

Editorial: Neue Paradigmen in der Sozialpolitik(forschung)?

Diana Auth, Florian Blank und Michaela Schulze

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat differenziert herausgearbeitet, dass der mittlerweile seit Jahrzehnten andauernde Wandel der Wohlfahrtsstaaten nicht auf ein einfaches Retrenchment reduziert werden kann, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Tendenzen umfasst. Der Wandel lässt sich vielfach als eine qualitative Neujustierung des Verhältnisses von öffentlicher Sozialpolitik, (Arbeits-)Markt und Individuen bzw. Familien/Haushalten sowie dem Dritten Sektor bzw. der Zivilgesellschaft beschreiben. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen, etwa in der Gesundheits- und Pflegepolitik („choice“, Wohlfahrtsmärkte), aber auch ein investiver Zugang zur Bildungs- und Familienpolitik sowie präventive oder prädistributive Eingriffe in Märkte (wie in Deutschland durch die Einführung des Mindestlohns) sind Beispiele für diese Veränderungen. Gleichwohl finden sich auch Politiken, die als Fortführung oder sogar als Ausbau traditioneller, de-kommodifizierender Sozialpolitik gewertet werden müssen. In Deutschland sind das beispielsweise die „Rente mit 63“ und die „Mütterrente“. Umgekehrt werden auch weiterhin Leistungseinschränkungen und -kürzungen umgesetzt, insbesondere als Folge der andauernden Wirtschaftskrise (und deren Bewältigung). Hierzu zählt in Deutschland beispielsweise die Anrechnung des Elterngeldes auf das Arbeitslosengeld II.

Beeinflusst werden die national und auch politikfeldspezifisch unterschiedlich ausgeprägten Entwicklungspfade durch veränderte Akteurskonstellationen und Governance-Strukturen, durch soziale und ökonomische Prozesse – wie Wirtschaftskrise(n), die Arbeitsmarktentwicklung und Migrationsprozesse – und schließlich auch durch neue Ideen darüber, wie Sozialpolitik gerecht und/oder effizient ausgestaltet werden kann.

Diese sozialpolitische Vielfältigkeit und Gleichzeitigkeit, manchmal auch Widersprüchlichkeit stellt die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung vor neue normativ-konzeptionelle und empirische Herausforderungen. Die skizzierten Entwicklungen in den verschiedenen Wohlfahrtsstaaten haben den Stellenwert der bisherigen Zugänge und Interpretationen der vergleichenden Wohlfahrtstaatsforschung auf den Prüfstand gestellt.

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung war seit den frühen 1990er Jahren durch drei große Diskussionsstränge geprägt, so die Bestandsaufnahme von *Schubert et al.* (2008)¹: die

¹ Die folgende Darstellung dreier Debatten baut zu großen Teilen auf dem Vortrag „Wozu noch vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung“, gehalten auf der Tagung „Perspektiven der Policy-Forschung“ in Münster, 07.10. 2016 von Karin Schulze Buschoff und Florian Blank auf.

Debatte um Wohlfahrtsstaatsfamilien, -regimes oder -welten, Analysen von Retrenchment, also den Rückbau von Wohlfahrtsstaaten, und Fragen nach der Konvergenz oder Divergenz bzw. der Pfadabhängigkeit der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten. Die Beobachtung von Schubert et al. war bereits ein Rückblick auf diese Debatten nach deren Höhepunkt und wurde zudem vor der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise gemacht, deren politische und gesellschaftliche Nachwirkungen bis heute spürbar sind. Die drei Diskussionsstränge prägen die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten teils bis heute als analytische Hintergrundfolie oder durch die Bereitstellung eines Vokabulars, das für aktuelle Analysen weiterhin brauchbar und nützlich scheint.

Die Debatte um Wohlfahrtsstaatsfamilien, -cluster, -regimes oder -welten, die in Esping-Andersens „Three Worlds of Welfare Capitalism“ (*Esping-Andersen* 1990) ihren zentralen Bezugspunkt hatte und zu einem eigenständigen Forschungszweig „Clusterbildung und Typologisierung“ in der Wohlfahrtsstaatsforschung führte, mündete in anspruchsvollen Ansätzen einer theoretischen und methodischen Verfeinerung sowie in den Aufbau von entsprechenden Datensätzen (wie *Scruggs et al.*). Sie liefert zudem ein nach wie vor ein nützliches heuristisches Werkzeug, um in vergleichenden Analysen eine Fallauswahl zu begründen, insbesondere wenn es um Entwicklungen seit den 1980er/1990er Jahren geht. Dennoch werden immer wieder Zweifel an der Angemessenheit bestehender Einteilungen angemeldet: Welche Gemeinsamkeiten bleiben in den klassischen Wohlfahrtsstaatsfamilien nach Krise und Retrenchment, nach dem Auftauen der „frozen landscapes“ (*Esping-Andersen* 1996)? Und kommt es wieder zu neuen stabilen „Welten“?

Debatten um Retrenchment konstatieren bereits ab Mitte der 1970er Jahre das Ende des „goldenen Zeitalters“ der Wohlfahrtsstaaten und den Übergang in eine Phase der Stagnation oder des Rückbaus von Wohlfahrtsstaaten. Die Debatten, die durch die Regierungsübernahmen von Ronald Reagan und Margaret Thatcher noch befeuert wurden, wurden durch Piersons „Dismantling the Welfare State“ (*Pierson* 1994) stark beeinflusst. Die weitere Forschung zeigte nicht nur, dass der Umbau der Wohlfahrtsstaaten ein vielschichtiges Projekt ist (*Pierson* 2001), das eben nicht nur Abbau, sondern auch Um- und Ausbauten umfassen und sowohl quantitative wie auch qualitative Aspekte beinhalten kann. Der Frage nach der angemessenen Konzeption wohlfahrtsstaatlichen Wandels führte einerseits zur Reflexion über verschiedene Zugänge zur Messung von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Wandel („dependent variable debate“; vgl. *Clasen/Siegel* 2007), andererseits zu vielen detaillierten Debatten um Aspekte der Transformation, wie etwa um Aktivierungspolitiken, Privatisierungstendenzen und Wohlfahrtsmärkte.

Die dritte Debatte stellte mit durchaus eigenen Akzenten die Richtung der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten in den Mittelpunkt: Ist eine Annäherung festzustellen oder weiterhin von einer Stabilität der nationalen Wege auszugehen und daher auch von stabilen Unterschieden? Die Pfadabhängigkeitsthese geht von einem geringen Veränderungspotential der Wohlfahrtsstaaten aus („lock-in effect“; „institutional stickiness“), die auch ambitionierte politische Projekte vor fast unüberwindliche Herausforderungen stellt. Die Konvergenzthese geht dagegen von einer zunehmenden Vereinheitlichung der Wohlfahrtsstaaten aufgrund von Makrotrends, wie der Globalisierung und der Europäisierung, aus. Beobachtungen zum Wandel der Sozialpolitik in einzelnen Politikfeldern, die die Einschätzung eines Paradigmenwechsels rechtfertigen, werfen aber die Frage auf, ob die Pfadabhängigkeitsthese tatsächlich zu halten ist. Die unterschiedliche Betroffenheit nationaler Wohlfahrtsstaaten von übergreifenden ökonomischen Entwicklungen sowie die (nach wie vor vorhandenen) Spielräume nationaler Sozialpolitik führen aber zugleich zu der Frage, ob die Staaten tatsächlich konvergieren.

Wenngleich diese drei Debatten in vielerlei Hinsicht weiter anregend bleiben, Hintergrundwissen für aktuelle Forschung darstellen, nützliche begriffliche und konzeptionelle Werkzeuge und argumentative Abkürzungen liefern und nicht zuletzt auch mehr oder minder überzeugende Sparringspartner bei der Präsentation neuer Erkenntnisse darstellen, scheinen diese großen, theoriegeleiteten Debatten derzeit erschöpft. Die Gründe dafür liegen zum einen in der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung: Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, Eurokrise, verschiedene Transformationsprozesse in der Sozialpolitik, die sich ändernde Rolle europäischer Institutionen – zwar nicht explizit in der Sozialpolitik, aber mit Blick auf makroökonomische Rahmenbedingungen und Fiskalpolitik. All das führt – da die Wirkungen dieser Entwicklungen national sehr unterschiedlich ausgeprägt sind – zu einem komplexen Bild „des Wohlfahrtsstaates“, das sich einer „einfachen“ Theorie entzieht. Die oben skizzierten Debatten haben ihren Bezugspunkt in einer stabilen oder als stabil angenommen Welt der ausgebauten Wohlfahrtsstaaten und streben nach einem Verständnis des Wandels dieser stabilen Welt. Die bisherige Forschung hat aber noch keine neue Stabilität gefunden oder konstruiert – es gibt keine gültige, paradigmatische Beschreibung der Welten des Wohlfahrtsstaates im 21. Jahrhundert.

Das bedeutet nicht, dass die Forschung gar keine gemeinsamen Themen oder Bezugspunkte mehr hat. Aber politikfeldspezifische oder an Tendenzen des Wandels orientierte Diskussionen stehen neben Ansätzen, die den Transfer von Ideen betonen, und teils normativ aufgeladenen „Leitbilddebatten“, etwa um den investiven Wohlfahrtsstaat (vgl. Morel et al. 2012), wonach mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen das Humankapital von Kindern, Müttern und (Langzeit-

) Arbeitslosen aufgebaut oder erneuert werden soll, um neuen sozialen Risiken besser zu begegnen, um Aktivierung und um Flexicurity. In diesen Leitbilddebatten zeigt sich durchaus das Problem der Vermischung von programmatischen Aspekten und empirischer Forschung. Grundsätzlich besteht aber weiterhin auch die Gefahr des Zerfaserns der Forschung, wenn sich viele Einzelbeobachtungen und Ansätze nicht mehr zusammenführen und aufeinander beziehen lassen. Offen bleibt aber, inwiefern sich unter den sich wandelnden Bedingungen gemeinsame Entwicklungen identifizieren lassen können und werden. In den wissenschaftlichen Diskursen scheint sich bislang jedenfalls keine zentrale These oder Theorie über die Entwicklungsrichtung von Wohlfahrtsstaaten nach der Krise als zentrales Forschungsparadigma durchzusetzen.

Die Fragen nach der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten, neuen Paradigmen, aber auch nach der Identifikation von Wohlfahrtsstaatsregimen und -familien stehen im Mittelpunkt dieses Schwerpunktheftes. Es basiert auf der Tagung „Aktivierend – investiv – prädistributiv: Neue Paradigmen in der Sozialpolitik(forschung)?“, die der Arbeitskreis Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) am 27./28. April 2017 mit Unterstützung der Universität Kassel, des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen durchgeführt hat. Die Beiträge in diesem Heft zielen auf die Identifikation und Diskussion aktueller sozialpolitischer Entwicklungslinien und den ihnen zugrundeliegenden politischen, theoretischen und normativen Annahmen. Ziel ist damit auch eine Bestandsaufnahme der politikwissenschaftlichen Wohlfahrtstaatsforschung. Die Autorinnen und Autoren liefern ein breites Bild aktueller Entwicklungen, die Wohlfahrtsstaaten heute und in den kommenden Jahren prägen werden. Die Beiträge analysieren empirische Entwicklungen mit Blick auf Aktivierungspolitiken in Dänemark und Deutschland (Beitrag von *Jørgensen/Schulze*) und präventive Ansätze in der Gesundheitspolitik der OECD-Länder (*Böhm/Ress*), rücken aber auch Politikfelder in den Mittelpunkt, die im Rahmen der Diskussion um sozialinvestive Politiken erst verstärkt in den Fokus der Sozialpolitikforschung geraten sind, namentlich Leistungen für Eltern in Belgien, Kroatien und Deutschland (*Blum/Dobrotić*) und Kinderbetreuung, die in einer Analyse der Politik des Bundeslandes Bremen im Mittelpunkt steht (*Bothfeld/Steffen*). Anstelle der umgesetzten Policies werden von *Schroeder et al.* die Absichtserklärungen von Politik in Bezug vorbeugende Sozialpolitik in den deutschen Bundesländern untersucht. Die Beiträge von *Heuer/Mertens* und *Strassheim* erweitern den Fokus, insofern sie mit Analysen der Rolle von Finanzmärkten in der Sozialpolitik und von Verhaltenspolitiken Akteure und Politikbereiche in den Blick nehmen, die in der

Wohlfahrtsstaatsforschung bisher vernachlässigt worden sind oder zumindest eher als Randphänomene wahrgenommen wurden. Abgerundet wird das Schwerpunktheft durch einen Beitrag, der auf Grundlage von Makrodaten und kurzen Fallstudien einen eher traditionellen Blickwinkel auf Wohlfahrtsstaaten einnimmt und dabei aber grundlegende Annahmen eines einheitlichen Wandels von Wohlfahrtsstaaten (Stagnation bzw. Rückbau) auf den Prüfstand stellt (*Seeleib-Kaiser et al.*).

Es finden somit unterschiedliche Politikfelder ebenso wie verschiedene Analyseebenen und methodische Zugänge Berücksichtigung. In der Gesamtschau machen die Beiträge klar: Derzeit gibt es nicht den einen Bezugspunkt in der Sozialpolitikforschung, auch keine dominierende politische Tendenz. Vieles ist aber in Bewegung geraten. Es bleibt spannend.

Literatur

Clasen, J./Siegel, N.A. (Hrsg.) (2007): Investigating welfare state change, The „dependent variable problem“ in comparative analysis, Cheltenham/Northampton MA.

Clasen, Jochen/ Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, Cambridge.

Esping-Andersen, G. (1996): After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy, in: Esping-Andersen, G.: Welfare states in transition, National adaptations in global economies, London/Thousand Oaks/New Delhi, 1-31.

Morel, N./Palier, B./Palme, J. (Hrsg.) (2012): Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol.

Pierson, P. (1994): Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment, Cambridge/New York/Melbourne.

Pierson, P. (2001): Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies, in: Pierson, P.: The new politics of the welfare state, Oxford, 410-456.

Schubert, K./Hegelich, S./Bazant, U. (2008): Europäische Wohlfahrtssysteme: Stand der Forschung – theoretisch-methodische Überlegungen, in: Schubert, K./Hegelich, S./Bazant, U.: Europäische Wohlfahrtssysteme, Ein Handbuch, Wiesbaden, 13-43.

Scruggs, L./Detlef J./Kati K. (2017): Comparative Welfare Entitlements Dataset, <http://cwed2.org/>