

## **Säule C: Interventionsstaat**

### **2.1. Allgemeine Angaben zum Teilprojekt C1**

#### **2.1.1. Titel: Wohlfahrtsstaatstransformation in kleinen offenen Volkswirtschaften: Soziale Auswirkungen und politische Reaktionen**

#### **2.1.2. Projektleitung**

Prof. Dr. Herbert Obinger  
geb. 26.02.1970, österreichisch  
Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (jetzt SOCIUM)  
Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen  
Tel.: 0421/218-58567  
E-Mail: herbert.obinger@uni-bremen.de

Prof. Dr. Stephan Leibfried  
geb. 01.02.1944, deutsch  
Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (jetzt SOCIUM)  
Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen  
Tel.: 0421/218-58606  
E-Mail: stlf@zes.uni-bremen.de

### **2.2. Entwicklung des Teilprojekts**

#### **2.2.1. Bericht**

##### **a) Kenntnisstand und Ausgangsfragestellung bei der Antragstellung**

In den ersten beiden Teilprojektphasen wurde am Beispiel von vier Politikbereichen (Alterssicherung, Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik und Gesundheit) Sozialstaatswandel in acht kleinen offenen Volkswirtschaften seit den frühen 1970er Jahren untersucht. Diese Länder repräsentierten am Ende des so genannten „Goldenen Zeitalters“ des (Sozial-)Staates unterschiedliche Wohlfahrtsstaatstypen und zeichneten sich durch eine hohe Varianz ihrer politisch-institutionellen Systemmerkmale aus. Wegen ihrer hohen wirtschaftlichen Einbindung in den Weltmarkt und einer grundlegend veränderten internationalen politischen Ökonomie wurde argumentiert, dass vor allem kleine und damit außenwirtschaftlich verwundbare Länder unter beträchtlichem Reformdruck zur Anpassung ihrer sozialen Sicherungssysteme stehen. Zusammen mit der hohen politischen Reaktionsfähigkeit kleiner Länder wurde erwartet, dass sich insbesondere in kleinen Ländern ein weitreichender Sozialstaatswandel beobachten lässt. Die Arbeitshypothese lautete: Sozioökonomische Veränderungsprozesse und wirtschaftliche Globalisierung stoßen Sozialstaatswandel zwar an, die nationalen sozialpolitischen Anpassungsreaktionen werden jedoch durch die Besonderheiten der wohlfahrtsstaatlichen Strukturen und politischen Systeme „gefiltert“. Die Beschreibung und Erklärung dieser nationalen Reaktionsmuster waren Gegenstand der ersten beiden Projektphasen.

In den untersuchten Politikbereichen konnten länderübergreifend ähnliche Reformtrends im Sinne gleichgerichteter Reforminhalte und Reformstoßrichtungen festgestellt werden, wobei sich diese Konvergenz auch auf der Aggregatdatenebene niederschlug. Hauptbefund der ersten beiden Projektphasen war eine *angebotsorientierte Sozialstaatstransformation*: Sozialreformen zielten nicht mehr vordringlich auf die Korrektur von Marktergebnissen, sondern auf Marktcompatibilität und die Integration von Marktprinzipien in die sozialen Sicherungssysteme selber. In allen vier untersuchten Sozialpolitikfeldern finden sich Belege für diese These: (1.) Im Bereich der Alterssicherung konnte länderübergreifend die Einrichtung von Säulensystemen beobachtet werden, wobei private Eigenvorsorge ein zunehmendes Gewicht erlangt. (2.) In der Arbeitsmarktpolitik erfolgte insofern ein Strukturwandel, als in den nachfrageorientierten, „passiven“ Programmen der Nachkriegszeit zum Teil erhebliche Einschnitte vorgenommen wurden, während aktive und aktivierende Maßnahmen überall Einzug hielten. Damit ging eine Zielverschiebung sozialer Sicherung einher: Stärkung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration statt „Dekommodifizierung“ durch Transfereinkommen. (3.) In der Familienpolitik kann ein genereller Zuwachs an Staatsintervention beobachtet werden. Im Mittelpunkt standen nicht zuletzt aus wirtschaftspolitischen (angebotsorientierten) Motiven heraus Bemühungen, die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit zu verbessern. (4.) Auch im Gesundheitsbereich haben Marktelemente Einzug gehalten, wobei sich aber gleichzeitig auch eine zunehmende Staatsintervention in die Regulierung und Finanzierung nachweisen lässt.

Insgesamt deuten diese Entwicklungen zwar auf keinen generellen Rückzug des Staates aus der Wohlfahrtsproduktion hin, sie führten aber in ihrer Gesamtheit zu einer neuen sozialstaatlichen Konstellation.

## Wohlfahrtsstaatstransformation

tion mit deutlich veränderten sozialpolitischen Akzentsetzungen. Die Erklärung dieses Befunds deckte sich weitgehend mit unserer Arbeitshypothese: Globalisierung und sozioökonomische Modernisierung haben ähnliche Reformen der sozialen Sicherungssysteme angestoßen, ihre konkrete Umsetzung variierte jedoch abhängig von den innenpolitischen Weichenstellern. Dies erklärt auch, dass sich in der Sozialpolitik weder ein ‚race to the bottom‘ noch ein ‚business as usual‘ beobachten lässt. Die wesentlichen Merkmale der neuen Sozialstaatskonstellation sind vielmehr: ein Bedeutungszuwachs privater sozialer Sicherung, ein Ausbau marktförmiger und marktunterstützender Programmelemente sowie eine stärkere Orientierung staatlicher Sozialpolitik auf individuelle Verhaltenssteuerung. Ungeachtet dieser Konvergenz konnten erhebliche Unterschiede in der Reformatiefe in kleinen Ländern festgestellt werden. Kleine Länder mit korporatistischen Strukturen zeichneten sich jedoch durch eine höhere Problemlösungsfähigkeit aus und waren zudem wirtschaftlich erfolgreicher.

### b) Ergebnisse

Im Mittelpunkt der dritten Projektphase standen vier Themen, die sich im Einklang mit dem Forschungsprogramm des Dachpapiers mit den Folgen dieser neuen Sozialstaatsarchitektur und den Reaktionen auf sie beschäftigten. Erstens wurden für jene zwei Politikfelder, in denen wir den weitreichendsten Wandel festgestellt haben (Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung), die Folgen bzw. Auswirkungen dieser Reformen und die politischen Reaktionen auf Reformen untersucht. Zweitens haben wir die Anpassungsreaktionen von kleinen Ländern auf exogene Schocks untersucht. Drittens wurden die Konvergenzanalysen erweitert, indem wir die deskriptiven Analysen und qualitativen Studien der zweiten Phase um ökonometrische Analysen ergänzt haben, um die Ursachen von Sozialpolitikkonvergenz auszumachen. Schließlich haben wir raumübergreifende Interdependenzen von Sozialstaatsreformen in den Blick genommen, indem wir die Reaktion von Staaten auf die Sozialreformen anderer Staaten analysiert haben.

*Auswirkungen der neuen Sozialstaatskonstellation:* Diese Auswirkungen untersuchten wir beim den Arbeitsmarkt- und den Rentenreformen.

*Arbeitsmarktreformen:* Auf Grund von gestiegenem ökonomischen Druck wurde in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in nahezu allen westlichen OECD-Ländern der Schwerpunkt verstärkt auf eine schnelle Überwindung von Arbeitslosigkeit gerichtet. Im Zuge des Aktivierungstrends kam es zunehmend zu einer Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik, während die Generosität und Leistungsdauer der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit verringert und an die Erfüllung von Verhaltensvorgaben gekoppelt wurde. Außerdem wurden die Möglichkeiten ausgeweitet, Arbeitnehmer in Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des regulären, unbefristeten Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses zu bringen. Um die kausalen Effekte dieser Reformen zu dokumentieren, haben wir sowohl Mehrebenen- als auch reine Mikrodatenanalysen durchgeführt. Somit konnten sowohl die Wirkungen von institutionellen Veränderungen auf der Makro-Ebene als auch die Effekte einzelner Programme und Reformen auf die Individuen innerhalb eines Landes beleuchtet werden.

Während das Ziel einer schnelleren Arbeitsmarktintegration erreicht wurde, gehen diese Reformen mit weitgehenden, teilweise nicht ausreichend bedachten und erforschten Nebenwirkungen einher. In der arbeitsmarktökonomischen Dimension konnten wir zeigen, dass geringe Sozialleistungen mit einer weniger nachhaltigen gesellschaftlichen Integration einhergehen, da die Arbeitslosen bei der Arbeitssuche weniger selektiv sein können. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die zunehmende Zahl der atypisch Beschäftigten verglichen mit regulär Beschäftigten erhebliche ökonomische Nachteile in Kauf nehmen muss. Diese Nachteile sind in den Ländern besonders stark, deren Institutionen deregulierte atypische Beschäftigung und restriktiven Schutz des Normalarbeitsverhältnisses kombinieren. In der politischen Dimension analysierten wir, ob strukturelle Veränderungen und Sozialstaatsreformen bei den Betroffenen zu einer Veränderung von politischen Einstellungen gegenüber Demokratie und (Sozial-) Staat führen. Entlang der subjektiven Dimension können wir nachweisen, dass stark restriktive Leistungen der Arbeitslosenversicherung den ohnedies schädlichen Lebenszufriedenheitseffekt von Arbeitslosigkeit verstärken. Es wurde gefragt, inwieweit die nationale Arbeitsmarktpolitik (passiv und aktiv) das subjektive Wohlbefinden in 21 Ländern beeinflusst. Der gut belegte negative Effekt von Arbeitslosigkeit auf das Wohlbefinden wird durch generöse Transferleistungen deutlich abgefedert. Die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann hingegen psychosoziale Funktionen der Erwerbsarbeit erfüllen und so gesellschaftlicher Exklusion und niedriger Lebenszufriedenheit entgegenwirken. Die Lebenszufriedenheit von

Teilnehmern in aktiven Arbeitsmarktprogrammen ist zwar geringer als jene der regulär Beschäftigten, sie ist aber höher als bei den dauerhaft und offen Erwerbslosen.

Zudem wurden im europäischen Vergleich die Auswirkungen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Beschäftigungsstabilität untersucht. Mit dem Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und seiner Deregulierung ist die Fluktuation zwischen Phasen der Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit gestiegen, allerdings bestehen im internationalen Vergleich große Unterschiede zwischen den Ländern. Welchen Einfluss hat nun die nationale Arbeitsmarktpolitik auf eine stabile Wiederbeschäftigung nach einem Arbeitsplatzverlust? Diese Frage wurde für 27 EU-Länder auf Basis von EU-SILC Daten untersucht. Die Befunde zeigen, dass sowohl generöse Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit als auch hohe Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik eine dauerhafte Reintegration in den Arbeitsmarkt ehemals arbeitsloser Personen befördern (Wulfgramm 2014). Schließlich haben wir die politischen Reaktionen auf Dualisierungs- und Segmentierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt untersucht (Obinger u.a. 2012). Untersucht wurden drei kleine Länder mit unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatsarchitektur: Neuseeland, Österreich und Schweden. Alle diese Länder waren vom Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt betroffen – ablesbar an der Zunahme atypischer Beschäftigung und einer Fragmentierung zwischen Insidern und Outsidern. Es wurde gezeigt, dass die politischen Reaktionsmuster in hohem Maß von der institutionellen Struktur des Systems der Interessenvermittlung und der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung abhängen. Umfassende Gewerkschaften (im Sinn von Mancur Olson) haben stärkere Anreize, die Interessen von Outsidern zu vertreten als kleine Berufsgewerkschaften, die in erster Linie die Interessen der Insider repräsentieren. Im Zusammenspiel mit Linksregierungen konnten umfassende Arbeitnehmerorganisationen in Österreich eine Reihe von Maßnahmen zugunsten von Arbeitsmarktoutsidern durchsetzen. In Neuseeland begünstigten hingegen die Reformen selbst unter Labour in erster Linie die Insider.

*Rentenreformen:* In der Alterssicherung sind die Reformen der letzten zwei Dekaden in erster Linie auf die langfristige Finanzierbarkeit von umlagefinanzierten Rentensystemen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ausgerichtet. Dabei ist ein allgemeiner Trend hin zu einer Individualisierung der Altersvorsorge auszumachen, der in einer Stärkung privater und betrieblicher Vorsorgeelemente in Richtung eines Säulensystems sowie im Abbau von Möglichkeiten zum vorzeitigen Erwerbsaustritt zum Ausdruck kommt. Letzteres betrifft insbesondere die seit den 1970er Jahren etablierte Nutzung der Rentenversicherung als „Auffangbecken“ für ältere Arbeitslose.

Die Wirkung von Rentenreformen erschließt sich aufgrund des einkommensbezogenen Charakters der vorherrschenden umlagefinanzierten Rentensysteme erst im Zusammenspiel mit der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Daher wurde die Wirkung von Rentenreformen anhand zweier mikroökonomischer Analysen untersucht, die jeweils Merkmale der individuellen Erwerbsbiografie als Einflussfaktoren der ökonomischen Lage im Alter einbeziehen. Konkret wurden mit einer Panel-Studie Reformeffekte auf das Armutsrisiko von älteren Personen in Deutschland und Großbritannien für den Zeitraum 1991 bis 2006 untersucht (Möhring 2013b). In Großbritannien zeigt sich ein allgemeiner Effekt der Privatisierungsreformen mit negativen Auswirkungen für Personen jener Geburtsjahrgänge, die als erste unter den neuen Bedingungen in die Rente eintreten. Die Situation in Großbritannien in den 1990er Jahren spiegelt die zunehmende Residualisierung der staatlichen Rente wider. Dieser Trend wurde in der Folgezeit durch die Einführung zusätzlicher armutsvermeidender Komponenten im Rentensystem abgemildert, was sich im Ergebnis in einer Verringerung des Armutsrisikos von älteren Personen niederschlägt. In Deutschland entstehen seit dem Ende der 1990er Jahre als Folge des Abbaus von Frühverrentungsmöglichkeiten neue Armutsrisiken insbesondere für jene Personen, die aus Arbeitslosigkeit in Rente übergehen. Somit wirken sich die Reformmaßnahmen zuerst bei Personen aus, die sich bereits im Erwerbsleben – beispielsweise aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Niedrigeinkommen bzw. als Alleinerziehende (Zagel 2014) – in einer prekären Lage befanden.

Katja Möhring (2013a) analysierte die Einkommenslage von Rentnern in 13 europäischen Ländern anhand einer Mehrebenenstudie. Forschungsfrage ist, wie bestimmte Merkmale nationaler Rentensysteme (Umverteilungsgrad und Bedeutung von privater/betrieblicher Vorsorge) im Zusammenspiel mit individuellen Beschäftigungsbiografien wirken. Welche institutionellen Charakteristiken können prekäre Erwerbsverläufe abfedern und so Altersarmut entgegenwirken? Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere für Frauen mit Zeiten von Nichterwerbstätigkeit und atypischer Beschäftigung dem Rentensystem eine zentrale Bedeutung zukommt. So haben umverteilende Elemente, insbesondere staatliche Basisrenten, einen ausgleichenden Effekt, wohingegen in Ländern mit restriktiven Mindestrenten die Ungleichheiten

## Wohlfahrtsstaatstransformation

des Arbeitslebens in der Altersphase verstärkt werden. Aber auch ein hoher Verbreitungsgrad von betrieblicher Altersvorsorge wirkt sich positiv auf die Einkommenslage von Rentnerinnen mit vormals brüchigen Karrieren aus, allerdings nur wenn diese von universellen staatlichen Leistungen flankiert werden. Im Gegensatz zur Entwicklung in Großbritannien zeigt sich, dass Rentenprivatisierung nicht zwangsläufig mit einer Erhöhung des Armutsrisikos für Rentner einhergeht. Vielmehr ist die konkrete Ausgestaltung von privaten und betrieblichen Vorsorgeelementen ausschlaggebend für ihre Wirkung. Somit kommt es bei den Rentenreformen, die hin zu einem Mehrsäulensystem führen, auf das Zusammenspiel der verschiedenen Rentensäulen an. Dabei sind kleine Volkswirtschaften mit korporatistischen Strukturen, die häufig über etablierte Systeme von Betriebsrenten verfügen (wie die Niederlande, Dänemark und Schweden), in der Lage, adäquate Alterseinkommen auch für Personen mit vormals brüchigen Erwerbsbiografien oder atypischer Beschäftigung zu leisten.

*Sozialpolitische Krisenreaktion:* Die Vorstellung, dass exogene Schocks wie globale Wirtschaftskrisen, aber auch Naturkatastrophen oder Kriege, fundamentale politische Kurswechsel ermöglichen, ist unter Politikern und Journalisten weit verbreitet. Führen weltweite Wirtschaftskrisen zu fundamentalem Wandel in der Sozialpolitik? Oder bleiben Krisenreaktionen eher den bestehenden Politikmustern verhaftet? Wie stark unterscheiden sich die Reaktionen verschiedener Länder voneinander? Folgen in ihrem Krisenmanagement alle Länder einem ähnlichen – möglicherweise von Internationalen Organisationen wie der OECD vorgezeichneten – Muster oder finden sich signifikante Unterschiede? Und wie lassen sich mögliche Unterschiede erklären?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden die sozialpolitischen Krisenreaktionen von vier kleinen Ländern – Australien, Belgien, die Niederlande und Schweden – auf vier verschiedene globale Krisensituationen hin untersucht. Neben den beiden Ölkrisen der 1970er Jahre (1973 und 1979) wurden die weltweite Rezession der frühen 1990er Jahre und die auf die Finanzkrise von 2008 folgende globale Rezession einbezogen.

Die Untersuchung (Starke u.a. 2013, 2014) beruhte auf einer detaillierten Analyse der Entscheidungsprozesse und -inhalte in sozialpolitischen Krisenreaktionen in den Kernprogrammen des Wohlfahrtsstaates. Konkret wurden nationale und internationale Primärquellen (u.a. nationale Statistiken, Regierungsberichte, parlamentarische Sitzungsprotokolle, Berichterstattung in Printmedien) und die bestehende Sekundärliteratur ausgewertet. Zusätzlich wurde eine Reihe von Experteninterviews vor Ort durchgeführt.

Die Befunde zeigen ein anderes Bild als das von starken Krisenantworten und radikalen sozialpolitischen Kehrtwenden in Zeiten externer Krisen. Fundamentale Krisenreaktionen stellen eher die Ausnahme als die Regel dar. Auf der Grundlage von vier externen Schocks und vier verschiedenen Wohlfahrtsstaaten konnten wir nur einen einzigen klar „positiven Fall“ finden: Anfang der 1990er Jahre reagierte Australien mit einer grundlegenden Renten- und einer Arbeitsmarktreform auf die Rezession. Es wurde zwischen 1992 und 1994 nicht nur eine neue, betriebliche Säule in der Rentenpolitik eingeführt, sondern auch ein völlig neuartiges Aktivierungsprogramm („Working Nation“) für den danieder liegenden Arbeitsmarkt aufgelegt. Ein zweiter potenziell „positiver Fall“ könnte sich in den Niederlanden entwickeln. Dort stehen große, ja fundamentale Reformvorhaben auf der Agenda, die mit der Amtsübernahme einer Großen Koalition Ende 2012 neuerlich Chancen auf eine Durchsetzung haben. Jedoch bleibt abzuwarten, welches Ausmaß die Reformgesetze letztendlich haben werden. Immerhin war die Vorgängerregierung über ebensolche sozialpolitischen Kürzungspläne zu Fall gekommen.

In allen anderen Fällen ist entweder ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen einer Krise und einer bestimmten sozialpolitischen Veränderung empirisch nicht herzustellen (so zum Beispiel im Fall der schwedischen Rentenreform in den 1990er Jahren) oder hatten sozialpolitische Krisenreaktionen ohnehin einen eher „inkrementellen“, kleinteiligen Charakter. Die meisten Krisenantworten gleichen „Schock-Routinen“; die besonderen Strukturmuster von Wohlfahrtsstaaten prägen eben auch die Krisenantworten. So setzen die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten seit den 1970er Jahren auf eine Verringerung des Arbeitsangebots – sei es in Form von Frühverrentung oder verschiedener Arbeitszeitmodelle wie etwa der Kurzarbeit. In Schweden und Australien sind solche Antworten hingegen marginal oder gar nicht vorhanden: In Schweden bestimmen die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie gelegentliche Leistungskürzungen das Bild. Ähnliches lässt sich für Australien feststellen.

Das heißt nicht, dass die gewohnten Pfade in der Sozialpolitik grundsätzlich nie verlassen werden. Fundamentaler Wandel findet statt, und zwar in allen untersuchten Ländern. Als kurz- oder mittelfristige Krisenantwort ist er jedoch meist nicht überzeugend nachzuweisen. Entweder er fand gar nicht zur Zeit

der Krise statt, so etwa in den Niederlanden zu Beginn der 2000er Jahre; oder es handelte sich um einen Reformprozess, dessen Endpunkt mit der Krise zusammenfiel, bei dem fundamentaler Politikwandel also eher *trotz* als wegen der Krise verwirklicht wurde.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vorstellung der „critical juncture“-Literatur von durch exogene Schocks ausgelösten kurz- oder mittelfristigen Pfadwechseln mindestens irreführend ist. Exogene Schocks sind weder notwendig noch hinreichend für fundamentalen Wandel. „Schock-Routinen“ sind ein weitaus dominanteres Muster. Mögliche Gründe hierfür finden sich in der Sozialpsychologie. So geht die so genannte „threat-rigidity“-These davon aus, dass Individuen – aber auch Organisationen – in existenziellen Krisenmomenten nicht völlig neue Wege gehen, sondern auf Lösungen zurückgreifen, die ihnen vertraut sind, selbst wenn sie nicht optimal ausfallen (van Hooren u.a. 2014). Das Festhalten an bekannten Schock-Routinen erscheint aus dieser Perspektive nicht sonderlich überraschend.

Alles in allem lässt sich ein eher vielfältiges Bild von sozialpolitischen Krisenantworten feststellen, dass weder in bestimmten historischen Episoden noch in Bezug auf ein bestimmtes Land eine einheitliche sozialpolitische Dynamik nahelegt. Wir konnten eine extreme, dennoch pfadkonforme Kürzungspolitik in Schweden in den 1990er Jahren beobachten, aber auch deutlichen sozialpolitischen Ausbau in Australien, und zwar mehrfach. Die angebliche Krise des Wohlfahrtsstaates schlägt auf jeden Fall kurzfristig nicht in einer universalen Kürzungspolitik durch. Teilweise können diese sozialpolitischen Unterschiede auf parteipolitische Ideologien zurückgeführt werden (in Kombination mit der spezifischen Ausgangssituation in einem Land), oft folgen die unmittelbaren Krisenantworten jedoch eher einer nationalen und relativ konformen Idee davon, was die adäquaten Schritten in den jeweiligen Situationen sind. „Schock-Routinen“ prägen das Bild. Zudem wurden die jeweiligen Krisenrezepte Internationaler Organisationen wie OECD und ILO systematisch untersucht. Auch hier zeigt sich eine weitaus größere Diversität als gemeinhin angenommen wird. Eine eindeutige „best practice“ ist nur selten zu erkennen, zu unterschiedlich klingen die verschiedenen Stimmen innerhalb und zwischen den verschiedenen Organisationen. Auch hier das Fazit: Krisen sind keine „großen Gleichmacher“, sozialpolitisches Krisenmanagement ist vielfältiger und komplexer als gemeinhin angenommen wird.

Von diesen kurzfristigen Krisenreaktionen müssen aber die langfristigen Krisenfolgen unterschieden werden. Während exogene Schocks kurzfristig zu keinen sozialpolitischen Pfadbrüchen führen, sind ihren langfristigen Nachwirkungen mit deutlich größeren sozialpolitischen Richtungswechseln verbunden. Der Sozialstaat trug zwar durch seine automatischen Stabilisatoren maßgeblich zur Abfederung der jüngsten Wirtschaftskrise bei, die Fiskalkrise wird aber langfristig zu Einsparungen im Sozialbereich führen.

*Konvergenzanalysen:* Die Leitidee des Teilprojekts bestand darin, dass kleine Länder im besonderen Maß außenwirtschaftlich verwundbar sind und somit most-likely cases für Sozialstaatsreformen sind. In der zweiten Projektphase konnten sowohl im Hinblick auf Reformtrends als auch auf sozialpolitische Aggregatdaten starke Konvergenzprozesse ausgemacht werden. Nicht geprüft wurde, ob Globalisierung dafür eine kausale Ursache ist. Auf der Grundlage von Error Correction Modellen wurden daher in der dritten Phase für ca. 20 OECD-Länder ökonometrische Konvergenzanalysen durchgeführt (Schmitt & Starke 2011). Diese Analysen bestätigen eindrucksvoll die Kernthese dieses Teilprojekts, wonach wirtschaftliche Globalisierung eine wichtige Antriebskraft für Sozialstaatswandel ist, der aber durch innenpolitische Faktoren strukturiert, „gefiltert“ wird. Kontrolliert man statistisch für politisch-institutionelle Weichensteller, wird *konditionale* Konvergenz auf der Ebene der gesamten und programmspezifischen Sozialausgaben deutlich sichtbar. Die Konvergenzgeschwindigkeit variiert abhängig von EU-Mitgliedschaft, wirtschaftlicher Globalisierung und Sozialstaatstyp. Konkret bildet die EU einen Konvergenzklub. Ein hohes Maß an wirtschaftlicher Globalisierung (Handel und ausländische Direktinvestitionen) beschleunigt ceteris paribus Konvergenz, während ein Bismarck'scher Sozialstaat die Angleichungsgeschwindigkeit dämpft.

*Sozialpolitik als Reaktion auf Sozialstaatsentwicklungen anderer Länder:* Die Diffusionsforschung hat in den letzten Jahren überzeugend gezeigt, dass Staatstätigkeit nicht nur von innenpolitischen Faktoren sondern auch von der Politik anderer Länder beeinflusst wird. Relevante Kausalmechanismen sind Wettbewerb, Nachahmung, Politiklernen und Zwang. Solche Reforminterdependenzen spielen auch in der Wohlfahrtsstaatsforschung eine immer wichtigere Rolle. Wir konnten im OECD-Ländervergleich zeigen, dass sich für die Sozialausgaben wie die Generosität der Lohnersatzraten (Schmitt & Obinger 2013) solche räumlichen Interdependenzen nachweisen lassen. Für die nationalen Sozialausgaben spielen weder geographische Nähe noch kulturelle Affinitäten zwischen Ländern eine Rolle. Es sind vielmehr wirtschaft-

## Wohlfahrtsstaatstransformation

liche Beziehungen zwischen Ländern, die die Höhe und Veränderung der Sozialausgaben bestimmen. Ein anderes Bild zeigt sich für die Höhe der Lohnersatzraten. Im Bereich der Alterssicherung beeinflussen sich Mitglieder einer Länderfamilie wechselseitig. Hingegen beeinflusst wirtschaftlicher Wettbewerb zwischen Ländern die Höhe der Geldleistungen im Krankheitsfall und bei Arbeitslosigkeit. Insgesamt zeigt sich, dass vor allem wirtschaftliche Faktoren die Sozialpolitik am nachhaltigsten beeinflussen.

### c) Probleme und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Arbeitsprogramms

Probleme bei der Umsetzung des Forschungsprogramms ergaben sich aufgrund von drei (allesamt erfreulichen) Umständen, nämlich (i) Zeiten von Mutterschutz bzw. Elternzeit (Zagel, Kaasch), (ii) Rufe bzw. Wechsel an ausländische (Starke, Wulfgramm, van Hooren, Kaasch) oder inländische (Möhring, Zagel) Universitäten sowie (iii) Auszeichnungen (Schmitt, Kaminska). Durch die hohe Personalfuktuation im Mittelbau ging dem Teilprojekt wiederholt Länderexpertise verloren, sodass mit der Neubesetzung der Stellen andere Länderschwerpunkte gewählt werden mussten und ein stärkeres Gewicht auf makroquantitative Vergleichsstudien mit größeren Fallzahlen gelegt wurde.

### d) Bezüge zu und Kooperationen mit anderen Teilprojekten im Sonderforschungsbereich

Das Teilprojekt C1 beschäftigte sich mit dem normativen Gut Wohlfahrt. Dementsprechend bestand eine enge Kooperation mit den Teilprojekten der C-Säule. Diese umfasste nicht nur den Austausch von Daten und die wechselseitige Unterstützung in methodischen Fragen, sondern führte auch zu einer gemeinsamen Abschlusspublikation der C-Säule (Bieber u.a. 2015) und trug zu einem übergreifenden Abschlussband des Gesamt-Sfb bei (Rothgang & Schneider 2015; Obinger & Starke 2015b). Eine Zusammenarbeit erfolgte zudem mit dem Teilprojekt B6, die ebenfalls in einer gemeinsamen Publikation Niederschlag fand (Fervers & Schwander 2015). Schließlich wurde von einem Leiter des Teilprojekts *The Oxford Handbook of Transformations of the State* initiiert und herausgegeben (Leibfried u.a. 2015), das einen international sichtbaren Abschluss des Sfb 597 einschließlich des Teilprojekts C1 (Obinger & Starke 2015a) bildet.

### e) Vergleiche mit Arbeiten außerhalb des Sonderforschungsbereichs

Die in C1 erzielten Befunde zum Wandel sozialer Sicherungssysteme in entwickelten Demokratien und zu den Folgen dieser Sozialstaatstransformation decken sich weitgehend mit den Ergebnissen anderer vergleichender Studien, etwa bei Gilbert (2002), Elison (2006) Castles u.a. (2010: Kap. 23-34), Gingrich (2011), Emmenegger u.a. (2012), Hemerijck (2012), Bonoli und Natali (2012), Bonoli (2013), Kaasch und Stubbs (2014), van Kersbergen und Vis (2014) und, wenn man einen aktuellen deutschen Überblick zur Lage konsultieren will, Masuch u.a. (2014: Kap. 1, 3, 9, 11, 12). Ein *Alleinstellungsmerkmal* von C1 ist der Nachweis und die Erklärung von (konditionalen) sozialpolitischen Konvergenzprozessen. Ebenfalls ohne Entsprechung in der Literatur ist die theoriegeleitete Analyse von sozialpolitischen Anpassungsreaktionen auf Krisenepisoden im internationalen und intertemporalen Vergleich. Ähnliches gilt für die vergleichende Analyse der Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik auf subjektives Wohlbefinden.

## 2.2.2. Teilprojektrelevante eigene Publikationen (vornehmlich aus der letzten Phase)

In 2.2.1. sind diese Ergebnisse unterstrichen. Verfasser in [eckigen Klammern] sind keine Sfb-Mitarbeiter.

### (I.) Begutachtete Beiträge für

#### (a.) wissenschaftliche Zeitschriften

1. Fervers, Lukas [ & Hanna Schwander] (2015) Are Outsiders Equally Out Everywhere? The Economic Disadvantage of Outsiders in Cross-national Perspective, *European Journal of Industrial Relations* (accepted for publication; als PDF unter C1 auf CD Rom beigelegt).
2. Kaminska, Monika Ewa (2013) The Missing Dimension: A Comparative Analysis of Healthcare Governance in Central and Eastern Europe, *Journal of Comparative Policy Analysis* 15:1, 68-86.
3. Obinger, Herbert, Peter Starke & Alexandra Kaasch (2012) Responses to Labor Market Divides in Small States since the 1990s, in: Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier & Martin Seeleib-Kaiser Hg. *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press, 176-200.
4. Schmitt, Carina & Herbert Obinger (2013) Spatial Interdependencies and Welfare State Generosity in Western Democracies, 1960-2000, *Journal of European Social Policy* 23:2, 119-133.
5. Schmitt, Carina & Peter Starke (2011) Explaining Convergence of OECD Welfare States: A Conditional Approach, *Journal of European Social Policy* 21:2, 120-135.

6. Starke, Peter, Alexandra Kaasch & Franca van Hooren (2014) Political Parties and Social Policy Responses to Global Economic Crisis: Constrained Partisanship in Mature Welfare States, *Journal of Social Policy* 47:2, 225-246.
  7. Wulfgramm, Melike (2014) Life Satisfaction Effects of Unemployment in Europe: The Moderating Influence of Labour Market Policy, *Journal of European Social Policy* 24:3: 258-272.
  8. Zagel, Hannah (2014) Are All Single Mothers the Same? Evidence from British and West German Women's Employment Trajectories, *European Sociological Review* 30:1, 49-63.  
(b.) *monographische Reihen*
  9. Starke, Peter, Alexandra Kaasch & Franca van Hooren (2013) *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave (*Transformations of the State Series*).  
(c.) *Sammelbandbeiträge*
  10. van Hooren, Franca, Peter Starke & Alexandra Kaasch (2014) The Shock Routine: Economic Crisis and the Nature of Social Policy Response, *Journal of European Public Policy* 21:4: 605-623.
- (II.) *Nicht-referierte Beiträge für*  
(c.) *Sammelbandbeiträge*
11. Möhring, Katja (2013a) Employment Biography Patterns and Income Risks in Old Age in European Welfare States, in: Jordi Garcés & Irene Monsonís Payá, Hg. *Sustainability and Transformation in European Social Policy*, Bern: Peter Lang, 61-82.
  12. Möhring, Katja (2013b) Altersarmut in Deutschland und Großbritannien: Die Auswirkungen der Rentenreformen seit Beginn der 1990er, in: Claudia Vogel & Andreas Motel-Klingebiel, Hg. *Altern im sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut: Alter(n) und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer VS, 291-311.

### 2.3. Weitere Literatur

- Bieber, Tonia, Melike Wulfgramm & Stephan Leibfried, Hg. (2015) *Welfare State Transformations in the 21st Century: Effects on Social, Economic and Political Inequality in OECD Countries*, Basingstoke: Palgrave (*Transformations of the State Series*; in Vorbereitung).
- Bonoli, Giuliano (2013) *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- & David Natali, Hg. (2012) *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger & Christopher Pierson, Hg. (2010) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Ellison, Nick (2006) *The Transformation of Welfare States?* London: Routledge.
- Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier & Martin Seeleib-Kaiser, Hg. (2012) *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Gingrich, Jane R. (2011) *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemerijck, Anton (2012) *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaasch, Alexandra & Paul Stubbs, Hg. (2014) *Transformations in Global and Regional Social Policies*, Basingstoke: Palgrave.
- Kersbergen, Kees van, und Barbara Vis (2014) *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, Stephan, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier & John D. Stephens, Hg. (2015) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Masuch, Peter, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker & Stephan Leibfried Hg. (2014) *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 1, Berlin: Erich Schmidt.
- Obinger, Herbert & Peter Starke (2015a) Welfare State Transformation: Convergence and the Rise of the Supply Side Model, in: Stephan Leibfried u.a., Hg. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press, 465-481.
- , — (2015b) Pioneers of Paradigmatic Change? Welfare State Transformation in Small Open Economies, in: Steffen Schneider & Heinz Rothgang, Hg. *State Transformations in OECD Countries: Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*, Basingstoke: Palgrave, 189-206 (*Transformations of the State Series*).
- Rothgang, Heinz & Steffen Schneider, Hg. (2015) *State Transformations in OECD-Countries: Dimensions, Driving Forces and Trajectories*, Basingstoke: Palgrave (*Transformations of the State Series*).