
**Eppur si muove:
Zur vergleichenden
Wohlfahrtsstaatsforschung
nach dem „goldenen Zeitalter“**

Rezension von: Béland, Daniel/Morgan, Kimberly J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.) (2021). *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford, Oxford University Press. 1.024 Seiten.
Gebundenes Buch. 159,90 EUR.
ISBN 978-0-1988-2838-9.

Die eigentliche Herausforderung der Wohlfahrtsstaatsforschung sei die Erklärung von Stabilität, nicht von Wandel, so der Politikwissenschaftler Paul Pierson (Yale) in seinem einflussreichen Artikel „The New Politics of the Welfare State“ aus dem Jahr 1996. Während die neoliberale Welle vor keiner Institution Halt zu machen schien, erwies sich der Bereich der Sozialpolitik als erstaunlich resilient. Trotz des Endes der Vollbeschäftigungspolitik, des damit einhergehenden Austeritätsdrucks und der konservativen Regierungsübernahmen der 1980er-Jahre konnte die Wohlfahrtsstaatsforschung nicht den erwarteten radikalen Sozialabbau beobachten. Entgegen ihrer Rhetorik erschien es selbst Margaret Thatcher schwer möglich, das nationale Gesundheitssystem (NHS) des Vereinigten Königreichs zurückzufahren oder gar zu privatisieren, während Helmut Kohl seine liebe Not hatte, Frühverrentungsprogramme einzudämmen, und Ronald Reagan den Bereich der Social Security (Rentenversicherung) nach gescheiterten Kürzungsversuchen aus seinem Regierungsprogramm strich. Das Diktum Heraklits, wonach nichts so beständig wie der

Wandel sei, hatte die seit Mitte der 1970er-Jahre vielbeschworene „Krise des Wohlfahrtsstaates“ nicht so recht erfassen wollen. Aber warum? Der Wohlfahrtsstaat ist nach Pierson in der Bevölkerung einfach sehr populär, so dass sich die Parteien vor offenkundigen Kürzungen hüten müssten. Gleichzeitig hat sich der Wohlfahrtsstaat durch die Ausweitung der Sozialquote seine eigene Unterstützungsklientel geschaffen, etwa weil mehr Menschen als früher von Sozialleistungen leben oder sie in Form von Transfer- oder Dienstleistungen selbst erbringen (Lehrer:innen, Ärzt:innen, Pädagog:innen etc.). Und zu guter Letzt haben auch die Gewerkschaften durch ihre institutionelle Verankerung in der Administration des Wohlfahrtsstaates eine gewisse Veto-Macht gegen Sozialabbauversuche erlangt. Piersons Studie beeinflusste insofern die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, als sie den analytischen Blick von strukturellen Makrotrends (Globalisierung, Deindustrialisierung, Tertiärisierung, Frauenerwerbstätigkeit) auf politische und institutionelle Beharrungskräfte lenkte.

Vor diesem Hintergrund ist die Transformation des Wohlfahrtsstaates der letzten drei Jahrzehnte umso erstaunlicher. So zeitigten die kleinen schrittweisen Anpassungen, die aus Piersons Sicht noch Stabilität suggerierten, erst über die Zeit einen transformativen Effekt (siehe dazu Streeck und Thelen 2005), etwa im Bereich der öffentlichen Rentenversicherungen, die zugunsten von betrieblichen und privaten Zusatzrenten in ihrer Generosität graduell eingeschränkt wurden. Gleichzeitig wurden seit den 1990er-Jahren auch neue Reformen angestoßen, insbesondere im Bereich der so-

zialen Investitionen (Social Investment), darunter etwa der Ausbau öffentlich bereitgestellter Kinderbetreuung zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (kritisch hierzu die Literatur zur Crisis of Care, siehe etwa Fraser 2016). Mit anderen Worten: Die Dichotomie zwischen „Abbau“ und „Ausbau“ erfasst die Entwicklung der Sozialpolitik nur mehr bedingt. Heute wird nicht mehr primär darüber gestritten, wie „groß“ der Wohlfahrtsstaat sein soll, sondern vielmehr, welche Prioritäten er haben soll und welche Gruppen davon profitieren dürfen. Dabei geht es auch um kulturelle Wertefragen und nicht nur um rein materielle Verteilungsfragen. Sollen etwa Nichtstaatsbürger:innen den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen haben wie Staatsbürger:innen (Stichwort: Wohlfahrtschauvinismus)? Sollen Frauen als Zuverdiener:innen mit Kindergeldleistungen unterstützt oder soll mithilfe des Ausbaus der Kinder- und Altenbetreuung mehr (Frauen-)Vollzeitbeschäftigung ermöglicht werden? Sollen Sozialversicherungsleistungen für Arbeitsmarkt-Insider:innen mit langen und kontinuierlichen Erwerbsbiographien verteidigt oder zugunsten von prekär Beschäftigten und neuen sozialen Risikogruppen (z.B. Alleinerziehende, Langzeiterwerbslose) in Mindestsicherungsleistungen umgeschichtet werden? Pierson hatte schon damit recht, dass der Wohlfahrtsstaat trotz der neoliberalen Umbrüche in den entwickelten Industriestaaten nicht mehr wegzudenken sei, aber aufgrund der oben umrissenen Konfliktlinien sehen wir mittlerweile sehr viel mehr Wandel als Stabilität.

Um der mannigfaltigen Veränderungsdynamik des Wohlfahrtsstaates gerecht zu werden, erschien nun nach

nur zehn Jahren eine Erweiterung, Überarbeitung und Aktualisierung des „Oxford Handbook of the Welfare State“ (Oxford UP, 2021), herausgegeben von Daniel Béland (McGill), Kimberly J. Morgan (Washington), Herbert Obinger (Bremen) und Christopher Pierson (Nottingham). Anders als das Ursprungswerk wird in der neuen Fassung ein größerer Schwerpunkt auf soziale Investitionspolitiken gelegt (Hemerijck und Ronchi; Garritzmann et al.), ebenso finden Fragen zum Verhältnis zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Gender (Hook und Ruppner) sowie der Klimakrise (Gough) stärker Berücksichtigung. Ein Wermutstropfen ist, dass der geographische Fokus auf Europa, Nordamerika und Australien beschränkt bleibt, während in der alten Fassung noch Regionalstudien zu Lateinamerika, Ostasien und Russland enthalten waren. Immerhin erweist sich in diesen Regionen der Wohlfahrtsstaat als Legitimationsinstrument für autoritäre Regime und die Erosion der liberal-konstitutionellen Komponente der Demokratie (Democratic Backsliding) (Levitsky und Ziblatt 2018).

Ungeachtet der leicht veränderten Schwerpunktsetzung in der Kapitelstruktur behält der rund 1.000 Seiten starke Band die thematisch umfassende Betrachtung des Wohlfahrtsstaates aus philosophischer, historischer, politikwissenschaftlicher, soziologischer und volkswirtschaftlicher Perspektive bei. Die ersten beiden Teile widmen sich philosophischen und historischen Grundlagen (Part I und II), gefolgt von einer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen methodischen und theoretischen Zugängen (Part III). Die nächsten Abschnitte sind vorrangig politikwissenschaftlich orientiert, sie beleuchten die wesentlichen Akteur:in-

nen und Willensbildungsprozesse (Part IV) und wie sich diese auf die unterschiedlichen Politikfelder des Wohlfahrtsstaates auswirken (Part V). Von der Input- und Policy-Ebene geht es dann zu den sozialen und ökonomischen Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates (Outcomes), etwa in Bezug auf Ungleichheit, Armut, Gender und Wirtschaftswachstum (Part VI). Der vorletzte Abschnitt fokussiert sich auf die Entwicklung unterschiedlicher Wohlfahrtsmodelle in Form von regionalen Länderclustern (Part VII), gefolgt von einer abschließenden Diskussion zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates im Hinblick auf die Klimakrise (Part VIII).

Aus österreichischer Perspektive ist das Kapitel von Bruno Palier (Sciences Po) zur Entwicklung der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten konservativen Typs von besonderem Interesse. Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und die Niederlande verfügen über dieses Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen 1990). In diesen Ländern basiert die Sozialpolitik traditionell auf Sozialversicherungssystemen, die sich bei der Bemessung der Leistungshöhen am Äquivalenzprinzip orientieren und durch Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen finanziert werden. In der Verwaltung dieser Sozialversicherungssysteme spielen die Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenvertretungen seit jeher eine wichtige Rolle. Im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen analysiert Palier, wie sich die Problemlagen dieses Wohlfahrtsstaatsregimes geändert haben. Nach dem Ende des vermeintlich „goldenen Zeitalters“ (1945–1975) sahen sich diese Länder mit dem Problem konfrontiert, dass relativ hohe Lohnnebenkosten im wachsenden Dienstleis-

tungssektor beschäftigungshemmend wirkten, was sich wiederum negativ auf die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme auswirkte (Welfare Without Work Problem). Als Reaktion darauf wurden die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme an den Rändern liberalisiert, was zwar die Beschäftigungsquoten erhöhte, aber gleichzeitig wachsende Ungleichheiten zwischen Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis (Vollzeit, unbefristet) und jenen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beförderte.

Während Besserverdienende die Kürzungen in den öffentlichen Sozialversicherungen durch private Zusatzversicherungen tendenziell kompensieren können (etwa im Pensions- und Gesundheitsbereich), werden die prekarierten Ränder des Arbeitsmarktes durch die Sozialversicherungssysteme weniger gut erfasst und sind zunehmend auf neu geschaffene Mindestsicherungssysteme angewiesen, die eher dem liberalen Typus der anglo-amerikanischen Wohlfahrtsstaaten entsprechen. Das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung hat zwar traditionell die am Erwerbsarbeitsmarkt bestehenden Einkommensungleichheiten zulasten von Frauen und atypischen Erwerbsverläufen im Sozialsystem reproduziert, aber rezente Reformtrends haben diese Problematik eher noch verschärft. Dementsprechend kritisch fällt das Resümee des Autors aus: „[R]ecent trends have deepened the divisions and create new social cleavages: a dual labour market, a dual welfare system, and a society even more divided between insiders and outsiders than it was before“ (841). Angesichts dessen liegt die politische Herausforderung darin, neue, mitunter prekärere Beschäftigungsformen ar-

beits- und sozialrechtlich besser abzusichern und sich gleichzeitig vom männlichen Ernährermodell der Nachkriegszeit zu verabschieden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zugunsten von (meist weiblichen) Teilzeitbeschäftigten zu erhöhen. Schließlich zementiert dieses Wohlfahrtsregime durch eine konservative Familienpolitik – mit Schwerpunkt auf Geld statt Sachleistungen (siehe Rathgeb und Wiss 2020 für Österreich) – die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern am Arbeitsmarkt. Dies führt uns zu einem Bereich, der sich stärker auf Frauen und Kinder konzentriert, nämlich jenem der sozialen Investitionen.

Dem Paradigma der sozialen Investitionen (Social Investment) wird im neuen Band in zwei Kapiteln größere Beachtung geschenkt (Hemerijck und Ronchi; Garritzmann). Der Grundgedanke des Konzepts ist, dass der Wohlfahrtsstaat den Eintritt sozialer Risiken nicht nur *ex post* „reparieren“, sondern diese *ex ante* präventiv verhindern soll. Anton Hemerijck (EU) und Stefano Ronchi (Mailand) sprechen in diesem Zusammenhang von „lifelong human capital stocks, work-life-balanced flows, and inclusive buffers“ (114). Demzufolge soll erstens der Wohlfahrtsstaat durch hochwertige Bildungspolitik über den Lebensverlauf hinweg – Kindergärten, Schulen, aktive Arbeitsmarktpolitik, Berufsbildung, Universitäten, Weiterbildung – das Humankapital der Gesellschaft erhöhen (Lifelong Human Capital Stocks). Zweitens soll das dadurch gesteigerte Produktivitätspotenzial über den Lebensverlauf durch öffentliche Betreuungs- und Pflegemöglichkeiten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie erhalten bleiben (Work-life Ba-

lance Flows). Und drittens sollen soziale Transferleistungen weniger an Versicherungsbeiträge und damit an die individuelle Erwerbsbiographie geknüpft sein, sondern vielmehr inklusiv und armutsfest reorganisiert werden, um den volatilen und prekären Verhältnissen postindustrieller Arbeitsmärkte gerecht zu werden (Inclusive Buffers).

Mit diesem Maßnahmenbündel unterscheidet sich das Sozialinvestitionsparadigma gemäß den Autoren sowohl vom Keynesianismus als auch vom Neoliberalismus und entspricht beschäftigungs- und verteilungspolitisch dem „idealen“ Wohlfahrtsstaat der Wissensökonomie des 21. Jahrhunderts. Anhand von quantitativen Indikatoren und Länderbeispielen wird der Trend in diese Richtung länderübergreifend dokumentiert, gleichzeitig überwiegen aber noch immer länderspezifische Unterschiede. Die nordischen Länder gelten als Protagonisten dieses Reformtrends, gefolgt vom Vereinigten Königreich und den Niederlanden, danach die kontinental- und südeuropäischen Länder. Deutschland und Spanien fungieren ebenso als Positivbeispiele, da sie im Bereich der Bildungs- und Familienpolitik progressive Reformen angestoßen haben, die sie unter anderem vor den sozialen Verwerfungen der Finanzkrise vergleichsweise gut wappneten, während in Frankreich und Italien soziale Investitionen noch immer eine eher marginale Rolle spielen. So gesehen bietet das Sozialinvestitionsparadigma auch eine Erklärung dafür, warum manche Länder sich besser von der Großen Rezession erholten als andere. Während neoklassische Ansätze auf die Höhe der Arbeitskosten als Erklärungsfaktor abzielen, verweist die Wohlfahrtsstaatsforschung auf Unterschiede in der sozial-

politischen Anpassung an die Wissensökonomie. Tatsächlich entwickelten sich die Ausgaben für soziale Investitionen in Italien und Frankreich unterdurchschnittlich, verschärft durch die fiskalpolitischen Konsequenzen des Eurokrisenmanagements (Stichwort: Fiskalpakt).

Aus politischer Perspektive befürchten Proponent:innen dieses Paradigmas, dass die Effekte einer sozialen Investitionspolitik erst langfristig spürbar und elektoral deshalb kurzfristig schwerer zu verkaufen sind. Pensionen werden unmittelbar ausgezahlt, aber honorieren es die Wähler:innen gleichermaßen, wenn ihnen gute Jobs und soziale Sicherheit durch bildungs- und familienpolitische Maßnahmen lediglich in *Aussicht* gestellt werden? Rezente Forschung deutet allerdings darauf hin, dass vor allem Investitionen in die frühkindliche Bildung sehr populär sind, weshalb diese Befürchtung zumindest teilweise unbegründet sein dürfte (etwa Iversen und Soskice 2019). Ein viel diskutierter Kritikpunkt ist auch, dass das Sozialinvestitionsparadigma eine Politik der neuen Mittelklasse *für* die neue Mittelklasse wäre und damit einen „Matthäus-Effekt“ erzeuge: Wer hat (= neue aufstiegsorientierte Mittelklasse), dem wird gegeben (= Hochschulbildung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Das Kapitel von Garritzmann et al. geht diesem Vorwurf auf den Grund und zeigt, dass die distributiven Effekte sozialer Investitionen letztlich von deren inhaltlicher Ausgestaltung abhängen. Anhand von bestehenden Evaluationsstudien stellen sie diesen „Matthäus-Effekt“ infrage und verweisen darauf, dass soziale Investitionspolitik – genauso wie Sozialtransfers – inklusiv, stratifizierend oder zielgruppenorientiert wirken kann.

Social Investment ist ein vielversprechendes wohlfahrtsstaatliches Paradigma und erscheint auch im Hinblick auf aktuelle Diskussionen um eine etwaige „Ampel-Koalition“ aus SPÖ, Grünen und Neos als naheliegende programmatische Klammer. Es adressiert und politisiert wesentliche sozioökonomische Themen des postindustriellen Zeitalters, insbesondere Fragen von Chancengleichheit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Arbeitsmarktteilhabe. Dabei werden vor allem die universalistischen Werthaltungen linker und liberaler Wähler:innen berücksichtigt, indem das soziale Investitionsparadigma die Problem- und Bedarfslagen von Frauen, niedrig Qualifizierten sowie Menschen mit Migrationshintergrund anspricht. Die primären Adressat:innen einer sozialen Investitionspolitik wären also die akademisierte neue Mittelklasse sowie die neue Dienstleistungsarbeiter:innenklasse (siehe Häusermann et al. 2013; Beramendi et al. 2015). Soziale Investitionen sind insofern auch liberalen Parteien vermittelbar, als sie in erster Linie marktkonform wirken und nicht marktkorrigierend auf das Kräfteverhältnis zwischen Arbeit und Kapital abzielen.

Gleichzeitig stößt das soziale Investitionsparadigma wahlstrategisch und inhaltlich an gewisse Grenzen. Das traditionelle Elektorat der Sozialdemokratie – die Industriearbeiter:innenschaft – wird dadurch nämlich weniger gut angesprochen, schließlich geht es dieser Gruppe in der Regel um Statussicherung in Form von Frühpensionen und Kündigungsschutz, weshalb sie auch für die wohlfahrtschauvinistische Programmatik rechtspopulistischer Parteien empfänglich zu sein scheint (Busemeyer et al. 2022). Eine weitere Limita-

tion des Sozialinvestitionsparadigmas ist, dass es vor allem auf die Beseitigung horizontaler Ungleichheit zwischen sozialen Gruppen abzielt (etwa nach Geschlecht, Herkunft und Gesundheit), aber die vertikale Ungleichheit zwischen der breiten Masse und den Superreichen im Bereich der Vermögen eher unberücksichtigt lässt (anders als Piketty 2014). Die Rolle der Kapitalseite wird generell vernachlässigt, sodass Fragen des Arbeitsrechts, der Mindestlöhne oder der Finanzmarktregulierung nicht thematisiert werden. Soziale Risiken werden vielmehr als Resultat von Defiziten in der Bildung, Aufrechterhaltung und Mobilisierung von Humankapital verstanden, während die Profitinteressen von Arbeitgeber:innen, Manager:innen und Shareholder:innen als Ursache weniger Beachtung finden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine soziale Investitionspolitik zwar einen notwendigen Bestandteil einer progressiven Agenda darstellt, dieser allerdings auf den Bereich der Sozialpolitik beschränkt bleibt, weshalb Fragen der breiteren makroökonomischen Steuerung und der industriellen Beziehungen zu kurz kommen.

Der letzte Beitrag von Ian Gough (LSE) fokussiert sich auf die Rolle des Wohlfahrtsstaates in den entwickelten Industriestaaten bei der Bekämpfung der Klimakrise. Der Autor diskutiert einzelne Bereiche der sich langsam herausbildenden Literatur zu Eco-social Policies – wie etwa klimaneutrale Pensionsfonds, Wohnbaumaßnahmen, CO₂-Bepreisungen oder Umschulungen –, doch darüber hinaus entwirft er eine Utopie zur Verbindung der sozialen und ökologischen Frage auf globaler Ebene. Sie umfasst (1) sozialökologische Investitionsprogramme nach

dem Vorbild des Green New Deal, (2) universelle soziale Dienstleistungen bei gleichzeitiger Einschränkung privaten Konsums, (3) eine Strategie zur Reduzierung und Umverteilung von klimaschädlichen Emissionen sowie (4) Kapitaltransfers vom globalen Norden in den globalen Süden zur Finanzierung von sozialen Klimaschutzmaßnahmen. Gough beendet seinen Beitrag mit einem – vermutlich nicht zu Unrecht – vernichtenden Urteil über seine Zunft im Hinblick auf die Klimakrise: „It is remarkable, and shaming, that since the first edition of the Oxford Handbook of the Welfare State ten years ago, the study of social policy has hardly stirred itself to confront these challenges“ (916). So gesehen bildet der Sammelband nicht nur den Fortschritt der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung seit Ende des „goldenen Zeitalters“ ab – insbesondere zu Fragen von Verteilung, Geschlecht, Migration und Bildung –, sondern verweist auch auf anhaltende Defizite in der analytischen Verknüpfung der sozialen und ökologischen Frage.

Philip Rathgeb

Literatur

- Beramendi, Pablo/Häusermann, Silja/Kitschelt, Herbert/Kriesi, Hanspeter (2015). *The Politics of Advanced Capitalism*. New York, Cambridge University Press.
- Busemeyer, Marius/Rathgeb, Philip/Sahm, Alexander (2022). *Authoritarian values and the welfare state: the social policy preferences of radical right voters*. *West European Politics* 45 (1), 77–101.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Fraser, Nancy (2016). *Contradictions of Capital and Care*. *New Left Review* 100, 99–117.

- Häusermann, Silja/Picot, Georg/Geering, Dominik (2013). Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent Advances in the Literature. *British Journal of Political Science* 43 (1), 221–240.
- Iversen, Torben/Soskice, David (2020). *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton, Princeton University Press.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. New York, Crown Publisher.
- Pierson, Paul (2016). *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics* 48, 143–179.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rathgeb, Philip/Wiss, Tobias (2020). *Österreichische Familienpolitik verstärkt Geschlechterungleichheit*. Policy Brief. Wien, Momentum Institut.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press.