

Kathrin Loer/Renate Reiter

Neue Risiken, neue Wohlfahrtspolitik

Kurseinheit 1:

International vergleichende Perspektiven auf Wohlfahrtsstaaten im Wandel

**kultur- und
sozialwissenschaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis (Teil 1 des Kurses)

Inhaltsverzeichnis (Teil 1 des Kurses)	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	IV
1 Einführung in den Kurs	1
1.1 Der „Wohlfahrtsstaat“ als analytische Kategorie: Begriffsverständnis jenseits populärer Debatten.....	1
1.2 Einführung in den Reader: What’s it all about? – Worum geht es überhaupt?	2
2 Wie lassen sich Wohlfahrtsstaaten erforschen und vergleichen?	5
2.1 Typologien I – Der Weg zu den „drei Wohlfahrtswelten“	5
2.2 Die Drei-Welten-Typologie von Esping-Andersen: Inhalte und Erklärungsansätze	6
2.3 Kritik an der Drei-Welten-Typologie	11
2.4 Typologien II – Von den „Three Worlds of Welfare Capitalism“ zum heutigen Wohlfahrtsstaat.....	15
2.5 Typologien in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung	15
2.6 Die Drei-Welten-Lehre heute	17
2.7 Weiterführende Literatur zum zweiten Kapitel.....	20
3 Glossar	22
3.1 Glossar	22
Literaturverzeichnis.....	24

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Text-Überblick	4
Schaubild 1: Das Wohlfahrtsdreieck	6
Tabelle 2: Realtypische Länderbeispiele nach Esping-Andersen	10

1 Einführung in den Kurs

1.1 Der „Wohlfahrtsstaat“ als analytische Kategorie: Begriffsverständnis jenseits populärer Debatten

In den Medien, in politischen Diskussionen genauso wie auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung taucht seit den 1950er und 1960er Jahren der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ auf. Häufig scheint aber dabei nicht (ganz) klar zu sein, was eigentlich gemeint ist. Die Existenz eines Wohlfahrtsstaates bedeutet zunächst, dass seine Bevölkerung für den Fall bestimmter Risiken abgesichert ist. Damit sind zunächst alle Risiken gemeint, durch die eine berufliche Tätigkeit eingeschränkt oder vollständig beeinträchtigt wird: Krankheit (und Unfall), Verlust des Arbeitsplatzes und Alter. Später treten in modernen Wohlfahrtsstaaten weitere Risiken hinzu, für die Leistungen bereitgestellt werden, wie in diesem Kurs gezeigt wird.

Wohlfahrtsstaatliches Handeln leitet sich aus sozialen Rechten ab, umfasst Vorsorgemaßnahmen sowie die Regulierung ökonomischen Handelns im Sinne sozialer Sicherheit. Entgegen der irrigen Vorstellung, dass ein „Wohlfahrtsstaat“ nur oder in erster Linie großzügige Leistungen an Arme verteilt, zeigt die Wohlfahrtsforschung, dass der Hauptfokus der wohlfahrtsstaatlichen Politik sich auf den Aufbau von Institutionen konzentriert, die breiten Teilen der Bevölkerung (über lange Zeit dem, was als „Mittelschicht“ bezeichnet wurde) oder sogar der gesamten Bevölkerung dienen. Genau wie der Begriff „Wohlfahrt“ missverständlich sein kann, könnte auch der zweite Wortteil den Blick verengen: Nicht immer oder nicht ausschließlich geht es um staatliche Institutionen. Wesentlich für einen Wohlfahrtsstaat sind auch Institutionen der Kirche, der Familie und des Marktes.

Populäres Missverständnis: Der Wohlfahrtsstaat als Hängematte und Ruhekissen?

In seiner Einführung zum Wohlfahrtsstaat schildert Garland (Garland 2016) anschaulich, dass William Beveridge, der als britischer Sozialreformer maßgeblich sozialstaatliche Institutionen geprägt hat, den Begriff „welfare state“ ablehnte (Garland 2016, 5). Er nahm an, dass mit dem Begriff die Vorstellung geweckt würde, es gäbe etwas „umsonst“ oder „kostenlos“ („something for nothing“) und es handele sich um einen „Santa Clause state“. Diese Vorstellung taucht auch sehr viel später in politischen Debatten auf, in denen dann abschätzig von „sozialer Hängematte“ die Rede ist. Dahinter steht die Vorstellung, dass in einer Marktwirtschaft jeder Arbeiter oder Angestellte einen Beitrag leisten muss und (mindestens eine [Mit-] Verantwortung für seine Existenzsicherung trägt. Darüber hinaus gehen fehlgeleitete Einschätzungen eines grundsätzlich „zu generösen Wohlfahrtsstaates“ davon aus, dass die Absicherung zu Trägheit führen würde und dadurch nicht genügend Arbeitsanreize bestehen würden. Die Wohlfahrtsforschung kann allerdings zeigen, dass wohlfahrtsstaatliche Leistungen keineswegs mit der Subventionierung mangelnder Verantwortung oder der Belohnung von Untätigkeit gleichzusetzen sind (Butterwegge 2014, 99).

Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ kann und sollte also ohne eine solche normative Aufladung benutzt werden und bezeichnet zunächst, dass überhaupt sozialpolitische Leistungen zur Absicherung gegen Risiken für die Bevölkerung bereitstehen.

Wohlfahrtsforschung thematisiert die Frage, wie Sozialleistungen verteilt, in welchem Umfang und zur Absicherung welcher Risiken sie gestaltet werden.

Festhalten lässt sich somit, dass es in der Wohlfahrtsforschung zunächst ganz allgemein um die Frage geht, wie sozialpolitische Leistungen verteilt werden. Dies können Dienstleistungen oder Transferzahlungen sein. So entstehen letztlich in einem Wohlfahrtsstaat immer Ausgaben für die soziale Sicherheit. Unter Druck geraten sind die Ausgabenbudgets der Wohlfahrtsstaaten nicht erst seit der „Finanzkrise 2007/2008“, seit der vor allem die Sozialausgaben von verschuldeten Ländern im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen und Reformen gefordert werden. Jedoch gibt es schon seit den 1970er Jahren in allen entwickelten

Wohlfahrtsstaaten Reformforderungen, die bei gleichbleibendem oder wachsendem Problemdruck zumeist auf Verringerung der Sozialausgaben abzielen. Allerdings dürfen sowohl die Beobachtung von Problemstrukturen als auch die Reformforderungen nicht zu pauschal ausfallen, weil jedes Land nicht nur seine spezifischen Herausforderungen hat (z. B. Besonderheiten des demographischen Wandels, Arbeitsmarktstrukturen), sondern auch unterschiedlichen Traditionen folgt, wenn es um die Finanzierung des Sozialstaates und die Leistungsgewährung geht. Auch wenn es nur zu offensichtlich scheint, dass sich die Sozialsysteme der europäischen Staaten unterscheiden, muss dies allerdings zunächst gezeigt werden. Die genauen Unterschiede offenbaren sich erst bei genauem Hinsehen und lassen sich nur nach einer systematischen Analyse erklären. Wenn es um den Vergleich unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten geht, sollte also eine fundierte Auseinandersetzung vor vorschnellen Urteilen und Einschätzungen bewahren.

Eine solche fundierte Auseinandersetzung ist möglich, wenn man die Forschung zu Wohlfahrtsstaaten und Sozialpolitik studiert. Diese widmet sich schon seit den 1990er Jahren den sozialen Sicherungssystemen im europäischen und auch im internationalen Vergleich (siehe weiterführende Literatur, Kap. 2.7). Damit ist die Wohlfahrtsforschung ein Kernthema der Politikwissenschaft, der Politischen Ökonomie und der Soziologie. Diese Disziplinen betrachten die verschiedenen sozialen Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit als „klassische“ Regelungsfelder, sie widmen sich aber auch zunehmend weiteren sozialpolitischen Fragen wie der Pflegebedürftigkeit oder familienpolitischen Problemlagen. Dabei können unterschiedliche Ebenen im Mittelpunkt stehen, sei es die Ebene der Europäischen Union (EU), sei es die nationalstaatliche Ebene oder seien es verschiedene subnationale Ebenen. Wenn zudem ein Ländervergleich angestrebt wird, erhöht sich die Komplexität der Wohlfahrtsforschung. In der Gesamtschau zeigt sich, dass die einzelnen Wohlfahrtsstaaten das Produkt schrittweiser Entwicklung und Reformen sind. Wohlfahrtsstaaten sind stets im Wandel, weil sie eng mit ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängen, wie im Folgenden gezeigt wird.

1.2 Einführung in den Reader: What's it all about? – Worum geht es überhaupt?

Seit den Anfängen wohlfahrtsstaatlichen Handelns ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis etwa Ende der 1960er Jahre stand die Absicherung der Bevölkerung gegenüber solchen sozialen Risiken im Vordergrund, durch die eine berufliche Tätigkeit eingeschränkt oder vollständig unmöglich gemacht wurde: Krankheit (und Unfall), Invalidität, Alter, Tod und auch der Verlust des Arbeitsplatzes. Seit ca. Mitte der 1970er Jahre steht der Wohlfahrtsstaat indes weiteren, ‚neuen‘ sozialen Risiken gegenüber: Dabei geht es um ‚neue‘ Formen von Armut (z. B. aufgrund von dauerhafter Arbeitslosigkeit oder als Alleinerziehende/r), um Pflegebedürftigkeit oder auch um die Notwendigkeit, Kinder und Familienangehörige zu versorgen und da-

her keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Wohlfahrtsstaatlicher Wandel und der Umgang traditionell unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten mit diesen alle westlichen Gesellschaften betreffenden Risiken sind seitdem ins Zentrum der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gerückt.

Dieser Kurs ist als kommentierter Reader¹ gestaltet und soll sowohl theoretisch-konzeptionelle als auch empirische Zusammenhänge anschaulich vermitteln. Daraus ergeben sich zwei Teile: die „**Grundlagen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung**“ und die „**Empirischen Analysen**“.

Wie klassifiziert die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung die wohlfahrtsstaatliche Tätigkeit? Welche Typologien gibt es? Was bedeutet dies für den internationalen Vergleich von Wohlfahrtsstaaten?

Ausgehend von diesen Fragen widmen wir uns im ersten Teil den **Grundlagen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung**. Zentral dafür ist die mittlerweile klassische Typologie der „Drei Wohlfahrtswelten“ von Esping-Andersen, die wir in Kapitel 2 dieses Kurses vorstellen. Dabei lernen Sie auch zentrale Kritikpunkte und alternative Ansätze zu dieser Typologisierung kennen.

Welche Herausforderungen ergeben sich für die typologische Einordnung, a) wenn der Wandel wohlfahrtsstaatlichen Handelns in Bezug auf klassische Risiken berücksichtigt werden muss und b) wenn wohlfahrtsstaatliche Tätigkeit sich durch das Auftreten von neuen Risiken wandelt?

Ausgehend von diesen Fragen wendet sich der zweite Teil des Kurses (Kapitel 3-4) den **empirischen Analysen** zu.

In Kapitel 3 geht es – zunächst allgemein – um alte und neue soziale Risiken sowie den Risikowandel als Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat. Die Grundlage bildet der Text „Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model“ von Herbert Obinger und Peter Starke (2014).

Anschließend beleuchten wir in Kapitel 4 drei wichtige wohlfahrtsstaatliche Handlungsfelder: a) die Rentenpolitik, b) die Arbeitsmarktpolitik und c) die Familienpolitik. Dabei geht es um die übergeordnete Frage, wie sich der Wandel alter bzw. das Aufkommen neuer sozialer Risiken auf die wohlfahrtsstaatliche Tätigkeit in unterschiedlichen Ländern niederschlägt.

- a) Der Text zur Rentenpolitik zeigt, dass sich in der Rentenpolitik der „Rückzug“ aus der staatlichen Risiko-Absicherung in der jüngeren Vergangenheit als eine international verbreitete Strategie beobachten lässt. Gerade solche Wohlfahrtsstaaten, von denen man dies aufgrund ihrer klassischen Einordnung in der Vergangenheit nicht erwartet hätte, haben demnach einen vergleichsweise radikalen Sicherungswandel vollzogen. Die Zusammenhänge stellt Traute Meyer vor: „Die dritte Säule in der Alterssiche-

¹ Die Kommentare zu den einzelnen Texten stehen zu Semesterbeginn in der Moodle-Lernumgebung bereit.

– brauchen wir eine Neubewertung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise? Deutschland im europäischen Vergleich“ (Meyer 2015) .

- b) In der Arbeitsmarktpolitik kam es in verschiedenen Staaten zu einem weitreichenden „Umbau“. Als Konsequenz daraus entstanden unterschiedliche Sicherungsniveaus für diejenigen, die aus einem traditionellen Normalarbeitsverhältnis herausfallen auf der einen Seite und jene auf der anderen Seite, die nach einer prekären oder a-typischen Beschäftigung nur auf niedrigem Niveau abgesichert sind. Diese Veränderungen lassen sich gerade in den konservativen, Bismarck'schen Wohlfahrtsstaaten abbilden. Anschaulich analysieren zwei Texte diese Wandlungsprozesse in der Arbeitsmarktpolitik: „Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit – auf dem Weg in den Dualismus? Die Hartz-Reformen in historisch-komparativer Perspektive“ von Jochen Clasen und Daniel Clegg (Clasen and Clegg 2014) sowie „Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labor Market, and Welfare State Changes in France and Germany“ von Bruno Palier und Kathleen A. Thelen (Palier and Thelen 2012).
- c) Wie hängen Familien- und Beschäftigungspolitik zusammen? Viele Staaten entwickelten in der jüngeren Vergangenheit eine Strategie, über die reine Unterstützung und Förderung von Familien hinauszugehen. Vielmehr geht es nun darum, neue Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich zu schaffen – im Sinne einer „sozialen Investitionspolitik“. Damit befasst sich der Text von Kimberly Morgan: „Promoting social investment through work-family policies: Which nations do it and why?“ (Morgan 2012)

Tabelle 1: Text-Überblick

	Text
a) Rentenpolitik	Meyer, T. (2015). Die dritte Säule in der Alterssicherung – brauchen wir eine Neubewertung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise? Deutschland im europäischen Vergleich. <i>Sozialer Fortschritt</i> , 64 (8), 189-195.
b) Arbeitsmarktpolitik	Clasen, J., & Clegg, D. (2014). Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit – auf dem Weg in den Dualismus? Die Hartz-Reformen in historisch-komparativer Perspektive. <i>WSI Mitteilungen</i> , 3, 192-198. Palier, B., & Thelen, K. (2012). Dualization and institutional complementarities. In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, & M. Seeleib-Kaiser (Eds.), <i>The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies</i> . Oxford: Oxford University Press.
c) Familienpolitik	Morgan, K. J. (2012). Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why? In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), <i>Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges</i> (pp. 153-180). Bristol: Policy Press.