

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

# WOHLFAHRTSPOLITIK

---

## IM 21. JAHRHUNDERT

Neue Wege der Forschung

Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert



Marius R. Busemeyer, Bernhard Ebbinghaus,  
Stephan Leibfried, Nicole Mayer-Ahuja,  
Herbert Obinger, Birgit Pfau-Effinger (Hg.)

# Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert

Neue Wege der Forschung

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.  
ISBN 978-3-593-39903-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach  
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).  
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.  
[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Die Beteiligten

*Herausgeberinnen und Herausgeber:* Marius R. *Busemeyer* (Konstanz), Bernhard *Ebbinghaus* (Mannheim), Stephan *Leibfried* (Bremen), Nicole *Mayer-Abuja* (Hamburg), Herbert *Obinger* (Bremen) und Birgit *Pfau-Effinger* (Hamburg).

*Koordination:* Kristin *Botbur* und Christian *Peters*.

*Gesamtreaktion:* Stephan *Leibfried* (Bremen).

*Druckvorlage:* Dennis *Grebe*, Harm *Rademacker*, Christopher C. S. *Smith*, Monika *Sniegs* und Marie-Louise *Zeller*.

*Federführende Autorinnen und Autoren:* Friedrich *Breyer* (Konstanz), Marius R. *Busemeyer* (Konstanz), Bernhard *Ebbinghaus* (Mannheim), Martin *Heidenreich* (Oldenburg), Tanja *Klenk* (Potsdam), Steffen *Mau* (Bremen), Nicole *Mayer-Abuja* (Hamburg), Frank *Nullmeier* (Bremen), Herbert *Obinger* (Bremen), Birgit *Pfau-Effinger* (Hamburg), Stefan *Traub* (Bremen) und Michael *Windzio* (Bremen).

*Alle mitbeteiligten Autorinnen und Autoren:* Klaus *Armington* (Bern), Peter *Axer* (Heidelberg), Friedrich *Breyer* (Konstanz), Ulrich *Becker* (München), Karl-Jürgen *Bieback* (Hamburg), Hans-Jürgen *Burchardt* (Kassel), Marius R. *Busemeyer* (Konstanz), Bernhard *Ebbinghaus* (Mannheim), Andreas *Eckert* (Berlin), Patrick *Emmenegger* (St. Gallen), Patricia *Frericks* (Hamburg), Karin *Gottschall* (Bremen), Olaf *Groh-Samberg* (Bremen), Andreas *Hänlein* (Kassel), Silja *Häusermann* (Zürich), Friedhelm *Hase* (Bremen), Richard *Hauser* (Frankfurt a.M.), Martin *Heidenreich* (Oldenburg), Johannes *Huinink* (Bremen), Gerhard *Igl* (Kiel), Ellen *Immergut* (Berlin), Bernhard *Kittel* (Wien),

Tanja *Klenk* (Potsdam), Matthias *Knuth* (Duisburg), Stephan *Leibfried* (Bremen), Lutz *Leisering* (Bielefeld), Stephan *Lessenich* (Jena), Philip *Manow* (Bremen), Kerstin *Martens* (Bremen), Steffen *Mau* (Bremen), Nicole *Mayer-Abuja* (Hamburg), Rita *Nikolai* (Berlin), Frank *Nullmeier* (Bremen), Herbert *Obinger* (Bremen), Birgit *Pfau-Effinger* (Hamburg), Stephan *Rixen* (Bayreuth), Heinz *Rothgang* (Bremen), Carina *Schmitt* (Bremen), Ronnie *Schöb* (Berlin), Margarete *Schuler-Harms* (Hamburg), Klaus *Siebeking* (Bremen), Peter *Starke* (Bremen), Christine *Trampusch* (Köln), Stefan *Traub* (Bremen), Gert G. *Wagner* (Berlin), J. Timo *Weishaupt* (Mannheim), Claus *Wendt* (Siegen), Martin *Werdling* (Bochum) und Michael *Windzio* (Bremen).

*Beteiligte Universitäten und außeruniversitäre Institute:* Bayreuth, Berlin (FU, HU, TU, DIW, WZB), Bielefeld, Bremen, Duisburg, Frankfurt a.M., Göttingen (SOFI), Hamburg (HSU, Universität), Heidelberg, Jena, Kassel, Kiel, Köln, Konstanz, Mannheim, München, Oldenburg, Potsdam und Siegen. Im Ausland haben sich beteiligt: Bern, St. Gallen, Wien (Universität) und Zürich (Universität).

# 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

# Vorwort

Die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich in vielen Ländern zu einem zentralen Bereich sozialwissenschaftlicher Forschung und zu einem bedeutenden Schwerpunkt in den Sozialwissenschaften und manchen Nachbardisziplinen entwickelt. Auch in Deutschland wurde die Wohlfahrtsstaatsforschung ausgeweitet, jedoch ist sie hier aufgrund ihrer hohen standortbezogenen Segmentierung und disziplinären Zersplitterung noch nicht optimal aufgestellt. Die Zeit dazu drängt, da in allen entwickelten Demokratien angesichts vielfältiger sozialer und wirtschaftlicher Herausforderungen die Reform der sozialen Sicherungssysteme auf der politischen Agenda steht. Dieser Umbau des Wohlfahrtsstaates vollzieht sich vor dem Hintergrund grundlegend veränderter politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wobei die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise nur ein Aspekt dieser tiefgreifenden Veränderungen ist. Angesichts von Europäisierung, Globalisierung und Fiskalkrise erfordert das Verständnis von Sozialpolitik im 21. Jahrhundert neue analytische Perspektiven, stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie eine verbesserte Koordinierung der auf zahlreiche Standorte verstreuten Forschungsaktivitäten, wenn nicht gar eine eigene, markante nationale Anstrengung durch einen wissenschaftspolitischen Akteur. Diesbezüglich könnte der Wohlfahrtsstaatsforschung in Deutschland eine zentrale Rolle zukommen, zumal nicht zuletzt auch international entsprechende Erwartungen an die einstige sozialpolitische Vorreiteration bestehen.

Diese Bottom-Up-Denkschrift (zum logischen Pendant von 1964 vgl. Leisering 2001: 178f., Endnote 1) soll die Neuausrichtung, Stärkung und Weiterentwicklung der Sozialpolitikforschung in Deutschland unterstützen und auch denen, die an dem Feld neu Interesse gewinnen, einen Einstieg bieten. Knapp 50 deutschsprachige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Fachdisziplinen geben einen kompakten Überblick über die Forschungslandschaft und den Forschungsstand in diesem

Feld, und sie skizzieren darauf aufbauend vielversprechende Forschungsthemen und Analyseperspektiven, die es erlauben, den neuen Problemlagen und Herausforderungen wohlfahrtsstaatlicher Politik im 21. Jahrhundert Rechnung zu tragen. Vielleicht gelingt es der deutschen Wissenschaftspolitik, dem an sich in diesem Land vorhandenen Standortvorteil in der Sozialpolitikforschung auch international den langfristig nötigen Nachdruck zu verleihen.

Wir haben uns bei den vielen Beitragenden aus Geschichte, Politik, Recht, Soziologie und Volkswirtschaftslehre zu bedanken. Die Aufstellung auf den Seiten 3f. und 319ff. enthält alle Mitwirkenden. Ohne sie wäre dieses Werk nicht zustande gekommen. Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), die durch einen internationalen Workshop im März 2011 (vgl. *Welfare State Futures 2011*) dem Nachdenken über sozialpolitische Forschungs- und Förderperspektiven ein erstes Forum und eine erste Form gab. Dafür haben wir besonders Eckard Kämper und Manfred Nießen von der DFG und Heike Solga als DFG-Senatorin zu danken, ferner den vielen Workshop-Teilnehmern aus dem Ausland. Schließlich gilt unser Dank unseren Heimateinrichtungen, insbesondere der Universität Bremen, die die Erstellung dieser Denkschrift auch finanziell nachhaltig unterstützt haben.

Um die Lesbarkeit des Textes zu verbessern und ihn möglichst einfach zu halten, verwenden wir meistens die neutrale oder die männliche Sprachform.

*Die Herausgeberinnen und Herausgeber*

Bremen, Hamburg, Konstanz und Mannheim im Februar 2013

## Teil I: Einleitung



# Kapitel 1: Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert<sup>1</sup>

Altbundeskanzler Helmut Schmidt (2008) hat den Sozialstaat<sup>2</sup> anlässlich der Finanzkrise als die »größte kulturelle Leistung« bezeichnet, »die wir Westeuropäer im 20. Jahrhundert zustande gebracht haben«. Tatsächlich ist der Wohlfahrtsstaat mit seinen umfassenden Sicherungssystemen gegen soziale Risiken wie Alter, Pflege, Krankheit, Familienlasten, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Armut sowie mit seinen staatlich finanzierten sozialen Dienstleistungen zur Grundversorgung der Bevölkerung heute zu einem zentralen Strukturmerkmal aller fortgeschrittenen Demokratien geworden. In vielen Ländern außerhalb der OECD-Welt wird dieser Typ von Staatlichkeit auf breiter Front aufgegriffen. In Europa und der Neuen Welt erbrachte der Wohlfahrtsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg wichtige wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Integrationsleistungen. Er stabilisierte und legitimierte Demokratie und Marktwirtschaft, er eröffnete in einem bislang unbekanntem Ausmaß gesellschaftliche Teilhabechancen und er hatte – wie neuere Forschungen der Vergleichenden Politischen Ökonomie zeigen (Hall/Soskice 2001) – auch einen beachtlichen wirtschaftlichen Wert.

Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die der synergetischen Nachkriegskonstellation zugrunde lagen, haben sich jedoch im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts grundlegend und

---

1 Autoren dieses Kapitels sind die Herausgeberinnen und Herausgeber der Denkschrift.

2 Im Folgenden wird Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat, Wohlfahrtspolitik und Sozialpolitik mit gleicher Wortbedeutung verwendet, obwohl in der deutschen Tradition der Begriff *Wohlfahrt* einen armutspolitischen und der Sozialstaat einen ausgeprägt rechtsstaatlichen Beigeschmack hat. Der internationale Gebrauch des Begriffs Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) seit dem Zweiten Weltkrieg legt es heutzutage nahe, pragmatisch von einer gleichen Wortbedeutung auszugehen (Flora/Heidenheimer 1981). Auch die *Politik der sozialen Sicherung* ist ein weitgehend äquivalenter Begriff, der aus den USA über die *social security* des *New Deal* nach dem Zweiten Weltkrieg nach Europa kam (vgl. zur Begriffsbildung Kaufmann 2003c).

nachhaltig verändert. Dies bleibt weder für den Sozialstaat selbst noch für seine Rückwirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Politik folgenlos. Vielfältige neue soziale Herausforderungen und Problemlagen sind entstanden. Hierzu zählen der demographische Wandel in Gestalt steigender Lebenserwartung und rückläufiger Fertilität; *Tertiärisierung* und technologischer Wandel; der massive Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit und die Pluralisierung von Lebensstilen und -formen; Migration und die Verbreitung atypischer und prekärer Beschäftigung; die Abflachung des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit und die Marginalisierung Geringqualifizierter in den heutigen post-industriellen Wissensgesellschaften. Diese Entwicklungen erzeugen Druck auf die Sozialkassen und werden, umgemünzt als Forderungen und Problemlösungen, an Wohlfahrtsstaaten gerichtet, deren Programme ursprünglich vorrangig darauf zugeschnitten waren, die Problemlagen von Industriegesellschaften zu bewältigen. All diese Herausforderungen müssen zudem Nationalstaaten politisch bearbeiten, deren Handlungsspielraum aufgrund wirtschaftlicher Globalisierung, Europäisierung sowie steigender Staatsverschuldung beträchtlich abgenommen hat.

Wohlfahrtsstaatliche Politik im 21. Jahrhundert ist in dieses Spannungsfeld eingebettet und von vielfältigen Konflikten und Legitimationsproblemen begleitet. Im vorliegenden Band geht es um die veränderten Rahmenbedingungen sozialstaatlicher Politik sowie die Folgen, die sich daraus für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ergeben. Darauf aufbauend werden die thematischen, theoretischen, methodischen und analytischen Herausforderungen für die künftige Sozialpolitikforschung aufgezeigt.

Die dreifache Bedeutung von Sozialpolitik:  
wirtschaftlich, gesellschaftlich, politisch

Das Thema *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert* ist in dreifacher Hinsicht von besonderer Bedeutung: wirtschaftlich – also im fiskalischen Gewicht –, gesellschaftlich und politisch.

## Wirtschaftlich

In der Sozialpolitikforschung wird ein Politikbereich untersucht, der von herausragender fiskalischer Bedeutung ist. Gemäß der OECD-Definition umfassen die *Sozialausgaben* die Aufwendungen für Geld- und Sachleistungen in den Bereichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung, Gesundheit, Invalidität, aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, Familienunterstützung und Wohnen. Selbst der so in einem engen Sinn definierte Wohlfahrtsstaat ist heute mit deutlichem Abstand der größte Ausgabenposten der öffentlichen Hand: In Deutschland waren 2007 in diesem Politikbereich 612 Milliarden Euro oder 25,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gebunden (OECD SOCX 2010). Dies sind aber nur die Bruttoaufwendungen. Rechnet man zu den öffentlichen Ausgaben noch die sozialpolitisch motivierten steuerlichen Begünstigungen sowie die in einigen Ländern, wie den USA, sehr hohen privaten Ausgaben für soziale Sicherheit hinzu (wobei die Steuern auf Sozialtransfers wiederum abgezogen werden), ergeben sich sozialpolitische Nettoaufwendungen, die in vielen Staaten die Bruttoausgaben übersteigen und in manchen Ländern wie Frankreich bis zu ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts umfassen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Deutschland und einige Referenzländer 2007

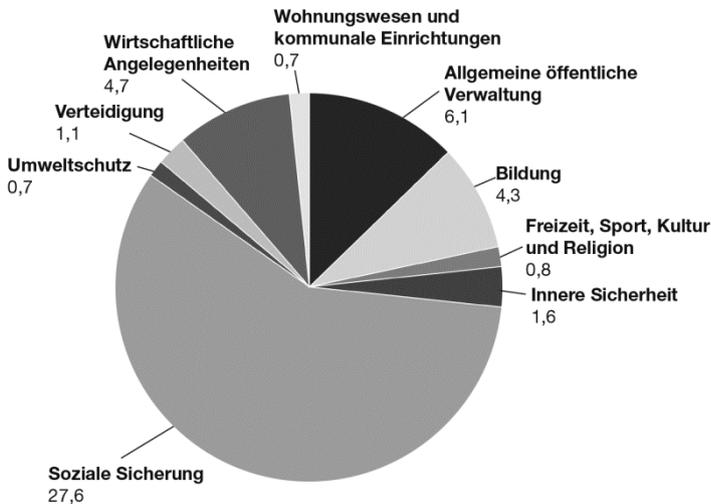
Land	Öffentliche Brutto-sozial-ausgaben	Öffentliche Netto-sozial-ausgaben	Gesamte Nettoausgaben (öffentlich und privat)	Öffentliche Brutto-sozial-ausgaben in % aller Staatsausgaben	BIP pro Kopf in internationalen Dollars und Preisen von 2005
	in Prozent BIP				
Deutschland	25,2	27,2	28,4	57,8	33.641
Frankreich	28,4	29,9	32,7	54,3	32.017
USA	16,2	18,9	27,5	44,3	43.691
Vereinigtes Königreich	20,5	22,7	26,9	45,8	35.653
Ø OECD-27	19,7	20,2	22,2	48,0	33.871

Quelle: Adema u.a. (2011: 33); OECD SOCX (2010); Heston u.a. (2011).

Und bei all dem sind die staatlichen Bildungsausgaben sowie die klassische *Daseinsvorsorge* (*services publiques, public utilities*), die eng um den Sozialstaat herum gebaut ist, noch nicht einmal berücksichtigt (zuletzt Bode 2013).

Das hohe fiskalische Gewicht des Sozialstaates wird spätestens dann deutlich, wenn die Sozialausgaben mit den Aufwendungen für andere Politikfelder verglichen werden. Abbildung 1 zeigt für Deutschland die Ausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2010 für neun Politikfelder in Relation zum BIP.

*Abbildung 1: Politikfeldspezifische Ausgaben des Staates in Prozent der Gesamtausgaben (Flächenanteile) sowie in Prozent des BIP in Deutschland im Jahr 2010 (nach COFOG-Klassifikation)*



*Anmerkung:* Politikfelder nach Classification of Functions of Government (COFOG); die öffentlichen Gesamtausgaben entsprechen 47,9 Prozent des BIP. *Quelle:* Eurostat; <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu> (Zugriff: 30. November 2012).

Die Aufwendungen für soziale Sicherheit in Höhe von 27,6 Prozent des BIP stellen den weitaus größten Ausgabenposten des Staates dar. Weit abgeschlagen folgen die Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung (diese

Kategorie enthält neben den eigentlichen Verwaltungskosten auch die Aufwendungen für den Schuldendienst und die Entwicklungshilfe), die Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten (z.B. Subventionen) und die Bildungsausgaben, die sich mit einem Anteil von 4,3 Prozent am BIP im internationalen Vergleich jedoch nur im unteren Mittelfeld befinden.

Die globale Wirtschaftskrise hat den Druck auf die Sozialkassen noch verstärkt: Gemäß Schätzung der OECD ist die öffentliche Sozialausgabenquote zwischen 2007 und 2012 im Schnitt um weitere drei Prozentpunkte angestiegen (Adema u.a. 2011: 21). Mittel- bis langfristig wird schon der demographische Wandel, insbesondere wegen seiner Auswirkungen auf die staatlichen Ausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, die Sozialausgabenquote unter anhaltenden Aufwärtsdruck setzen (Dang u.a. 2001; Meier/Werding 2010). Dabei beansprucht der Wohlfahrtsstaat bereits heute überall einen immer größeren Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben. Spitzenreiter im internationalen Vergleich ist Deutschland: Fast 58 Prozent der gesamten Staatsausgaben waren hierzulande im Jahr 2009 für die Sozialpolitik im engen Sinn reserviert, während für alle anderen Bereiche staatlicher Aktivität nur etwas mehr als 42 Prozent der öffentlichen Ausgaben zur Verfügung standen. Berücksichtigt man noch die Ausgaben für Bildung (4,3 Prozent des BIP) und das Wohnungswesen (0,7 Prozent des BIP), dann wurden im Jahr 2010 fast 69 Prozent aller öffentlichen Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Politik im weiten Sinn ausgegeben. Einen ähnlich hohen Ausgabenanteil findet man auch in Österreich und der Schweiz.

Auf die Einnahmen bezogen erzeugt der Anstieg der Sozialleistungsquote einen erhöhten Finanzierungsbedarf, dem jedoch in mehrfacher Hinsicht enge Grenzen gesetzt sind: durch die fiskalischen Verschuldungsgrenzen in Europa, das Abflachen wirtschaftlicher Produktivität in modernen Dienstleistungsökonomien (Wren 2013) sowie den internationalen Steuer- und Standortwettbewerb, der Steuer- und Beitragserhöhungen beschneidet (Streeck/Mertens 2010). Schließlich ist als Folge der Finanzkrise in einer Reihe europäischer Länder die Arbeitslosigkeit dramatisch angestiegen. Dadurch sind neue soziale Bedarfe und höhere Sozialausgaben entstanden, während die öffentliche Hand gleichzeitig erhebliche Steuer- und Beitragsausfälle verbuchen muss. Neben einer wachsenden Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Staatsaufgabenfeldern um knappe Ressourcen spitzt sich daher, sofern die Sozialausgaben nicht in allen Ländern im Gleichschritt zunehmen, auch der Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit weiter zu.

## Gesellschaftlich

Sozialpolitik zielt »auf Schutz vor Not, auf Sicherung gegen Wechselfälle des Lebens und – im fortgeschrittenen Stadium – darauf, soziale Ungleichheit einzudämmen« (M.G. Schmidt 2005: 11). Vieles deutet darauf hin, dass der Wohlfahrtsstaat diese Funktionen heute nur noch eingeschränkt erfüllen kann. Neben einem länderübergreifend beobachtbaren Anstieg der Einkommensungleichheit (OECD 2008; 2011a) hat sich auch die Betroffenheit, die *Inzidenz*, der Armut verändert: Das Armutsrisiko verlagerte sich von den Senioren zu den Mehrkindfamilien, Alleinerziehenden, Arbeitslosen und Migranten. In manchen südeuropäischen Ländern sind gegenwärtig mehr als die Hälfte der Jugendlichen erwerbslos – mit weitreichenden Folgen für den sozialen und politischen Zusammenhalt in diesen Staaten, aber auch für individuelle Entscheidungen im Hinblick auf Familiengründung oder Emigration, die wiederum auf die gesellschaftliche Ebene negativ zurückwirken. Unter anderem infolge des demographischen Wandels und wegen der deshalb vorgenommenen Rentenreformen (Börsch-Supan 2012) erreicht das Armutsrisiko in Zukunft allerdings auch wieder vermehrt die Senioren (Schmähl 2012b).

Zum einen hängt all dies zusammen mit dem wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel, den Individualisierungsprozessen und der ethnischen Heterogenisierung westlicher Gesellschaften. Dadurch sind an die Stelle des alten Klassenkonflikts neue gesellschaftliche *Spaltungslinien* entlang von Geschlecht, Alter, Bildungsstand oder Staatsbürgerschaft beziehungsweise Ethnie getreten. Zum anderen ist dies die Folge des in den neunziger Jahren unter dem Eindruck knapper Ressourcen intensivierten Umbaus der sozialen Sicherungssysteme durch Leistungskürzungen, Flexibilisierung, Deregulierung, Privatisierung und Aktivierung. Zusammen mit der Zunahme atypischer Erwerbsbiografien führte dies insbesondere in Kontinentaleuropa zu einer Dualisierung zwischen gut ausgebildeten, vollzeitbeschäftigten Insidern und erwerbslosen oder prekär beschäftigten Outsidern (vgl. Emmenegger u.a. 2012; Palier/Thelen 2010). Insgesamt ist der für die ersten Jahrzehnte der Nachkriegszeit charakteristische enge Nexus zwischen sozialen Rechten und gesellschaftlichen Teilhabechancen brüchig geworden. Das kann und wird auf nationaler wie internationaler Ebene für Politik und Demokratie nicht folgenlos bleiben.

## Politisch

Auch die politischen Rahmenbedingungen des Sozialstaates haben sich tiefgreifend und nachhaltig verändert. All die oben skizzierten Herausforderungen müssen von Nationalstaaten bearbeitet und gelöst werden, deren Souveränität, Autonomie und Handlungsspielraum durch Europäisierung und Globalisierung erheblich abgenommen haben.

Die Politik steht dabei vor einem Dilemma: Territorial entgrenzten Märkten steht eine nach wie vor primär nationalstaatlich verantwortete Fiskal- und Sozialpolitik gegenüber. Mehr denn je bestimmen ferner inter- und supranationale Akteure die sozialpolitische Reformagenda, während die nationale Politik dafür politisch haftet. Innenpolitisch beschleunigten die Deindustrialisierung, die Marginalisierung des Primärsektors und die Säkularisierung den Wandel der europäischen Parteien- und Verbändesysteme. Das geschieht zulasten jener politischen Kräfte, die den sozialstaatlichen Nachkriegskonsens getragen haben. Demgegenüber üben neue Akteure in Gestalt gut organisierter und politisch machtvoller Interessenorganisationen der Transferempfänger starken Einfluss auf den (sozial-)politischen Entscheidungsprozess (Pierson 1994) und damit auf die Zuteilung knapper Ressourcen aus. In Zeiten fiskalischer *Austerität* ergeben sich daraus strukturelle Haushaltsengpässe. Gleichzeitig verstärkt der Anstieg sozialer Ungleichheit politische Desintegrations- und Entfremdungsprozesse – mit beträchtlichen Folgen für die Legitimität der Demokratie (Schäfer 2010). In den meisten westlichen Demokratien schwindet das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Institutionen und wird von rückläufiger politischer Teilnahme begleitet. Erhebliche Teile der Erwerbstätigen haben, weil sie im Aufenthaltsland keine Staatsbürger sind, dort nur begrenzte oder keine politischen Teilhaberechte, und unter den Arbeitslosen und prekär Beschäftigten hat die politische Apathie oder die Empfänglichkeit für rechtspopulistischen Wohlfahrtschauvinismus zugenommen.

Die jüngste Finanz- und Fiskalkrise verstärkt diese Prozesse weiter. Angesichts der Explosion der Staatsverschuldung und vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit in vielen Teilen Europas bestimmt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf mittlere Sicht die politische Agenda. Aufgrund seines enormen fiskalischen Gewichts (vgl. Tabelle 1) und der gestiegenen Sanktionsmacht der Finanzmärkte bleibt der Wohlfahrtsstaat von Ausgabenkürzungen und damit weiteren Leistungseinschnitten nicht verschont, sodass innenpolitische Verteilungskonflikte auch im Hinblick

auf die sozialpolitischen Finanzierungs- und Konsolidierungslasten zunehmen werden. Da der Wohlfahrtsstaat in modernen Massendemokratien eine zentrale Quelle der *Outputlegitimität* für das politische System bildet, ist seine Zurückdrängung allerdings politisch riskant. Dies gilt – wie nicht zuletzt das Beispiel Griechenland seit 2012 zeigt – in besonderem Maß für die gegenwärtige Schuldenkrise. Mit Blick auf Griechenland sowie andere hoch verschuldete Länder wie Italien und Portugal besteht die handgreifliche Gefahr, dass die »Demokratie im Defizit« (Streeck/Mertens 2010: 23) mitunter in ein veritables, nachhaltiges Demokratiedefizit münden kann. Der Fall Griechenland zeigt aber auch, dass mit der Fiskalkrise internationale Konflikte, etwa zwischen Geber- und Empfängerstaaten auf europäischer Ebene, einhergehen können. Die Folgen sind ambivalent: Einerseits gibt es Anzeichen für Desintegrationsprozesse und die Entstehung eines internationalen Wohlfahrtschauvinismus, andererseits kann die Schuldenkrise auch ein Gelegenheitsfenster für die Überwindung institutioneller Blockaden in Europa und damit für eine Vertiefung der Integration eröffnen. So könnte der europäische Fiskalpakt vielleicht als indirekter, später Einstieg in eine koordinierte europäische Wirtschaftspolitik gedeutet werden. Dabei leben auf europäischer Ebene wieder sozialpolitische Akzente der siebziger Jahre auf, so im Jahre 2012 die Diskussion einer europäischen Rückversicherung der nationalen Arbeitslosenversicherungen.

## Der Stellenwert der internationalen und vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung

Seit den Bismarckschen Sozialversicherungsreformen vor über hundert Jahren, die als Startpunkt der Entstehung moderner Wohlfahrtsstaaten angesehen werden, gibt es ein gesellschaftspolitisches und wissenschaftliches Interesse an der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung (u.a. Rimlinger 1971; Wilensky 1975; Flora/Heidenheimer 1981; Flora 1986–87; Esping-Andersen 1990; Kaufmann 2003b). Für Sozialpolitiker und gesellschaftliche Interessengruppen hat die vergleichende Perspektive den konkreten Zweck, mögliche sozialpolitische Lösungen gesellschaftlicher Problemlagen systematisch zu erkunden. In diesem Sinne stellt der Vergleich ein *Laboratorium der Möglichkeiten* dar, denn im Unterschied zu den

Naturwissenschaften können die Sozialwissenschaften nicht oder nur begrenzt auf Labor-Experimente zur Überprüfung wissenschaftlicher Hypothesen komplexer gesellschaftlicher Zusammenhänge zurückgreifen.

Dem internationalen Vergleich kommt heute eine große praktische Bedeutung in politischen Reformprozessen zu. So fördern internationale Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO),<sup>3</sup> die OECD<sup>4</sup> und insbesondere die Europäische Union (EU) den *Benchmark*-Vergleich und das *Lernen von Anderen*, um damit nationale Reformprozesse voranzutreiben und zu stabilisieren (so Heidenreich/Zeitlin 2009; Preunkert 2009). Neben dem gesellschaftspolitisch relevanten Nutzen geht es vor allem darum, die tiefer liegenden Ursachen für die Reformnotwendigkeiten zu ermitteln und die unterschiedliche Ausgestaltung und Wirkungsweise der sozialpolitischen Regulierung moderner Gesellschaften zu erkunden. Eine reine *Ansammlung* von Statistiken, wie sie beispielsweise nationale Statistikämter oder internationale Organisationen leisten, reicht dafür nicht aus. Die Akkumulation von Wissen muss durch eine systematische Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten, der historischen *Kontingenzen* – also der Gestalt- und Wählbarkeit – und der trans- und internationalen Prozesse ergänzt werden, um zu belastbaren wissenschaftlichen Aussagen über die Bedingungen der Ausprägung von Wohlfahrtsstaaten und ihrer Wirkungen zu kommen.

Die *vergleichende Methode* wandten bereits Emile Durkheim (1858–1917) und Max Weber (1864–1920) vor mehr als hundert Jahren an, und sie ist heute besonders in der vergleichenden Politikwissenschaft (*comparative politics*) und der Makrosoziologie institutionalisiert (vgl. Ragin 1987; Mahoney/Rueschemeyer 2003). Der internationale Vergleich eignet sich besonders zur Analyse komplexer sozialer Systeme, so von wohlfahrtsstaatlichen Politiken, die bis ins kleinste Detail durch vielfältige Verteilungs- und Wertekonflikte geprägt sind. Der wesentliche Vorteil der Methode ist, dass sie im Blick auf normative Fragen agnostisch ist. Es geht zunächst nicht vornehmlich darum, *gute* oder *schlechte* Modelle auszumachen, oder um eine – möglicherweise vorschnelle – politische Beratung, sondern darum, *neutral* unterschiedliche Fälle in verschiedenen Dimensionen zu vergleichen. Die

---

3 Die Internationale Arbeitsorganisation hat ihren Hauptsitz in Genf und wurde 1919 gegründet (<http://www.ilo.org>).

4 Das Hauptquartier der Organisation for Economic Cooperation and Development ist in Paris. Sie wurde 1961 gegründet (<http://www.oecd.org>) und baut auf der Marshall Plan Organisation (OEEC) und dem Marshall Plan Programm (ERP) von 1948 auf.

vergleichende Methode eröffnet den Forschenden einigen Spielraum bei der Fallauswahl und der Untersuchungsmethode im engeren Sinne. So können ganze Länder als Fälle miteinander verglichen werden, aber auch bestimmte Teilaspekte wie einzelne Politikfelder und Reformprozesse. Des Weiteren stehen zur Überprüfung der Hypothesen qualitative Methoden (z.B. Fallstudien) oder quantitative Verfahren (statistische Analysen) zur Verfügung – je nach Fragestellung, Datenverfügbarkeit oder Expertise (King u.a. 1994; für Anwendungen in der Wohlfahrtsstaatsforschung vgl. Janoski/Hicks 1991 und Kenworthy/Hicks 2008).

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung erzeugte in den letzten Jahrzehnten Wissen unterschiedlichster Art, zuletzt zusammengefasst im *Oxford Handbook of the Welfare State* der Oxford University Press (F. Castles u.a. 2010). In diesem Sinne dient sie als »Ort einer von unmittelbarem Handlungsdruck freigestellten Sammlung und systematischen Verarbeitung von in der Vergangenheit oder an anderen Orten gemachten Erfahrungen« (Streeck 2009: 19). Wenn also beispielsweise Sozialstaaten in den seit 2008 kumulierenden Wirtschafts- und Finanzkrisen vor besonders großen Herausforderungen stehen, kann die Wohlfahrtsstaatsforschung im intertemporalen Vergleich auf Untersuchungen zur Auswirkung der Großen Depression auf die Entstehung des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts zurückgreifen (Hacker 2002) oder auf Studien zum Einfluss von politischen Institutionen auf die Anpassungsmaßnahmen westeuropäischer Staaten in den Ölpreiskrisen ab 1973 (Scharpf 1987; Starke u.a. 2013).

Die eigentliche Leistung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung liegt daher nicht vornehmlich darin, Wissen zu sammeln, sondern es zu analysieren und in einer systematisch vergleichenden Perspektive zu deuten, die die historischen, kulturellen und strukturellen Rahmungen sowie die eigentümlichen Wechselwirkungen sozialpolitischer Arrangements berücksichtigt. Insbesondere muss für eine sozialpolitische Wirkungsanalyse institutionelles Wissen über Sozialpolitiken mit Analysen über ihre Auswirkungen auf die individuelle und Haushaltsebene sowie über ihre gesellschaftlichen Rückwirkungen zusammengeführt werden. Erst so kann deutlich werden, wie politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sozialpolitische Reformen beeinflussen, aber auch, dass gesellschaftliche Problemlagen wie Arbeitslosigkeit oder Armut auf ganz unterschiedliche Weise bearbeitet werden können.

## Die deutsche Wohlfahrtsstaatsforschung

Ein Band zu den Perspektiven der Sozialpolitikforschung sollte nicht nur die Themen zukünftiger Forschung vermessen, sondern auch einen kritischen Blick auf die gegenwärtige Forschungslandschaft in Deutschland werfen. Wenn es unter anderem im Exzellenzwettbewerb darum geht, langfristig Stärken der deutschen Forschung auch in den Sozial- und Geisteswissenschaften auszumachen, so ist ein Blick auf die bestehende *Infrastruktur* quer durch die mit dem Wohlfahrtsstaat befassten Disziplinen und Forschungseinrichtungen zwingend. Es sei nur daran erinnert, dass ein genuin sozialwissenschaftliches Exzellenzcluster zwischen 2006 und 2012 keine Erfolgchance hatte – deshalb sind Bestandsaufnahmen dieser Art auch zu anderen Themenschwerpunkten sinnvoll. Die Frage, wo man in der deutschen Wissenschaftspolitik nachhaltige Schwerpunkte setzen kann und sollte, stellt sich auch nach dem Jahr 2017. Gerade in der Sozialpolitikforschung wäre im globalen Wettbewerb ein hohes Potenzial vorhanden.

Im internationalen Vergleich werden besondere Stärken wie Schwächen deutscher Wohlfahrtsstaatsforschung sichtbar. In Großbritannien kann die wohlfahrtsstaatliche Forschung auf eine lange Tradition zurückblicken: Einerseits führte die Gründung von Social Policy Departments an der London School of Economics and Political Sciences (LSE) – das führende nationale Institut an der LSE feierte 2012 sein hundertjähriges Jubiläum – und anderen britischen Universitäten zu eigenen Studiengängen. Andererseits wurde sozialpolitische Forschung als eigene Disziplin durch staatliche und private Forschungsförderer, beispielsweise durch das Economic and Social Research Council (ESRC)<sup>5</sup> und Nuffield<sup>6</sup> unterstützt.<sup>7</sup>

Wichtige Impulse für die internationale Wohlfahrtsstaatsforschung kamen bereits in der Nachkriegszeit aus der amerikanischen Modernisierungsforschung (Rimlinger 1971; Wilensky 1975). In den Jahren seit dem Rückbau (*retrenchment*) des amerikanischen und britischen Wohlfahrtsstaates thematisierten renommierte Vertreter der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatsforschung aus dem anglo-amerikanischen

---

5 Das ESRC wurde 1965 gegründet (<http://www.esrc.ac.uk>).

6 The Nuffield Foundation gegründet 1943 von Lord Nuffield, dem Gründer von Morris Motors (<http://www.nuffieldfoundation.org>). Zusätzlich gibt es eine Reihe kleinerer Sozialpolitikstiftungen wie die Joseph Rowntree Foundation.

7 Für Großbritannien hat Peter Taylor-Gooby (2012) eine Übersicht zur sozialpolitischen Forschungslandschaft vorgelegt.

Raum die Reformnotwendigkeit und Reformfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten (u.a. Pierson 1994; Atkinson 2001).

Von besonderer internationaler Bedeutung ist auch die in einigen führenden Forschungszentren (vor allem in Stockholm) betriebene skandinavische sozialwissenschaftliche Forschung; hervorzuheben sind nicht zuletzt grundlegende Analysen des universalistischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells (u.a. Korpi 1978, 1983; Esping-Andersen 1990). Die kontinentaleuropäische sozialpolitische Forschung hingegen litt oft unter disziplinärer wie institutioneller Zersplitterung, nationaler Selbstbezüglichkeit und geringer internationaler Sichtbarkeit. In jüngster Zeit erfolgte hier eine stärkere Vernetzung und Internationalisierung, ermöglicht durch EU-geförderte Exzellenz-Netzwerke wie RECOWE<sup>8</sup> und EQUALSOC<sup>9</sup> sowie die Aktivitäten der Vereinigung europäischer Sozialstaatsforscher (European Network for Social Policy Analysis, ESPAnet, vgl. <http://www.espanet.org>) und das damit verbundene *Journal of European Social Policy*. Dies kam bisher auch der deutschen Forschung zugute, könnte aber bei einer besseren Ausgangsausstattung oder entsprechend ausgebauten deutschen *Leuchttürmen* der Sozialpolitikforschung weit stärker und nachhaltiger genutzt werden. Das im Dezember 2012 von einigen nationalen Forschungsförderorganisationen im Förderkonsortium NORFACE (<http://www.norface.org/>)<sup>10</sup> ausgeschriebene Schwerpunktthema *Welfare State Futures* ermöglicht vielversprechende europäische Forschungsinitiativen.<sup>11</sup>

Deutschland hebt sich etwas von der kontinentaleuropäischen Forschungslandschaft ab, konnte jedoch nur teilweise mit den angelsächsischen und skandinavischen Forschungsaktivitäten der vergangenen Jahre mithalten. *Sozialwissenschaftliche* Forschung zu wohlfahrtsstaatlichen Themen wird an vielen deutschen Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen

8 Reconciling Work and Welfare in Europe, gefördert im 6. EU-Rahmenprogramm 2006 ff. (<http://recwowe.vitamib.com>).

9 Economic Change, Quality of Life & Social Cohesion, gefördert im 6. EU-Rahmenprogramm 2005-2010 beziehungsweise 2013 (<http://www.equalsoc.org/2>).

10 Vgl. [http://www.dfg.de/foerderung/info\\_wissenschaft/info\\_wissenschaft\\_12\\_67/index.html](http://www.dfg.de/foerderung/info_wissenschaft/info_wissenschaft_12_67/index.html).

11 Die NORFACE Förderung nimmt sich einiger der Themen dieses Bandes an, allerdings ist diese europäische Initiative bezogen auf die Vielzahl der teilnehmenden Nationen im *Förderumfang so klein, dass sie in keinem der beteiligten Länder strukturbildende Effekte* zeitigen kann. Vielmehr bedürfte es jeweils eines für sich tragfähigen nationalen Unterbaus, um nachhaltig wirken zu können. An sich sind in Deutschland die Ausgangsbedingungen dafür günstig und es bestehen auch entsprechende internationale Erwartungen.

gen betrieben, allerdings in meist dezentralisierter und national dadurch weniger profilierter beziehungsweise gebündelter Form.<sup>12</sup>

Ausgewiesene Forschungsprojekte zur international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung finden sich in Deutschland beispielsweise an den Universitäten Berlin (Humboldt-Universität (HU), Freie Universität (FU)), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)), Bielefeld, Bochum, Bremen, Duisburg, Göttingen, Greifswald, Hamburg, Heidelberg, Jena, Kassel, Köln, Konstanz, Mannheim, München (u.a. Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik), Oldenburg, Potsdam und Siegen.

Durch die Aufspaltung auf unterschiedliche Lehrstühle und Fachbereiche ohne eine universitätsinterne gegenstandsbezogene Bündelung ergibt sich nur begrenzt eine interdisziplinäre Zusammenarbeit. Das Zentrum für Sozialpolitik (ZeS)<sup>13</sup> in Bremen ist hier die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Europäische oder OECD-Wohlfahrtsstaaten werden unter anderem am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)<sup>14</sup>, am WZB<sup>15</sup>, am Centrum für Globalisierung und Governance (CGG) der Universität Hamburg und an der Friedrich-Schiller-Universität Jena untersucht, wo insbesondere die DFG-Kollegforschergruppe »Landnahme, Beschleunigung, Aktivierung, Dynamik und (De-)Stabilisierung moderner Wachstumsgesellschaften« hervorzuheben ist (vgl. <http://www.kolleg-postwachstum.de/>).

Ein Schwerpunkt der Forschung am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)<sup>16</sup> und am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)<sup>17</sup> der

---

12 Eine Erhebung der Lage der deutschen Sozialpolitikforschung aus dem Jahre 1986 bieten Behrens und Leibfried (1987).

13 Das ZeS wurde 1988 mit einer Startfinanzierung der VolkswagenStiftung gegründet (<http://www.zes.uni-bremen.de>) und umfasste seinerzeit: Sozialgeschichte (Heinz-Gerhard Haupt), Sozialpolitik (Stephan Leibfried), die Ökonomie des Sozialstaats (Winfried Schmähl), Verfassungsrecht (Ulrich K. Preuß), Politische Theorie (Claus Offe), Gender und Wohlfahrtsstaat (Ilona Ostner) sowie Arbeitsmedizin und Gesundheit (Rainer Müller).

14 Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, gegründet 1989 mit Landesmitteln (<http://www.mzes.uni-mannheim.de>).

15 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, gegründet 1969 und bis heute als bundesrepublikanischer Leuchtturm zu 75 Prozent aus Bundesmitteln finanziert (<http://www.wzb.eu/de>). Das WZB ist Mitglied der Leibniz Gemeinschaft.

16 Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen e.V., gegründet 1968 als nichtkommerzielles, universitätsnahes, eigenständiges Forschungsinstitut (<http://www.sofi-goettingen.de>).

17 Institut Arbeit und Qualifikation der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen, gegründet 2007 (<http://www.iaq.uni-due.de>). Das IAQ setzt

Universität Duisburg-Essen liegt auf dem Zusammenhang von Arbeitssoziologie und Sozialpolitikanalyse. Das Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG)<sup>18</sup> widmet sich besonders der Untersuchung des Verhältnisses zwischen Politik und Ökonomie und bezieht dabei unter anderem auch Aspekte der Wohlfahrtsstaatsforschung ein, hat allerdings keinen größeren Sozialpolitikschwerpunkt mehr.

Die frühe professionelle Vertretung des Themas in der Soziologie liegt schwerpunktmäßig bei der *Sektion Sozialpolitik* der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS)<sup>19</sup> und in der Politikwissenschaft am ehesten bei der relativ neuen *Sektion Politische Ökonomie* der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW)<sup>20</sup>. Inzwischen dient die *Zeitschrift für Sozialreform* beiden Disziplinen als sozialwissenschaftliche Fachzeitschrift *rund um die Wohlfahrtspolitik*, was auch Geschichte, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft umfasst.<sup>21</sup>

Während sich in der Politikwissenschaft und der Soziologie die Schwerpunkte gut durch einen Bericht über die Institutionenbildung abbilden lassen, gelingt das bei der Geschichtswissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaftslehre nur begrenzt, sodass dort der Personenbezug stärker in Erscheinung tritt.

Die *historische* Forschung zum Sozialstaat hat in Deutschland lange die Diskussion stark prägen können (u.a. Hockerts 1980; Frevert 1984; Ritter 2006; Tennstedt u.a. 1978 usw.; BMA & BA 2001–2009; Stolleis 2013) und war hier und da von vergleichenden oder *transnationalen* Ansätzen durchsetzt (u.a. Ritter 1991; Herren 1993; Conrad 2006; C. Boyer 2009). Sie ist breit und ohne größere Ballungen<sup>22</sup> über die Universitäten verstreut. Die Geschichte ist besonders vom Generationenwechsel betroffen (etwa Hans

---

die Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung des Instituts Arbeit und Technik (IAT) fort, das 1988 als Teil des Wissenschaftszentrums NRW gegründet und Ende 2006 aufgelöst beziehungsweise überführt wurde.

18 Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, gegründet 1985 (<http://www.mpifg.de>).

19 Vgl. <http://www.sociologie.de>; Vorsitz der Sektion: Ursula Dallinger (Trier).

20 Vgl. <http://poloek-dvpw.mpifg.de>; Vorsitz der Sektion: Armin Schäfer (Köln).

21 Diese Zeitschrift war zunächst eine *sozialrechtliche* Fachzeitschrift mit interdisziplinären Einschüben. Sie hat seit den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts einen breiten sozialwissenschaftlichen Charakter angenommen, der auch die Rechtswissenschaft einbezieht.

22 Eine historische Ausnahme bildete die Gesamthochschule Kassel mit Florian Tennstedt, Alfons Labisch und Christoph Sachße und dann Wolfgang Ayaß und Eckhard Hansen – ergänzt um das auch örtlich wegen des Bundessozialgerichts bedeutende Sozialrecht.

Günter Hockerts \*1944; Gerhard A. Ritter \*1929; Florian Tennstedt \*1943; Jürgen Kocka \*1941), weil der Wohlfahrtsstaat in der Nachfolgegeneration kaum noch thematisiert wird.<sup>23</sup> Einen gewissen Rückhalt in der Praxis bietet seit 2009 die *Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger* in Bochum unter Marc von Miquel,<sup>24</sup> eine Initiative von 16 Trägern der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung.

Die (sozial-)rechtswissenschaftliche Expertise bleibt meist auf das deutsche Sozialrecht, ausgreifend ins Arbeits- und Tarifrecht, beschränkt und ist universitär nur hier und da international vergleichend angelegt, sie bezieht aber zunehmend das Recht der Europäischen Union in den Blick ein (zu einem gegenwartsbezogenen Überblick vgl. Maydell u.a. 2012).<sup>25</sup> Zur Erfassung der besonderen Charakteristika des Sozialrechts und der allgemeinen Bedeutung des Rechts für die Gestaltung des Sozialen in der modernen Staatenwelt wurde ab 1976 der Aufbau eines Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht<sup>26</sup> in München als Institut der Grundlagenforschung betrieben, das 1981 gegründet wurde. Die Universitäten Bochum<sup>27</sup>, Bonn<sup>28</sup>, Bielefeld<sup>29</sup>, Bremen (mit einer starken ergänzenden Gesundheitswissenschaft)<sup>30</sup>, Frankfurt a.M.<sup>31</sup>, Halle<sup>32</sup>, Hannover<sup>33</sup>,

23 In gewissem Umfang ist Nachwuchs im Inland, vor allem aber im Ausland vorhanden, wo die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in Deutschland und Europa durchaus noch untersucht wird.

24 Vgl. <http://www.sv-geschichte.de>.

25 Ein rechtswissenschaftliches und von den Institutionen her inspiriertes interdisziplinäres Herangehen an die größten und charakteristischsten deutschen Sozialpolitikrichtungen, die Rentenversicherungen, findet sich, neben den Arbeiten aus dem Münchner Max-Planck-Institut, zunächst im Handbuch der Rentenversicherung (Ruland 1990; fortgesetzt in Eichenhofer u.a. 2012) und interdisziplinär auch in Becker u.a. (2007).

26 Seit 2011 Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, gegründet 1980, davor seit 1976 MPG-Projektgruppe (<http://www.mpisoc.mpg.de/vw/de/pub/index.htm>). Das MPI verfügt seit 2011 über eine neue, von Axel Börsch-Supan geleitete Abteilung: das Münchener Zentrum für Ökonomie und Demographischen Wandel. Zur Gründungsgeschichte vgl. Zacher (1995).

27 Stefan Huster (Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht, Rechtsphilosophie), Markus Kaltenborn (Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Gesundheitsrecht, Recht der Entwicklungszusammenarbeit) und Jakob Joussen (Bürgerliches Recht, Deutsches und Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht).

28 Raimund Waltermann (Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit), Gregor Thüsing (Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherung).

29 Ulrike Davy (Öffentliches Recht, deutsches und internationales Sozialrecht, Rechtsvergleichung) und Oliver Ricken (Bürgerliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht).

30 In Bremen zusammengefasst im Institut für Informations-, Gesundheits- und Medizinrecht (IGMR), gegründet 1998 als wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs

Hamburg<sup>34</sup>, Jena<sup>35</sup>, Kassel<sup>36</sup>, Köln<sup>37</sup> und Heidelberg/Mannheim, wenn wir beide Universitäten als Verbund sehen,<sup>38</sup> verzeichnen in diesem Feld eine gewisse Schwerpunktbildung. Im Übrigen ist die Kompetenz breit gestreut. Die Forschungserträge werden in den engeren Fachzeitschriften, etwa der *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* und der *Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS), nur begrenzt gebündelt, sodass sich die Fortschritte über viele Zeitschriften hinweg verstreut finden.

Als weitere Besonderheit gibt es in Deutschland für die Entscheidung sozialrechtlicher Streitigkeiten eine *eigenständige* Sozialgerichtsbarkeit, vielleicht auch deshalb, weil die soziale Sicherung hier sehr früh – verglichen mit anderen Ländern – in besonderem Maße durch Rechtsansprüche geprägt und damit zunächst inneradministrativ und dann ab 1954 auch ge-

- 
- Rechtswissenschaft (<http://www.igmr.uni-bremen.de>). Dort arbeiten u.a. Benedikt Buchner (Bürgerliches Recht, Gesundheits- und Medizinrecht) und Friedhelm Hase (Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt deutsches, europäisches und internationales Sozialrecht, Verwaltungsrecht). Ergänzt wird dies durch gesundheitswissenschaftliche Forschung rund um Heinz Rothgang und Gerd Glaeske im ZeS und in der Epidemiologie durch das Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS), seit 2012 Mitglied der Leibniz Gemeinschaft (WGL).
- 31 Astrid Wallrabenstein (Öffentliches Recht, Schwerpunkt Sozialrecht, u.a. Gesundheitsrecht) und das dortige Institut für Europäische Gesundheitspolitik und Sozialrecht (INEGES), das noch Ingwer Ebsen und Stefan Kadelbach einbezieht.
  - 32 Armin Höland (Bürgerliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht), Wolfhard Kohte (Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Arbeits-, Unternehmens- und Sozialrecht) und Reimund Schmidt-De Caluwe (Öffentliches Recht und Sozialrecht).
  - 33 Hermann Butzer (Öffentliches Recht und Sozialrecht) und Frauke Brosius-Gersdorf (Öffentliches Recht, mit *venia* Sozialrecht).
  - 34 Dagmar Felix (Öffentliches Recht und Sozialrecht, Universität Hamburg), Marion Albers (u.a. Gesundheitsrecht, Universität Hamburg), Karl-Jürgen Bieback (Sozialrecht, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität Hamburg) und Margarete Schuler-Harms (Öffentliches Wirtschaftsrecht/Schnittstelle zum Sozialrecht; Helmut-Schmidt-Universität Hamburg).
  - 35 Eberhard Eichenhofer (Sozialrecht, insbesondere europäisches Sozialrecht).
  - 36 Andreas Hänlein (Zivil- und Wirtschaftsrecht) und Felix Welti (Sozialrecht); eine dritte Professur mit der Denomination *Recht der sozialen Dienstleistungen und Einrichtungen* ist derzeit unbesetzt.
  - 37 Ulrich Preis (Bürgerliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht) und Christian Rolf (Bürgerliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht sowie Versicherungsrecht).
  - 38 Peter Axer in Heidelberg (Sozialrecht, Öffentliches Recht) und Jochen Taupitz in Mannheim (Gesundheitsrecht, Privatrecht), verbunden in einem gemeinsamen Institut, dem Institut für Deutsches, Europäisches und Internationales Medizinrecht, Gesundheitsrecht und Bioethik der Universitäten Heidelberg und Mannheim (IMGB); <http://www.imgb.de>.

richtlich rechtsstaatlich vorgeprägt war.<sup>39</sup> Die Sozialgerichtsbarkeit steht zudem seit längerem (sozial-)wissenschaftlichen Ansätzen aufgeschlossen gegenüber: Das beginnt damit, dass der frühere Präsident des Bundessozialgerichts (BSG), Georg Wannagat, einen Anstoß zur Gründung des dafür offenen Münchener Max-Planck-Instituts (MPI) gab, und kommt aktuell unter anderem darin zum Ausdruck, dass der BSG-Präsident Peter Masuch eine breit sozial- und rechtswissenschaftlich ansetzende zweibändige Festschrift *Sozialrecht und Sozialpolitik: Grundlagen und Herausforderungen des deutschen Sozialstaats. 60 Jahre Bundessozialgericht* (Berlin: Schmidt Verlag 2014) angestoßen hat. Man mag sie als eine parallel zu dem vorliegenden Band entstehende *große Denkschrift* ansehen, die an vielen Stellen die Probleme vertiefen kann, die hier nur grob umrissen werden können. Damit liegen viele Probleme und gute Vorarbeiten auf dem Tisch. Allerdings gibt es keine nationale Institution, die das Thema durch eine vertiefende und nachhaltige Sozialpolitikforschung systematisch aufgreifen und bündeln kann – so bleibt eine große strategische Lücke in der deutschen Wissenschaftslandschaft. Auch das Kooperationspotenzial der Juristen mit den Sozialwissenschaften ist bislang nicht *systematisch* erschlossen worden. Die praktische und die wissenschaftliche juristische Sozialstaatskompetenz findet sich professionell im Sozialrechtsverband vereinigt.<sup>40</sup>

*Wirtschaftswissenschaftliche* Expertise ist durch die selbstständigen wirtschaftswissenschaftlichen Institute – insbesondere das DIW Berlin<sup>41</sup>, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW)<sup>42</sup>, das

---

39 Dagegen steht nicht – vergleichend betrachtet – die Herkunft des Bundessozialgerichts aus dem Reichsversicherungsamt, also der Verwaltung, denn viele andere Länder hatten dieses rechtsstaatliche Niveau durchaus in ihrer Verwaltung unterboten.

40 Vgl. <http://www.sozialrechtsverband.de>; Vorsitz: Rainer Schlegel (Berlin).

41 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., gegründet 1925 als Institut für Konjunkturforschung (<http://www.diw.de>). Dort ist vor allem seit 1982 die Forschungsinfrastruktureinrichtung Sozio-ökonomisches Panel (SOEP; <http://www.diw.de/soep>) beheimatet, die eine zentrale empirische Quelle für die Untersuchung gesellschaftlicher Veränderungen quer durch die Sozialwissenschaften bildet (zur Entstehung des SOEP vgl. Krupp 2007). Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

42 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, gegründet 1990 auf Initiative der baden-württembergischen Landesregierung, der Wirtschaft des Landes und der Universität Mannheim (<http://www.zew.de>). Das ZEW ist seit 2005 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, also ein von Bund und Land finanziertes Wirtschaftsforschungsinstitut. Die Kompetenz des ZEW liegt weniger in der Sozial- als in der Arbeitsmarktpolitik. Treibende Kraft ist hier vor allem Wolfgang Franz.

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn<sup>43</sup> und das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo)<sup>44</sup> – in Deutschland in unterschiedlichem Umfang vorhanden. Die ökonomische Expertise beeinflusst über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)<sup>45</sup> und die *Sozialbeiräte* der Ministerien für Arbeit<sup>46</sup> und Gesundheit<sup>47</sup> auch die politische Willensbildung. Neben den makroökonomischen und fiskalpolitischen Analysen zu den wirtschaftlichen Bedingungen und Konsequenzen des Wohlfahrtsstaates sind mikroökonomische Analysen zur Abschätzung von Anreizwirkungen und Evaluationen der Effizienz- und Effektivität von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen von Bedeutung. Eine Zusammenarbeit mit sozialwis-

43 Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, gegründet 1996 als privates, unabhängiges Forschungsinstitut, das als gemeinnützige GmbH durch die Deutsche Post-Stiftung gefördert wird (<http://www.iza.org/de>). Die Kompetenz des IZA liegt weniger in der Sozial- als in der Arbeitsmarktpolitik.

44 Das ifo-Institut e.V. leitet seinen Namen über ein Akronym von Informations- und Forschungsstelle für Wirtschaftsbeobachtung her, die 1949 gegründet wurde. Es ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft und seit 1999 sehr eng mit dem Center for Economic Studies (CES) der LMU und der CESifo GmbH als funktionellem Dach verbunden, all das unter der Leitung von Hans-Werner Sinn. CESifo ist auch die Marke, unter der die internationalen Aktivitäten der gesamten Gruppe gebündelt werden. Der Bereich *Sozialpolitik und Arbeitsmärkte* gewann im ifo erst seit dem Jahr 2000 etwas mehr an Profil, auch in der sozialpolitischen Prognostik durch Modelle (<http://www.cesifo-group.de>). Dort geht man auch dem Projekt eines *Internationalen Institutionenvergleichs* nach, u.a. durch den Aufbau der Datenbank DICE (Database of Institutional Comparisons in Europe), und darüber hinaus soll zunehmend die komparative Wirkungsforschung verfolgt werden.

45 Der SVR wurde 1963 durch Gesetz eingerichtet (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>).

46 Der Sozialbeirat besteht seit 1958 und ist somit das älteste Beratungsgremium für die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung in Deutschland. Er besteht aus insgesamt zwölf Mitgliedern: je vier Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter; drei Wissenschaftler; und ein Vertreter der Deutschen Bundesbank. Die drei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind: Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Franz Ruland (Universität Hannover) und Astrid Wallrabenstein (Universität Frankfurt a.M.), vgl. <http://www.sozialbeirat.de>. Zu den Sachverständigenkommissionen vgl. Hauser (2006).

47 Zum Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen vgl. <http://www.svr-gesundheit.de/>. Der Sachverständigenrat wurde 1985 als *Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* geschaffen, um die Konzertierte Aktion, ein Gremium aus Vertretern der an der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung beteiligten, in ihrer Arbeit zu unterstützen und ihr neue Impulse zu verleihen. Mit Inkrafttreten des GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG) zum 1. Januar 2004 und der damit verbundenen Abschaffung der Konzertierten Aktion erhielt der Sachverständigenrat seinen heutigen Namen.

senschaftlicher Forschung findet jedoch selten statt. Dies geschieht nur ansatzweise in den laufenden koordinierten DFG-Programmen, etwa dem Bremer Sonderforschungsbereich 597 *Staatlichkeit im Wandel*,<sup>48</sup> der Sozialwissenschaften unter Einbeziehung von Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre umfasst, und im Mannheimer Sonderforschungsbereich 884 *Politische Ökonomie von Reformen* als Kooperation zwischen Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre<sup>49</sup>.

Ein Bochumer Universitätsschwerpunkt<sup>50</sup> hebt sich aus den sonst über die Universitäten verstreuten Aktivitäten noch heraus. Im Übrigen sind an den Universitäten die volkswirtschaftlichen Sozialpolitiklehrstühle (zusammen mit denen der Volkswirtschaftslehre insgesamt) eher zugunsten der Betriebswirtschaftslehre und innerhalb der Volkswirtschaftslehre zugunsten der Mikroökonomie rückgebaut worden<sup>51</sup> und Sozialpolitik ist meist zu einem Unterfall der Finanzwissenschaft oder einem Anwendungsfall von Ökonometrie geworden. Seit dem Jahr 2011 ergänzt vor allem der Ausbau des Münchener Max-Planck-Instituts für Sozialrecht unter Ulrich Becker durch einen zweiten Schwerpunkt *Ökonomie und Demographie* unter Axel Börsch-Supan (vorher Mannheim) dieses Spektrum, allerdings in gegenläufiger Richtung (vgl. <http://mea.mpisoc.mpg.de>). Die Umbenennung des Münchener MPI in *Sozialrecht und Sozialpolitik* weist dabei in die allgemein zu gehende Richtung, auch wenn das in München derzeit nur bei einer Disziplin (Volkswirtschaftslehre) und einem Schwerpunkt (Demographie)

---

48 Laufzeit 2003–2014 (<http://www.sfb597.uni-bremen.de>).

49 Laufzeit 2010–2013, potenziell bis 2021 (<http://reforms.uni-mannheim.de>).

50 Vor allem Notburga Ott (<http://www.sowi.rub.de/sozialpolitik/politik>) und Martin Werding sind hier zu erwähnen (<http://www.sowi.rub.de/sozialpolitik/oekonomik>).

51 Dieser Rückbau betraf massiv vor allem die im 20. Jahrhundert in der Forschung führende Universität in Frankfurt a.M. Sie hatte die längste Tradition der Sozialpolitikforschung seit der Gründung 1914. Nach dem Zweiten Weltkrieg sind zu erwähnen Hans Achinger, Helmut Meinhold, Hans-Jürgen Krupp, Richard Hauser und Roland Eisen sowie der Sonderforschungsbereich 3 *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik* (1979–1990), in dem einer von drei Schwerpunkten der Sozialpolitik gewidmet war – auch mit vergleichenden Studien (Hauser u.a. 1994a, b). Die Spuren des Rückbaus finden sich aber auch in Augsburg (Heinz Lampert, Anita Bose-Pfaff, Martin Pfaff), Köln, Göttingen, München, Hamburg (Bundeswehruniversität), Freiburg (Bernhard Külp), Nürnberg, Berlin (FU und TU). In anderen westlichen Ländern hat ein derart massiver Rückbau nicht stattgefunden, sodass eine stärker internationale Rekrutierung bei einem Neustart in Deutschland zunächst Abhilfe schaffen könnte.

geschehen kann.<sup>52</sup> Die professionelle Vertretung der Ökonomie der Sozialpolitik ist der Ausschuss für Sozialpolitik des Vereins für Socialpolitik.<sup>53</sup>

Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche *Institute und Denkfabriken* der Wirtschaft, der Finanzbranche beziehungsweise der Gewerkschaften (z.B. Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW); Deutsches Institut für Altersvorsorge in Köln (DIA); Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf) sind unmittelbar in die politische Beratung involviert. Sie können somit keineswegs neutrale wissenschaftliche Forschung, zumal in Langfristperspektive, ersetzen.

In der deutschen *sozialwissenschaftlichen* Wohlfahrtsstaatsforschung steht ein *Generationenwechsel* an, der in Teilen schon vollzogen ist, sofern die Stellen überhaupt einschlägig wiederbesetzt wurden. Zur international beachteten Gründungsgeneration vergleichender Wohlfahrtsstaatsforschung in Deutschland, die bereits emeritiert ist oder kurz vor dem Ruhestand (bis 2014) steht, gehören beispielsweise: Jens Alber (\*1947, WZB), Peter Flora (\*1944, Mannheim), Franz-Xaver Kaufmann (\*1932, Bielefeld), Horst Kern (\*1940, Göttingen), Martin Kohli (\*1942, FU Berlin, European University Institute Florenz), Stephan Leibfried (\*1944, Bremen), Bernd von Maydell (\*1937, MPI München), Claus Offe (\*1940, HU Berlin, Hertie School of Governance), Ilona Ostner (\*1947, Göttingen), Fritz W. Scharpf (\*1935, MPI Köln), Winfried Schmähl (\*1942, Bremen), Manfred G. Schmidt (\*1948, Heidelberg), Wolfgang Streeck (\*1946, MPI Köln) und schon vor längerem Hans F. Zacher (\*1928, LMU München/MPI München). Diese Gründergeneration stand für eine breite international- und historisch-vergleichende Perspektive auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, die wegen der Pionierrolle des deutschen Sozialstaates und des Mo-

---

52 Allerdings lässt sich – an Universitäten wie an außeruniversitären Instituten – noch eine Reihe einzelner Kollegen nennen, die zu sozialpolitischen Themen arbeiten, u.a.: Jörg Althammer, Katholische Universität Eichstätt; Andreas Knabe und Ronnie Schöb, FU Berlin; Kai Konrad, MPI für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen München; Michaela Kreyenfeld, MPI für Demographie, Rostock; Volker Meier und Helmut Rainer, CESifo München; Andreas Peichl, IZA Bonn; Christoph Schmidt, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen; Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen; Katharina Spieß und Gert G. Wagner, DIW Berlin; Andreas Wagener, Leibniz-Universität Hannover; Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum; Matthias Wrede, Universität Erlangen-Nürnberg.

53 Zum Ausschuss für Sozialpolitik vgl. <http://www.lsw.wiso.uni-erlangen.de/VfS/>; zu den Mitgliedern (Stand 1.11.2011) vgl. <http://www.lsw.wiso.uni-erlangen.de/VfS/mitglieder.html>. Vorsitzende: Regina Riphahn (Erlangen).