

Sonja Blum/Stefan Lindow/Kathrin Loer/Renate Reiter

Neue Risiken, neue Wohlfahrtspolitik

Einheit 1:

Politikfeldanalytische Perspektiven auf Wohlfahrtsstaaten im Wandel

3. Version, August 2021

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Vorwort: Erläuterung des Kursaufbaus	5
1 Der „Wohlfahrtsstaat“ als analytische Kategorie: Begriffsverständnis jenseits populärer Debatten	8
2 Wie lassen sich Wohlfahrtsstaaten erforschen und vergleichen?	12
2.1 Typologien	12
2.2 Arenen der Wohlfahrtsproduktion: Staat – Markt – Gemeinschaft	13
2.3 Die Drei-Welten-Typologie von Esping-Andersen: Inhalte und Erklärungsansätze	13
2.4 Kritik an der Drei-Welten-Typologie	19
3 Wie lässt sich wohlfahrtsstaatlicher Wandel erforschen und vergleichen?	22
3.1 Von den „Three Worlds of Welfare Capitalism“ zu den heutigen Wohlfahrtsstaaten ..	22
3.2 Typologien in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung	22
3.3 Wohlfahrtsstaatlicher Wandel	24
3.4 Wie sind (unterschiedliche) Wohlfahrtsstaatlichkeit und wohlfahrtsstaatlicher Wandel zu erklären? – Ansätze der Policy-Forschung	28
4 Weiterführende Literatur und Glossar	32
4.1 Weiterführende Literatur zum zweiten Kapitel	32
4.2 Glossar	34
4.3 Literaturverzeichnis	38

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Wohlfahrtsdreieck (eigene Darstellung)..... 13

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Textüberblick..... 6

Tabelle 2: Realtypische Länderbeispiele nach Esping-Andersen (vor den diversen Wohlfahrtsreformen)..... 17

Tabelle 3: Ursachen wohlfahrtsstaatlichen Wandels nach verschiedenen Ansätzen 30

Vorwort: Erläuterung des Kursaufbaus

Dieser Kurs ist als Kombination aus „klassischem“ Studienbrief und Reader gestaltet: Die von uns verfasste **Kurseinheit 1** setzt sich mit „Politikfeldanalytischen Perspektiven auf Wohlfahrtsstaaten im Wandel“ auseinander. Die sich hieran anschließende **Kurseinheit 2** enthält fünf aktuelle, wichtige Publikationen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Es handelt sich dabei um deutsch- und englischsprachige Artikel, die zumeist in Fachzeitschriften erschienen sind. Mit diesem Kursaufbau werden verschiedene Ziele verfolgt. Zum einen soll – insbesondere aus politikfeldanalytischer Perspektive – in die internationale Forschung zu sozialen Risiken und Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel eingeführt werden. Zum anderen sollen aktuelle Diskussionen reflektiert und hierbei gleichzeitig Kompetenzen in der Lektüre und Erarbeitung (englischsprachiger) Artikel in wissenschaftlichen Fachzeitschriften geschult werden.

In **Kurseinheit 1** führt zunächst der Lehrtext in die grundlegenden Konzepte und Diskussionen der Wohlfahrtsforschung ein, kommentiert die Reader-Texte und stellt ein Glossar für die Lektüre zur Verfügung. Mit dem Kurs sollen sowohl theoretisch-konzeptionelle als auch empirische Zusammenhänge anschaulich vermittelt werden.

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 in diesem Lehrtext 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 soziale Risiken berücksichtigt werden muss und b) wenn wohlfahrtsstaatliche Tätigkeit sich durch das Auftreten von neuen sozialen Risiken wandelt?

In Kapitel 3 dieses Lehrtextes wenden wir uns daraufhin konkreter den wohlfahrtsstaatlichen Unterschieden, Veränderungsprozessen und deren Erklärung zu.

Wie sind wohlfahrtsstaatliches Handeln und diesbezügliche Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten zu erklären? Welche (politikfeldanalytischen) Theorieansätze können hierfür herangezogen werden?

Ausgehend von diesen Grundlagen wendet sich die **Kurseinheit 2** den empirischen Analysen zu. Hierfür wurden fünf aktuelle Publikationen ausgewählt, die sich zunächst allgemein und dann für verschiedene wohlfahrtsstaatliche Handlungsfelder mit aktuellen Dynamiken auseinandersetzen. Dazu gehört zunächst der allgemeine Text „Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model“ von Obinger und Starke (2014). Dieser Text zeigt auch starke

Zusammenhänge mit den im Folgendem in diesem Lehrtext diskutierten alten und neuen sozialen Risiken sowie dem Risikowandel als Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat.

Anschließend beleuchten die empirischen Analysen drei zentrale 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 von Ebbinghaus (2015) zur **Rentenpolitik** zeigt, wie Rentenreformen angesichts von demografischem Wandel und fiskalischen Problemen in Richtung von Mehrsäulensystemen reformiert wurden, wobei es zu Privatisierung und Vermarktlichung in der Alterssicherung kam. Gleichzeitig wird diskutiert, inwiefern die Finanz- und Wirtschaftskrise die soziale und politische Nachhaltigkeit dieser Reformstrategien in Frage stellt.
- b) Der Beitrag von Zohlnhöfer und Herweg (2014) zeigt, inwiefern die Hartz-Gesetze für die deutsche **Arbeitsmarktpolitik** einen paradigmatischen Wandel dargestellt haben. Sie argumentieren, dass der Multiple-Streams-Ansatz im Gegensatz zu anderen Schulen der Policy-Forschung diesen Wandel zu erklären vermag.
- c) Für die **Familienpolitik** nimmt der Artikel von Leon, Pavolini, Miró und Sorrenti (2019) die divergenten Reformpfade in Italien und Spanien als erklärungsbedürftiges Puzzle zum Ausgangspunkt. Es wird gezeigt, wie unterschiedlicher Parteienwettbewerb in Hinblick auf Stimmen von Wählerinnen und Wählern in unterschiedlichen Parteipositionen zu Kinderbetreuung und Familienpolitik resultieren kann.

Abschließend beschäftigt sich ein zusätzlicher Schwerpunkttext mit einem Phänomen, das für aktuelle und zukünftige wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in einer Reihe von Ländern wichtig ist, nämlich der Digitalisierung. Marengo und Seidl (2021) nutzen moderne quantitative Textanalysen, um den Effekt von Institutionen auf die Digitalisierungsdiskurse in acht Ländern zu untersuchen.

Tabelle 1: Textüberblick

	Text
Grundlagen: soziale Risiken und Wandel	Obinger, H. & Starke, P. (2014): Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model. TranState Working Papers 180. Universität Bremen.
a) Rentenpolitik	Ebbinghaus, B. (2015): The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. European Policy Analysis, 1(1), S. 56–73.
b) Arbeitsmarktpolitik	Zohlnhöfer, R. & Herweg, N. (2014): Paradigmatischer Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: die Hartz-Gesetze. In R. Rüb (Hrsg.): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik: Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Zeitschrift für Politik – Sonderband 6.

	Text
c) Familienpolitik	Leon, M., Pavolini, E., Miró, J. & Sorrenti, A. (2019): Policy Change and Partisan Politics: Understanding Family Policy Change in Two Similar Countries. <i>Social Politics</i> , online first: https://doi.org/10.1093/sp/jxz025
Aktuelle Diskussion: Digitalisierung.	Marenco, Matteo, and Timo Seidl. "The Discursive Construction of Digitalization: A Comparative Analysis of National Discourses on the Digital Future of Work." <i>European Political Science Review</i> 13, no. 3 (August 2021): 391–409.

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

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. Die Rede ist auch von „alten sozialen Risiken“ (Bonoli 2005). Seit etwa Mitte der 1970er Jahre steht der Wohlfahrtsstaat indes zunehmend weiteren, „neuen sozialen Risiken“ (Bonoli 2005) gegenüber; diese werden allerdings erst seit den 2000er Jahren verstärkt diskutiert und sozialpolitisch abgesichert. Dabei geht es um neue Formen von Armut, z.B. aufgrund von dauerhafter Arbeitslosigkeit, als Alleinerziehende/r oder durch eine schlecht bezahlte, atypische Beschäftigungsform. Weitere „neue soziale Risiken“ betreffen Pflegebedürftigkeit oder auch die Notwendigkeit, Kinder und Familienangehörige zu versorgen und daher z.B. nur eingeschränkt oder gar nicht erwerbstätig zu sein und entsprechendes Erwerbseinkommen zu erzielen. 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.

In den Medien, in politischen Diskussionen 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, dass die 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. Heute stellen alle europäischen Länder – wenngleich in sehr unterschiedlicher Weise – Wohlfahrtssysteme bereit, was als eine der Haupterrungenschaften des 19. und vor allem des 20. Jahrhunderts gelten kann.

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 („Staat“) den Blick verengen: Nicht immer oder nicht ausschließlich geht es um staatliche Institutionen, weshalb z.T. auch abgrenzend von „Wohlfahrtssystem“ (vgl. z.B. Kuhlmann & Blum 2020) gesprochen wird. Denn wesentlich für ein Wohlfahrtssystem sind auch Institutionen der Kirche, der Familie und des Marktes.

Populäres Missverständnis: Der Wohlfahrtsstaat als „soziale Hängematte“

In seiner Einführung zum Wohlfahrtsstaat schildert 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 heute noch in politischen Debatten auf, wenn abschätzig von „sozialer Hängematte“ die Rede ist. Dahinter steht die Vorstellung, dass in einer Marktwirtschaft jede/r Arbeiter/in oder Angestellte einen Beitrag leisten muss und mindestens eine (Mit-)Verantwortung für ihre Existenzsicherung trägt. Darüber hinaus gehen Einschätzungen eines grundsätzlich „zu generösen Wohlfahrtsstaates“ davon aus, dass die Absicherung zu Trägheit führen würde und dadurch nicht genügend Arbeitsanreize bestünden. Die Wohlfahrtsforschung kann allerdings zeigen, dass wohlfahrtsstaatliche Leistungen keineswegs mit der Subventionierung mangelnder Verantwortung oder der Belohnung von Untätigkeit gleichzusetzen sind (vgl. 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 soziale Risiken für die Bevölkerung bereitstehen.**

Dem „populären Missverständnis“ ist also eine wissenschaftliche Definition des „Wohlfahrtsstaats“ gegenüberzustellen, wobei grundsätzlich festgehalten werden muss, dass der Begriff vor definitorische Herausforderungen stellt und jede Definition in ihrer Zeit zu sehen ist (vgl. allgemein zu einer Diskussion verschiedener Definitionen des Wohlfahrtsstaats: Kuhlmann 2018; Blum und Kuhlmann i.E.). Es gibt engere und weitere Definitionen, wobei eine engere Definition eher dem Begriff des klassischen deutschen „Sozialstaats“ entspricht. Eine relativ weite, klassische Definition wurde bereits 1961 von Briggs aufgestellt. Er definierte den Wohlfahrtsstaat als:

„a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.“ (Briggs 1961, S. 228)

In dem oben bereits angesprochenen Sinne versteht Briggs den Wohlfahrtsstaat also als diejenigen Maßnahmen, mit welchen die Marktkräfte in zumindest drei Richtungen gezähmt werden, nämlich indem (1) den Individuen und Familien ein Mindesteinkommen unabhängig von der Veräußerung ihrer Arbeitskraft garantiert wird und somit (2) die sozialen Risiken abgesichert werden. Und indem weiterhin – in einem schon eher normativen Verständnis – allen Bürgerinnen und Bürgern ohne Status- oder Klassenunterschiede die bestverfügbaren Sozialleistungen bereitgestellt werden.

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

Festhalten lässt sich, dass es in der Wohlfahrtsforschung zunächst ganz allgemein um die Frage geht, wie sozialpolitische Leistungen verteilt werden. Hierbei werden unterschiedliche Policy-Instrumente unterschieden (vgl. hierzu allgemein: Blum & Schubert 2018); in Hinblick auf sozialpolitische Leistungen sind dies v.a. Dienstleistungen oder Transferzahlungen. Hinzu kommen spezifische Instrumente auf den sozialpolitischen Feldern, z.B. sogenannte „Zeitrechte“ (*time rights*) in der Familienpolitik (z.B. Elternzeit, Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern). So entstehen letztlich in einem Wohlfahrtsstaat immer Ausgaben für die

soziale Sicherheit. Unter Druck geraten sind die Ausgabenbudgets der Wohlfahrtsstaaten nicht erst seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008, in der vor allem die Sozialausgaben von verschuldeten Ländern im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion standen und z.T. tiefgreifend reformiert wurden (vgl. für einen Überblick zu verschiedenen Ländern: Blum et al. 2020). Vielmehr gibt es schon seit den 1970er Jahren in allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten Reformdiskussionen, die bei gleichbleibendem oder wachsendem Problemdruck zumeist auf eine Verringerung der Sozialausgaben abzielten. In der Wohlfahrtsstaatsforschung wird ab Mitte der 1970er Jahre nach den Ölkrisen ein Wandel hin von einer Ausbauphase des Wohlfahrtsstaats zu wohlfahrtsstaatlichem Rückbau und Umbau identifiziert, z.T. ist auch von einer „permanenten Austerität“ die Rede (vgl. z.B. Pierson 2001; Starke 2006; Kuhlmann & Blum 2020).

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 demografischen Wandels, Arbeitsmarktstrukturen), sondern auch unterschiedlichen Traditionen folgt, wenn es um die Finanzierung des Sozialstaates und die Leistungsgewährung geht. Eine solche fundierte Auseinandersetzung mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit 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 internationalen Vergleich (siehe weiterführende Literatur, Kap. 2.7). Damit ist die Wohlfahrtsforschung ein Kernthema der Politikwissenschaft, der Politischen Ökonomie, der Soziologie und der Sozialen Arbeit. Als eine Hauptaktivität des Staates bildet die Wohlfahrtsforschung einen Kernbereich der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Die genannten 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.

Auch wenn sich also ganz verschiedene Disziplinen mit der Wohlfahrtsforschung auseinandersetzen und sie in diesem Sinne interdisziplinär ist, möchten wir uns hier im Rahmen des Moduls MV2 aus politikwissenschaftlicher und v.a. politikfeldanalytischer Perspektive (vgl. hierzu grundlegend z.B. Blum & Schubert 2018; Reiter & Töller 2014) mit Wohlfahrtsstaaten beschäftigen. Dabei treten v.a. Fragen nach Gemeinsamkeiten oder Unterschieden sozialpolitischer Regelungen verschiedener Länder, nach der Erklärung nationaler Reformpfade und bestimmter sozialpolitischer Ausgestaltung in den Vordergrund. Es 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.