

CHRISTIAN LAMMERT

## "A New Canadian Social Architecture?" Die Reform des kanadischen Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren

---

### **Abstract**

*The purpose of this paper is to take a closer look at the integration of tax policy instruments into social policy reform in Canada during the 1990's and what that means in terms of the politics of redistribution and the prevention of poverty. The paper is divided into three parts. The first part takes a closer look at and will challenge the conventional classification of the Canadian welfare state as a liberal one (Esping-Andersen classification). The second part is focussed on the politics of welfare reform in Canada during the 1990's. Special attention will be given to the integration of tax policy instruments into social policy. The third part takes a more comparative look at the output side of the Canadian welfare state: how successful is the Canadian welfare state in the prevention of poverty and the redistribution of income? The extent to which the welfare state design in Canada has changed, as a result of the reforms analysed above, will be discussed in the concluding part of the paper.*

### **Résumé**

*Cet article examine l'intégration des instruments de politique fiscale dans la réforme de la politique sociale au Canada pendant les 90 et ce que cela signifie en termes de politique de la redistribution et de la prévention de la pauvreté. L'article est divisé en trois parties: La première partie regarde de plus près et remet en question la classification conventionnelle d'Esping-Andersen qui définit l'État providence canadien comme étant libéral. La deuxième partie est concentrée sur la politique de la réforme de l'aide sociale dans les années 90 au Canada. On accordera une attention particulière à l'intégration des instruments de politique fiscale dans la politique sociale. La troisième partie jette un regard plus comparatif sur le rendement de l'État providence canadien: L'État providence a-t-il réussi à enrayer la pauvreté et à redistribuer les revenus au Canada? En conclusion, on regardera dans quelles mesures les réformes analysées ont changé la conception d'État providence au Canada.*

---

## Die Reform des kanadischen Wohlfahrtsstaates in den 1990er Jahren

In der gegenwärtigen Debatte um wohlfahrtsstaatliche Politik und deren institutionelle Ausgestaltung steht der Umbau sozialpolitischer Arrangements in allen entwickelten Industrienationen ganz oben auf der politischen Agenda. Angestoßen wurde die Diskussion um eine notwendige Reform sozialpolitischer Arrangements durch tief greifende ökonomische und gesellschaftliche Veränderungsprozesse, die unter den Schlagworten der Globalisierung, der post-industriellen und wissensbasierten Wirtschaft, der gesellschaftlichen Überalterung und veränderten Familienstrukturen in der sozialwissenschaftlichen Diskussion präsent sind. All die genannten Prozesse und Entwicklungen wirken sich auf den Arbeitsmarkt, die Familienstrukturen und in besondere Weise auf die etablierten Institutionen des modernen Wohlfahrtsstaates aus. Beginnend in den 1980er Jahren, aber verstärkt in den 1990er Jahren, versuchten sich fast alle entwickelten Industriestaaten an einer Reform ihrer sozialpolitischen Architektur, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. In der sozialwissenschaftlichen Debatte werden dabei die unterschiedlichsten Entwicklungsszenarien diskutiert: Einige prognostizieren eine Konvergenz sozialpolitischer Modelle, andere wiederum sehen in Folge eines verstärkten internationalen Konkurrenzdruckes um Investitionen ein *race to the bottom* bei den Sozialausgaben, während ein dritter Strang einen direkten Einfluss der Globalisierung auf die wohlfahrtsstaatliche Struktur bestreitet und weiterhin eine Vielfalt an sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten und Unterschieden vorhersagt.<sup>1</sup> Genau an dieser Frage schließt der vorliegende Artikel an und untersucht die sozialpolitischen Reformen der kanadischen Regierung in den 1990er Jahren. Dabei soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob sich infolge dieser Reformen ein neuer Typ von Wohlfahrtsstaat in Kanada herauskristallisiert, oder ob die Reformen nur als Ausdruck einer momentanen und begrenzten Krise zu deuten sind, die sich zwar im Leistungsausmaß, aber nicht in einer generellen Strukturveränderung des kanadischen Wohlfahrtsstaates widerspiegelt.

Ausgehend von Esping-Andersens Typologie von Wohlfahrtsstaaten soll in einem ersten Schritt das traditionelle Design des kanadischen Wohlfahrtsstaates skizziert werden, das sich bis in die 1970er Jahre hinein entwickelt hat. Dabei soll die typologische Einordnung Kanadas als liberaler Wohlfahrtsstaat insbesondere im Vergleich zu den USA einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Die sozialpolitischen Reformen der 1990er Jahre schließen sich im nächsten Schritt der Untersuchung an. Es liegen schon einige detaillierte und umfassende Analysen zu diesen Reformen vor, die vorliegende Untersuchung konzentriert sich aus diesem Grund auf einen ganz bestimmten Aspekt dieser Reformen, in dem auch das Potenzial zur Herausbildung eines neuen Typs von Wohlfahrtsstaat gesehen wird: die Einbeziehung steuerpolitischer Instrumentarien bei der Verteilung sozialpolitischer Leistungen. Vor diesem Hintergrund eignet sich Kanada in besonderem Maße für

---

1 Einen guten Überblick über den Forschungsstand und die unterschiedlichen Ansätze bietet der Sammelband *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*, herausgegeben von Lütz/Czada, 2004.

eine Untersuchung, weil dort sowohl Teile des Einkommenssteuersystems als auch der sozialen Transferprogramme in den 1980er Jahren, aber verstärkt unter dem Reformdruck in den 1990er Jahren, nach dem Prinzip der negativen Einkommenssteuer reformiert worden sind und die Bedeutung solchermaßen strukturierter Programme im Vergleich zu traditionellen Transferprogrammen stark zugenommen hat. Somit bleiben zentrale sozialpolitische Reformen sowohl der Regierung Mulroney als auch der Regierung Chrétien unberücksichtigt. Hierzu gehören in erster Linie die Reform der Arbeitslosenversicherung, aber auch das gesamte Feld der Sozialtransfers an die Provinzen. Hier gab es entscheidende Einschnitte im Leistungsprofil des kanadischen Wohlfahrtsstaates, die Ende der 1990er Jahre dann auch wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt führten, die aber weiterhin unter der Logik liberaler Wohlfahrtspolitik liefen.<sup>2</sup>

In einem letzten Schritt sollen die Reformen in Kanada in ihrer Wirkung in einer breiteren vergleichenden Analyse skizziert werden. Eine solche Bewertung erfordert normative Kriterien, an denen sich die Analyse abarbeiten kann. Hierbei wird in erster Linie nach der Umverteilungskapazität moderner sozialpolitischer Programme gefragt und wie "erfolgreich" diese Programme sind, wenn der Markt bei der Verhinderung von Armut versagt (Myles, 1998). Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen demnach in erster Linie direkte Einkommenssicherungssysteme, während andere zentrale wohlfahrtsstaatliche Bereiche wie z.B. die Gesundheit oder die Bildung unberücksichtigt bleiben. Im Kern geht es hier um die Frage, welche Prinzipien sozialer Gerechtigkeit sich in den wohlfahrtspolitischen Strukturen widerspiegeln. Hier soll allerdings nicht auf einer breiten Basis die Frage nach unterschiedlichen Gerechtigkeitsprinzipien diskutiert werden (vgl. hierzu Leisering, 2004), sondern ausschließlich unter dem Aspekt der Umverteilungskapazität der Systeme zentrale Indikatoren wie z.B. Armutsraten und die Verteilung der Einkommen überprüft werden. Auch hier ist es von großer Bedeutung, die Wirkung steuerpolitischer Instrumentarien auf diese Indikatoren mit zu berücksichtigen, die einen erheblichen Einfluss auf die Umverteilungskapazität der Sozialstaaten haben (vgl. auch Ervik, 1998).

### **Das traditionelle Design des kanadischen Wohlfahrtsstaates**

In der sozialwissenschaftlichen Forschung herrscht kaum Einigkeit über die Kriterien, anhand derer Wohlfahrtssysteme unterschieden werden oder an denen das Ausmaß an Sozialstaatlichkeit gemessen werden kann. Aus einer historischen und insbesondere europäischen Perspektive allerdings können der kanadische Wohlfahrtsstaat wie auch die USA als sozialpolitische Nachzügler bezeichnet werden. Eine moderne Sozialgesetzgebung kam im Vergleich z.B. zu Deutschland erst relativ spät und blieb zumeist hinter den europäischen Standards zurück. Insgesamt folgte die sozialpolitische Ausgestaltung in Kanada den traditionellen liberalen

---

2 Eine kritische Darstellung der hier nicht behandelten Reformen findet sich bei: Rice/Prince, 2000, 110ff.; Baker, 1997; Drache, 1995.

Prinzipien der Bedürftigkeitsprüfung. Auch was die öffentliche Ausgabenhöhe betrifft, kommt der kanadische Wohlfahrtsstaat kaum an das durchschnittlich europäische Niveau heran. Nach Daten der OECD gab der kanadische Staat 1997 17,9% des BIP für Soziales aus. Im Vergleich dazu: Deutschland gab 26,4% und Schweden sogar 31,8% aus (OECD, 2000), die USA allerdings gaben noch weniger aus als Kanada, nämlich 14,7%. In diesen Daten sind aber lediglich die öffentlichen Ausgaben mit einberechnet, freiwillige und obligatorische private Sozialausgaben werden nicht berücksichtigt. Rechnet man diese Ausgaben mit ein, so verringert sich die Differenz zwischen den genannten Ländern, da Kanada, aber insbesondere die USA einen großen Anteil an privaten Sozialausgaben aufzuweisen haben. Aber diese Zahlen sind in erster Linie Bruttodaten, die sich auf das reine Ausgabenniveau beziehen und noch wenig über die Umverteilungskapazität der etablierten Systeme aussagen. Nicht allein die Höhe der Ausgaben ist relevant, vielmehr die Art und Weise, wie die Gelder verteilt werden und welchem Personenkreis diese Leistungen zustehen. Auch wenn solche aggregierten Daten in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung noch immer eine prominente Rolle spielen und auch in der Typologisierung des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen (1990) ein enger Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Typologisierung besteht, lassen sich bei Esping-Andersen doch wichtige und zentrale Ergänzungen erkennen, die für die Evaluierung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsprofils hilfreich sind. Folgt man der Klassifizierung des dänischen Soziologen, so werden, wie bereits erwähnt, Kanada und die Vereinigten Staaten 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 poor*, und Reformschritte der Sozialsysteme sind maßgeblich bestimmt durch traditionelle, liberale arbeitsethische Normen. 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 deshalb orientieren sich die gewährten sozialen Rechte auch in erster Linie an der Klassenzugehörigkeit und dem sozialen Status. Im dritten Regimetyp der Klassifizierung von Esping-Andersen 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, 1950) 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 bedarfsabhängige (residuale) Formen der Wohlfahrt auf der einen Seite und private, markt-basierte Sozialversicherungssysteme auf der anderen Seite, so die gängige Klassifizierung der beiden nordamerikanischen Wohlfahrtsstaaten (Myles, 1996, 120).

Der Regime-Ansatz ist sehr nützlich, weil hier die Diskussion der Sozialsysteme über die engen 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 Wohlfahrtsproduzenten gerichtet. Folglich sind 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 Kategorien der Einkommenssicherung und Einkommensgleichheit von Esping-Andersen doch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Systemen aufzeigen (Myles, 1998, 344), und diese Differenzen sind wichtig für die Einordnung und Problematisierung Kanadas als liberaler Wohlfahrtstyp. 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/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 in der Art und Weise bestehen, wie die jeweiligen Wohlfahrtsstaaten Sozialleistungen verteilen, was in der Folge Einfluss auf die Umverteilungsqualitäten der jeweiligen Systeme hat (Pierson, 1994). Ein Vergleich zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada verdeutlicht, dass es auch innerhalb des idealtypischen liberalen Clusters signifikante Unterschiede gibt, in welcher Form Regierungen eingreifen, 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 Rückgriff auf die sozialstaatlichen Studien von Titmuss (1958) drei Grundmodelle in den Programmstrukturen 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 realen Wohlfahrtsstaaten als ein Mix aus diesen verschiedenen Strukturen charakterisiert werden sollen. Als erstes das residuale Modell einer bedarfsabhängigen 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 bedarfsabhängigen Sozialhilfe, der konservative Typ

um den Block der Sozialversicherung, und im sozialdemokratischen Typ dominieren die Prinzipien der Universalität und der sozialen Bürgerrechte.

Allerdings zeigen sich im Vergleich der sozialpolitischen Systeme Kanadas und der Vereinigten Staaten deutliche Unterschiede in den jeweiligen Konfigurationen der Wohlfahrtsblöcke. Waren diese Differenzen in den Formationsjahren der Wohlfahrtssysteme zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nicht so ausgeprägt – in beiden Ländern dominierte noch die *poor-law* Tradition –, verliefen die Entwicklungswege der sozialen Sicherungssysteme in den Vereinigten Staaten und Kanada im so genannten goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates bis hinein in die 1970er Jahre unterschiedlich, und es bildeten sich deutliche Abweichungen in der jeweiligen Relevanz der genannten Wohlfahrtsblöcke heraus.

Im Bereich der *Sozialhilfe* dominiert in beiden nordamerikanischen Ländern die bedarfsabhängige Unterstützung. In Kanada konzentrieren sich diese Leistungen zum Großteil im Programm der Sozialhilfe (*social assistance*). Im Unterschied zu den Vereinigten Staaten, wo Sozialhilfe bis zur Reform 1996 nur an allein erziehende Mütter (*aid for families with dependent children*, seit 1996: *temporary aid for needy families*) ausgezahlt wurde, sind in Kanada auch Einzelhaushalte und kinderlose Ehepaare leistungsberechtigt. Insgesamt liegt das Leistungsniveau im Bereich der Sozialhilfe in Kanada deutlich über dem im südlichen Nachbarland (Myles, 1996, 122).

In zwei Bereichen folgten Kanada und die Vereinigten Staaten dem Modell der *Sozialversicherung*: bei der Einkommenssicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit. Zwei öffentliche Programme spielen hier eine wichtige Rolle: der *Canada/Quebec Pension Plan* in Kanada und die *Old Age Security Insurance* in den Vereinigten Staaten. Noch bis weit in die 1970er Jahre war die Leistungshöhe dieser Programme sehr gering, sie wurden dann aber grundlegend reformiert und in der Folge stiegen die ausbezahlten Leistungen deutlich an. Noch in den 1980er Jahren erhielten die Rentner in den Vereinigten Staaten und Kanada in etwa die gleichen Leistungen aus den öffentlichen Rentenversicherungsprogrammen. 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.

*Universelle Sozialprogramme* sind dem US-amerikanischen Wohlfahrtssystem weitgehend fremd. Am nächsten kommt einem solchen Typ in den USA das Gesundheitsprogramm Medicaid, welches, wenn auch auf einer Versicherungsbasis, einen Abdeckungsgrad von annähernd 99% bei der Bevölkerung über 65 Jahren erreicht (Myles, 1996, 126). In diesem Bereich ist die Abweichung zu Kanada am stärksten ausgeprägt. Kanada führte bereits 1944 ein universelles System von Familienbeihil-

fen ein, und seit 1951 ist auch das Altersgeld (*old age security* OAS) nach universellen Prinzipien organisiert. Darüber hinaus existiert 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 glied das Design des kanadischen Wohlfahrtsstaates in zentralen Bereichen mehr dem von Schweden und ließ sich in Anlehnung an Marshall (1950) mit dem Begriff *social citizenship* beschreiben (universelle Leistungen aufgrund von Staatsbürgerschaft). Nicht zu Unrecht wird das kanadische Wohlfahrtsdesign in Teilen der Forschung auch als eine Form von sozialem Liberalismus bezeichnet (vgl. z.B. Olsen, 2002, 39), ein Design, das sich irgendwo zwischen dem sozialdemokratischen Modell der skandinavischen Länder und dem *American exceptionalism* einordnen lässt.

### **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 retrenchment* (Pierson, 1994), die die alte expansive Sozialpolitik abgelöst habe. Die kanadische Regierung unterlag dabei wie auch die Vereinigten Staaten einer spezifischen Problemlage: Eine zunehmend konservative und wohlfahrtsstaatsfeindliche 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 notwendig 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 anhand der Reform der sozialen Einkommenssicherungssysteme in Kanada aufzeigen. Insbesondere der kanadische Reformprozess basiert in zentralen Punkten auf dem Prinzip der negativen Einkommenssteuer (NES). Ursprünglich geht diese Idee auf den Ökonomen Milton Friedman (1962) 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 bedarfsabhängigen 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 Parametern 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 Reduzierungssatz, 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 sie werden auf einer breiten und prinzipiellen Ebene bei Gilbert und Gilbert (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. Dadurch, dass die Leistungen nicht ausschließlich an Arme und Bedürftige gehen, findet sich auch eine breite 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 Arbeitsanreize generieren, er nennt noch andere wichtige Vorteile (Friedman, 1962). Zu den wichtigsten darunter 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.

In Kanada wurden bereits im Vorfeld der hier untersuchten Reformphase Programme vorgeschlagen und diskutiert, die nach den Prinzipien der negativen Einkommenssteuer oder eines garantierten Einkommens organisiert waren. Allerdings fanden diese Vorschläge in dieser frühen Phase der 1970er Jahre noch keine politischen Mehrheiten und wurden folglich wieder verworfen. Eher zufällig und nicht direkt intendiert forcierten dann andere Initiativen eine Entwicklung in Richtung der Implementierung von Programmen, die nach den Prinzipien der NES organisiert waren (Myles, 1998, 352). Die 1966 in Kanada implementierte garantierte Einkommensergänzung (*guaranteed income supplement* GIS) für Rentner, die sich an den Prinzipien einer negativen Einkommenssteuer orientiert, muss hier an prominentester Stelle genannt werden.

GIS, das erste Programm, das in seinen Grundstrukturen den Prinzipien einer negativen Einkommenssteuer folgte, bietet allen über 65 Jahre einen geringen garantierten jährlichen Einkommenszuschuss. Die Leistungen sind dabei einkom-



mens-, aber nicht bedarfsabhängig, und hierin liegt der wichtigste Unterschied zu traditionellen liberalen Sicherungsprogrammen. In Abgrenzung zu anderen Sozialtransferleistungen liegt hier kein Reduzierungssatz von 100% vor, wenn ein zusätzliches Arbeitseinkommen vorliegt, die Leistungen aus dem GIS verringern sich lediglich um 50 Cent pro zusätzlich verdienem Dollar. Das garantierte Einkommen, das mit GIS erreicht werden soll, liegt bei 54% des durchschnittlichen Einkommens eines Singlehaushaltes und 59% des Durchschnittseinkommens eines Zweipersonen-Haushaltes (Myles, 1996, 123).

Einen starken Popularitätssprung machten NES-gestylte Programme dann aber Ende der 1970er Jahre im Kontext der einsetzenden Krisendiskussion um die Finanzierbarkeit der Wohlfahrtsstaaten. Aufgrund der fiskalischen und haushaltspolitischen Situation entschied die Regierung Trudeau 1979, die monatliche Leistung der Familienbeihilfe deutlich zu senken (Myles/Pierson, 1997, 18). Um diese Kürzungen auszugleichen, wurde eine auszahlbare Steuergutschrift (*refundable tax credit*) eingeführt, die ebenfalls nach Prinzipien der negativen Einkommenssteuer organisiert wurde und für Familien mit Kindern galt. Dies kann als eine Art Initialzündung charakterisiert werden. Von nun an wurden zahlreiche soziale Transferprogramme gemäß den NES-Prinzipien reformiert. Noch bis in die 1980er Jahre existierten in Kanada zahlreiche Einkommenssicherungssysteme, die als universell charakterisiert werden konnten, da sie weder einer Einkommens- noch einer Bedürftigkeitsprüfung 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 das universale Altersgeld (*old age security OAS*) einer Nachbesteuerung unterzogen, was die Leistungen im Prinzip einkommensabhängig gemacht hat. Ob und wie viel Geld einem aus der OAS zusteht, wird seit Mitte der 1990er Jahre anhand des Jahresnettoeinkommens bestimmt, so dass Rentner mit einem hohen Einkommen unter Umständen 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. der *child benefits* (Battle/Mendelsohn, 2001). Wie auch im Bereich der Alterssicherung lässt sich hier ein genereller Trend aufzeigen – von einer universellen zu einer einkommensabhängigen Ausgestaltung in der Programmstruktur. 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 einer Einkommensprüfung. 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 (Battle, 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 bedarfsabhängige Sozialtransfers in rein einkommensabhängige Leistungen umgewandelt worden sind, die in erster Linie über das Einkommenssteuersystem verteilt werden. Zusammengefasst 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 auszahlbaren Steuergutschriften 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 Mrd. Can\$ im Jahr 1988/89 auf 149,1 Mrd. Can\$ Mitte der 1990er Jahre angestiegen. Ende der 1990er Jahre ist dieser Wert allerdings wieder leicht gesunken auf 140,1 Mrd. Can\$ (Battle, 2001, 5). Es lässt sich bilanzierend also eine zunehmende Verschränkung sozial- und steuerpolitischer Maßnahmen in Kanada erkennen.

Hierbei ist es wichtig festzuhalten, dass die traditionellen Modelle sozialer Absicherung zusehends unter Druck gerieten, während Programme, die auf NES-Prinzipien basieren, zunehmend an Bedeutung gewannen. Der Umstrukturierungsprozess der sozialen Sicherungsprogramme entlang der NES-Prinzipien begann in Kanada bereits in den 1970er Jahren und ist weit ausgeprägter als in den Vereinigten Staaten. 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 zielgruppenorientierten *cash-benefits*, gemessen im Prozentsatz der gesamten Einkommenstransfers, in den USA im Zeitraum von 1960 bis 1992 konstant um die 20% lag, stiegen in Kanada die selektiven *Benefits* im selben Zeitraum von 21% auf 53% an, wobei insbesondere nach 1975 dieser Anteil deutlich angestiegen ist. Dieser Trend in Kanada spiegelt den enormen Bedeutungszuwachs von einkommensabhängigen Leistungen wider.

Resümierend lässt sich festhalten, dass sich infolge der Reformen der 1990er Jahre in Kanada das Design des Wohlfahrtsstaates in zentralen Bereichen verändert hat. Im Bereich der Einkommenssicherung im Alter stützt sich das kanadische System auf einen Mix von Sozialversicherungselementen, ergänzt durch Einkommenstransferprogramme, die nach NES-Prinzipien organisiert sind. Im Bereich der Einkommenstransferbereiche für die Nicht-Alten findet sich in Kanada 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 sind (Myles, 1998, 353).

Hier stellt sich nun die Frage, warum solche NES-Programme in einer Zeit von *welfare state retrenchment* so populär sind. 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 sind, zusammen mit solchen, die sich für eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einsetzen. Hinzu kommen aber auch diejenigen Akteure, die eine Einkommenssicherung für arme und gering verdienende Haushalte einfordern (Myles, 1998, 357). Aus einer mehr fiskalischen und administrativen Perspektive sind solche Programme effektiver in der Zielrichtung auf die Bedürftigen, so dass Regierungen die öffentlichen Ausgaben senken können, ohne dass 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 Handhabe, weil sie durch das Steuersystem wirken und auch verwaltet werden. Dieser *hidden welfare state* (Howard, 1997) bzw. die *politics of stealth* (Battle, 1993) begrenzen die öffentlichen Reaktionen bei etwaigen Reformen. Vor dem Hintergrund einer diagnostizierten *politics of blame avoidance* (Weaver, 1986) und den immer begrenzteren 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 Kanada lässt sich insbesondere 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 umsetzen als 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 Bedürftigkeitsprüfung. Dies unterwirft die Bezieher solcher Leistungen einer intensiven Überprüfung und Überwachung und unterstellt sie zumeist auch einem bestimmten moralischen Verhaltenskodex. In der steuerbasierten Variante werden demgegenüber 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 steuerbasierter sozialer Transferprogramme lässt sich demnach vielfältig erklären. Es stellt sich dann aber die Frage, warum sich Kanada sowohl bei der Popularität als auch bei der Reichweite der Implementierung solcher Programme so deutlich von den USA als anderem liberalen Wohlfahrtstyp unterscheidet. Hierfür können in erster Linie drei Faktoren verantwortlich gemacht werden (Myles 1996, 123): An erster Stelle die politischen Strukturen und insbesondere das

Politik-Erbe (*policy legacy*) in Kanada, was zusammen eine effektive Brücke zu NES-gestalteten Programmen bot. Eine vergleichbare Pfadentwicklung hat es in den USA nicht gegeben, was eine Implementierung solcher Programme dort erschwert. Besonders hervorzuheben ist hier das *guaranteed income supplement* (GIS), das es den Politikern ermöglichte, die administrativen und politischen Vorteile solcher Programme schon frühzeitig auszutesten. Zweitens hatte Kanada den Vorteil, dass bereits eine Vielzahl von Programmen existierte, die nach universalistischen Prinzipien organisiert und aus dem Steuereinkommen finanziert wurden. Im Gegensatz zu Programmen, die sich durch Beiträge finanzieren, bildeten sich hier keine Quasi-Besitzansprüche der Versicherten auf bestimmte Leistungen. Drittens schließlich 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.

### Die Umverteilungskapazität des kanadischen Wohlfahrtsstaats im Vergleich

Wie wirken sich nun die analysierten Reformen und Veränderungen im Design der wohlfahrtsstaatlichen Programmstrukturen auf die Umverteilungskapazität des kanadischen Sozialstaats aus? Natürlich lässt sich hier keine abschließende Beurteilung treffen, weil der Umverteilungseffekt von dem komplexen Zusammenspiel alter und neuer Programme ebenso abhängt wie von der wirtschaftlichen Entwicklung und auch den Verhaltens- und Reaktionsmustern sowohl der Leistungsempfänger als auch der Politiker. Allerdings lassen sich in einer vergleichenden Perspektive, die sowohl Beispiele anderer Wohlfahrtstypen umfasst als auch die Vereinigten Staaten als liberales Paradebeispiel berücksichtigt, doch einige Rückschlüsse auf die Umverteilungswirkung ziehen. Im Folgenden soll anhand von zwei wichtigen Indikatoren – Armut und Einkommensverteilung – die wohlfahrtsstaatliche Performanz Kanadas in einer vergleichenden Perspektive analysiert werden. Bei der Analyse der Einkommensverteilung werden insbesondere die verfügbaren Haushaltseinkommen betrachtet, also das Einkommen, das den Familien und Individuen nach Steuern und etwaigen öffentlichen sozialen Transferleistungen zur Verfügung steht. Ein Vergleich dieser Einkommen mit dem Markteinkommen ist ein geeigneter Indikator, um die Umverteilungskapazität des Steuer- und Transfersystems zu untersuchen.

Auch wenn die Bekämpfung von Armut nicht als alleiniges Ziel von Sozialpolitik definiert werden kann, ist die Armutsrate doch ein geeigneter Indikator, um die Leistungsfähigkeit zentraler Bereiche des Wohlfahrtssystems zu analysieren. Um unterschiedliche sozialpolitische Systeme und deren Leistungsfähigkeiten miteinander zu vergleichen, bedarf es einer einheitlichen Messung von Armut. Ich folge hier der Definition der *Luxemburg Income Study*, wonach die relative Armutsgrenze bei 40% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens liegt. In Kanada lebten in der Zeit von 1987 bis 1998 zwischen 6,8% und 7,5% der kanadischen

Haushalte unterhalb dieser relativen Armutsschwelle (vgl. zu diesen Daten und den folgenden Scruggs/Allen, 2004, 31ff.). Damit leben in Kanada zwar deutlich weniger Menschen in relativer Armut als in den Vereinigten Staaten (10,7% bis 12,2%). In den europäischen Sozialstaaten hingegen liegen die relativen Armutsraten rund 2% unter den kanadischen Werten. Insgesamt spiegelt sich in den relativen Armutsraten die Typologie von Esping-Andersen wider: die angelsächsischen Länder mit relativ hohen Werten, die kontinentaleuropäischen im Mittelfeld und die skandinavischen Länder mit geringen relativen Armutsraten.

Kritiker von großzügigen Einkommenstransferprogrammen weisen aber immer wieder darauf hin, dass der Fokus auf relative Armutsraten in vergleichenden Studien den Zielkonflikt zwischen Gleichheit (*equity*) und Effizienz (*efficiency*) ignoriere. Nach dieser Argumentation könne infolge schnellen ökonomischen Wachstums zwar die relative Einkommensungleichheit steigen. Gleichzeitig könnten jedoch auch die unteren Einkommen deutlich hinzu gewinnen, was sich aber in den relativen Armutsraten nicht widerspiegeln würde. Um also Aussagen treffen zu können über die dualen Effekte von ökonomischer Entwicklung und Transferleistungen in Relation zu Armutsraten, müssten absolute Armutsraten im internationalen Vergleich herangezogen werden. Hinsichtlich der absoluten Armutsraten lässt sich die Typologisierung von Esping-Andersen wenig deutlich abbilden. Zwar verringerten sich in fast allen entwickelten Ländern die absoluten Armutsraten in den 1990er Jahren. Aber im Vergleich zwischen den einzelnen Wohlfahrtstypen schnitten die kontinentaleuropäischen Länder doch deutlich schlechter ab. So sank die absolute Armutsrate in Deutschland im Zeitraum von 1984 bis 2000 von 11,6% auf 7,6%; Kanada hingegen konnte im selben Zeitraum die Armutsrate von 7,6% auf 6,9 % senken und lag damit deutlich unter dem deutschen Niveau. Auch die Vereinigten Staaten liegen in etwa auf dem genannten deutschen Niveau (12,7% bis 8,7%) und damit über den kanadischen Armutsraten. Die Reduzierung der absoluten Armut in fast allen entwickelten Industrienationen ist sicherlich in erster Linie auf den ökonomischen Aufschwung der 1990er Jahre zurückzuführen. Die starken Differenzen zwischen den beiden Armutsraten der Vereinigten Staaten auf der einen und der europäischen Staaten, aber auch Kanadas auf der anderen Seite ist auf die enorme Einkommensungleichheit in den USA zurückzuführen. Die extreme Spanne zwischen hohen und niedrigen Einkommen verzerrt ein wenig die Daten zu den relativen Armutsraten, da das statistische Durchschnittseinkommen dadurch nach oben gezogen wird.

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 haben hier gezeigt, dass die Markteinkommen in den 1990er Jahren zunehmend ungleicher verteilt waren und die Einkommenspolarisierung in allen OECD-Staaten angestiegen ist (vgl. hierzu die Daten bei Volcho, 2004). Sowohl die Gruppe im unteren Einkommenssegment als auch die an der Spitze der Einkommensverteilung sind größer geworden. 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 zu Tage. 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 *Statistics 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/Myles, 2005). Dies ist auch intuitiv plausibel, da die meisten Menschen ihr Einkommen vom Arbeitsmarkt beziehen, entweder direkt als Erwachsene oder indirekt als Kinder. Die letztendliche Verteilung des verfügbaren Einkommens wird dann allerdings mitbestimmt durch die entsprechenden Steuer- und Transfersysteme und die jeweilige Familienform, in der die Individuen leben. So laufen beispielsweise in allen entwickelten Industrienationen Familien mit nur einem "Verdiener" ein weitaus höheres Risiko, lediglich ein niedriges Einkommen zu beziehen.

Picot und Myles (2005, 6) zeigen in ihrer Studie für *Statistics Canada* 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 ist die Anzahl der Familien mit nur einem "Verdiener" in den angelsächsischen Ländern im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Gesellschaften sehr hoch. Insgesamt spiegelt sich in dem Ranking dieser drei Bereiche die Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen wider: die liberalen Wohlfahrtsstaaten mit einer Kombination aus niedrigen öffentlichen Sozialausgaben, einem zahlenmäßig großen Personenkreis im Niedriglohnsektor und einer großen 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 einem im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Gesellschaften hohen Prozentsatz von Einpersonenhaushalten.

Die genannten Differenzen spiegeln sich dann folgerichtig auch in den jeweiligen Einkommensverteilungen der Länder wider. 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 dem zweiten in der Forschung verwendeten Indikator zur Messung von Einkommensungleichheit: den Einkommensperzentilen. Hier wird das Einkommensspektrum in zehn Gruppen unterteilt, von den 10% der Höchstverdienenden bis zu den untersten 10% des Einkommensbereichs. In den USA ist die Spanne zwischen dem höchsten und dem 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 (Smeeding, 2003).

Insbesondere für die hier zu Grunde liegende Fragestellung nach einer möglichen Neujustierung des liberalen Wohlfahrtsstaats sind die Auswirkungen 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 Luxembourg Income Study (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. Dabei 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 weit gehend, ihre niedrigen Ungleichheitswerte zu halten. Sie 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 gestiegene Marktungleichheit also nicht ausreichend korrigieren konnten. 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/Myles, 2005, 8ff.). Damit deutet sich hier eine Trendwende in der kanadischen Entwicklung an, deren Ausgang noch unklar ist.

Anhand dieser Daten wird deutlich, dass das kanadische Sozialstaatsmodell zu Recht als eine Art Zwischenmodell zwischen dem nordamerikanischen liberalen Modell und den elaborierteren Wohlfahrtsstaaten in Europa charakterisiert wird. Eine solche "mid-Atlantic"-Qualifizierung galt zwar noch nicht für die Zeit vor den

1980er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt lagen Armutsraten und die Ungleichverteilung der Einkommen dicht an den Werten des südlichen Nachbarns. 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 eher, weil die Armutsraten in den USA angestiegen sind. Generell funktioniert der kanadische Arbeitsmarkt mit seinem hohen Prozentsatz der Beschäftigten im Niedriglohnssektor 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 Einbeziehung steuerpolitischer Instrumentarien dort ausgebaut worden. Die Leistungen für Ältere aus dem GIS beispielsweise sind sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen während der 1990er Jahre deutlich angestiegen, während die Ausgaben für das universelle OAS und den *Canada/Québec Pension Plan* 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/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 steuerbasierten 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.

### **Zusammenfassung: Noch immer ein liberaler Wohlfahrtsstaat?**

Was lässt sich nun hinsichtlich der im Titel angesprochenen neuen sozialen Architektur in Kanada sagen? Kann Kanada noch immer als ein liberaler Wohlfahrtsstaat im Sinne Esping-Andersens charakterisiert werden? Oder führen die Reformen der 1990er Jahre zu einem Typwechsel, vielleicht gar zur Herausbildung eines neuen Typs wohlfahrtsstaatlicher Organisation? Natürlich lassen sich noch immer die typischen Unterschiede zwischen den nordamerikanischen und europäischen



Sozialstaatsmodellen aufzeigen. Allerdings zeigt der Vergleich Kanadas zu den USA, dass im liberalen Cluster deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der sozialen Architektur bestehen, die sich insbesondere darin zeigen, wie die öffentlichen Sozialleistungen verteilt und finanziert werden. Begünstigt durch bereits etablierte universelle Programme, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, ist es in Kanada gelungen, die wohlfahrtsstaatliche Kürzungsperiode in den 1990er Jahren, gemessen an der Armutsrate und der Einkommensungleichheit, gerade im Vergleich zu den USA im Großen und Ganzen erfolgreich zu meistern (Myles, 1998, 362). Dass die kanadische Regierung im Reformprozess verstärkt auf die Implementierung zielgerichteter und steuerbasierter Programme setzte, spricht für den Reiz solcher Programme gerade in Zeiten knapper Haushaltskassen. Hier stellt sich nun die Frage, ob sich aus diesem Reformweg eventuell eine Transformation des liberalen Modells ergeben kann. Dass eine solche Entwicklung nicht zwangsläufig geschehen muss, zeigt der Vergleich zu den USA, wo sowohl das Ausmaß als auch die Art der Umstrukturierung deutlich vom kanadischen Muster abweicht. In den USA ist die Umstrukturierung in erster Linie auf die Implementierung von Lohnzuschussprogrammen begrenzt, während in Kanada auf einer breiteren Basis neue Programmstrukturen eingeführt wurden und somit eher von einem neuen wohlfahrtspolitischen Design gesprochen werden kann, das sich verstärkt auf das Steuersystem und NES-basierte Programme stützt (Myles/Pierson, 1997, 23). Eine solche Entwicklung in Kanada wird maßgeblich unterstützt durch die starken sozialdemokratischen Elemente, die sich bis in die 1970er Jahre in die kanadische Wohlfahrtsarchitektur integriert haben. An erster Stelle ist hier die Implementierung universeller Sozialleistungssysteme zu nennen, bei denen der Staatsbürgerstatus das Hauptqualifikationskriterium ist. In Zeiten von *retrenchment* und knappen Haushaltskassen scheint die Transformation zu NES-basierten Programmen ein probates Reforminstrumentarium, ohne hohe soziale und politische Kosten zu verursachen. Eine zentrale Frage bleibt allerdings, ob die Expansion einkommenssteuerbasierter Transferprogramme nur ein Produkt der *retrenchment*-Prozesse ist, oder ob sich hier eine lebensfähige Zukunftsoption nicht nur für liberale Wohlfahrtsstaaten entwickelt. Probleme ergeben sich hierbei in erster Linie aus finanzieller Sicht. Reformen, wie sie in den 1990er Jahren gemacht worden sind, lassen sich nur schwer wiederholen. Nachdem die Leistungen für gut verdienende Familien in zahlreichen Programmen gekürzt oder ganz gestrichen worden sind, existiert hier kaum noch ein finanzieller Reformspielraum. Die Umverteilungskapazität in diesen Bereichen ist also zu einem Großteil schon aufgebraucht. Bei weiteren Reformen und bei Kürzungen würden die politischen Kosten aller Wahrscheinlichkeit sehr hoch sein, weil tiefer greifende Einschnitte notwendig würden. Würden also die größer werdenden Marktungleichheiten in Zukunft die Anzahl der gering verdienenden Haushalte weiter zunehmen lassen, könnte dies nur mittels einer Expansion sozialer Transferprogramme ausgeglichen werden (Myles/Pierson, 1997, 36). Auch wenn also noch nicht klar ist, ob Kanada den beschrittenen Reformweg erfolgreich weitergehen kann und sich daraus ein neuer Typ von Sozialstaat formiert, so ist für die vergleichende Sozialstaatsforschung deutlich geworden, dass die Einbeziehung des Steuersystems als sozialpolitisches Instru-

mentarium in Zukunft ein immer wichtigerer Faktor sein wird, dessen Berücksichtigung zum Verständnis unterschiedlicher Wohlfahrtstypen unerlässlich ist.

### Literatur

- 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/Richard Simeon (Hrsg.) *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal, 267-309.
- Battle, Ken, 1993, "The Politics of Stealth: Child Benefits under the Tories", in: Susan D. Phillips (Hrsg.): *How Ottawa Spends 1993-1994: A More Democratic Canada ...?*, Ottawa, 417-448.
- /Michael Mendelsohn (Hrsg.), 2001, *Benefits for Children: A Four Country Study*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa.
- , 2001, *Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy*, Caledon Institute of Social Policy.
- Boychuk, Gerard W., 2004, *The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report 36, Ottawa.
- 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 Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Ferrarini, Tommy/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.
- /---, 2003, "Taxation of Social Insurance and redistribution: a Comparative Analysis of Ten Welfare States", in: *Journal of European Social Policy* 13, 1: 21-33.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago.
- Gilbert, Neil/Barbara Gilbert, 1989, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, New York.
- , 2002, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, New York.
- Haddow, Rodney S., 1993, *Poverty Reform in Canada, 1958-1978. State and Class Influence on Policy Making*, Montréal and Kingston.
- Howard, Christopher, 1997, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton.
- Leisering, Lutz, 2004, "Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats", in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt am Main, 29-68.
- Lütz, Susanne/Roland Czada (Hrsg.), 2004, *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektive*, Wiesbaden.
- Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge.
- 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 (Hrsg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, 116-140.
- /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.
- , 1998, "How to Design a 'Liberal' Welfare State: A Comparison of Canada and the United States", in: *Social Policy and Administration* 32: 4, 341-64.
- 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.
- Picot, Garnett/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.
- Quadagno, Jill, 1994, *The Colour of Welfare: How Racism undermined the War on Poverty*, New York.
- Rice, James, R./Michael J. Prince, 2000, *Changing Politics of Canadian Social Policy*, Toronto.
- Scott, Kathrine, 2005, *The World We Have. Towards a New Social Architecture*, New Social Architecture Series, Canadian Council on Social Development, Ottawa.
- Scruggs, Lyle A./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.-5. Dezember 2004.
- Smeeding, Timothy/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.
- , 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.-13. Dezember 2003.
- Titmuss, Richard M., 1958, *Essays on 'The Welfare State'*, London.
- Volscho Jr., Thomas W., 2004, *Income Distribution in 14 OECD Nations, 1967-2000: Evidence from the Luxembourg Income Study*, LIS Working Paper No. 386, Luxemburg.
- Weaver, Kent, 1986, The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy* 6, 4: 371-398.
- , 2000, *Ending Welfare As We Know It*, Washington, D.C.
- Wolfsohn, Michael/Brian Murphy, 1998, *New Views on Inequality Trends in Canada and The United States*, Statistics Canada, Ottawa.