

Sozio-ökonomische Entwicklungsunterschiede und Sozialpolitik in Zeiten der COVID-19-Pandemie

*Ivo Mossig
Institut für Geographie
Universität Bremen
Universitätsboulevard 13
28359 Bremen*

*mossig@uni-bremen.de
www.socialpolicydynamics.de/personen/ivo-mossig*

1 Einleitung und Zielsetzung

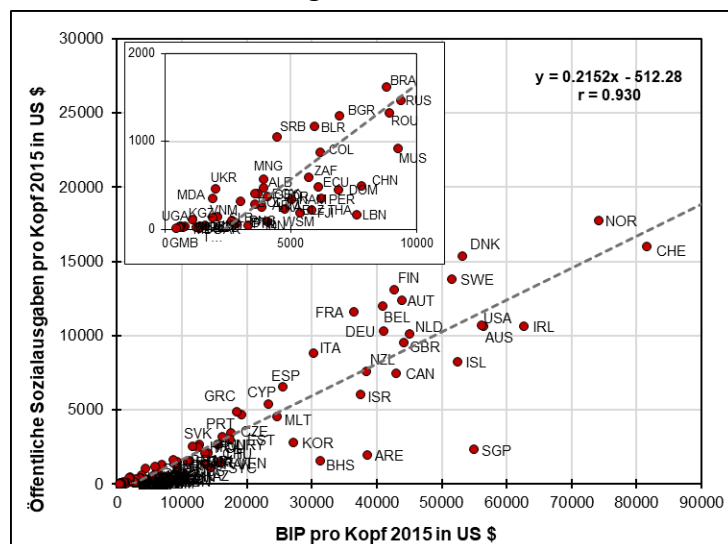
Bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben die vielfältigen Konsequenzen ungleicher sozio-ökonomischer Entwicklung die soziale Grundsicherung von Milliarden Menschen und damit die Sozialpolitik in nahezu allen Ländern der Erde vor enorme Herausforderungen gestellt (Schmitt et al. 2015). Jetzt in Zeiten der Pandemie stehen die sozialen Sicherungssysteme in allen Teilen der Welt vor einer besonders harten Probe. In Deutschland beispielsweise sieht das Anfang Juni vom Koalitionsausschuss verabschiedete Konjunkturpaket umfangreiche Mittel zur sozialen Abfederung der Folgen von COVID-19 vor. Doch wie sind in anderen Staaten soziale Sicherungssysteme ausgestaltet? Das führt zu der Frage, wie sich Sozialpolitik angemessen erfassen lässt, um Effekte der jeweiligen Sozialsysteme auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in zukünftige Forschungen zu integrieren.

Es mag ein wenig verwundern, dass Geographinnen und Geographen sich einerseits intensiv mit den Ursachen und Konsequenzen sozio-ökonomischer Entwicklungsunterschiede befassen, zugleich aber die Rolle von Sozialpolitik vergleichsweise wenig beachten, denn Sozialpolitik stellt eine zentrale Möglichkeit dar, den festgestellten Ungleichheiten entgegenzuwirken. Dabei ist es naheliegend, dass sich die erheblichen Unterschiede in der Existenz und Ausgestaltung sozialpolitischer Programme auch im Zuge der COVID-19-Pandemie deutlich bemerkbar machen werden.

In diesem Beitrag wird daher die interdependente Beziehung zwischen sozio-ökonomischen Entwicklungsunterschieden und Sozialpolitik thematisiert. Zu diesem Zweck wird auf zentrale Stränge der internationalen Wohlfahrtsforschung verwiesen, welche die Einführung von Sozialpolitik theoretisch erklären (Schmidt et al. 2007, Mossig/Düpont 2020). Darauf aufbauend werden erste Ideen einer differenzierten Erfassung von Sozialpolitik vorgestellt. Es soll gezeigt werden, dass Impulse aus sozialpolitischen Forschungen einen substanziellen Beitrag zur Erklärung sozio-ökonomischer Ungleichheiten auf den verschiedenen räumlichen Maßstabsebenen leisten. Die aktuelle COVID-19-Pandemie unterstreicht die Relevanz, in geographischen Forschungen die Existenz und Ausgestaltung von Sozialpolitik stärker als bislang zu berücksichtigen.

2 Theorien zur Erklärung von Sozialpolitik

Unter Sozialpolitik wird das Eingreifen des Staates in die sozialen Verhältnisse verstanden, d.h. in die Bedingungen, unter denen Menschen leben. Bezüglich der Notwendigkeit eines politischen Eingreifens wird häufig mit einem Spannungsfeld zwischen ökonomischen Entwicklungsprozessen und Sozialstaat argumentiert (Dallinger 2016). Vor diesem Hintergrund versteht die *sozio-ökonomische Schule* (Wilensky 1975) Sozialpolitik als Reaktion auf Folgeprobleme ökonomischer und gesellschaftlicher Modernisierung und verweist auf den starken Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung (gemessen am BIP/Kopf) und



öffentlichen Sozialausgaben (Obinger 2019) (vgl. Abb. 1). Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass die politischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern ebenso außer Acht gelassen werden wie die Frage nach den spezifischen Hintergründen gesellschaftlicher und ökonomischer Modernisierung. Der in Raum und Zeit situierte spezifische Kontext (Bathelt/Glückler 2018) bleibt daher unterreflektiert.

Abb. 1: Sozialausgaben und BIP pro Kopf 2015

Quellen: <https://ilostat.ilo.org/data/> sowie <https://data.worldbank.org/>

Entsprechend dieser Kritik haben spätere Forschungen die Rolle von innenpolitischen Faktoren betont. Der Sozialstaat ist demnach das Resultat von Verteilungskonflikten, die auf politischer Ebene ausgetragen werden. Zentrale theoretische Zugänge sind der *Machtressourcen-Ansatz* (Esping-Andersen 1990) mit seiner bekannten Typologie westlicher Wohlfahrtsstaaten in liberal (z.B. USA, Australien), konservativ (z.B. Deutschland) und sozialdemokratisch (z.B. skandinavische Länder), die *Parteiendifferenztheorie* (Hibbs 1977) sowie der *politisch-institutionelle Ansatz* (Huber/Stephens 2001) und die *Politik-Erblasttheorie* (vgl. ausführlich Schmidt et al. 2007, Mossig/Düpont 2020). Diese Konzepte verstehen die Entstehung und Ausgestaltung von Sozialpolitik primär als national bestimmte Prozesse, die in voneinander weitgehend unabhängigen Ländern stattfinden. Daran wird kritisiert, dass die Rolle der Nationalstaaten überbewertet wird und die Einbettung in internationale Verflechtungen zu wenig Beachtung findet.

Folglich wird seit den 1990er Jahren der Einfluss der Globalisierung auf den Sozialstaat thematisiert. Der *Effizienzthese* zufolge stellt eine umfangreiche Sozialgesetzgebung einen Nachteil im wirtschaftlichen Standortwettbewerb gegenüber den anglo-amerikanischen Formen kapitalistischer Marktwirtschaft dar (Scharpf 2010), weshalb eine zunehmende Weltmarktintegration mit einem Rückbau des Sozialstaats und einem „Race to the bottom“ (Kvist 2004) in Verbindung gebracht wird. Der gegenläufigen *Kompensationsthese* zufolge können v.a. kleine, offene Volkswirtschaften die Risiken der Weltmarkteinbindung durch hohe Sozialleistungen abfedern (Obinger et al. 2011). Der Sozialstaat eröffnet dadurch Möglichkeiten eines wirtschaftlichen Wachstums durch Globalisierungsprozesse.

3 Sozio-ökonomische Entwicklungsunterschiede und Sozialpolitik

Um sich der interdependenten Beziehung zwischen sozio-ökonomischen Entwicklungsunterschieden und Sozialpolitik empirisch anzunähern, wird in Abb. 2 zunächst der Zusammenhang zwischen dem Einkommensanteil der TOP 1% (Alvaredo et al. 2013, Piketty 2015) und dem Anteil öffentlicher Sozialausgaben am BIP in Prozent dargestellt. Die verfügbare Datenlage erlaubt für 2015 eine Darstellung, die immerhin 56 Länder aus allen Weltregionen umfasst und verschiedene sozio-ökonomische Entwicklungsstände abdeckt. Der Korrelationskoeffizient von $r = -0.577$ zeigt an, dass ein gewisser Zusammenhang besteht und die Einkommensungleichheit (bezogen den Anteil der TOP 1%) tendenziell abnimmt, wenn der Anteil öffentlicher Sozialausgaben am BIP ansteigt.

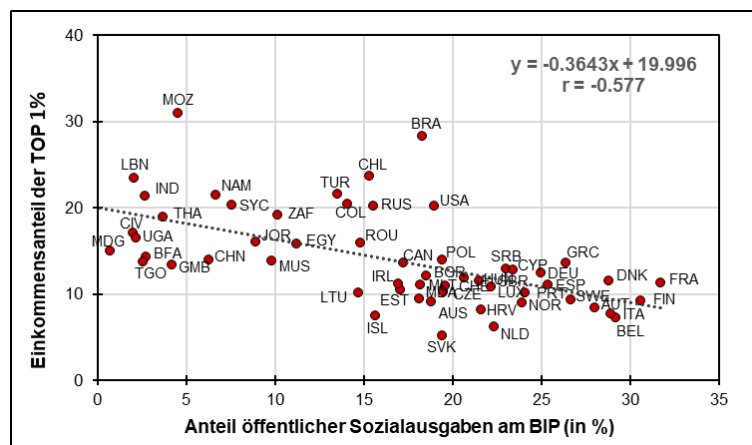


Abb. 2: Einkommensungleichheit und öffentliche Sozialausgaben 2015

Quellen: <https://ilostat.ilo.org/data/> sowie <https://wid.world/data/>

Um die verschiedene Ausgestaltung von Sozialstaaten differenzierter zu erfassen, werden an dieser Stelle zwei zentrale Leitunterscheidungen vorgeschlagen. Erstens die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Sozialausgaben. Die mit privaten Sozialausgaben einhergehende Absicherung gegenüber sozialen Risiken kommt in der Regel nur einem Teil der Bevölkerung zu Gute. Daraus ergeben sich spezifische Muster der Inklusion und Exklusion, die im Bedarfsfall enorme Auswirkungen auf die Lebensführung der Menschen haben. Die Debatte bezüglich der Effekte öffentlicher gegenüber privater Sozialausgaben wird kontrovers geführt. Es gibt Positionen, die öffentliche Sozialausgaben mit Ineffizienzen in Verbindung bringen, die in privaten Finanzierungsformaten nicht auftreten würden. Andere Autorinnen und Autoren verweisen darauf, dass hohe öffentliche Sozialausgaben in der Regel „more efficient health care, better support for childcare or womans careers“ bewirken (Adema/ Whiteford 2010).

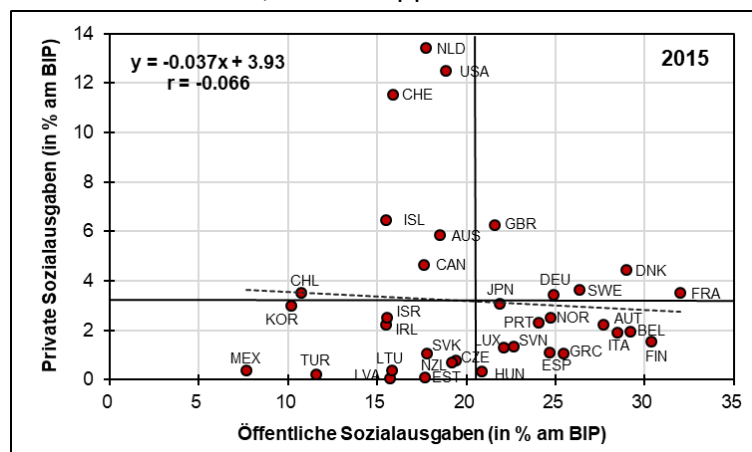


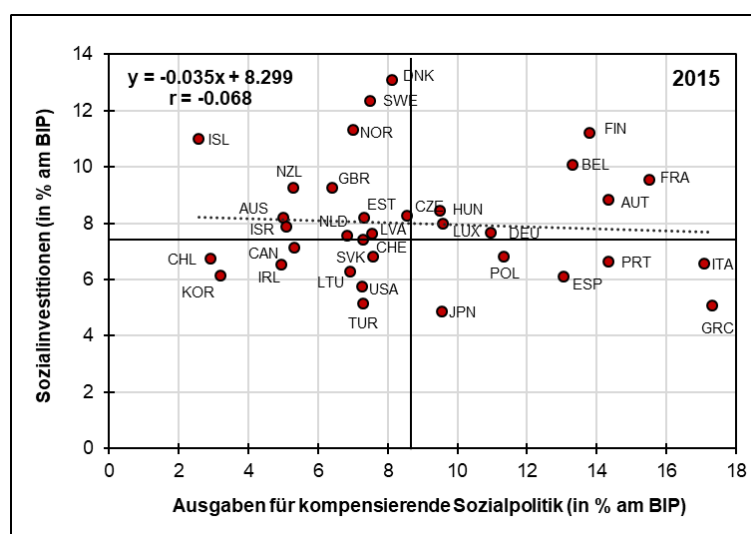
Abb. 3: Öffentliche vs. private Sozialausgaben

Quelle: <https://stats.oecd.org>

Abbildung 3 stellt für die OECD-Staaten den Gegensatz zwischen öffentlichen und privaten Sozialausgaben dar. Die Mittelwerte unterteilen die Abbildung in vier Felder, so dass über- oder unterdurchschnittlich hohe private bzw. öffentliche Sozialausgaben in den Ländern ersichtlich werden.

Es fallen drei Länder mit hohen Anteilen privater Sozialausgaben am BIP auf: die Niederlande (NLD), die USA sowie die Schweiz (CHE), wobei die Schweiz im Gegensatz zu den anderen beiden Staaten einen sehr hohen Anteil an verpflichtenden privaten Sozialausgaben aufweist. Besonders niedrige private Sozialausgaben gemessen am BIP haben die ehemals sozialistischen Staaten in Ost- und Mitteleuropa sowie Mexiko und die Türkei. Hohe Anteile öffentlicher Sozialausgaben am BIP finden sich in 2015 für Frankreich (32,0%), Finnland (30,4%) oder Belgien (29,2%). Die geringsten öffentlichen Sozialausgabenanteile am BIP hatten Mexiko (7,7%), Korea (10,2%) und Chile (10,8%).

Die zweite Leitunterscheidung differenziert zwischen einer kompensierenden Sozialpolitik und Sozialinvestitionen. Eine auf Kompensation ausgelegte Sozialpolitik dient der Abfederung sozialer Risiken durch (monetäre) Ersatzleistungen bei Arbeitsplatz- oder Einkommensverlusten. Dem steht eine aktivierende Sozialpolitik gegenüber. Sie zielt vorbeugend darauf ab, die Bürgerinnen und Bürger mit solchen Fähigkeiten auszustatten, dass Arbeitsplatz- und Einkommensverluste vermieden werden oder eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zügig realisiert werden kann. „[...] Social investment helps to 'prepare' people to confront life's risks, rather than simply 'repairing' the consequences“ (EU Commission 2013, S. 3). Eine auf Sozialinvestitionen basierende Sozialpolitik wird folglich nicht als Belastung, sondern als ein produktiver Faktor deklariert, der kein Gegengewicht zu marktwirtschaftlichen Kräften sei, sondern diese nutzen könne, um wirtschaftliche bzw. regionalökonomische Entwicklungen zu fördern.



Nach Nicolai (2012) beinhalten dabei Sozialinvestitionen alle öffentlichen Ausgaben für Bildung, aktive Arbeitsmarktpolitik und Familien. Kompensierende Sozialpolitik umfasst die Ausgaben für Renten und Arbeitslosenunterstützung. Abbildung 4 stellt für die OECD Länder den öffentlichen Ausgabenanteil am BIP für soziale Kompensation und Sozialinvestitionen in 2015 dar.

Abb. 3: Sozialinvestitionen vs. kompensierenden Sozialausgaben

Quelle: <https://stats.oecd.org>

4 Fazit

Ausgehend von dem Argument, dass die politische Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme einen maßgeblichen Einfluss auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hat, verfolgte dieser Beitrag das Ziel, in aller Kürze Theorien zur Erklärung von Sozialpolitik vorzustellen und den Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und sozio-ökonomischen Entwicklungsunterschieden aufzuzeigen. Anhand der beiden Leitunterscheidungen „private vs. öffentliche Sozialausgaben“ sowie „Sozialinvestitionen vs. soziale Kompensation“ werden erste Impulse gegeben, um unterschiedliche Ausprägungen von Sozialstaaten zu erfassen. Insgesamt möchte der Beitrag Appetit darauf machen, die Rolle von Sozialpolitik bei geographischen Forschungen zur COVID-19 Pandemie und darüber hinaus stärker zu berücksichtigen.

Literaturverzeichnis

- Adema, W./Whiteford, P. (2010): Public and private social welfare. In: Castles, F. G./Leibfried, S./Lewis, J./Obinger, H./Pierson, C. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press: Oxford: 121-138.
- Alvaredo, F./Atkinson, A. B./Piketty, T./Saez, E. (2013): The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. In: *Journal of Economic Perspectives* 27 (3): 3-20.
- Bathelt, H./Glückler, J. (2018): *Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive*. 4. Auflage. utb: Stuttgart.
- Dallinger, U. (2016): *Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. UVK: Konstanz, München.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press: Princeton.
- EU Commission (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Brüssel.
- Hibbs, D. A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *The American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.
- Huber, E./Stephens, J. D. (2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press: Chicago.
- Kvist, J. (2004): Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy. In: *Journal of European Social Policy* 14 (3): 301-318.
- Mossig, I./Düpont, N. (2020): Wirtschaftsgeographische Perspektiven auf Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik. In: *Geographische Zeitschrift*. Online first: <https://doi.org/10.25162/gz-2020-0004>
- Nicolai, R. (2012): Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. In: Morel, N./Palier, B./Palme, J. (eds.): *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol University Press: Bristol: 91-114.
- Obinger H. (2019) *Sozio-ökonomische Theorie des Wohlfahrtsstaates*. In: Obinger H./ Schmidt M. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*. Springer VS, Wiesbaden: 97-116.
- Obinger, H./Starke, P./Moser, J./Bogedan, C./Gindulis, E./Leibfried, S. (2011): *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*. Oxford University Press: Oxford.
- Piketty, T. (2015): *The Economics of Inequality*. Harvard University Press: Cambridge (Mass.), London.
- Scharpf, F. W. (2010): The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'. In: *Socio-Economic Review* 8 (2): 211-250.
- Schmidt, M. G./Ostheim, T./Siegel, N. A., Zohlnhöfer, R. (2007): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Schmitt, C., Lierse, H., Obinger, H. und Seelkopf, L. (2015): The Global Emergence of Social Protection: Explaining Social Security Legislation 1820–2013. In: *Politics & Society* 43 (4): 503–524.
- Wilensky, H. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press: Berkeley.

Förderhinweis:

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

Projektnummer 374666841 – SFB 1342