

Sascha Münnich

Wie weit reicht der Einfluss von Ideen?

Herausforderungen und Grenzen ideen- und diskursorientierter Wohlfahrtsstaatsforschung

In diesem Artikel werden Grenzen und typische Problemstellungen in der ideen- und diskursorientierten Wohlfahrtsstaatsforschung diskutiert. Es werden drei zentrale Orientierungsfragen für dieses Forschungsfeld entwickelt. Erstens: Sind Ideen ein unabhängiger Erklärungsfaktor? Zweitens: Wie werden bestimmte Ideen einflussreich? Und drittens: Wovon werden Ideen abgegrenzt? Am Ende steht die Empfehlung, dass ideenorientierte Wohlfahrtsstaatsforschung als Untersuchung der Kongruenz und Abweichung gesellschaftlicher und sozialpolitischer Diskurse von ihren materiellen und organisationalen Grundlagen betrieben werden sollte.

Wohlfahrtsstaat, Ideen, Paradigmen, Wissen, Diskurs, Interessen, Institutionen, Theorie der Sozialpolitik

MPIFG Journal Article

Sascha Münnich: Wie weit reicht der Einfluss von Ideen? Herausforderungen und Grenzen ideen- und diskursorientierter Wohlfahrtsstaatsforschung. In: Zeitschrift für Sozialreform 57(4), 487-498 (2011). De Gruyter
The original publication is available at the publisher's web site: <https://doi.org/10.1515/zsr-2011-0407>

The MPIFG Journal Articles series features articles by MPIFG researchers and visiting scholars published in peer-reviewed journals. Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIFG) Cologne | www.mpifg.de

1. Einleitung

Der Reifegrad eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas lässt sich daran ablesen, wie deutlich seine Grenzen erkennbar sind. Am Ende des mühsamen Heraustrennens einer neuen Perspektive aus den Problemen etablierter Konzepte steht zunächst eine ernüchternde Erkenntnis: Nur ein Teil der Kritikpunkte kann tatsächlich überwunden werden, und viele neue Lücken entstehen. An diesem Punkt setzt idealerweise eine Reflektion der Erfolge ein, die es schließlich überflüssig macht, das eigene Anliegen weiterhin über die Schwächen älterer Konzepte zu definieren. So wird die Frage, *ob* eine neue sozialtheoretische Perspektive überhaupt notwendig ist, erst durch die Beschäftigung mit der Frage, wie *weit* sie trägt, endgültig untermauert. Zugleich bieten die bloßen Schwächen des Überkommenen dann nicht länger einen Freifahrtschein dafür, die eigene Unschärfe zu ignorieren.

Die in den Artikeln dieses Schwerpunktheftes von verschiedenen Seiten beleuchtete ideen- und kulturorientierte Wohlfahrtsstaatsforschung steht an diesem Punkt. In den letzten zwanzig Jahren hat sich das Feld von der ursprünglichen Orientierung an der Frage „*Do ideas matter?*“ zu der Frage „*How do ideas matter?*“ weiterentwickelt. Viele Autorinnen und Autoren haben sich erfolgreich darum bemüht, der Ideenforschung in der Sozialpolitik eine programmatische Grundlage zu geben (Schmidt/Radaelli 2004; Braun 1999). Was bisher aber weitgehend fehlt, ist eine Beschreibung *typischer Probleme und offener Fragen* der Ideenforschung (Ausnahmen: Yee 1996; Hall 1997). Eine dritte Frage sollte daher hinzutreten: „*How far do ideas matter?*“. In diesem Sinne soll nun ein kurzer Blick auf die konzeptionellen und methodischen Unklarheiten des Feldes gewagt werden. Dies geschieht anhand von drei Orientierungsfragen der ideen- und kulturorientierten Wohlfahrtsstaatsforschung.

- (1) Sind Ideen ein unabhängiger Erklärungsfaktor?
- (2) Wie werden bestimmte Ideen einflussreich?
- (3) Wovon werden Ideen abgegrenzt?

Es geht keineswegs darum, einen „besten Weg“ zu präsentieren, was angesichts der Vielfalt ideen- und kulturorientierter *Policy*-Forschung vermessen wäre. Es geht vielmehr darum, durch „friendly fire“ die eigene Position gegenüber anderen Forschungsansätzen zu stärken. Die drei Orientierungsfragen sollen eine intensivierete Diskussion um die Qualitätskriterien ideen- und diskursorientierter Forschung anstoßen.

2. Sind Ideen ein unabhängiger Erklärungsfaktor?

Die erste Frage bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen einer explikativen, d. h. einer auf Erklärung zielenden, Forschung und einer explorativen Variante, die Ideen im Handeln der Akteure erfassen und nachvollziehen will. Beide Forschungsperspektiven sind wichtig. Viele Ideenforscher verorten sich aber nicht eindeutig, was problematische epistemologische Konsequenzen hat.

„Do ideas matter?“ kann auf zwei Arten verstanden werden: zum einen als Frage nach der Bedeutung von Ideen für das *tatsächliche* Handeln sozialpolitischer Akteure, zum anderen als Frage nach der Bedeutung von Ideen für die sozialwissenschaftliche *Erklärung* dieses Handelns. Zweifellos beziehen sich die Akteure selbst in der Begründung ihres Handelns regelmäßig auf *normative* und *deskriptive* Wissensbestände (Nullmeier/Rüb 1993: 416). Hieraus lässt sich der Anspruch ableiten, diese Aspekte in „thick descriptions“ (Geertz 1973) zu erfassen. Eine häufig zu beobachtende problematische Wendung besteht nun aber darin, aus dieser Forderung nach explorativer Tiefe darauf zu schließen, dass Erklärungen *falsch* seien, die Ideen nicht einbeziehen. Gegenüber klassischen *Policy*-Analysen, die etwa auf Interessenlagen, Institutionen oder Machtverhältnisse abheben, wird so der Vorwurf formuliert, die Formierung von subjektiven Handlungszielen sei immer komplexer als strukturalistische Modelle dies abbilden könnten. Dieses Argument übersieht aber, dass es für *jede* sozialwissenschaftliche Erklärung notwendig ist, aus der komplexen Realität gesellschaftlichen Handelns diejenigen Faktoren herauszufiltern, die als besonders *relevant* für die Erklärung des Beobachteten gelten sollen (Weber [1905] 1982: 161). Die Realität ist immer komplexer als die Erklärung.

Selbstverständlich gehören die subjektiven Motive des Handelns zu einer sozialwissenschaftlichen Erklärung – zumindest soweit sie sich von dem Prinzip des Verstehens leiten lässt. Dennoch muss die Forderung nach dem „Verstehen“ der Handlungsmotivation nicht bedeuten, dass eine Erklärung, die den Umweg über die subjektiven Sinnorientierungen nicht geht, automatisch *falsch* ist. In der Weberschen Soziologie ist die Interpretation der subjektiven Handlungsmotivation eines Individuums (Verstehen) nur insoweit von Bedeutung, als sie nachvollziehbar macht, inwieweit es vor dem Hintergrund des Denkens und Fühlens des Handelnden plausibel ist, dessen Handeln *kausal* auf bestimmte Faktoren zurückzuführen (Erklären) (Weber [1922] 2005: 9).

Die Interpretation der subjektiven Sinnzusammenhänge dient also der Überprüfung der (zunächst nur angenommenen) kausalen Zusammenhänge auf ihre Plausibilität vor dem gedanklichen Horizont der Handelnden. Auch wenn Ideen eine wichtige Rolle für die subjektive Handlungsorientierung der Akteure spielen, *verfälscht* die mangelnde Berücksichtigung dieser Deutungsmuster *nicht unbedingt* die Erklärung, sondern bleibt zunächst nur einen Plausibilitätstest schuldig. Wenn sich dann aber herausstellt, dass sich die Beschreibung der Wirkungsweise der objektiven Strukturen (etwa einer Institution) mit den subjektiven Deutungen der Akteure *deckt*, ist die Erklärung nicht falsch, sie wird letztlich sogar bestätigt. Zwei Beispiele aus dem Bereich der Wohlfahrtsstaatsforschung zur Illustration. Erstens: Der Nachweis, dass ein sozialpolitischer Akteur den Prinzipien der Bismarckschen Sozialversicherung (u. a. Äquivalenzprinzip und Selbstverwaltung) folgt, bedeutet nicht, dass Ideen unabdingbarer Bestandteil der *Erklärung* des Verhaltens dieses Akteurs sein müssen. Denn die Beschreibung der wirksamen Ideen *plausibilisiert* und *stärkt* in diesem Fall letztlich die strukturell-institutionalistische Erklärung. Zweites Beispiel: Wenn die Position einer Gewerkschaft im arbeitsmarktpolitischen Diskurs durch moralische Kritik an der Lohnarbeit geprägt ist, so bedeutet dies noch nicht, dass eine Erklärung falsch ist, die den Gewerkschaften ein strukturelles Interesse an Dekommodifizierung zuschreibt. Problematisch wird die Erklärung erst dann, wenn etwa die moralische Kritik an der Lohnarbeit nicht auf Dekommodifizierung, z. B. auf den Ausbau von Sozialleistungen, sondern auf eine Veränderung der Arbeitsbedingungen im Betrieb abzielt.

Der empirische Nachweis bestimmter Institutionen oder Interessen „in Ideenform“ in der Orientierung der Handelnden bedeutet zwar, dass Ideen eine Rolle für den Handelnden spielen. Die Erklärung ist aber nicht schon dadurch falsch, dass sie von den objektiven Institutionen oder Interessen ausgeht. Erst dort, wo Zweifel auftauchen, ob die zur Erklärung herangezogenen objektiven Strukturen und die subjektive Motivation *in dieselbe Richtung* weisen, werden Ideen auch für eine kausale Erklärung interessant. Ideen- und diskursorientierte Forschung sollte daher als Überprüfung der Plausibilität alternativer struktureller Erklärungen nach dem Maßstab ihrer subjektiven Bedeutung beginnen.

Ähnliches gilt auch für eine Analyse, die gar nicht nach dem Ursprung des Handelns *einzelner* Akteure fragt, sondern nach der Struktur des politischen Diskurses insgesamt. Auch hier wird die Grenze der Exploration erst dort überschritten, wo der Diskurs nicht die bereits bekannte Institutionenstruktur des politischen Systems widerspiegelt, sondern in einer eigenen Logik davon abweicht (Cox 2001). Eine mögliche Forschungsrichtung liegt dann darin, solche Momente herauszuarbeiten, an denen *Policies* nicht aus der organisationalen und materiellen Struktur abgeleitet werden können, weil verschiedene Wege möglich sind. Dies lässt sich zum Beispiel dort beobachten, wo administrative Kapazitäten in *neue* sozialpolitische Richtungen gelenkt werden (Steinmetz 1993: 53).

3. Wie werden Ideen einflussreich?

Viele Analysen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen argumentieren mit dem „Einfluss“, der „Dominanz“ oder gar der „Hegemonie“ bestimmter Ideen. Dabei ist der Wandel von Wissensbeständen ein wichtiger Faktor, der die Sozialpolitik beeinflusst – für heutige Wohlfahrtsstaatsreformen wird beispielsweise häufig eine diskursive Bewegung in Richtung des Neoliberalismus oder des „aktivierenden Sozialstaats“ beschrieben (Wolf 2011). Die Annahme, dass bestimmte Ideen sozialpolitisch „wirksamer“ sind als andere, bedarf der methodischen und konzeptionellen Fundierung. Zunächst muss ein methodischer *Maßstab* für den Einfluss einer bestimmten Idee im politischen Diskurs benannt werden. Es wäre falsch, aus der Tatsache, dass eine Idee sich durchsetzt, darauf zu schließen, diese wäre schon vorher „irgendwie“ dominant gewesen. „Neoliberale“ Politik beispielsweise muss nicht auf der Wirkung neoliberaler Ideen basieren, sondern kann auch als „Einsicht in die Notwendigkeit“ zum Schutz des Sozialstaates begründet werden, wie dies zum Beispiel bei den sozialpolitischen Reformen der Schröder-Regierung in Deutschland der Fall war (Meyer 2004). Politik kann auch pragmatisch sein: Es ist denkbar, dass sich eine *Policy* durchsetzt, ohne dass die Regelsetzer die dahinterstehenden Weltbilder vollständig teilen. Es muss daher ein Maßstab für den Grad des Einflusses bestimmter Ideen gefunden werden, der nicht vom *Ergebnis* des politischen Prozesses abhängt.

Wie kann ein solcher Maßstab konzeptionell abgeleitet werden? In jeder sozialpolitischen Debatte besteht ein struktureller Ideenüberschuss. Zudem sind Ideen immer – mindestens potenziell – umstritten. Einige Forscher betrachten daher Ideen als Epiphänomene und konzentrieren sich auf die Frage ihrer *Durchsetzungsbedingungen* (Gourevitch 1989; Hall 1997). Hier sind drei typische Erklärungsmuster zu nennen. Erstens: Frühere Erfahrungen, etwa politischer oder ökonomischer *Krisen*, prägen die Diskurse (Hecló 1974; Campbell 1998: 393). Zweitens: Bestehende *Institutionen* verleihen bestimmten Ideen eine höhere Legitimation als anderen (Berman 2001: 240). Drittens: Das Handeln von *Entrepreneurs* oder *Netzwerken*, die sich die Verbreitung geteilter Ideen zum Ziel setzen und dafür Ressourcen einsetzen, erklärt die Durchsetzung bestimmter Ideen, etwa unter dem Stichwort „epistemische Gemeinschaften“ (Haas 1992) oder „advocacy coalitions“ (Sabatier 1993).

Alle drei Ansätze bergen eine konzeptionelle Gefahr: In ihnen wird der Einfluss bestimmter Ideen zu einem gewissen Grad auf den Einfluss von Institutionen oder die Machtposition bestimmter Gruppen zurückgeführt. Auf diese Art schaffen sie die Bedeutung der Ideen als *eigenständigen* Erklärungsfaktor tendenziell wieder ab. Hier muss unterschieden werden zwischen der Macht von Ideen, die sich von dem Einfluss ihrer Träger ableitet, und einer eigenständigen diskursiv-kommunikativen Macht von Ideen. Einige Sozialtheoretiker haben versucht, diese eigenständige Macht von Ideen zu konzeptualisieren, so etwa Gramsci in seinem Konzept der Hegemonie, Bourdieu im Konzept des Habitus und natürlich Foucault in seiner Diskurstheorie. Bei allen Unterschieden und Uneinigkeiten dieser Ansätze liegt ihr gemeinsamer konzeptioneller Punkt darin, dass die Macht von Ideen darauf zurückgeführt wird, dass materiell-institutionelle Ressourcenverteilung und Wissensstrukturen *nicht deckungsgleich* sind (vgl. Münnich 2010: 82-85). Der besondere Charakter der Idee besteht darin, dass sie auch von solchen Akteuren geteilt werden kann, die davon nicht

materiell profitieren, sondern sogar Nachteile haben. Lukes ([1974] 2005: 38) nennt dies die dritte Dimension der Macht, in der sich die Beherrschten die Interessen der Herrschenden subjektiv zu Eigen machen. Der Akteur mag seinen Nachteil erkennen, die Bindekraft der wirksamen Ideen ist aber so hoch, dass es ihm nicht erlaubt (oder nicht einmal denkbar) erscheint, anders zu handeln. Hier zeigt sich eine Parallele zur Weberschen Herrschaftssoziologie: Eine Ordnung kann nur dann als „geltend“ angesehen werden, wenn sie empirisch zur subjektiv-sinnhaften Handlungsgrundlage auch der Beherrschten wird, sie *freiwillig* befolgt wird (Weber [1922] 2005: 22). Die eigenständige Logik von Ideen wird gerade dort erkennbar, wo sie sich von der Verteilung materieller Handlungskapazitäten löst. Entsprechend fragt Hall (1997: 185) „how ideas can be persuasive in themselves [...] at least partially independently of the power of their proponents.“ Es geht um die Bindekraft kommunikativer Prozesse *jenseits* materialisierter Machtverhältnisse. Wann akzeptieren die „Verlierer“ einer sozialpolitischen Umverteilung ihre Begründung? Wann können die Ideen der Machtlosen zur Orientierung für die Herrschenden werden?

In der Literatur finden sich verschiedene Antworten auf die Frage nach der inner-diskursiven Macht von Ideen. So lässt sich etwa fragen, inwieweit bestimmte Ideen von ansonsten konfligierenden Akteuren in einem bestimmten Moment geteilt werden (Querschnitt) (Münnich 2010; Denzau/North [1994] 2004). Andere Autorinnen und Autoren beschreiben Ideen als pfadabhängig (Längsschnitt), d. h. neue Ideen müssen zunächst das „Nadelöhr“ der bestehenden passieren und sich zu diesen ins Verhältnis setzen (Sikkink 1993: 26; Hirschman 1991: 133-139). Schmidt (2008: 312) spricht vom „rhetorical entrapment“ der politischen Akteure.

Darüber hinaus finden sich auch sozialpolitische Arbeiten, die den *Inhalt* von Ideen für deren Einfluss verantwortlich machen. Nullmeier und Rüb (1993: 416) argumentieren: „Ein Wissen kann auf dem Wissensmarkt sozialpolitischer Leitideen wegen seiner spezifischen Form und inneren Struktur dominant werden, wenn andere politische Akteure und Interessen keine alternativen normativen und/oder deskriptiven Wissensbestände aufbauen können.“ Die katholische Soziallehre bildet demzufolge eine besondere Interpretationsressource, u. a. weil sie eine quasi-naturrechtliche Verzahnung von deskriptivem und normativem Wissen erlaubt. Im gleichen Sinne schreiben Somers und Block (2005: 281) in ihrem Vergleich von Armenpolitik in Großbritannien und den USA der marktfundamentalistischen Perspektive einen „epistemischen Vorteil“ durch Nähe zum Naturrecht zu.

Soweit in der Wohlfahrtsstaatsforschung der Einfluss bestimmter Ideen zur Erklärung herangezogen wird, sollte die Frage zunächst lauten, wie dieser Einfluss gemessen werden kann. Zugleich sollte dabei der Blick darauf gerichtet sein, inwieweit sich in der Diskursverschiebung eine eigenständige kommunikative Logik offenbart.

4. Wovon werden Ideen abgegrenzt?

Die dritte Orientierungsfrage der sozialpolitischen Ideenforschung richtet sich auf die begrifflichen Grenzen von Ideen. Es gibt mittlerweile viele Definitionen, was unter Ideen zu verstehen sei (Überblick in Gottweis 2003). Seltener dagegen bemüht sich diese Forschung darum, diejenigen Begriffe klarer zu definieren, von denen Ideen *abgegrenzt* und zu denen sie *in Beziehung gesetzt* werden. Dies gilt vor allem für die beiden anderen „I“s – Institutionen und Interessen. Die Problematik liegt darin, dass mit dieser Entgegensetzung ideelle Aspekte wie Werte, Normen, Wissen und Kognitionen aus dem jeweiligen Gegenbegriff herausgenommen werden. Dies birgt die Gefahr, diese Konzepte zu entleeren oder zu ‚Sparringspartnern‘ zu entstellen. Dabei muss bedacht werden, dass auch Institutionen und Interessen *Strukturen sozialen Sinns* sind.

4.1 Institutionen

Die Problematik der Entgegensetzung von Ideen und Institutionen zeigt sich für alle verschiedenen Schulen des Institutionalismus. Die Institutionentheorie zerfällt heute zumeist in drei Ansätze, den *Rational-Choice*-Institutionalismus, den historischen Institutionalismus und den soziologischen Institutionalismus (Thelen/Steinmo 1992; Hall/Taylor 1996). Für den *Rational-Choice*-Institutionalismus sind Institution effiziente Lösungen für Koordinationsprobleme und spieltheoretische Dilemmata. Durch die institutionelle Beeinflussung der Auszahlungsmatrix zugunsten (höher bewerteter) Gleichgewichtslösungen wird Koordination möglich. Für den historischen Institutionalismus ist die Institution dagegen ein Element der historisch gewachsenen und keineswegs notwendigerweise effizienten sozialen Ordnung, die nicht nur Verteilungswirkungen zeitigt, sondern auch über eine Sanktionierungskraft verfügt (Streck 2009). In beiden Perspektiven besteht eine Spannung zwischen den *Motiven* des Akteurs auf der einen Seite und der *Begrenzung* durch die institutionellen Regeln auf der anderen Seite.

Der soziologische (Neo-)Institutionalismus dagegen betont die *Orientierungsfunktion* von Institutionen für das Handeln. Institutionen sind gesellschaftlich etablierte Verhaltensmuster oder auch Routinen, die Handeln in komplexen Umwelten ermöglichen. Der Akteur wird durch die Institution nicht begrenzt, sondern überhaupt erst *zum Handeln befähigt*, was zu einem erheblichen Teil durch mimetische Orientierung an gesellschaftlich etablierten Praktiken und Denkweisen geschieht (DiMaggio/Powell [1983] 1991: 69-70). Auch in der soziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung haben einige Autorinnen und Autoren auf die Orientierungswirkung institutionalisierter Klassifikationsschemata hingewiesen (Steenland 2006; Zimmermann 2006). Aus dieser Perspektive werden in Institutionen „die Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht“ (Rehberg 1994: 47). Es erscheint widersinnig, einem solchen Institutionenbegriff Ideen *entgegenzusetzen*. Die Kraft der Institution besteht ja gerade in ihrer Wirkung auf die Denkweisen, Wahrnehmung und Sinnstiftung der Akteure.

Nun muss ein Ideenforscher die Perspektive der soziologischen Institutionentheorie natürlich nicht teilen. Aber auch für den historischen Institutionalismus

erscheint es problematisch, normative und kognitive Ideen aus dem Begriff der Institutionen herauszunehmen. Entscheidend ist hierbei der Aspekt der *Legitimation*. Keine Institution kann sich erfolgreich Geltung verschaffen bzw. sanktioniert werden, wenn sie nicht durch die Deutungsmuster der Handelnden getragen ist. Dies zeigen nicht zuletzt jüngere Arbeiten zur Bedeutung der graduellen Reinterpretation von Institutionen (Streeck/Thelen 2005; Hacker 2004). Die Wirkungsrichtung einer Institution hängt in hohem Maße davon ab, welche Legitimation sie bei den Regelsetzern und bei den Regeladressaten erfährt. Wird nun diesem Konzept der Begriff der Ideen entgegengesetzt, bedeutet das letztlich, dass die Bedeutung der graduellen Veränderung von Institutionen auf Veränderungen des Wortlauts ihrer Regeln reduziert wird und ihre gesellschaftliche Wirkung aus dem Blick gerät.

Lediglich für den *Rational-Choice*-Institutionalismus scheint die Trennung von Ideen und Institutionen sinnvoll. Ideen können hier als ein normativer und kognitiver Bezugspunkt für die Formulierung eines solchen Gleichgewichtes verstanden werden (Garrett/Weingast 1993). So ist es möglich, zwischen der Institution (= vertragliche Auszahlungsregel) und der Idee (= Begründung dieser Regel) zu unterscheiden. In diesem Fall ist die Institution nicht mehr als eine in rechtlicher Form festgelegte Verteilungsmatrix.

Es zeigt sich also, dass die Entgegensetzung von Institutionen und Ideen immer die Gefahr birgt, dass die Institution nicht länger von ihrer gesellschaftlichen Wirkung her gedacht werden kann. Nicht nur die soziale *Orientierungsfunktion* von Institutionen, sondern auch der Aspekt der *Legitimation* verweist auf einen besonderen ideellen Gehalt der Institution selbst. Behutsamkeit und Präzision in der Klärung des Institutionenbegriffs ist somit ein wichtiger Lackmustest für eine überzeugende Ideenforschung, die das Verhältnis von Diskursen und Institutionen spezifizieren will. Inwieweit sind die beobachteten Ideen mehr als eine Widerspiegelung der Prinzipien bestehender Institutionen? Unter welchen Bedingungen können sich Ideen von Institutionen lösen?

4.2 Interessen

Ein wichtiger Teil der ideenorientierten *Policy*-Analyse dreht sich um das Verhältnis von Ideen und Interessen (Braun 1999; Hall 1997). Die auf den ersten Blick intuitive Entgegensetzung dieser beiden Motoren politischen Handelns ist jedoch problematisch. Ähnlich wie auch beim Institutionenbegriff stellt sich nämlich die Frage, ob sich Interessen und Ideen analytisch überhaupt trennen lassen, ohne den Interessenbegriff ungerechtfertigt zu verkürzen (Münnich 2011). In der Paradigmenforschung der Politischen Ökonomie sind Interessen grundlegende Kräftefeldlinien politischer Felder, die Einfluss darauf nehmen, welche Paradigmen sich durchsetzen können. „Ideas have real power in the political world, however [...] they do not acquire political force independently of the constellation of institutions and interests already present there“ (Hall 1989: 390).

Diese Perspektive ist eng mit einer strukturalistischen Interessenanalyse verknüpft. Die objektiven Interessen der Akteure lassen sich demnach aus ihrer Klassen- oder Marktlage, d. h. aus ihrer Position in der ökonomischen Struktur von Produktion und Verteilung und in anderen sozialen Grundkonflikten (Religion, Profession

etc.), ableiten. Eine solche Perspektive lässt aber außer Acht, dass der Interessenbegriff selbst aus soziologischer Sicht natürlich auch eine Form der *kulturell* geprägten Sinnstiftung ist. Soziologen wie Weber, Dahrendorf oder Luhmann haben herausgearbeitet, dass die Formierung von Interessen immer auch ein Prozess ihrer normativen und/oder kognitiv-kommunikativen Konstruktion ist. Interessen können also kaum als Handlungsmotive beschrieben werden, ohne Ideen (im Sinne von Normen, Wissen und Kognitionen) einzubeziehen. Zudem sind auch ideelle Interessen denkbar, d. h. Interessen an der Durchsetzung bestimmter Weltbilder, etwa im Bereich der Religion oder der Kultur.

Einige Autorinnen und Autoren heben daher in ihrer Kritik an der klassentheoretischen Schlagseite des Interessenbegriffs die soziale Konstruiertheit von Interessen hervor. In vielen solchen Arbeiten finden sich Sätze wie der folgende: „one cannot distinguish objective interests from ideas; all interests are ideas, and ideas constitute interests“ (Schmidt 2008: 317). Hier zeigt sich ein weiteres potentiell Problem der Ideenforschung: Interessen werden ganz im Ideenbegriff „aufgesaugt“. Es reicht in dieser Sichtweise aus, die Ideen zu erfassen, denn sie sind letztlich entscheidend für die Wahrnehmung von Interessen und damit für das zu erklärende Handeln. Durch diese radikale Kritik an strukturalistischen Interessenbegriffen geht jedoch deren besondere Stärke verloren, den Zusammenhang zwischen politischem Handeln und der Struktur sozialer Ungleichheit erkennbar zu machen – der sich ja keineswegs immer rein materiell niederschlagen muss. Strukturelle Positionen und ideelle Deutungsmuster sind in der Interessenformierung eng miteinander verwoben. Ideen und Interessen sind „mutually constitutive“ (Blyth 2002: 28) oder: „Ideen und Interessen stehen sich nicht unvermittelt gegenüber. Ideen sind interessenbezogen, sie müssen etwas ‚leisten‘. [...] Umgekehrt sind Interessen ideenbezogen, sie richten sich auf Ziele und bedienen sich legitimer Mittel“ (Lepsius [1986] 1990: 42).

Eine Ideenforschung, die ihren Gegenbegriff „Interessen“ nicht alleine auf materielle soziale Positionen reduzieren will, muss sich daher fragen lassen, wie sich Diskursstruktur und die ungleiche Verteilung sozialer Positionen zueinander verhalten. Wenn das Ziel darin liegt, den Erklärungsbeitrag von Ideen herauszuarbeiten, muss die Frage untersucht werden, wie sich Diskurse von der Ungleichheit sozialer Positionen lösen können, d. h. inwieweit unterschiedlich positionierte und interessierte Akteure einen Ideenhorizont teilen können – und dies nicht nur strategisch, sondern auch substantiell in der Wahrnehmung der eigenen Interessen.

5. Fazit

Ziel dieses Artikels war es nicht, einen „richtigen“ Weg für ideen- und kulturorientierte Wohlfahrtsstaatsforschung aufzuzeigen, sondern einen Anstoß für eine selbstbewusste Diskussion innerhalb eines mittlerweile gut etablierten Forschungsfeldes zu geben, die die eigenen Grenzen und Probleme thematisiert. In diesem Sinne wurden drei Orientierungsfragen für ideenorientierte Forschung benannt.

Bei der ersten Frage geht es darum, ob Ideen kausaler oder intermediärer Faktor sein sollen. Soweit Ideen als kausale Faktoren verstanden werden, kommt es darauf an, nach empirischen Phänomenen zu suchen, für die alternative Ansätze keine ausreichende Erklärung bieten. Werden Ideen dagegen eher als intermediäre Einflüsse verstanden, so werden andere Kausalfaktoren durch die ideellen Sinnkonstruktionen der Akteure hindurch nachvollzogen und evtl. bestätigt. In den Blick geraten so Parallelen zwischen der Dynamik von Diskursen und anderen sozialen, ökonomischen und politischen Entwicklungen. Während beide Perspektiven gleichermaßen erhellend sind, trägt ihre unklare *Vermischung* zu der hier kritisierten axiomatischen Schließung der Ideenforschung bei, in der schon das Fehlen einer genaueren Beschreibung der Ideen als Argument dafür genommen wird, dass die bisherigen Erklärungen falsch seien. Die Ideenforschung sollte mit alternativen Erklärungsansätzen beginnen und dann nach Parallelen und Unterschieden in der Diskurs- und Ideenstruktur suchen.

Die zweite Frage richtet sich auf das wichtige Problem, einen Maßstab dafür zu entwickeln, wann eine bestimmte Idee einflussreicher ist als andere. Die Macht der Ideen kann auf zwei Arten modelliert werden: Erstens als abgeleitet von der Macht bestimmter Akteure oder Gruppen oder der Nähe zwischen einer Idee und der institutionellen Struktur. In diesem Fall werden die Ideen wiederum eher zu einem sekundären Erklärungsfaktor. Zweitens können Ideen aufgrund ihres Inhalts stärkere oder schwächere Wirkungen im Diskurs entfalten, sie können überzeugen und/oder Akteure an frühere Positionen binden. Dafür finden sich in der Literatur bisher aber noch zu wenige systematische konzeptionelle Arbeiten.

Die dritte Orientierungsfrage der Ideenforschung bezieht sich auf die Gefahr, dass die Begriffe entleert werden, denen die Ideen gegenübergestellt werden, vor allem die Begriffe „Institutionen“ und „Interessen“. Beide Konzepte schillern für sich genommen in der Sozialtheorie zwischen materieller Ressourcenverteilung und sozialen Deutungsmustern. Für beide Konzepte gilt daher, dass sie nur in ihrer stark auf materielle oder formal-rechtliche Aspekte verkürzten Bedeutung sinnvollerweise von Ideen abgegrenzt werden können. Gerade aus soziologischer Perspektive sind Institutionen jedoch immer auch Ausdruck der symbolischen Ordnung und Interessen immer auch ein subjektives Deutungsmuster politischen Handelns. Was genau aber ist mit Ideen gemeint, wenn auch Interessen und Institutionen normative Wertbeziehungen und kognitive Wissensstrukturen umfassen? Dort, wo Ideen intermediäre Erklärungsfaktoren sind, unterscheidet sich die Ideenforschung nicht grundlegend von einer Institutionen- oder Interessenanalyse, die behutsam mit ihren Kernbegriffen umgeht. Sollen Ideen aber kausale Erklärung bieten, so muss herausgearbeitet werden, wie sich institutionelle Leitbilder von den sie tragenden Organisationsstrukturen lösen können bzw. wann ideelle Aspekte in der Interessenformulierung gegenüber materiellen Ungleichheiten die Oberhand gewinnen können.

Die hier gesammelten typischen Probleme ideen- und diskursorientierter Wohlfahrtsstaatsforschung gelten sowohl für die stärker explorative als auch für die explikatorisch orientierte Perspektive. Für die explorative Ideenforschung sind die genannten Aspekte als Wunsch nach der Präzisierung der Bezüge zu bestehenden „nicht-ideellen“ Erklärungsansätzen und der Entwicklung gemeinsamer Messstandards zu verstehen. Für die explikatorische Ideenforschung liegt hier ein grundlegender Punkt zur Diskussion. Die zentrale Frage lautet, inwieweit die gesellschaftliche Kommunikation bzw. der sozialpolitische Diskurs und die materiellen und institutionellen Strukturen der Wohlfahrtsstaaten deckungsgleich sind bzw. unter welchen Bedingungen sich der gesellschaftliche Kommunikationsprozess über diese Strukturen erhebt oder sie in eine überraschende Richtung lenkt.

Literaturverzeichnis

- Berman, Sheri (2001): „Review Article. Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis“, *Comparative Politics* 33, 231-250.
- Blyth, Mark (2002): *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, Dietmar (1999): „Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research“, in: Dietmar Braun; Andreas Busch (Hg.): *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham u. a.: Edward Elgar, 11-29.
- Campbell, John L. (1998): „Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy“, *Theory and Society* 27, 377-409.
- Cox, Robert H. (2001): „The Social Construction of an Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany“, *World Politics* 53, 463-498.
- Denzau, Arthur T.; North, Douglass C. [1994] (2004): „Shared Mental Models: Ideologies and Institutions“, in: Claude Ménard (Hg.): *Controversies and Challenges in the New Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 36-64.
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. [1983] (1991): „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, in: Walter W. Powell; Paul J. DiMaggio (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago u. a.: University of Chicago Press, 63-82.
- Garrett, Geoffrey; Weingast, Barry R. (1993): „Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market“, in: Judith Goldstein; Robert Keohane (Hg.): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca u. a.: Cornell University Press, 173-206.
- Geertz, Clifford (1973): *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Gottweis, Herbert (2003): „Post-positivistische Zugänge in der Policy-Forschung“, in: Matthias L. Maier; Frank Nullmeier; Tanja Pritzlaff; Achim Wiesner (Hg.): *Politik als Lernprozess*. Opladen: Leske+Budrich, 122-140.
- Gourevitch, Peter A. (1989): „Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices“, in: Peter A. Hall (Hg.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 87-106.

- Haas, Peter M. (1992): „Introduction“, in: Peter M. Haas (Hg.): *Knowledge, Power, and International Policy Coordination. International Organization Special Issue*. Columbia: University of South Carolina Press, 1-35.
- Hacker, Jacob S. (2004): „Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States“, *American Political Science Review* 98: 243-260.
- Hall, Peter A. (1989): „Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas“, in: Peter A. Hall (Hg.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 361-391.
- Hall, Peter A. (1997): „The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations“, in: Mark Irving Lichbach; Allan Zuckerman (Hg.): *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174-207.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIfG Discussion Paper. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Heclo, Hugh (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven u. a.: Yale University Press.
- Hirschman, Albert O. (1991): *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge u. a.: Belknap Press.
- Lepsius, M. Rainer [1986] (1990): „Interessen und Ideen. Die Zurechnungsproblematik bei Max Weber“, in: Rainer Lepsius (Hg.): *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 31-43.
- Lukes, Steven [1974] (2005): *Power. A Radical View*. Houndmills u. a.: Palgrave/Macmillan.
- Meyer, Thomas (2004): „Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit“, *Politische Vierteljahresschrift* 45: 181-190.
- Münnich, Sascha (2010): *Interessen und Ideen. Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Münnich, Sascha (2011): „Interessen und Ideen: Soziologische Kritik einer problematischen Unterscheidung“, *Zeitschrift für Soziologie* 40: 271-287.
- Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W. (1993): *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Theorie und Gesellschaft* 28. Frankfurt a. M.: Campus.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1994): „Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen“, in: Gerhard Göhler (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos, 47-84.
- Sabatier, Paul A. (1993): „Policy Change over a Decade or More“, in: Paul A. Sabatier; Hank C. Jenkins-Smith (Hg.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder u. a.: Westview Press, 13-39.
- Schmidt, Vivien A. (2008): „Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse“, *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Schmidt, Vivien A.; Radaelli, Claudio (2004): „Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues“, *West European Politics* 27: 183-210.
- Sikkink, Kathryn (1993): „The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe“, in: Judith Goldstein; Robert Keohane (Hg.): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca u. a.: Cornell University Press, 139-172.

- Somers, Margaret R.; Block, Fred (2005): „From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate“, *American Sociological Review* 70: 260-287.
- Steensland, Brian (2006): „Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy“, *American Journal of Sociology* 111: 1273-1326.
- Steinmetz, George (1993): *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, Wolfgang (2009): *Re-Forming Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (2005): „Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies“, in: Wolfgang Streeck; Kathleen Thelen (Hg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven (1992): „Historical Institutionalism in Comparative Politics“, in: Sven Steinmo; Kathleen Thelen; Fred Longstreth (Hg.): *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max, [1905] (1982): „Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis“, in: Johannes Winkelmann (Hg.): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber*. Tübingen: Mohr, 146-216.
- Weber, Max, [1922] (2005): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Frankfurt a. M.: Zweitausendeins.
- Wolf, Thomas, (2011): *Der aktivierende Sozialstaat zwischen Freiheit und Zwang. Der begrenzte Spielraum moderner Sozialpolitik*. Paderborn: Schöningh.
- Yee, Albert S. (1996): „The Causal Effects of Ideas on Policies“, *International organization* 50: 69-108.
- Zimmermann, Bénédicte (2006): *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt a. M. u. a.: Campus.

Kontakt

Dr. Sascha Münnich
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG)
Paulstraße 3
50676 Köln
E-Mail: sm@mpifg.de

Sascha Münnich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Nach dem Studium in Göttingen und der Promotion an der Universität zu Köln betreut er seit Frühjahr 2010 ein Forschungsprojekt des MPIfG zum historischen Wandel von kulturellen Vorstellungen des „gerechten Profits“ in kapitalistischen Gesellschaften. Arbeitsgebiete: Sozialpolitik, Wirtschaftssoziologie, Institutionentheorie, Kulturvergleichende Sozialforschung, Wissenssoziologie, Historische Soziologie.