vergleichbare Veränderungen und Umstrukturierungen erlebt wie der Bereich der Familienunterstützung bzw. den *child benefits* (Battle / Mendelsohn eds. 2001). Wie auch im Bereich der Altersabsicherung lässt sich hier ein genereller Trend von einer universellen zu einer einkommensgeprüften Ausgestaltung in der Programmstruktur aufzeigen. Bereits 1989 wurde mit dem Reduzierungssatz ein wichtiges Element der NES in das Leistungsprofil der Familienbeihilfe (*Family Allowance*) integriert. Als im Jahre 1993 die Familienbeihilfe durch den *Child Tax Benefit* (CTB) abgelöst wurde, unterlagen diese Sozialleistungen vollständig einem Einkommenstest. Fünf Jahre später wurden im Zuge der Umwandlung des CTB in den *Canada Child Tax Credit* (CCTC) die Leistungen bei gering verdienenden Familien deutlich erhöht und angeglichen (Batt-

le 2001, 22). Die Reformen in den 1990er Jahren haben hier zu einer deutlichen Erhöhung der staatlichen Leistungen beigetragen. 1997 erhielten Familien aus dem CTB eine maximale Leistung von 1020 Can\$ pro Kind im Jahr plus einer Einkommensergänzung von maximal 500 Can\$ pro Familie mit Arbeitseinkommen. Mit der Umwandlung von CTB in CCTC im Jahre 1998 wurde diese Ergänzungszahlung abgeschafft und durch eine höhere Gesamtleistung aus dem CCTC ersetzt.

Insgesamt kann für den Bereich der Alters- und Familienbeihilfen ein genereller Reformtrend skizziert werden, bei dem vormals universelle oder bedürftigkeitsgeprüfte Sozialtransfers in rein einkommensabhängige Leistungen umgewandelt worden sind, die in erster Linie über das Einkommenssteuersystem verteilt werden. Zusammengekommen ist die Bedeutung des Einkommenssteuersystems durch die Reformen der sozialen Transfersysteme deutlich angestiegen. Auf der Bundesebene, aber auch in den Provinzen werden Leistungen zur Einkommenssicherung entweder in Form von nicht rückzahlbaren Steuerkrediten und durch Steuervergünstigungen gewährt, die den Einkommensteuersatz reduzieren oder aber durch direkte Zuzahlungen für Familienhaushalte, die unter einem gewissen monatlichen Einkommen liegen. Diese Ausgaben sind von 121,5 Milliarden Can\$ im Jahr 1988/89 auf 149,1 Milliarden Can\$ Mitte der 1990er Jahre angestiegen. Ende der 1990er Jahre ist dieser Wert allerdings wieder leicht gesunken auf 140,1 Milliarden Can\$ (Battle 2001, 5). Es lässt sich als eine zunehmende Verschränkung sozial- und steuerpolitischer Maßnahmen in Kanada nachzeichnen.

Die Reformen in Richtung einkommensabhängiger Programme verliefen in den USA weit moderater und begrenzter. Nach dem Scheitern von Nixons *Family Assistance Plan* (FAP), der ein garantiertes jährliches Einkommen für alle US-amerikanischen Familien gewähren sollte, wurde der im Vergleich zur FAP weitaus moderatere *Earned Income Tax Credit* (EITC) für Familien mit geringem Arbeitseinkommen zu Beginn der 1970er Jahre eingeführt. Begünstigt wurde die Implementierung des EITC in erster Linie durch drei Faktoren (Hotz/Scholte 2001, 5): Zum Ersten sind die Lohnnebenkosten in den USA deutlich angestiegen. So stieg die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlende *payroll tax* in den 1960er Jahren von 3% auf 4,8%. 1973 lag der Wert bereits bei 5,8%. Hiervon waren natürlich insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen besonders hart getroffen. Zum Zweiten wurden in folge der unterschiedlichen Reformanstrengungen und –bemühungen eine intensive Debatte in den entsprechenden Fach-

kreisen über das Konzept der negativen Einkommenssteuer geführt: in den *Think Tanks*, an den Universitäten und in den zuständigen Ministerien. Forciert wurde dies dann noch zum Dritten durch die Mitte der 1970er Jahre einsetzende Rezession. Der US-Kongress regierte auf diese Situation mit einer nachfrageorientierten Politik, senkte die Einkommenssteuersätze 1975 um 10 Milliarden US\$ und implementierte den EITC zuerst auf einer zeitlich begrenzten Basis (18 Monate) und im Jahre 1978 dann permanent.

Vom EITC sind Bedürftige ohne jegliches Arbeitseinkommen ausgeschlossen und dies ist sicherlich ein wichtiger Grund für die Popularität dieses Programms in den USA, weil sich hier die liberalen Grundprinzipien und die traditionelle Unterscheidung in *deserving* und *undeserving poor* widerspiegeln: Leistungen gehen nur an die Personen, die für ihr Einkommen auch arbeiten gehen. Aus einer solchen Perspektive verstärkt EITC das US-amerikanische Arbeitsprinzip. Das andere wichtige Sicherungssystem - *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) - hingegen unterminiere das Arbeitsethos, indem auch diejenigen Leistungen beziehen können, die nicht Arbeiten gehen. Zudem steht der EITC auch in keinem Gegensatz zum Prinzip der „begrenzten Regierung“: weil die Leistungen durch das Steuersystem ausgezahlt werden, ist keine aufwändige Sozialbürokratie notwendig. Mit diesen Konstruktionsprinzipien ist das Programm auch über die etablierten Parteilinien hinweg mehrheitsfähig. Zusätzlich wirkt EITC noch positiv auf den Arbeitsmarkt, weil im Gegensatz zu den traditionellen Sozialprogrammen hier deutliche Arbeitsanreize integriert sind. EITC operiert durch das Einkommenssteuersystem als ein (*refundable*) Steuerkredit. 1991 lag der Höchstsatz für das erste Kind bei US\$ 1192 und bei US\$ 1235 für Familien mit mehreren Kindern (Myles 1996, 124). In der Folgezeit entwickelte sich der EITC zu einer zentralen Komponente des Einkommenssicherungsbereichs in den USA. Bereits 1992 bezogen über 11 Millionen Familien Leistungen aus diesem Programm mit einem Gesamtvolumen von US\$ 9,4 Milliarden (Myles /Pierson 1997, 27). 1996 erreichten die Zahlungen aus dem EITC bereits US\$ 25 Milliarden - mehr als das Doppelte der Ausgaben für AFDC – und 1999 sogar US\$ 31,9 Milliarden. Kein anderes föderales Armutsprogramm ist in vergleichbarer Weise expandiert (Hotz/Scholz 2001, 1). Der im Mai 2003 vom Kongress unterzeichnete *Job Growth and Tax Relief Reconciliation Act* beinhaltete allerdings keine weiterreichenden Unterstützungen für gering-verdienende Familien (Lee/Greenstein 2003) und die enormen Steuersenkungen der Bush II Administration begrenzen die

Möglichkeiten der Bundesregierung zusätzliche Unterstützung für Familien mit geringem Einkommen in den kommenden Jahren zu gewähren.

Darüber hinaus wurde auch der Umfang der *Child Tax Credits* (CTC) für Familien mit geringem und mittlerem Einkommen ausgebaut. Dieser Steuerkredit sollte Familien mit Kindern eine zusätzliche Einkommensunterstützung gewähren. Der CTC ist ein *partly refundable credit*, der an arbeitende Einzelpersonen und Familien mit abhängigen Kindern unter 17 Jahren ausgezahlt wird. In nur wenigen Jahren hat sich der CTC vom Umfang her zum zweitwichtigsten sozialpolitisch motivierten Steuerkredit entwickelt: lagen die Ausgaben hier im Jahre 1999 noch bei \$21,5 Milliarden, reichten sie im Jahre 2003 schon an die \$40 Milliarden heran. Zusammengenommen mit dem EITC belaufen sich die Ausgaben für diese beiden einkommensunterstützenden Kredite auf ca. \$75 Milliarden an Investitionen für Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen. (Gitterman 2003, 18).

Kombiniert mit der Wohlfahrtsreformgesetzgebung aus dem Jahre 1996 signalisieren diese Veränderungen einen enormen *shift* in den *public-assistance* Programmen der 1990er Jahre. Die Ausgaben für gering-verdienende Familien sind von \$11 Milliarden im Jahre 1988 auf \$66,6 Milliarden Ende der 1990er Jahre angestiegen (Blank 2002, 1108). Hier wird deutlich, dass die Integration von Arbeitsanreizen in das System sozialpolitischer Steuerung und Umverteilung in den 1990er Jahren deutlich zugenommen hat. Mit den Reformen ist der Bezug von *cash-assistance* deutlich schwieriger geworden und Wohlfahrtsempfänger unterstehen einem erhöhtem Druck wieder Arbeit aufzunehmen. Dies wird quasi staatlich belohnt durch steuerbasierte Programme, die das Segment der Geringverdiener besser stellt. Zugleich werden auch mehr Mittel zur Verfügung gestellt, wie z.B. Gelder für Kinderbetreuung, um die Aufnahme einer Arbeit zu erleichtern.

Es ist also wichtig festzuhalten, dass die traditionellen Modelle sozialer Absicherung zusehends unter Druck gerieten, während Programme, die auf NES-Prinzipien basieren, zunehmend an Bedeutung dazu gewinnen. Dies gilt sowohl für die USA als auch für Kanada, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung und Reichweite. Der Umstrukturierungsprozess der sozialen Sicherungsprogramme entlang der NES-Prinzipien begann in Kanada bereits in den 1970er Jahren. Banting (1997, 291) konnte in seiner Studie zeigen, in welchem unterschiedlichen Ausmaß NES-basierte Programme in den

USA und Kanada implementiert worden sind. Während der Anteil von Zielgerichteten *cash-benefits* gemessen im Prozentsatz der gesamten Einkommenstransfers in den USA im Zeitraum von 1960 bis 1992 konstant um die 20 Prozent lag, stiegen in Kanada die selektiven *Benefits* im selben Zeitraum von 21 auf 53 Prozent an, wobei insbesondere nach 1975 dieser Anteil deutlich angestiegen ist. Dieser Trend in Kanada spiegelt den enormen Bedeutungszuwachs von einkommens-getesteten Leistungen wider. In den USA ist insbesondere der EITC in seinem Umfang und in der Bedeutung während der 1990er Jahre geradezu exponentiell angestiegen. Als einen weiteren Indikator für den Erfolg und die Popularität des EITC kann auch die Reform der Sozialhilfe von 1996 gedeutet werden, schließlich war dieses Steuerprogramm das einzige Wohlfahrtsprogramm, dass von den massiven Kürzungen der republikanischen Mehrheit in Bezug auf Bundesprogramm für Arme im Kongress verschont worden ist (Myles 1998, 353). Das traditionelle bedürftigkeitsgeprüfte Programm AFDC überlebte die Reformen nicht und wurde durch ein neues Programm ersetzt, *Temporary Aid for Needy Families*.

Resümierend lässt sich festhalten, dass sich infolge der Reformen der 1990er Jahre in beiden Ländern das Design des jeweiligen Wohlfahrtsstaates verändert hat. Im Bereich der Einkommenssicherung im Alter stützt sich das US-amerikanische System auf einen Mix auf Sozialversicherungselementen und traditioneller Sozialhilfe beim Einkommenstransfer. Auch in Kanada kann von einem Mischsystem gesprochen werden, hier wird allerdings der Sozialversicherungsbereich ergänzt durch Einkommens-transferprogramm, die nach NES-Prinzipien organisiert sind. Was den Einkommens-transferbereich für die Nicht-Alten betrifft, stützt sich die USA zum größtenteils auf Sozialhilfeprogramme, ergänzt um einen kleinen Teil von - wie dem EITC - der durch NES-Prinzipien bestimmt ist. In Kanada findet sich hier eine Mischung aus Sozialhilfe, deren Anteil aber ständig geringer wird, einem kleinen Teil der nach Sozialversicherungsprinzipien organisiert ist und ebenfalls in der Bedeutung abnimmt und letztlich ein gerade in vergleichender Perspektive großer und expandierender Bereich an Programmen, die nach NES-Prinzipien strukturiert ist (Myles 1998, 353). Was dies Veränderungen im Design der Programme und Wohlfahrtsmodelle für die Verteilungsgerechtigkeit bedeutet, wird im nächsten Kapitel untersucht.

Zuerst möchte ich aber der Frage nachgehen, warum NES-designte Programme in einer Zeit von *welfare state retrenchement* so populär sind. Insbesondere in Zeiten

staatlicher finanzieller Engpässe bieten NES-gestaltete Programme einige interessante Features, die sie im Vergleich zu traditionellen Umverteilungsinstrumenten interessant machen. Einer der Hauptvorteile solcher Programme liegt darin, dass sich hinter ihnen eine breite politische Unterstützerkoalition findet. Diese Koalition umfasst öffentliche und private Akteure, die an einer stärkeren Kontrolle öffentlicher Finanzen interessiert ist ebenso wie diejenigen, die sich für eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einsetzen, aber auch die Gruppe, eine Einkommenssicherung für arme und gering verdienende Haushalte einfordert (Myles 1998, 357). Aus einer mehr fiskalischen und administrativen Perspektive sind solche Programme effektiver in der Zielrichtung auf die Bedürftigen, so dass die Regierung die öffentlichen Ausgaben senken können, ohne das damit automatisch ein mehr an Armut einhergehen muss. Darüber hinaus sind auch die Verwaltungskosten solcher Programme deutlich niedriger und sie enthalten auch zahlreiche Instrumentarien des Arbeitsanreizes. Für die Politik liegen die Vorteile von NES-Programmen in ihrer flexiblen Handhabung, weil sie durch das Steuersystem wirken und auch verwaltet werden. Dieser *hidden welfare state* (Howard 1997), bzw. die *politics of stealth* (Battle 2003) begrenzen die öffentlichen Reaktionen bei etwaigen Reformen. Vor dem Hintergrund einer diagnostizierten *politics of blame avoidance* (Weaver 1986) und den immer enger werdenden finanziellen Handlungsspielräumen ist es für Regierungen einfacher, Reformen innerhalb der Steuergesetzgebung mehr als technische Veränderungen darzustellen, als eine umfassende und folgenreiche Reform der sozialen Gesetzgebung.

Mit Blick auf die beiden untersuchten Beispiele – USA und Kanada – lässt sich insbesondere für den kanadischen Fall die spezifische föderale Struktur als weitere Ursache für die Popularität von NES-Programmen, gerade bei Bundespolitikern nennen. Eine Anpassung der Leistungen durch das Steuersystem lässt sich politisch viel einfacher machen, also eine Anpassung der traditionellen Transfer- und Umverteilungsinstrumente. Letztere sozialpolitischen Programme bewegen sich immer im Rahmen und Kontext der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen dem Bund und den kanadischen Provinzen, während die Ausgestaltung des Einkommenssteuerbereichs, in dem die NES-Programme verankert sind, allein dem Bund unterstellt sind. Aber auch auf Seiten der Leistungsempfänger lassen sich positive Aspekte hervorheben. Traditionelle Umverteilungsprogramme im Bereich der Wohlfahrt setzen in erster Linie auf eine Bedürf-

tigkeitsprüfung. Dies unterwirft die Bezieher solcher Leistungen einer intensiven Überprüfung und Überwachung und unterstellt sie zumeist auch einem bestimmten moralischen Verhaltenskodex. In der steuer-basierten Variante demgegenüber werden außer dem Einkommen keine zusätzlichen Qualifikationen geprüft, um Leistungen zu erhalten. Die Berechtigung ergibt sich ausschließlich aus der Einkommensangabe in der jährlichen Steuererklärung. Hier fehlt jede Art von staatlicher Überwachung, Verhaltensreglementierung und auch etwaiger Stigmatisierung.

Die Popularität steuer-basierter sozialer Transferprogramme lässt sich demnach vielfältig erklären. Es stellt sich dann aber die Frage, warum die USA und Kanada insbesondere bei der Reichweite der Implementierung solcher Programme so voneinander abweichen und in Kanada diese Programme weit populärer sind als in den USA. Hierfür sind in erster Linie drei Faktoren verantwortlich zu machen (Myles 1996, 123): An erster Stelle die politischen Strukturen und insbesondere das Politikerbe (*policy legacy*) in Kanada, die zusammen eine effektive Brücke zu NES-gestalteten Programmen boten. Ein vergleichbares Politikerbe ist in den USA nicht vorhanden, was eine Implementierung solcher Programme erschwert. Besonders hervorheben ist hier das *Guaranteed Income Supplement (GIS)*, das es den Politikern ermöglichte, die administrativen und politischen Vorteile solcher Programme auszutesten. Zum Zweiten hatte Kanada den Vorteil, dass bereits eine Vielzahl von Programmen existierten die nach universalistischen Prinzipien organisiert und aus dem Steuereinkommen finanziert werden. Im Gegensatz zu Programmen, die sich durch Beiträge finanzieren, bilden sich hier keine Quasi-Besitzansprüche der Versicherten auf bestimmte Leistungen. Zum Dritten muss die große Opposition gegenüber NES-gestalteten Programmen in den USA genannt werden. Jede Reform in Richtung einer Erweiterung der sozialpolitischen Umverteilungsprogramme auf die nicht arbeitende Bevölkerung wird von der großen Mehrheit abgelehnt. Hier spiegelt sich noch die traditionelle Unterscheidung zwischen *deserving und undeserving poor* wider. Letztlich muss auch die Fragmentierung der politischen Institutionen in den USA als Ursache herangezogen werden, die für jede Art von Reformen ein Hindernis darstellt. Hier finden die Interessen, die sich gegen die Einführung von NES-gestalteten Programmen aussprechen genügend Vetomächte, um eine Implementierung zu verhindern (Howard 1997, 64-75; Ventry 2000).

4. Die Umverteilungskapazität liberaler Wohlfahrtsstaaten im Vergleich

Wie wirken sich nun die analysierten Reformen und Veränderungen im Design der wohlfahrtsstaatlichen Programmstrukturen auf die Verteilungskapazität der beiden Sozialstaaten aus? Natürlich lässt sich hier keine abschließende Beurteilung treffen, weil der Umverteilungseffekt von dem komplexen Zusammenspiel alter und neuer Programme ebenso abhängt wie der wirtschaftlichen Entwicklung und auch den Verhaltens- und Reaktionsmustern sowohl der Leistungsempfänger als auch der Politiker. Allerdings lassen sich aus einem Vergleich der USA und Kanada mit ihren unterschiedlichen Implementationsgraden von NES-designten Einkommenssicherungsprogrammen doch einige Rückschlüsse auf der Umverteilungswirkung ziehen. Die Kriterien, nach denen Wohlfahrtsstaaten in diesem Bereich bewertet werden sollen, sind innerhalb der vergleichenden Sozialstaatsforschung umstritten. Die Bekämpfung von Armut beispielsweise kann nicht als alleiniges Ziel von Sozialpolitik definiert werden. Allerdings ist die Verhinderung bzw. Verminderung von Armut doch ein geeigneter Indikator für eine Bewertung wohlfahrtsstaatlicher Performanz.

Tabelle 4: Relative Armut (Mitte 1980er - Ende 1990er)

Land	Untersuchungszeitraum	Armutsrate	Veränderung
Australien	87 - 94	5,3 - 6,6	+
Österreich	87 - 97	2,8 - 4	+
Belgien	85 - 97	2 - 2,3	+
Kanada	87 - 98	6,8 - 7,4	+
Dänemark	87 - 92	3,7 - 3,6	0
Finnland	87 - 00	2,5 - 2,1	0
Frankreich	84 - 94	6,3 - 3,3	--
Deutschland	84 - 00	2,9 - 4,2	+
Irland	87 - 96	3,7 - 3,9	0
Italien	87 - 99	5,5 - 7,3	++
Niederlande	86 - 00	1,7 - 4,5	+++
Norwegen	86 - 00	2,4 - 2,8	0
Spanien	80 - 90	6,7 - 5,2	-
Schweden	87 - 00	4,2 - 3,6	-
Schweiz	82 - 92	4,1 - 4	0
Großbritannien	86 - 99	3,7 - 5,4	++
USA	86 - 00	12,2 - 10,7	--

Quelle: Scruggs / Allen 2004: 31

- : über 1.5 Punkte weniger
- : 0.5 bis 1.5 Punkte weniger
- 0 : -0.5 bis 0.5 Punkte Veränderung
- + : 0.5 bis 1.5 Punkte mehr
- ++: > 1.5 Punkte mehr
- +++: >2.5 Punkte mehr

Daten zur Einkommensverteilung lagen bis vor Kurzen nur für wenige entwickelte Länder vor und eigneten sich kaum für einen breiter angelegten internationalen Vergleich. Durch die *Luxemburg Income Study* (LIS) hat sich die Datenlage in diesem Bereich in den vergangenen Jahren allerdings erheblich verbessert. Die LIS bietet Mikrodaten über öffentliche und private Haushaltseinkommen, die im Vergleich zur vorherigen Datenlage weit umfassender, detaillierter und die ist ganz wichtig: international vergleichbar sind. Anhand der LIS-Daten lassen sich Umverteilungswirkungen von sozialen Transferprogrammen für die meisten entwickelten Länder inzwischen an 5 Zeitpunkten zwischen 1980 und 2000 miteinander vergleichen. Dabei kann sowohl die Einkommensungleichheit vor Steuern und sozialen Transfer als auch danach bestimmt werden. Zahlreiche sozialwissenschaftliche und ökonomische Studien zum Bereich Armut und Einkommensungleichheit, die sich auf die Daten der LIS stützen, liegen bereits vor. Die folgenden Analysen werden sich in erster Linie auf diese bereits vorliegenden Untersuchungen stützen. Dabei werde ich den Untersuchungsfokus etwas erweitern und auch Ländern mit in die Analyse einbeziehen, die die anderen Typen von Wohlfahrtsregimen abdecken. Damit soll auch der Eingangs thematisierten breiteren Forschungsperspektive der vergleichenden Sozialstaatsforschung entsprochen werden. Am Schluss werden jedoch die Ergebnisse auf die Entwicklungen in den USA und Kanada rückgebunden.

Tabelle 5: Absolute Armutsraten (US Threshold 1986 base)

Land	Untersuchungszeitraum	Armutsrate	Veränderung
Australien	85 - 94	14,8 - 16,9	+
Österreich	87 - 97	8,3 - 6,8	-
Belgien	85 - 97	9,9 - 7,4	-
Kanada	87 - 00	7,6 - 6,9	0
Dänemark	87 - 92	9,1 - 7,7	0
Finnland	87 - 00	8,6 - 7,7	0
Frankreich	84 - 94	14,2 - 10,4	-
Deutschland	84 - 00	11,6 - 7,6	-
Irland	87 - 96	40 - 21,8	---
Italien	86 - 00	22,6 - 19,9	-
Niederlande	87 - 99	21,7 - 6,6	---
Norwegen	86 - 00	6,5 - 2,7	-
Schweden	87 - 00	14,4 - 8,4	--
Schweiz	82 - 92	4,1 - 3,6	0
Großbritannien	86 - 99	17,3 - 13,7	-
USA	86 - 00	12,2 - 8,7	-

Quelle: Scruggs / Allen 2004: 32

Was lässt sich über die Armutsentwicklung als dem ersten zentralen Indikator wohlfahrtsstaatlicher Performanz in einer vergleichenden Perspektive sagen? Nach den Kriterien der LIS liegt die relative Armutsgrenze bei 40% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens und deckt sich damit weitgehend mit den US-amerikanischen Berechnungsmethoden. Scruggs und Allen (2004) konnten in ihrer Studie zeigen, dass die relativen Armutsraten in den nicht-angelsächsischen Ländern Europas bei im Schnitt vier Prozent liegen, während in den angelsächsischen Ländern Großbritannien, USA, Australien und Kanada durchschnittlich 7% der Bevölkerung unter dieser Armutsgrenze lebt. Insgesamt ist die relative Armut seit Mitte der 1980er Jahre in der Hälfte der von Scruggs und Allen untersuchten Ländern angestiegen, am stärksten in den Niederlanden, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus (vgl. Tabelle 4). In Großbritannien und Italien ist die relative Armutsrate im selben Zeitraum stetig angewachsen. Die skandinavischen Länder, Spanien und USA auf der anderen Seite weisen fast unveränderte Raten zwischen 1985 und 2000 auf. Insgesamt zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Entwicklung der relativen Armutsraten zwischen den kontinental-europäischen und den angelsächsischen Ländern. Deutlich wird dies vor allem an der Entwicklung der südeuropäischen Sozialstaaten. Lagen diese Länder Mitte der 1980er Jahre noch bei den relativen Armutsraten noch deutlich hinter Großbritannien und Australien als Vertreter des liberalen Wohlfahrtsregimes, rangiert Ende der 1990er Jahre nur noch Italien hinter diesen Ländern. Kritiker von großzügigen Einkommenstransferprogrammen weisen immer wieder darauf hin, dass der Fokus auf relative Armut den Zielkonflikt zwischen Gleichheit (*equity*) und Leistung (*efficiency*) ignoriere. Nach dieser Argumentation könne in folge schnellen ökonomischen Wachstums zwar die relative Einkommensungleichheit steigen, gleichzeitig jedoch auch die unteren Einkommen deutlich hinzugewinnen, was sich aber in der relativen Armutsentwicklung nicht widerspiegeln würde. Durch großzügige Einkommenstransferleistungen nun, so die Argumentation weiter, würde der Einkommenszuwachs verringert, da die gesamte Markteffizienz und auch der Anreiz zur Arbeitsaufnahme reduziert würden. Aus diesem Grund müssten absolute Armutsgrenzen zum Vergleich herangezogen werden, um Aussagen treffen zu können über die dualen Effekte von ökonomischer Entwicklung und Transferleistungen in Relation zu den absoluten Armutsraten. Scruggs und Allen (2004, 9) konnten in ihrer Studie zeigen, dass Australien das einzige Land im Untersuchungszeitraum war, in dem die

absolute Armutsrate deutlich angestiegen ist. Absolute Armut ging insbesondere in Irland und den Niederlanden dramatisch zurück, gingen aber auch in allen anderen Ländern deutlich zurück (vgl. Tabelle 5 zur Entwicklung absoluter Armutsraten). Selbst in den USA, wo die Armutsraten in historischer Perspektive unter den entwickelten Industrienationen immer am höchsten waren, führte der wirtschaftliche Boom in den 1990er Jahren zu einer deutlichen Reduzierung der absoluten Armut. Hinsichtlich der absoluten Armut schneiden die europäischen Länder gegenüber den USA deutlich schlechter ab als bei den relativen Armutsraten, was sich mit dem unterschiedlichen Ausmaß an Einkommensungleichheit und abweichenden Durchschnittseinkommen in den USA und den europäischen Ländern erklären lässt. Trotzdem sind auch in den europäischen Ländern in den 1990er Jahren die absoluten Armutszahlen drastisch zurückgegangen, so dass auch bei der absoluten Armut die kontinentaleuropäischen Länder deutlich besser da stehen als die USA.

Da insbesondere die relativen Armutsraten in einem erheblichen Maße durch die Verteilung und Ungleichheiten der Einkommen bestimmt werden, erscheint es sinnvoll, letztere Indikatoren hinsichtlich der Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Performanz genauer zu betrachten. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass die Markteinkommen in den 1990er Jahren deutlich ungleicher verteilt wurden (vgl. hierzu die Daten bei Corak u.a. 2002). Die Einkommenspolarisierung ist in den 1990er Jahren in allen entwickelten Industrienationen angestiegen, da sowohl die Gruppe im unteren Einkommenssegment als auch an der Spitze der Einkommensverteilung größer geworden sind. Besonders ausgeprägt zeigt sich diese Entwicklung in den 1990er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Allerdings wandelt sich dieses Bild, wenn die verfügbaren Haushaltseinkommen verglichen werden, also die Einkommen nach Steuern und dem sozialen Transfersystem. Hier treten die Unterschiede der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dann wieder deutlich zutage. Insbesondere Deutschland, aber auch dem kanadischen Wohlfahrtsstaat gelingt es hier weit besser als beispielsweise den USA oder Großbritannien durch das Steuer- und Transfersystem die Einkommen im unteren Einkommenssegment erfolgreich anzuheben. Natürlich wird das verfügbare Familieneinkommen nicht nur durch das jeweilige Steuer- und Transfersystem bestimmt, sondern ist in einem erheblichen Maße auch abhängig von der Struktur des Arbeitsmarktes und auch den dominanten Familienstrukturen in den entsprechenden Gesellschaften. Diesen Aspekt greift eine

Studie von *Statistic Canada* auf, in der die nationalen Differenzen im Familieneinkommen als das Resultat eines komplexen Mix von Faktoren charakterisiert werden, die in enger Beziehung zu den genannten drei Bereichen stehen (Picot und Myles 2005). Dies ist auch intuitiv plausibel, da die meisten Menschen ihr Einkommen vom Arbeitsmarkt beziehen, entweder direkt als Erwachsenen oder indirekt als Kinder. Die letztendliche Verteilung des verfügbaren Einkommens wird dann allerdings mitbestimmt durch die entsprechenden Steuer- und Transfersystem und der jeweiligen Familienform, in der die Individuen leben. So haben beispielsweise in allen entwickelten Industrienationen Familien mit nur einem „Verdiener“ ein weitaus höheres Risiko ein lediglich niedriges Einkommen zu beziehen.

Tabelle 6: Niedriglohnsektor, Sozialausgaben and Einpersonenhaushalte (in Prozent)

Land	Anteil der Vollbeschäftigten mit weniger als 65 % des Durchschnittseinkommens (1994)	Sozialausgaben für Nicht-Alte als Prozent des GDP 1999	Prozentsatz der Einpersonenhaushalte
USA	25%	2,8	10,6
Kanada	23%	6,0	7,3
Großbritannien	20%	6,4	9,0
Deutschland	13%	8,9	4,0
Niederlande	12%	10,5	3,5
Belgien	7%	8,9	4,3
Finnland	6%	12,1	5,7
Schweden	5%	12,6	7,9

Quelle: Picot und Myles 2005, 6

Picot und Myles (Tabelle 6) zeigen nun, dass sich die analysierten Länder in all diesen Bereichen deutlich voneinander unterscheiden. In den angelsächsischen Ländern - USA, Kanada und Großbritannien - beispielsweise sehen sich Arbeiter einem weitaus größeren Risiko gegenüber in den Niedriglohnbereich abzurutschen und zugleich ist das Umverteilungspotenzial der Regierungen weitaus geringer. Auch die Anzahl der Familien mit nur einem „Verdiener“ ist in den angelsächsischen Ländern im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Gesellschaften sehr hoch, wie aus den Daten der Tabelle 6 entnommen werden kann. Insgesamt spiegelt sich in dem Ranking dieser drei Bereiche die Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen wieder: die liberalen Wohlfahrtsstaaten mit eine Kombination aus niedrigen öffentlichen Sozialausgaben, einem zahlenmäßig großen Personenkreis im Niedriglohnsektor und eine große

Anzahl von Einpersonenhaushalten. Die konservativen Wohlfahrtsstaaten im mittleren Bereich bei den Sozialausgaben und dem Niedriglohnsegment und die sozialdemokratischen Staaten mit hohen öffentlichen Sozialausgaben, einem nur relativ kleinen Niedriglohnsegment, allerdings einer im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Gesellschaften hohen Prozentsatz von Einpersonenhaushalten. Die genannten Differenzen spiegeln sich dann folgerichtig auch in den jeweiligen Einkommensverteilungen der Länder wieder (vgl. Tabelle 7). Auch hier lassen sich verschiedene Indikatoren unterscheiden, die die Verteilung der Einkommensungleichheit messen können. Der GINI-Index ist der international übliche Indikator zur Messung der Ungleichverteilung von Einkommen; je stärker er vom Gleichgewichtsverteilungswert null gegen Eins tendiert, desto größer ist die Kluft zwischen Arm und Reich. Unter den hier analysierten Ländern liegen die USA mit einem GINI-Koeffizienten von 0,37 an der Spitze, gefolgt von Großbritannien (0,35) und Kanada (0,29). Die restlichen Staaten folgen dann mit einem Koeffizienten von 0,25. Ein vergleichbares, allerdings etwas differenzierteres Bild von Einkommensungleichheit ergibt sich bei den zweiten in der Forschung verwendeten Indikator zur Messung von Einkommensungleichheit: den Einkommensperzentilen. Hier wird das Einkommensspektrum in zehn Gruppen unterteilt, von den 10 Prozent der Höchstverdienenden bis zu den untersten 10 Prozent des Einkommensbereichs. In den USA ist die Spanne zwischen dem höchsten und niedrigsten Perzentil am größten (5:1), während das Verhältnis in Schweden und Deutschland beispielsweise nur bei rund 3:1 liegt. Kanada liegt hier zwischen den genannten Beispielen mit einem Verhältnis von knapp 4:1.

Tabelle 7: Ungleichheit bei Familieneinkommen

- Verfügbares Einkommen nach Steuern und Transfers – Adult equivalent adjusted				
	GINI	Verhältnis hohes und niedriges Einkommen (P90/P10)	Verhältnis niedriges und mittleres Ein- kommen (P10/P50)	Verhältnis hohes und mittleres Einkommen (P90/P50)
USA (2000)	0,37	5,43	0,39	2,10
Großbritannien (1999)	0,35	4,54	0,47	2,14
Kanada (1997)	0,29	3,99	0,47	1,86
Niederlande (1999)	0,25	3,27	0,53	1,75
Deutschland (2000)	0,25	3,17	0,55	1,73
Belgien (1997)	0,25	3,19	0,53	1,70
Schweden (2000)	0,25	2,95	0,57	1,68
Finnland (2000)	0,25	2,9	0,57	1,64

Quelle: Smeeding (2003)

Insbesondere für die hier zu Grunde liegende Fragestellung nach einer möglichen Neujustierung des liberalen Wohlfahrtsstaats sind natürlich die Folgen der sozialpolitischen Reformen auf die Einkommensverteilung von besonderem Interesse. Dafür erscheint es sinnvoll die eben genannten Indikatoren über einen längeren Zeitraum miteinander zu vergleichen. Hier bieten die Daten der LIS die Möglichkeit, die Verteilung der Einkommen in den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten und insbesondere in den USA und Kanada im Zeitraum von Mitte der 1970er Jahre bis in die jüngste Gegenwart zu untersuchen. Hierbei zeigt sich eine erstaunliche Stabilität in der Reihenfolge der untersuchten Länder. Länder mit hoher Ungleichheit zu Beginn des Untersuchungszeitraums in der Mitte der 1970er Jahre finden sich auch heute noch an der Spitze des Rankings. Den skandinavischen Ländern gelang es bis Mitte der 1990er Jahre weitgehend ihre niedrigen Ungleichheitswerte zu halten, glichen sich in der Folgezeit allerdings den kontinentaleuropäischen Mustern der konservativen Wohlfahrtsstaaten an. Kanadas Position im Vergleich zu den USA und Großbritannien hat sich demgegenüber seit den 1970er Jahren dramatisch gewandelt. Waren die Unterschiede in der Einkommensverteilung zwischen den USA und Kanada in den 1970er Jahren noch moderat war das Einkommen in Kanada im Vergleich zu Großbritannien zum selben Zeitpunkt sogar viel ungleicher verteilt. Diese Reihenfolge hat sich aber spätestens in den 1990er Jahren gewandelt. Ende der 1990er Jahre waren die Einkommen in Kanada weit weniger ungleich verteilt als in den USA und selbst Großbritannien schnitt in dieser Rubrik schlechter ab. Dies muss in erster Linie mit einer erfolgreichen Umverteilungspolitik in Kanada erklärt werden, da Kanada seine Werte trotz steigender Marktungleichheiten stabilisieren konnte, während die Ungleichheit in den anderen beiden liberalen Wohlfahrtsstaaten deutlich zugenommen hat, die Steuer- und Transferprogramme die gestiegenen Marktungleichheiten also nicht ausreichend korrigieren konnte. Aktuelle Daten zeigen jedoch, dass Kanada den Stabilitätspfad in der Einkommensungleichheit zu verlassen scheint, denn seit dem Jahre 2000 gehen diese Raten zwar leicht aber beständig nach oben (Picot und Myles 2005, 8ff.). Damit deutet sich hier eine Trendwende in der kanadischen Entwicklung an, deren Ausgang noch unklar ist.

Tabelle 8: Einkommensungleichheit (GINI) – Späte 1970er bis zum Ende der 1990er Jahre

	Späte 1970er	Mitte 1980er	Mitte 1990er	2003
USA	0,30	0,34	0,36	0,37
Kanada	0,29	0,28	0,28	0,29
Großbritannien	0,27	0,30	0,34	0,35
Deutschland	0,26	0,25	0,26	0,25
Niederlande	n.a.	0,26	0,25	0,25
Belgien	n.a.	0,23	0,22	0,25
Finnland	n.a.	0,21	0,22	0,25
Schweden	0,22	0,22	0,22	0,25

Source: Picot / Myles 2005: 8

Anhand dieser Daten wird deutlich, dass das kanadische Sozialstaatsmodell zu recht als eine Art Zwischenmodell zwischen dem nordamerikanischen liberalen Modell und den elaborierteren Wohlfahrtssaatzen in Europa charakterisiert wird. Ein solche „mid-Atlantic“ Qualifizierung galt zwar noch nicht für die Zeit vor den 1980er Jahren, lagen zu diesem Zeitpunkt Armutsraten und die Ungleichverteilung der Einkommen dicht an den Werten des südlichen Nachbars. Im Bereich der Alters- und Kinderarmut rangierte Kanada zu dieser Zeit sogar noch hinter den USA. Erst seit den 1980er Jahren hat die „mid-Atlantic“ Metapher an Erklärungskraft hinzu gewonnen, weniger, weil sich die Situation in Kanada erheblich verbessert hat, sondern weil die Armutsraten in den USA angestiegen sind. Generell funktioniert der kanadische Arbeitsmarkt mit seinem hohen Prozentsatz der Beschäftigten im Niedriglohnsektor und den im Vergleich zu Europa doch sehr moderaten öffentlichen Sozialausgaben doch stark nach dem bekannten liberalen US-Muster. Allerdings ist der direkte Umverteilungseffekt durch die Transfer- und Steuersysteme in Kanada deutlich höher als beim südlichen Nachbarn und auch als bei Großbritannien, im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Sozialstaaten jedoch weiterhin vergleichbar gering. Lediglich bei den Armuts- und Einkommensraten der Älteren liegt Kanada durch die massiven Reformen in den 1990er Jahren inzwischen auf europäischem Niveau.

Gerade für diesen letztgenannten Bereich der Altersabsicherung und insbesondere wenn man die USA als Referenzpunkt für die Analyse der sozialpolitischen Reformen in Kanada in den 1990er Jahren nimmt und den Vergleich mit den Sozialstaaten in Schweden und Deutschland ausblendet, kann im kanadischen Fall eine positive Zwischenbilanz gezogen werden. Unter schlechten finanzpolitischen Bedingungen sind in den 1990er Jahren die Systeme sozialer Absicherung für Arme insbesondere unter Ein-

beziehung steuerpolitischer Instrumentarien dort ausgebaut worden sind. Die Leistungen für Ältere aus dem GIS beispielsweise sind sowohl in relativen, wie in absoluten Zahlen während der 1990er Jahre deutlich angestiegen, während die Ausgaben für das universelle OAS und den C/QPP im selben Zeitraum stagnierten. Die deutlich höheren Leistungen aus dem GIS haben die Altersarmut damit wie gesagt in Kanada deutlich verringert und dies wird insbesondere im Vergleich zu den USA deutlich (Myles und Pierson 1997, 36). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Unterstützung von Familien mit Kindern, wo durch eine Reform der Systeme weg vom Prinzip der Universalität hin zu steuer-basierten und damit einkommensabhängigen Sicherungsprogrammen die Leistungen für arme Familien ebenfalls deutlich angestiegen sind. Im untersuchten Zeitraum sind zwar die Löhne von Familien mit Kindern in Kanada deutlich gesunken, aber das Steuer- und Transfersystem konnte diesen Trend ausgleichen und so einen Anstieg der Kinderarmut verhindern.

Ist die Analyse der Output-Seite wohlfahrtsstaatlicher Performanz bislang auf einem recht breiten Spektrum, dass alle Typen wohlfahrtsstaatlicher Organisation umfasst, betrieben worden, soll nun abschließend der Vergleichsfokus lediglich auf die beiden analysierten Systeme in Kanada und den USA eingestellt werden, um die spezifische Bedeutung der Nutzung steuerpolitischer Instrumentarien für den Bereich der Sozialtransfer besser bestimmen zu können. Hier wird wiederum die Entwicklung der Einkommensverteilung (GINI und Perzentile) im Zeitraum der analysierten sozialpolitischen Reformphase als zentraler Indikator für wohlfahrtsstaatliches Leistungspotenzial analysiert. Hier konnten Kenworthy und Pontussen (2004) in ihrer Studie zeigen, dass die USA mit Blick auf die Einkommensentwicklung auf dem Markt, also berechnet vor Steuern und Transferprogrammen, die USA relativ gut abgeschnitten haben. In allen Perzentilen lagen die Einkommen im Jahr 2000 deutlich über denen aus dem Jahre 1975. Diese Verbesserung ist in erster Linie das Resultat des Wirtschaftsbooms der späten 1990er Jahre. Im Zeitraum bis zur Mitte der 1990er sind die realen Einkommen auf der ganzen Breite leicht zurückgegangen. Kanada lag unter den untersuchten Staaten in dieser Rubrik auf dem zweiten Platz hinter den USA. Hier stieg das Einkommen in den meisten Einkommenssegmenten leicht an, lediglich am unteren Rand stagnierten bzw. waren die Einkommen leicht rückläufig. Einen positiven Trend zeichnen die beiden Autoren auch bei der Entwicklung der Armutsraten, die seit 1975 sowohl in den USA

als auch in Kanada leicht zurückgegangen sind. Diese ist in erster auf die positive Wirtschaftsentwicklung im nordamerikanischen Raum zurückzuführen. Hier muss einschränkend erwähnt werden, dass Beschäftigung kein Allheilmittel gegen Armut ist. Studien über die USA haben gezeigt, dass die Gruppe der so genannten *working poor* immer größer geworden ist, also jene Beschäftigten, die trotz eines Einkommens noch unter der offiziellen Armutsraten liegen (Schwartz und Vogel 1992). Allerdings lässt sich gerade aus einer breiteren vergleichenden Perspektive sagen, dass die Beschäftigungssituation doch einen maßgeblichen Einfluss auf die Armutsraten vor Steuern und Sozialleistungen hat. Ein Vergleich der Einkommen vor und nach dem Steuer- und Transfersystem bringt aber einige Unterschiede zwischen den USA und Kanada zu Tage. In den USA stiegen die Nettotransfers der Regierungen nur minimal an, sodass sich die Armutsraten vor und nach dem Steuer und Transfersystem kaum unterscheiden (Kenworthy und Pontussen 2004, 20). Kanada im Vergleich dazu schafft es, durch einen deutlichen Anstieg der Nettotransferzahlungen die Armut nach dem Steuer und Transferleistungen gering zu halten und dass trotz der deutlich gestiegenen Marktungleichheiten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

Ähnliche Ergebnisse finden sich auch in anderen Untersuchungen. So vergleichen Wolfsohn und Murphy (1998, 8-19) Einkommen, Ungleichheit und verschiedenen Polarisierungsindikatoren beim Einkommen der arbeitenden Bevölkerung mit den gleichen Indikatoren bei dem verfügbaren Haushaltseinkommen von Familien (angepasst an Größe und Zusammensetzung der Familie) für die Jahre 1974, 1985 und 1995. Hier also wieder die Vergleichsanordnung in Einkommen vor und nach Steuern und Transfersystem.

Tabelle 9: Ungleichheits- und Polarisierungsindikatoren (vor und nach Steuern und Transfer) in den USA und Kanada, 1974, 1985 und 1995)

Indikatoren	KANADA			USA		
	1974	1985	1995	1974	1985	1995
GINI Koeffizient (vor Steuern und Transfer)	0.407	0.428	0.423	0.436	0.447	0.467
GINI Koeffizient (nach Steuern und Transfer)	0.324	0.313	0.306	0.346	0.368	0.394
Polarisierungskoeffizient (vor)	0.408	0.454	0.431	0.463	0.462	0.440
Polarisierungskoeffizient (nach)	0.271	0.272	0.264	0.304	0.334	0.350

Quelle: Wolfsohn und Murphy, 1998

Eine Schlussfolgerung von Wolfsohn und Murphy bestätigt die schon gängige These, wonach die US-Gesellschaft im Vergleich zur Kanadischen sowohl reicher, als auch in der Einkommensverteilung ungleicher ist. Ein Blick auf die Einkommen auf dem Arbeitsmarkt zeigt, dass die Einkommensunterschiede in den USA im Zeitraum von 1985 bis 1995 angestiegen sind, während die Einkommenspolarisierung im selben Zeitraum leicht zurück gegangen ist. Anders ausgedrückt, der Anteil der Mittelverdiener ist in den USA im genannten Zeitraum deutlich angestiegen. In Kanada dagegen ist nach den Daten von Wolfsohn und Murphy im selben Zeitraum sowohl die Einkommensungleichheit also auch die Polarisierung zurück gegangen. Mit Blick auf die verfügbaren Familieneinkommen (nach Steuern und Transfer) stehen die kanadischen Familien 1995 sogar deutlich besser, als die Familien in den USA.

Ferrarini und Nelson (2003) untersuchen in ihrer Studie die Ungleichheit beim verfügbaren Haushaltseinkommen in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten für die Mitte der 1990er Jahre und berechnen dabei nicht nur den GINI Koeffizienten vor und nach dem Steuer und Transfersystem, sondern auch einen GINI Reduktionskoeffizienten, der die Unterschiede in den Einkommensungleichheiten vor und nach Steuern und Transfers erfasst. Je höher also dieser Koeffizient ist, desto erfolgreicher ist das Steuer- und Transfersystem in der Reduzierung von Ungleichheiten beim Markteinkommen. Hier finden sich dann vergleichbare Ergebnisse wie schon bei Wolfsohn und Murphy. Der GINI Reduktionskoeffizient beträgt in den USA 16,4 und in Kanada 25,9. Um eine breitere Vergleichsperspektive zu gewähren, seien hier nochmals die Werte für einige europäische Sozialstaaten angeführt: Deutschland liegt hier bei 29,7 und Schweden bei 47,3 (Ferrarini und Nelson 2003, 26).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Kanada im Vergleich zu den USA besser in der Lage ist, Ungleichheiten beim Markteinkommen durch das Steuer- und Transfersystem zu korrigieren. Dies ist natürlich nicht nur auf die verstärkte Einsetzung von Transferprogrammen, die auf NES-Prinzipien basieren, zu erklären, hier müssen auch andere Elemente der wohlfahrtsstaatlichen Organisation und natürlich auch der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung mitberücksichtigt werden. Ein wichtiger Unterschied zwischen den USA und Kanada bei der Ausrichtung der Transferleistungen und hier insbesondere derjenigen, die durch das Steuersystem operieren, muss aber festgehalten werden: sind die Programme in den USA in erster Linie auf die

so genannten *working poor* ausgerichtet, sind die Programme in Kanada breiter angelegt und umfassen auch Familien und Einzelpersonen, die keine Arbeit haben. In Kanada kann somit von einer breiteren Umverteilung der Einkommen von *high income* Familien zu Familien mit mittlerem und geringem Einkommen gesprochen werden, mittels derer trotz wachsender Ungleichheit auf dem Markt während der 1990er Jahre, die Armutsraten und die Einkommensungleichheit bei den verfügbaren Haushaltseinkommen reduziert werden konnten. Die Steuervergünstigungen in den USA demgegenüber gehen vor allem an die arbeitende Bevölkerung mit geringem oder mittlerem Einkommen und somit konnten auch die wachsende Ungleichheit bei den Markteinkommen und die wachsende Armut nicht durch das Steuer und Transfersystem ausgeglichen werden.

5. Zusammenfassung: Noch immer liberale Wohlfahrtsstaaten?

Unter den *families of nations* (Castles 1993), die die entwickelten Demokratien bilden, setzen sowohl die USA als auch Kanada bei der Produktion von Wohlfahrt gerade aus einer europäischen Perspektive in erster Linie auf den Markt. Allerdings lassen sich zwischen diesen beiden liberalen Wohlfahrtsstaaten auch deutliche Unterschiede aufzeigen, die sich insbesondere daran ablesen lassen, wie die staatlichen Sozialleistungen verteilt und finanziert werden. Begünstigt durch bereits etablierte universelle Programme, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert sind, ist es dem kanadischen Bundesstaat gelungen, die wohlfahrtsstaatliche Kürzungsperiode in den 1990er Jahren gemessen an der Armutsrate und der Einkommensungleichheit im Großen und Ganzen erfolgreich zu meistern. Ein vergleichbarer Entwicklungsweg war in den USA nicht möglich, da hier die alten *poor law* Traditionen noch dominant blieben und die Entwicklung zu einer universellen Ausgestaltung der Wohlfahrtsprogramme im Vergleich zu Kanada weitaus geringer ausfiel (Myles 1998, 362). Das aber sowohl Kanada als auch die USA, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, vermehrt auf zielgerichtete und steuerbasierte Transfersysteme seit den 1970er Jahren setzen, spricht für den politischen Reiz solcher Programme in Zeiten knapper Haushaltskassen. Hier stellt sich nun die zentrale Frage, ob sich hier nur Reaktionen auf die Krisensituation der Sozialstaaten widerspiegeln oder ob wir von einer Transformation des liberalen Wohlfahrtsmodells sprechen können? Hier muss aber gleich festgehalten werden, dass das Ausmaß und Art der Um-

strukturierungen in den USA und Kanada erheblich voneinander abweicht. In den USA ist die Umstrukturierung in erster Linie begrenzt auf die Implementierung von Lohnergänzungsprogrammen, während in Kanada schon eher von einem neuen Design der wohlfahrtsstaatlichen Programmstruktur gesprochen werden kann, das sich stärker auf das Steuersystem und NES-basierte Programme stützt (Myles und Pierson 1997, 23). Dieser Unterschied lässt sich primär mit den voneinander abweichenden Politik- und Programmtraditionen in den beiden Staaten erklären. Die kanadische Entwicklung wird maßgeblich begünstigt durch die sozialdemokratische Basis der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg. Dies umfasst die Implementierung universeller Sozialleitungssysteme, bei denen der Staatsbürgerstatus das Hauptqualifikationskriterium ist. In Zeiten von *retrenchment* und knappen Haushaltskassen scheint die Transformation zu stärker NES-designierten Programmen bei solchen Vorgaben eine quasi-natürliche Reformmöglichkeit zu sein. Das Fehlen solcher starken universalistischen Komponenten im US-amerikanischen Fall kann somit als ein gewichtiger Grund angeführt werden, warum solche Programme sich in den USA nur in Ansätzen durchsetzen können. Hier fehlt eine solche natürliche Brücke wie in Kanada und eine breite Implementation von NES-designierten Programmen würde eine dramatische Umgestaltung existierender Programme darstellen. Natürlich lassen sich auch ideologische Aspekte bei der Erklärung der Unterscheide anführen. In den USA existiert eine starke Opposition über die Parteigrenzen hinweg gegen jegliche Form eines garantierten Einkommens für die nicht arbeitenden Staatsbürger, wie es im NES-Design angelegt ist.

Eine zentrale Frage bleibt, ob die Expansion der einkommensteuer-basierten Transferprogramme nur ein Produkt der *retrenchment*-Prozesse ist, oder ob sich hier eine lebensfähige Zukunftsoption nicht nur für liberale Wohlfahrtsmodelle entwickelt. Bislang sind diese Programme in Kanada so populär, weil sie bis in die Mittelschicht hinein spürbar sind. Ein Problem liegt aber bereits deutlich zutage: Reformen, wie sie in Kanada in den 1990er Jahren gemacht worden sind, lassen sich nicht wiederholen. Nachdem die Leistungen für gut-verdienende Familien gekürzt oder ganz gestrichen worden sind, existiert hier wenig Reformspielraum mehr, um die unteren Einkommen weiter aufzuwerten. Die Umverteilungskapazität in diesen Bereichen ist also zu einem Großteil schon aufgebraucht. Bei weiteren Reformen in diese Richtung würden sie politischen Kosten für die Politik aller Wahrscheinlichkeit nach zu hoch sein. Würden also

die größer werdende Marktungleichheiten in Zukunft die Anzahl der geringverdienenden Familien weiter zunehmen lassen, könnte dies nur mittels einer Expansion der sozialen Transfersysteme ausgeglichen werden (Myles und Pierson 1997, 36).

Von einem neuen Design wohlfahrtsstaatlicher Strukturen zu sprechen, trifft in den beiden hier untersuchten Fällen dann eher auf Kanada zu. Battle (2001, 19) identifiziert mehrere Schlüsselkonzepte eines solchen neuen Designs, die sich in den vergangenen 20 Jahren herausgebildet haben. An aller erster Stelle muss hier genannt werden, dass die traditionellen Demogrants und bedürftigkeitsgeprüften Einkommenstransfers auf breiter Basis durch progressive einkommensabhängige Leistungen ersetzt worden sind. Dies geht Hand in Hand mit einer stärkeren Interaktion und Verbindung zwischen den sozialen Transfersystemen und den Einkommensteuersystemen, auch um so etwaige und nicht intendierte *work disincentives* von Sozialprogrammen zu umgehen. Die Reformen im US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat im allgemeinen und auch im hier untersuchten Feld der Implementation von NES-basierten Transferprogrammen steht im Gegensatz dazu viel stärker in der liberalen Wohlfahrtsentwicklung. Die Leistungen aus dem EITC gehen ausschließlich an die *working poor* und ein solcher Ansatz steht auch in einem engen Zusammenhang zu den Wohlfahrtsreformen aus dem Jahre 1996. In beiden Fällen finden sich Mechanismen, die ganz klar in der Tradition der Differenzierung in *deserving* und *undeserving poor* stehen: nur diejenigen, die für ihr Einkommen Arbeiten sind es Wert unterstützt zu werden, wenn das Einkommen nicht ausreicht. Eine solche Unterscheidung in *working poor* und *non-working poor* findet sich in Kanada nicht, die Leistungen die hier über das Einkommenssteuersystem verteilt werden, richten sich auf beide Gruppierungen. Ein solches Design kommt den Vorstellungen eines garantierten jährlichen Einkommens, bzw. eines Bürgergeldes bereits sehr nahe. Auf die Eingangs gestellte Frage: *Still liberale welfare states*, kann also im Falle der USA klar mit „ja“ geantwortet werden. Eine Antwort im kanadischen Falle ist demgegenüber nicht so leicht. Zum Ersten natürlich, weil die etablierte Charakterisierung des kanadischen Wohlfahrtsstaates als liberal sowieso problematisch ist. Starke universalistische Elemente lassen Kanada eher als einen liberal-sozialdemokratischen Typ von Wohlfahrtsstaat erscheinen. Ob die hier analysierten Reformen allerdings zu einem neuen Typ führen oder ob es sich hier nur um einen kurzfristigen *Retrenchment*-Typ handelt, bleibt noch eine offene Frage. Für die vergleichende Wohlfahrtsforschung aber zeigen

die hier skizzierten Reformen etwas Zentrales: die Einbeziehung des Steuersystems ist und wird in Zukunft ein immer wichtigerer Faktor, dessen Berücksichtigung zum Verständnis der unterschiedlichen Wohlfahrtstypen unerlässlich ist.

Literatur

- Adema, Willem. 2001. *Net Social Expenditures*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 52, Paris
- Baker, Maureen. 1997. *The Restructuring of the Canadian Welfare State: Ideology and Policy*, SPRC Discussion Paper No. 77, Sidney
- Banting, Keith. 1997. *The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States*, in: Keith Banting, George Hoberg and Richard Simeon eds. *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, 267-309
- Bashevkin, Sylvia. 2000. *Rethinking Retrenchment: North American Social Policy during the Early Clinton and Chrétien Years*, in: *Canadian Journal of Political Science* 33, 1, 7-36
- Battle, Ken. 2001. *Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy*, Caledon Institute of Social Policy
- Battle Ken and Michael Mendelsohn eds. 2001. *Benefits for Children: A Four Country Study*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa
- Blank, Rebecca M. 2002. *Evaluating Welfare Reform in the United States*, in: *Journal of Economic Literature*, XL, 1105-1166
- Boychuk, Gerard W. 2004. *The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report 36, Ottawa
- Brady, David. 2001. *Could We Win a War on Poverty? The Welfare State and Poverty in Western Nations, 1967-1997*. Unpublished. Department of Sociology, Duke University
- Castles, Francis C. 1993. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot
- Castles, Francis C. 2004. *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, New York
- Drache, Daniel. 1995. *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*, Ottawa

- Ervik, Rune. 1998. *The Redistributive Aim of Social Policy. A Comparative Analysis of Taxes, Tax Expenditures and Direct Transfers in Eight Countries*, Luxembourg Income Study Working Paper No. 184.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton
- Ferrarini, Tommy and Kenneth Nelson. 2002. "The Impact of Taxation on the Equalizing Effect of Social Insurance to Income Inequality: A Comparative Analysis." Luxembourg Income Study Working Paper Series 327, Luxembourg
- Ferrarini, Tommy and Kenneth Nelson. 2003. Taxation of Social Insurance and redistribution: a Comparative Analysis of Ten Welfare States, *Journal of European Social Policy* 13, 1: 21-33
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*, Chicago
- Gilbert, Neil und Barbara Gilbert 1989. *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York
- Gilbert, Neil. 2002. *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, New York
- Gitterman, Daniel P. 2003. *Tax Credits for Working Families: The New American Social Policy*, Discussion Paper prepared for the Brookings Institution Centre on Urban and Metropolitan Policy, Washington, DC
- Goodin, Robert et.al. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Grogger, Jeffrey. 2003. *Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy and the EITC*, School of Public Policy, Los Angeles
- Haddow, Rodney S. 1993. *Poverty Reform in Canada, 1958-1978. State and Class Influence on Policy Making*, Montréal and Kingston
- Hicks, Alexander and Lane Kenworthy. 2003. Varieties of Welfare Capitalism, *Socio-Economic Review* 1: 27-61
- Hotz, V. Joseph and John Karl Scholz. 2001. *The Earned Income Tax Credit*, NBER Working Papers 8078, Cambridge, MA
- Howard, Christopher. 1997. *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton
- Jäntti, M. 1997. Inequality in Five Countries in the 1980s: The Role of Demographic Shifts, Markets and Government Policies, *Economica*, 64: 415-40.

- Kenworthy, Lane und Jonas Pontusson. 2004. *Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries*, University of Arizona and Cornell University.
- Kenworthy, Lane. 2004a. *Egalitarian Capitalism? Jobs, Income, and Equality in Affluent Countries*, New York.
- Korpi, Walter. 1989. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930, *American Sociological Review*, 54: 209-328
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 1998. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, in: *American Sociological Review* 63, 5, 661-687
- Lee, Andrew and Robert Greenstein. 1993. *How the New Tax Law Alters the Child Tax Credit and How Low-Income Families Are Affected*, Washington: Centre on Budget and Policy Priorities
- Leisering, Lutz. 2004. "Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats", in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Steffen Mau Hg. *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt am Main, 29-68
- Lütz, Susanne und Roland Czada Hg. 2004. *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektive*, Wiesbaden
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class*, Cambridge
- Mitchell, D. 1991. *Income Transfers in Ten Welfare States*, Aldershot
- Moynihan, Daniel P. 1973. *The Politics of a Guaranteed Income: the Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, New York
- Myles, John. 1996. When Markets Fail: *Social Welfare in Canada and the United States*, in: Goste Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, 116-140
- Myles, John and Paul Pierson. 1997. *Friedman's Revenge: The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States*, EUI Robert Schumann Centre Working Papers 30, Florence
- Myles, John. 1998. How to Design a "Liberal" Welfare State: A Comparison of Canada and the United States, *Social Policy and Administration* 32: 4, 341-64.

- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried und Francis C. Castles Hg. 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge
- OECD. 2000. *20 Years of Social Expenditures. The OECD Database*, Paris
- Olsen, Gregg. 2002. *The Politics of the Welfare States: Canada, Sweden, and the United States*, Don Mills
- Palme: Joakim. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age pensions in 18 OECD Countries 1930-1985*, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.
- Pedersen, A.W. 1999. *The Taming of Inequality in Retirement. A Comparative Study of Pension Policy Outcomes*, Oslo, Fafo-Report 317
- Picot, Garnett und John Myles. 2005. *Income Inequality and Low Income in Canada: An International Perspective*, Analytical Studies Branch Research Paper Series, Statistics Canada, Ottawa
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton
- Quadagno, Jill. 1994. *The Colour of Welfare: How Racism undermined the War on Poverty*, New York.
- Schafer, Chris, Joel Emes and Jason Clemens. 2001. *Surveying US and Canadian Welfare Reform*, Fraser Institute Critical Issue Bulletin, Vancouver
- Schreyer, Söhnke. 2004. "Konservative Wende oder Reform? Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration, in: Hans-Jürgen Puhle, Söhnke Schreyer und Jürgen Wilzewski Hg. *Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush*, Frankfurt am Main
- Scruggs, Lyle A. und James P. Allan. 2004. *The Distributive Consequences of Welfare State Reform, 1970-2002*, Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2. bis. 5. Dezember 2004.
- Smeeding, Timothy and Lee Rainwater. 2001. *Comparing Living Standards Across Nations: Real Income at the Top, the Bottom, and the Middle*, Luxemburg Income Study Working Paper No. 266

- Smeeding, Timothy. 2003. *Government Programs and Social Outcomes: The United States in Comparative Perspective*, Paper prepared for the Smolensky Conference "Poverty, the Distribution of Income and Public Policy, University of California-Berkeley, 12. und 13. Dezember 2003
- Titmuss, Richard M. 1958. *Essays on 'The Welfare State'*, London
- Ventry, Denis J. 2000. *The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-99*, Joint Centre for Poverty Research Working Paper 149, Chicago
- Weaver, Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy* 6, 4: 371-398.
- Weaver, Kent. 2000. *Ending Welfare As We Know It*, Washington, D.C.
- Wolfsohn, Michael and Brian Murphy. 1998. *New Views on Inequality Trends in Canada and The United States*, Statistics Canada, Ottawa

Über den Autor:

Dr. Christian Lammert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF).

Forschungsschwerpunkt: vergleichende Sozialstaatsforschung, Föderalismus, politische Systeme in Europa und Nordamerika, Nationalismus.

Jüngste Publikationen:

- Nationale Bewegungen in Quebec und Korsika, 1960-2000, Frankfurt am Main 2004;
- Quebec: Between Founding Nation and Sovereignty, in: Karin Ikaas Hg.: The Canadian Nation in the Third Millennium, Frankfurt am Main: Humanities Online 2005 (i.E.);
- *together with* Söhnke Schreyer: 'The Culture Wars': Die Rechts- und Innenpolitik der Clinton-Administration, in: Hans-Jürgen Puhle, Söhnke Schreyer und Jürgen Wilzowski eds.: Supermacht im Wandel. Die USA von Clinton zu Bush, Frankfurt am Main 2004, S. 93-128;
- Modern Welfare States Under Pressure: Determinants of Tax Policy in a Globalizing World, IRPP Working Paper Series 2004-01, Montréal 2004