

Busemeyer, Ebbinghaus, Leibfried,
Mayer-Ahuja, Obinger, Pfau-Effinger (Hg.)

WOHLFAHRTSPOLITIK

IM 21. JAHRHUNDERT

Neue Wege der Forschung

Inhalt

Vorwort.....	9
Teil I Einleitung	11
Kapitel 1: Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert	13
Teil II Stand und Lücken der Forschung zur Sozialpolitik	47
Kapitel 2: Akteure und nationale Reformprozesse	49
Kapitel 3: Europäische und internationale Politik.....	75
Kapitel 4: Internationaler Vergleich	89
Kapitel 5: Zentrale Politikfelder.....	105
Kapitel 6: Mikrofundierungen.....	147
Kapitel 7: Finanzierung.....	169
Teil III Perspektiven der Sozialpolitikforschung	175
Kapitel 8: Globale Perspektiven	177
Kapitel 9: Horizontale und vertikale Interdependenzen im internationalen Vergleich	189
Kapitel 10: Verbindungen zwischen Mikro- und Makroebene.....	197
Kapitel 11: Vermarktlichung und Privatisierung	203

Kapitel 12: Präventive Sozialpolitik: Investitionen in Humankapital	211
Kapitel 13: Wohlfahrtsstaat und Migration	219
Kapitel 14: Neue soziale Fragmentierungen durch Sozialpolitik.....	233
Kapitel 15: Wohlfahrtsstaatlicher Wandel und demokratische Legitimation	239
Literatur	249
Verzeichnis der mitbeteiligten Autorinnen und Autoren.....	319

Herausforderungen für die wohlfahrtsstaatliche Politik des 21. Jahrhunderts

Der Sozialstaat steht vor umfassenden sozio-demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die nicht nur Folge gesellschaftlicher (endogener) Ursachen, sondern auch globaler (exogener) Prozesse sind (Kaufmann 1997; Pierson 2001a, b; Alber 2002). Auch wenn diese Herausforderungen zum Teil bereits seit längerer Zeit bestehen, so haben verspätete und zögerliche politische Anpassungsreaktionen den Handlungsdruck weiter verstärkt. Die politische Bearbeitung sozialpolitischer Problemlagen und Herausforderungen ist vor allem in zweierlei Hinsicht auf massive Restriktionen gestoßen:

Zum einen können viele von außen an den Wohlfahrtsstaat herangetragene Herausforderungen nicht mehr von einzelnen Nationalstaaten, sondern nur in internationaler Kooperation bearbeitet werden, für die sich aber im überkommenen internationalen und europäischen Recht in mancher Hinsicht keine vorgeprägten Regelungsformen finden. Vor allem sind auch beträchtliche politische Einigungshürden zu überwinden. Die interna-

tionale Harmonisierung oder Koordinierung von Sozial- und Fiskalpolitik droht am Veto mächtiger Staaten zu scheitern oder führt zu suboptimalen Lösungen im Sinne einer Politik des geringsten gemeinsamen Nenners. Zudem werden die endogenen Herausforderungen – also die durch gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel geschaffenen sozialen Bedarfslagen und Anpassungserfordernisse – an Staaten gestellt, deren fiskalischer und politischer Handlungsspielraum durch Europäisierung, Globalisierung und die derzeitige Schuldenkrise erheblich abgenommen hat.

Zum anderen müssen innenpolitische Reformhindernisse überwunden werden. Zumindest in den Wohlfahrtsstaaten der OECD-Welt bestreitet ein beachtlicher Teil der Wählerschaft seinen Lebensunterhalt teilweise oder vollständig aus sozialpolitischen Transferleistungen. Ferner ist der Wohlfahrtsstaat selbst ein bedeutender Arbeitgeber. All das erhöht die Popularität des Sozialstaates. Deshalb muss bei jedem Umbau mit Widerständen seitens der Wählerschaft sowie gut organisierter Interessengruppen gerechnet werden (Pierson 1994).

Die wirtschaftliche *Globalisierung* und *Europäisierung* setzen nationale Wohlfahrtsstaaten unter Handlungsdruck, schränken jedoch auch ihre Handlungsfähigkeit ein. Zweifellos existierte die wirtschaftliche Internationalisierung bereits zu Zeiten der Entstehung und des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates. Durch die politisch gewollte Deregulierung der Finanzmärkte und die Abschaffung von Handelsbarrieren nahm der wirtschaftliche Standortwettbewerb in den vergangenen Jahrzehnten jedoch deutlich zu. Wesentliche Stellgrößen für das Bestehen in diesem Wettbewerb sind die Steuer- und Abgabenpolitik, die *Regelungsdichte* des Arbeitsmarktes und die Haushaltspolitik. Regierungen müssen dabei heute verstärkt in ihrem Handeln nicht nur die Politiken anderer Staaten, sondern auch die Reaktionen der Finanzmärkte berücksichtigen.

Innerhalb der Europäischen Union veränderte die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und der Währungsunion die wirtschaftlichen, finanzpolitischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsstaates erheblich und schränkte den politischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten beträchtlich ein. Aufgrund der heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten, des durch die Südosterweiterung größer gewordenen ökonomischen Gefälles innerhalb der Union sowie der hohen politischen Konsensschwelle kam gleichzeitig eine europäische Politikregulierung,

insbesondere im Bereich der umverteilenden Sozialpolitik, nur langsam voran (Pierson/Leibfried 1995; Scharpf 1999).

Zu den exogen auf den nationalen Wohlfahrtsstaat einwirkenden Faktoren kommen endogene Herausforderungen hinzu, so zunächst vor allem *sozio-demographische* Veränderungen, insbesondere die Alterung der Gesellschaft, sinkende Fertilitätsraten und die Pluralisierung von Familienstrukturen. Diese Prozesse erhöhen einerseits den Bedarf an sozialpolitischer Unterstützung, beeinträchtigen aber andererseits die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die Auswirkungen der *Ergrauung*, also der Alterung, westlicher Gesellschaften sind jedoch komplex (Myles 2002). Inwieweit die Kosten für Alterssicherung sowie Gesundheits- und Pflegeleistungen in den öffentlichen Haushalten zu Buche schlagen, hängt auch davon ab, wie die sozialen Sicherungssysteme im Einzelnen ausgestaltet sind (Frericks u.a. 2010). Die Veränderung von Familienstrukturen – steigende Scheidungsraten, die Zunahme von Ein-Eltern-Familien sowie die verstärkte Pluralisierung von Lebensformen – wirkt sich auf den Transfer von finanziellen und nicht-ökonomischen Ressourcen zwischen Familienmitgliedern in verschiedenen Lebensphasen aus, so auch auf die Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen. Die auf Familie ausgerichtete soziale Sicherung und die in der Familie angesiedelten *reproduktiven* Tätigkeiten müssen nicht zuletzt wegen der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen institutionell neu geordnet werden. Die verschiedenen sozialen Rechte und die institutionelle Verfassung sozialer Dienstleistungen befinden sich derzeit insgesamt in der Transformation (Pfau-Effinger 2004a, b).

Bedeutende Auswirkungen auf wohlfahrtsstaatliche Politiken ergeben sich aus den Veränderungen des *Wirtschaftslebens* durch Tertiarisierung oder Deindustrialisierung. Die postindustriellen Ökonomien des 21. Jahrhunderts erfordern flexiblere Arbeitsmärkte und Beschäftigungsformen. Gleichzeitig nahmen – als Folge technologischer Veränderungen und der Intensivierung des internationalen (Standort-)Wettbewerbs – die Beschäftigungschancen geringqualifizierter Personen massiv ab. Das Humankapital wird zum zentralen Standortfaktor in postindustriellen Wissensgesellschaften. Vor allem in Ländern, deren soziale Sicherung auf kontinuierliche und vollzeitliche Erwerbsbiographien und Beitragszahlungen ausgerichtet ist, erzeugen die Folgen des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt – steigende Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit und der Anstieg atypischer beziehungsweise prekärer Beschäftigungsverhältnisse – erhebliche Armutsrisiken. Die eigentümlichen Problemlagen postindustrieller Gesell-

schaften werden in der Literatur als *neue soziale Risiken* bezeichnet (Taylor-Gooby 2005a). Dazu zählen vor allem die Arbeitsmarktprobleme und Armutsrisiken von Jugendlichen, Unqualifizierten und Dauerarbeitslosen sowie die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit. Letztere führen vor allem bei Frauen kurzfristig dazu, dass sie die Erwerbsarbeit wegen Kinderbetreuung und Pflege unterbrechen, mit der langfristigen Folge prekärer sozialer Absicherung.

Darüber hinaus sind die westlichen Gesellschaften in den letzten Jahrzehnten durch *Migration* ethnisch heterogener geworden (Alber 2002). Manche Kritiker führen diese Entwicklung nicht zuletzt auf die hohe Anziehungskraft entwickelter Wohlfahrtsstaaten zurück. Langfristig nehmen die Solidaritätspotenziale beziehungsweise die Chancen zur Verwirklichung redistributiver Politiken ab (Alesina/Glaeser 2004; kritisch Taylor-Gooby 2005b). Unzweifelhaft ist mit Migration insofern eine sozialpolitische Herausforderung verbunden, da viele Migranten schwerer in den postindustriellen Arbeitsmarkt finden, etwa weil ihnen entweder berufliche und/oder sprachliche Kompetenzen fehlen oder andernorts erworbene (Aus-)Bildungszertifikate nicht anerkannt werden (Dwyer 2010).

Das Problem der Bildungsarmut beziehungsweise der Bedeutungszuwachs von Bildung wirft in modernen Wissensgesellschaften generell die Frage auf, ob *Bildung* und *Ausbildung* als armutspräventive Sozialpolitik nicht einen höheren Stellenwert erhalten müssen (Allmendinger/Leibfried 2003). Dies erfordert aber mittel- und langfristig Budgetumschichtungen zwischen dem klassischen Sozialstaat als *Reparaturbetrieb* und präventiven sozialinvestiven Maßnahmen, die gegen den Widerstand gut organisierter und wahlpolitisch relevanter Interessengruppen (z.B. Rentner) politisch durchgesetzt werden müssen. Zwar nimmt mittlerweile der *social investment state* auf europäischer und nationaler Ebene im politischen Diskurs einen wichtigen Platz ein (Morel u.a. 2012), die vorherrschenden Reformleitlinien (z.B. *flexicurity*) und die bislang verwirklichten Reformen zielen jedoch vornehmlich darauf ab, die Bürger in kontinuierlicher Beschäftigung zu halten oder ihre Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) zu steigern, um die sozialen Sicherungssysteme finanziell zu entlasten. Zu diesem Zweck wurden auch öffentliche Leistungen gekürzt und die *Teilvermarktlichung* sozialer Sicherung und sozialer Dienstleistungen forciert (Nullmeier 2002). Die Teilprivatisierung der Alterssicherung durch die Schaffung eines Mehrsäulenmodells birgt jedoch vor allem für Geringverdiener und atypische Beschäftigte erhebliche Risiken und führt mittel- und langfristig zur Rückkehr der Altersarmut.

Mit völlig anderen, wesentlich elementareren Problemen sehen sich die Nicht-OECD-Länder konfrontiert. Hierzu gehören etwa: die mangelnde Grundversorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, Lebensmitteln, Unterkunft und medizinischer Betreuung; weit verbreitete absolute Armut und enorm hohe Einkommensungleichheit; ein großer informeller Wirtschaftssektor, der soziale Regulierung erschwert; die enge Verknüpfung von sozialen und ökologischen Problemen als Folge von Bevölkerungswachstum, Ressourcenübernutzung und Klimawandel; auf breiter Front grassierende Krankheiten wie Malaria oder das AIDS-bedingte Wegbrechen ganzer Generationen etwa in Südafrika; die niedrige Lebenserwartung von Männern in Russland; oder die Landflucht und ein *brain drain* aufgrund wirtschaftlicher und sozialer *Dualisierung* der Bevölkerung in Indien und China.

Die Institutionen *westlicher* Wohlfahrtsstaaten sind dabei nur bedingt geeignet, diese besonderen und massiven Problemlagen zu bewältigen – ein *Transfer* dieser Einrichtungen ist ohne grundlegende Anpassungen und ohne ihre *Einbettung* in nationale Strukturen und Kontexte nicht erfolgversprechend (Barr/Diamond 2008, 2009).