Erschienen in: Politische Vierteljahresschrift ; 49 (2008), 1. - S. 182-185
https://dx.doi.org/10.1007/s11615-008-0084-3


## Vergleichende Politikforschung

*Castles, Francis G.* (ed.): The Disappearing State? Retrenchment realities in an age of globalization. Cheltenham: Edward Elgar 2007, 286 S., £ 69,95.

*Marius R. Busemeyer*

*Frank Castles* ist es als Herausgeber gelungen, in diesem Sammelband eine Vielzahl von innovativen Beiträgen renommierter Forscher zusammenzutragen, die zudem noch über ein hohes Maß an interner Kohärenz und einen gemeinsamen theoretischen und methodischen Rahmen verfügen. Die Beiträge ergänzen sich gegenseitig in hohem Maße, und unnötige Doppelungen werden vermieden, so dass das Buch umfassende, aber dennoch präzise Aussagen über die Entwicklungsdynamik und die Bestimmungsfaktoren von Staatsausgaben jenseits der Sozialausgaben tätigen kann, die Castles in seinem einleitenden Beitrag (Kap. 1) meisterlich zusammenfasst.

Die Grundidee des Werkes, den Blickwinkel der vergleichenden Staatsausgabenforschung von der Betrachtung der Sozialausgaben auf die andere Hälfte der Staatsausgaben zu richten (3), ist höchst willkommen. Das Problem der Verfügbarkeit von Daten, aber auch ein möglicherweise der bisherigen Ausgabenforschung inhärenter Bias in Richtung Gesamtausgaben (Ökonomen) oder Sozialausgaben (Politik- und Sozialwissenschaftler) hatten eine umfassende Betrachtung dieser Ausgabenkategorien bisher erschwert. Castles und die anderen Autoren dieses Sammelbandes gehen allesamt vorsichtig und kritisch mit der Qualität der verfügbaren Daten um, lassen sich dabei aber glücklicherweise nicht von einer Analyse des Verfügbaren abhalten. Der Wert des Buches für die Forschungspraxis und die vermutlich in Zukunft zunehmende Untersuchung der bislang

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-p7qzb3nuauja4

untererforschten Ausgabenarten wird durch den exzellenten Überblick über verfügbare Datenquellen und ihre Qualität in Kapitel 3 *(Fraser/Norris)* erheblich gesteigert.

Die Stabilität und Robustheit der Befunde des Sammelbandes ist hoch, weil auf unterschiedliche Datenquellen zurückgegriffen wird. Castles selbst wählt den pragmatischen Weg und betrachtet die Bestimmungsfaktoren von „core spending" (Kap. 2), eine Ausgabenkategorie, die sich aus der Subtraktion der Sozialausgaben von den Gesamtstaatsausgaben ergibt. Zweitens kommen Ausgabendaten zur Anwendung, die der Systematik der „Classification of Functions of Government" (COFOG) unterliegen – einem Versuch internationaler Organisationen wie der UN und anderen, öffentliche Ausgabenarten international vergleichbar zu machen. Die Datenverfügbarkeit (vor allem für längere Zeitserien) ist bei dieser Datenquelle zwar noch beschränkt (vgl. für einen Überblick Kap. 3), sie erlaubt jedoch die explorative Studie von Ausgabenarten, die bislang noch kaum bzw. gar nicht erforscht wurden (wie z. B. „state overhead spending" in Kap. 4: *Parry*), oder Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit (Kap. 6: *Norris*). Die dritte Art von Datenquellen, die zum Einsatz kommt, sind bereits länger etablierte Datensätze zu verschiedenen Ausgabentypen (wie z. B. Militärausgaben: *Cusack*, Bildungsausgaben: *Schmidt*, Subventionen: *Obinger/Zohlnhöfer*) oder zur Staatsverschuldung *(Wagschal)*.

Ebenfalls zu loben ist die Sensibilität der Beiträge für unterschiedliche temporale Kontextbedingungen. Anstelle von gesetzesähnlichen, übertemporalen Aussagen wird von den meisten Beiträgen die Variabilität der Einflussfaktoren herausgestellt – ein bemerkenswerter und erklärungsbedürftiger Befund. Der Analyse des Einflusses von Regierungsparteien auf die Staatstätigkeit, einem schon seit längerem von Castles betriebenem Ansinnen, wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Das Fazit ist, dass „party control still matters" (15), allerdings in unterschiedlichem Maße je nach Politikfeld. Bemerkenswert ist der Nachweis, dass bürgerliche Parteien nicht immer automatisch mit niedrigeren Staatsausgaben in Verbindung gebracht werden können, sondern im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung die Ausgaben deutlich angehoben haben (146 f.). Der Grundtenor der Analysen der anderen Ausgabenbereiche ist aber, dass Parteieneffekte schwächer sind als der Einfluss anderer Variablen (sozio-ökonomische, institutionelle oder das Politikerbe) (z. B. Cusack, Wagschal), dass sie vor allem zur Erklärung langfristiger Unterschiede in der Querschnittsdimension dienen (Schmidt) und dass sie insgesamt in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren haben (neben den schon genannten Beiträgen von Obinger/Zohlnhöfer und Wagschal auch *Siegel*).

Bei allem Lob sind zwei kritische Anmerkungen angebracht. Erstens: Das Kernargument des Buches ist für Castles die Tatsache, dass der hohe Grad der Persistenz der Sozialausgaben in den meisten Industrienationen einhergeht mit einem signifikanten Absinken der öffentlichen Ausgaben in anderen Ausgabenkategorien, vor allem solchen, die den Kernbereich staatlicher Funktionen betreffen (daher der Ausdruck „core spending") (11). Durch die Konzentration der Forschung auf die Sozialausgaben sei diese Dynamik bislang nicht ausreichend erfasst und analysiert worden. Ein Verschwinden („disappearing") des Staates sei dennoch nicht zu erwarten, da der Grad des Ausgaben-Retrenchment je nach Politikfeld durchaus variiere. Die empirische Evidenz für den Befund des starken Rückgangs des „core spending" ist jedoch nicht vollkommen überzeugend. Es soll dem kritischen Leser überlassen bleiben, ob ein Rückgang des

OECD-Durchschnitts von 22,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (1980) auf 20,1 (2001) als „a world turned entirely on its head“ (24) verstanden werden kann. Auffallend ist aber vor allem, dass Belgien mit einem (von Castles nicht näher erläuterten) überdurchschnittlichen Rückgang der Ausgaben um 11,6 Prozentpunkte in den achtziger Jahren den Durchschnitt sehr stark beeinflussen dürfte. Insofern ist also auch beim „core spending“, ähnlich wie bei den Sozialausgaben, eher das Bild der Stabilität zutreffend als eines der Veränderung. Davon zeugen auch die diversen Fallstudien vor allem zum „state overhead spending“ (Parry) und zu den Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung (Norris), den eigentlichen Kernfunktionen des Staates. Hierbei darf der Faktor Wirtschaftswachstum nicht unterschätzt werden: Die Erfüllung der öffentlichen Kernaufgaben des Staates spiegelt in stärkerem Maße einen konstant bleibenden Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen wider als der Fall Sozialausgaben, bei denen nach Wagners Gesetz die Ansprüche an die öffentliche Vorsorge mit zunehmendem Wohlstand ansteigen. Castles selbst zeigt in seinen multivariaten Analysen, dass das durchschnittliche Wirtschaftswachstum bei weitem der wichtigste Bestimmungsfaktor der Veränderungsrate des „core spending“ ist (sowohl was die Signifikanz als auch was die Größe des Koeffizienten angeht; 34).

Die zweite kritische Anmerkung bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen Konvergenz und Globalisierung. Viele der Beiträge (Castles, Obinger/Zohlnhöfer, Siegel, Wagschal, Schmidt) finden einen ausgeprägten Catch-Up-/Catch-Down-Effekt, d. h. eine erstaunliche Konvergenz von Ausgaben für Bildung, von staatlichen Subventionen, Produktmarktregulierung, Zinsraten und „core spending“ im Allgemeinen. Gleichzeitig wird postuliert, dass der Einfluss der wirtschaftlichen Globalisierung (gemessen durch die Summe von Exporten und Importen in Prozent des BIP) auf öffentliche Ausgaben sehr gering sei (16). Der Befund der Konvergenz ist überzeugend, er wird aber theoretisch nicht genug aufgearbeitet. Warum kommt es zur Konvergenz? Wenn die Globalisierungsthese als Erklärung abgelehnt wird, bedeutet dies eine Wiederbelebung modernisierungstheoretischer Ansätze, die besagen, dass Länder langfristig auf ein funktionalistisch herzuleitendes Bündel von öffentlichen Dienstleistungen hin konvergieren, wovon wegen bekannter persistenter Differenzen in der Sozialpolitik vor allem der Kern der staatlichen Funktionen (eben das „core spending“) betroffen sein müsste. Die Kapitel zum „state overhead spending“ und zu den Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung (dem präziser gefassten Kern der öffentlichen Dienstleistungen) zeigen aber, dass genau in diesen Politikfeldern kaum Konvergenz der Ausgaben festzustellen ist und große nationale Unterschiede bestehen bleiben.

Die Globalisierungsthese wird nach meiner Ansicht vom Herausgeber und den meisten Autoren nicht ernst genug genommen. Den Gepflogenheiten der Disziplin folgend wird Globalisierung durch den Grad der Exponiertheit einer Volkswirtschaft auf internationalen Märkten gemessen. Globalisierungseffekte und die Offenheit einer Volkswirtschaft sind aber zwei u. U. sehr unterschiedliche Dinge. So könnte es zum Beispiel sein, dass genau diejenigen Volkswirtschaften am stärksten unter Globalisierungsdruck stehen, die sich bislang eine geschlossene Volkswirtschaft geleistet haben. Die Beiträge von Obinger/Zohlnhöfer und Siegel zeigen außerdem, dass sich Globalisierungsdruck nicht unbedingt in Form eines steuerlichen Unterbietungswettbewerbes entfalten muss, sondern auch die Gestalt eines umfassenden Liberalisierungsprozesses annehmen kann,

der die Rolle des Staates in der Wirtschaft neu definiert (weniger Subventionen, weniger Markt-beherrschende, mehr Markt-schaffende Regulierungspolitik).