



**Global Dynamics
of Social Policy** CRC 1342

Sozialstaatliche In- und Exklusion im Kontext von Wirtschaftskrisen: Eine ländervergleichende Analyse

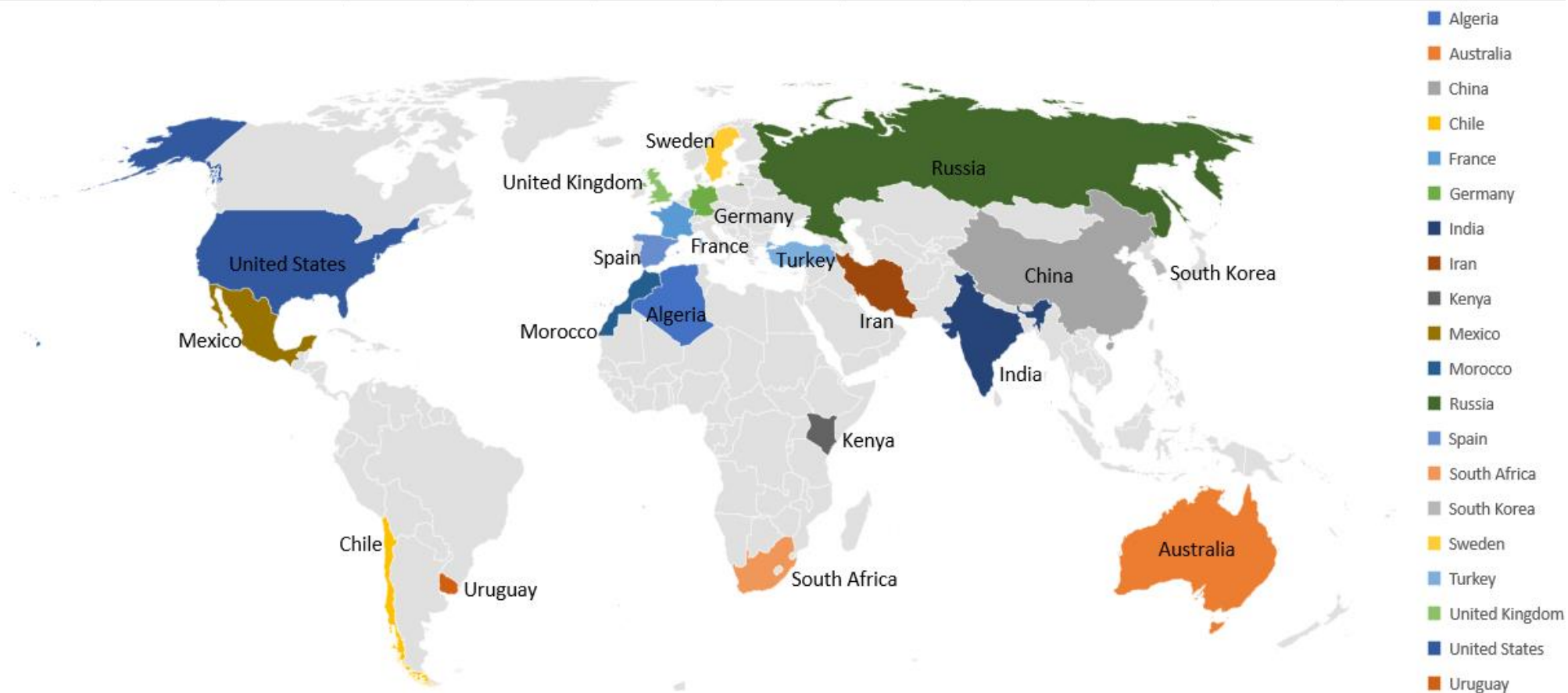
Kerem Gabriel Öktem, Johanna Kuhlmann & Frank Nullmeier

Universität Bremen

SFB 1342 Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik

- Teilprojekt zu **Mechanismen der Verbreitung von Sozialpolitik**
 - Welche **Gruppen** wurden in die soziale Sicherung (**Alterssicherung** und Sicherung gegen **Arbeitslosigkeit**) einbezogen?
 - Wie wurden diese Gruppen in verschiedenen Länderkontexten **definiert**?
 - In welcher **zeitlichen Abfolge** wurden Gruppen in soziale Sicherungssysteme einbezogen?
- Qualitative Kodierung von Gesetzestexten durch Länderexperten in der jeweiligen Landessprache
- Fokussierung auf Gesetzestexte – Ausblendung von Fragen der Implementierung

Länderauswahl



Krise und Sozialstaat

- Diskursiv ist der Sozialstaat seit langem stark mit dem Krisenbegriff verknüpft
- International wird die Entstehung des modernen Sozialstaats häufig im Kontext von Wirtschaftskrisen betrachtet
 - Bsp. Roosevelts Social Security Act 1935 als Antwort auf die Great Depression
 - Aus linker Sicht: Sozialstaat als (temporäre) Antwort auf die Krise des Kapitalismus

Krise und Sozialstaat

- Seit der Ölkrise der 1970er wird der Sozialstaat auch als **Krisenerzeuger** betrachtet
 - Krise des Sozialstaats
- Permanenter Reformdruck im Zeitalter der „permanent austerity“ (Pierson 2002)
- Wirtschaftskrise als Auslöser eines Sozialstaatsabbaus?
 - *„The unpopularity of retrenchment makes major cutbacks unlikely except under conditions of budgetary crisis“* (Pierson 1996, 156)

Wirtschaftskrise und Sozialstaatsentwicklung

Stand der Forschung

- Breiter Konsens darüber, dass Wirtschaftskrisen Einfluss auf den Sozialstaat haben (van Kersbergen et al. 2014; Borosch et al. 2016)
- Konträre Ansichten darüber, ob Wirtschaftskrisen Auslöser für einen **Aus- oder Abbau des Sozialstaats** sind
- Fokus auf Änderungen von Sozialausgaben (Gautam, 2015; Nguyen et al., 2022; Prasad & Gerecke, 2010) und Policy Design (Dorlach, 2023; Starke et al., 2013)
- Kaum Analysen der **Inklusion in soziale Sicherung** im Kontext von Wirtschaftskrisen
- Viele Studien über einzelne Länder in einzelnen Krisen – *„Übergreifende Analysen oder historische Längsschnittuntersuchungen fehlen jedoch bislang“* (Nützenadel 2007, 31)

Forschungsfrage

- Kommt es während **ökonomischer Krisen** und im direkten Anschluss daran zu **Veränderungen in der Inklusion** in soziale Sicherungssysteme?
- Wenn ja:
 - Sind diese Änderungen eher **inkludierend** oder **exkludierend**?
 - Welche **Gruppen** betreffen diese Änderungen?

Forschungsmethode und Daten

Empirisches Vorgehen:

- Untersuchung von Reformen der **Alterssicherung** und der Sicherung gegen **Arbeitslosigkeit** im Kontext von Wirtschaftskrisen mit Hilfe **deskriptiver Statistik**
- Fokus auf **zeitlicher Koinzidenz**, kausale Zusammenhänge noch nicht untersucht
- Länder: Australien, China, Indien, Marokko, Mexico, Schweden, Spanien, Südafrika, Südkorea, Türkei, Uruguay
- Zeitraum: Einführungsjahr eines Sicherungssystems - 2016
- Krisenzeitraum: Krisenjahr und 3 Post-Krisenjahre



Forschungsmethode und Daten

Messung von In- und Exklusion

- Untersuchung von **Gruppenkonstruktionen** in Gesetzestexten
 - Bsp. Deutschland, Sicherung gegen Arbeitslosigkeit, SGB III, Zweites Kapitel Versicherungspflicht §24-28
- Veränderung von Gruppenkonstruktionen Ausdruck von In- oder Exklusion
- Eigene Datengrundlage: *Group Inclusion and Social Policies over Time (GIST)*
- Annahme: Verschiedene Dimensionen, über die Gruppen definiert werden

9 Dimensionen der In- und Exklusion

1. Arbeit
2. Alter- und Lebenslauf
3. Geschlecht
4. Haushalt und Familie
5. Verdienst, Last und Verhalten
6. Materielle Bedürftigkeit
7. Religion, Ethnie, „Rasse“, Kaste etc.
8. Wohnort
9. Staatsbürgerschaft, Aufenthaltsstatus, Migration

Forschungsmethode und Daten

Unterscheidung zwischen Inklusion, Exklusion und gemischten Reformen:

- **Inklusion:** Gesetzestext weitet die Gruppe der in das soziale Sicherungssystem einbezogenen Personen aus
- **Exklusion:** Gesetzestext schränkt die Gruppe der in das soziale Sicherungssystem einbezogenen Personen ein
- **Gemischt:** Gesetzestext weitet die Gruppe der in das soziale Sicherungssystem einbezogenen Personen einerseits aus und schränkt sie andererseits ein

Forschungsmethode und Daten

Messung von Wirtschaftskrisen

- Unterscheidung von vielen verschiedenen Arten von Wirtschaftskrisen in der Literatur
- Untersuchung von 2 Arten von Wirtschaftskrisen:
 - **Allgemeine Wirtschaftskrise:** Verringerung des Bruttoinlandsproduktes im Vergleich zum Vorjahr
 - Gemessen mit der *Maddison Project Database, version 2020*
 - **Systemische Finanzkrise:** “*bank runs that lead to the closure, merging, or takeover by the public sector of one or more financial institutions*” (Reinhart & Reinhart 2015;)
 - Gemessen mit Reinhart et al. *Global Crises Data* (2015) (ähnlich: Laeven & Valencia 2012; Nguyen et al. 2022)

Theoretische Überlegungen

Allokationsproblem

Wiederherstellung der wirtschaftlichen Aktivität

Funktionale Kerngruppen (z.B. über Erwerbsarbeit definiert) wichtig zur Überwindung des Allokationsproblems

Andere, eher kleinere und nicht zentrale Gruppen

Exklusion in der Wirtschaftskrise

Inklusion von noch nicht einbezogenen Kerngruppen in der Wirtschaftskrise

Legitimationsproblem

Gefahr eines Regimewandel nach der Wirtschaftskrise

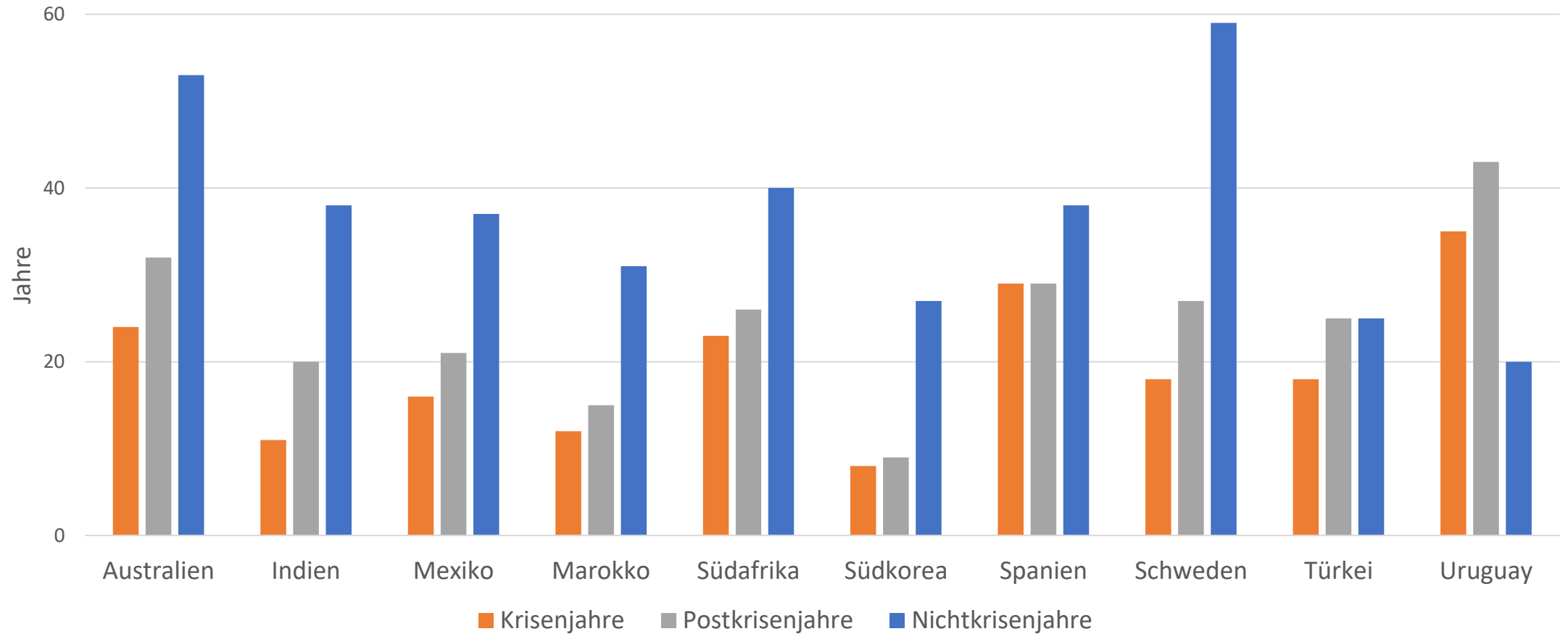
Reformen zur „gerechten“ Aufteilung der Lasten der Wirtschaftskrise

Fokus auf extraökonomische Gruppen (z.B. „alle Bürger“)

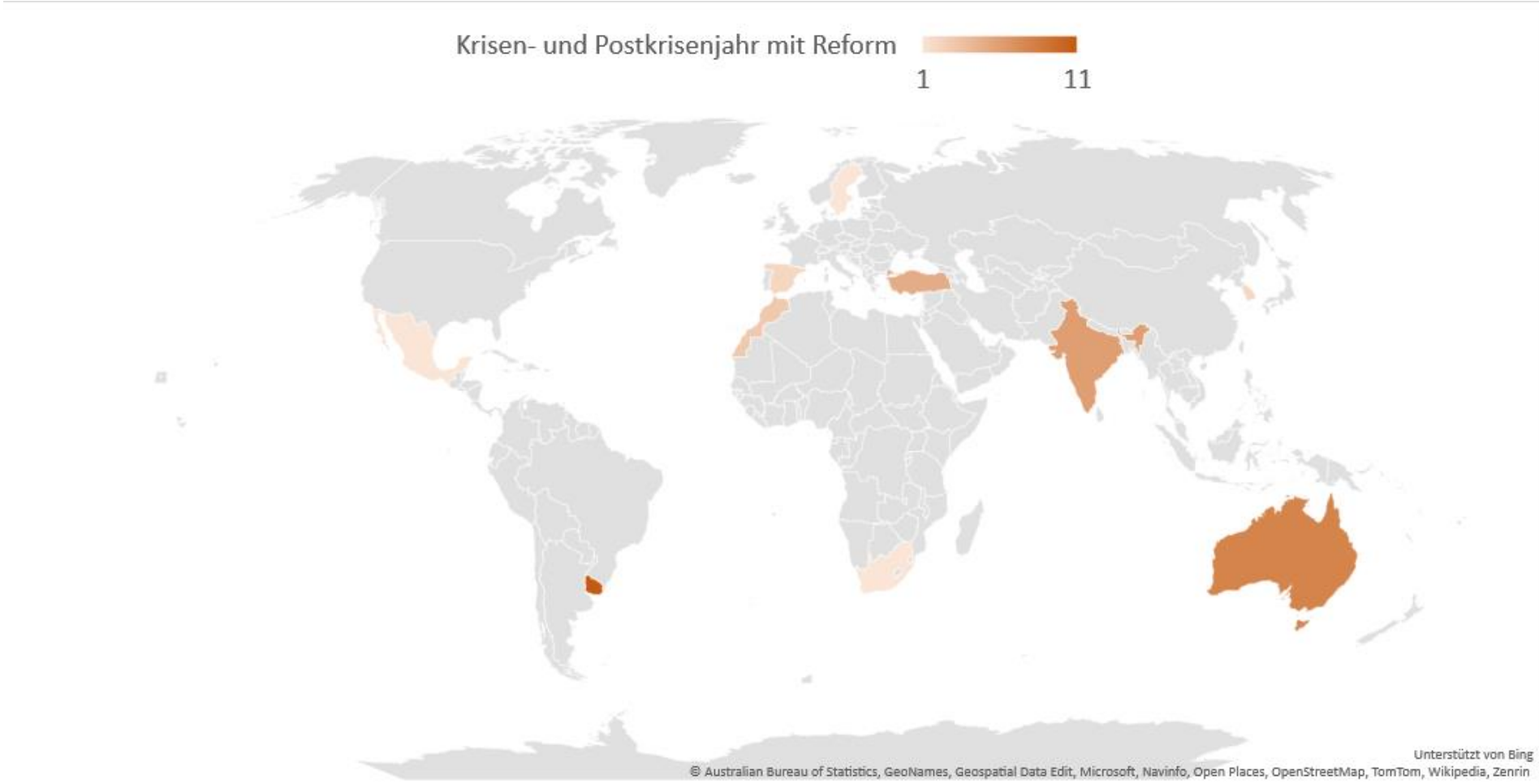
Reformen in den post-Krisen Jahren

Ergebnisse

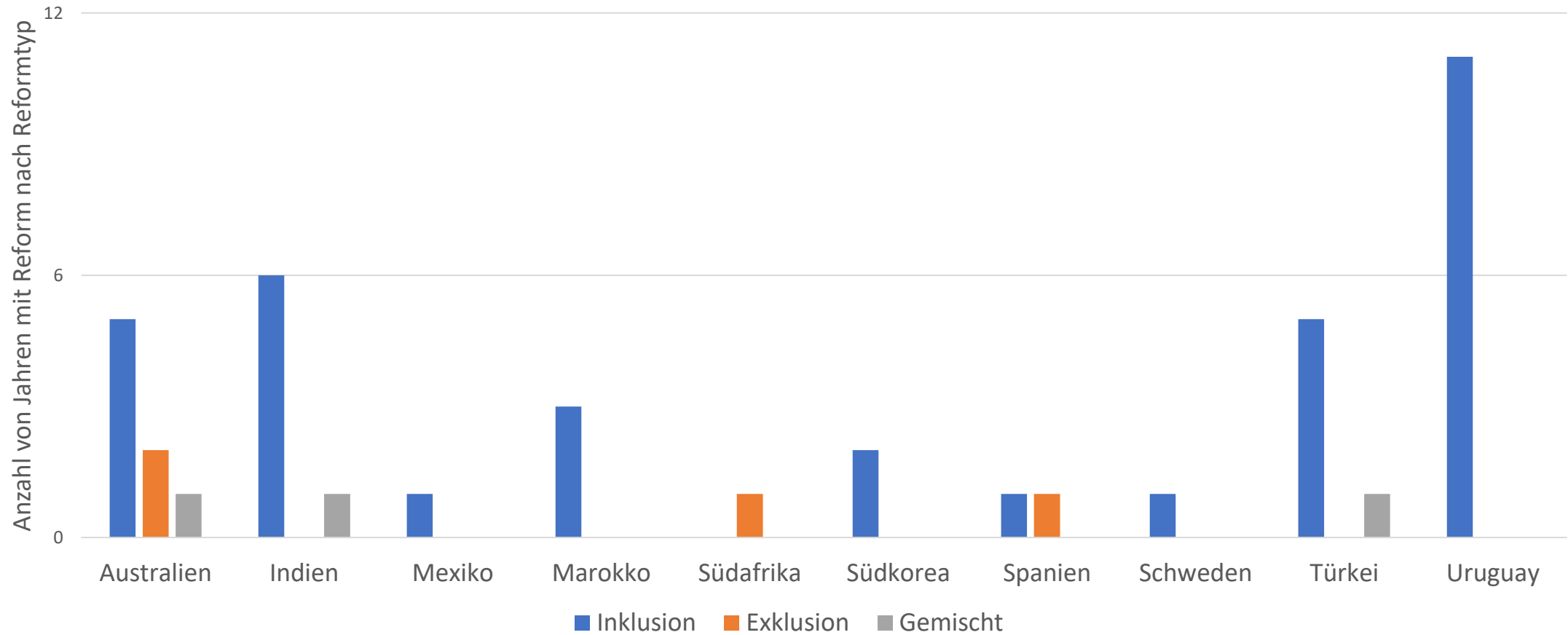
Inzidenz von Krisen im Sample



Alterssicherung: Inzidenz von Reformen



Alterssicherung: Reformtyp



Exklusion in der Alterssicherung

Welche Gruppen werden ausgeschlossen?

Australien: Engere Fassung der Bedürftigkeit (1932, 1983);
Wohlhabende (1984)

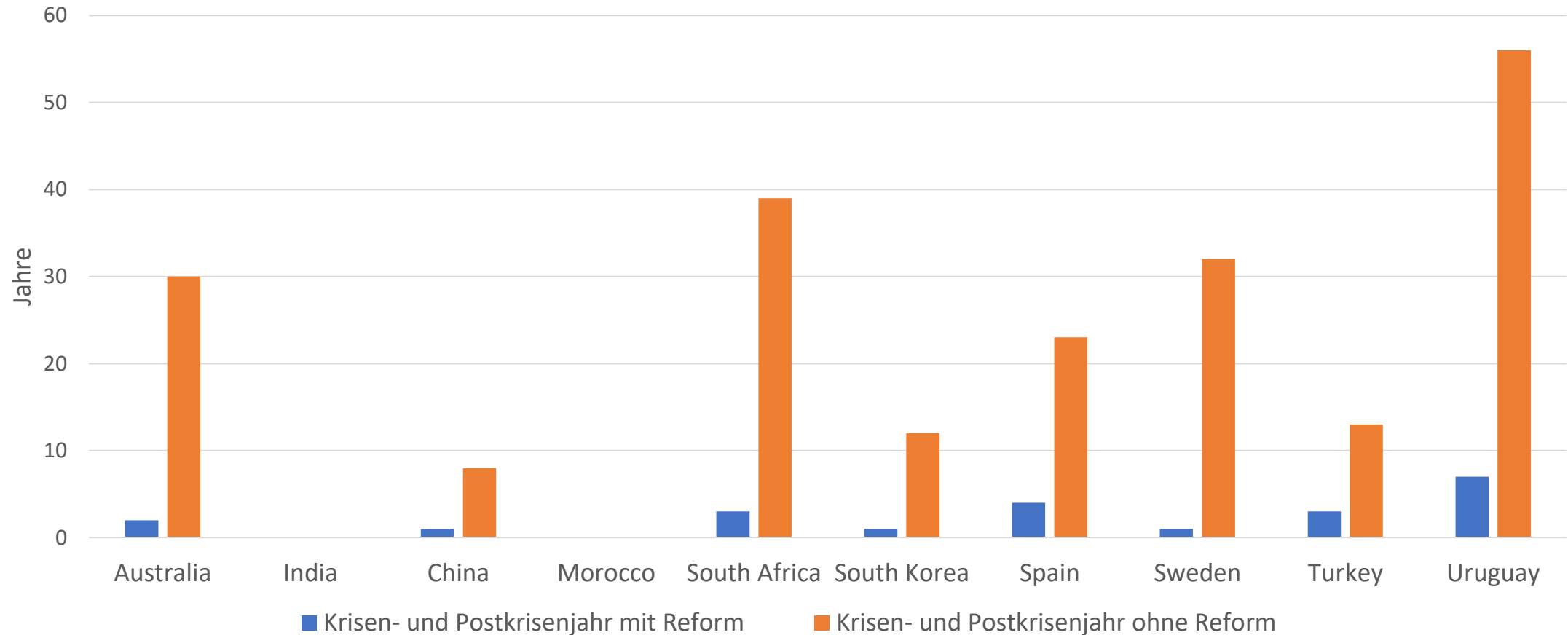
Südafrika: Engere Fassung der Bedürftigkeit (1931)

Spanien: Wohlhabende Erwerbstätige (selektiv) (1940)

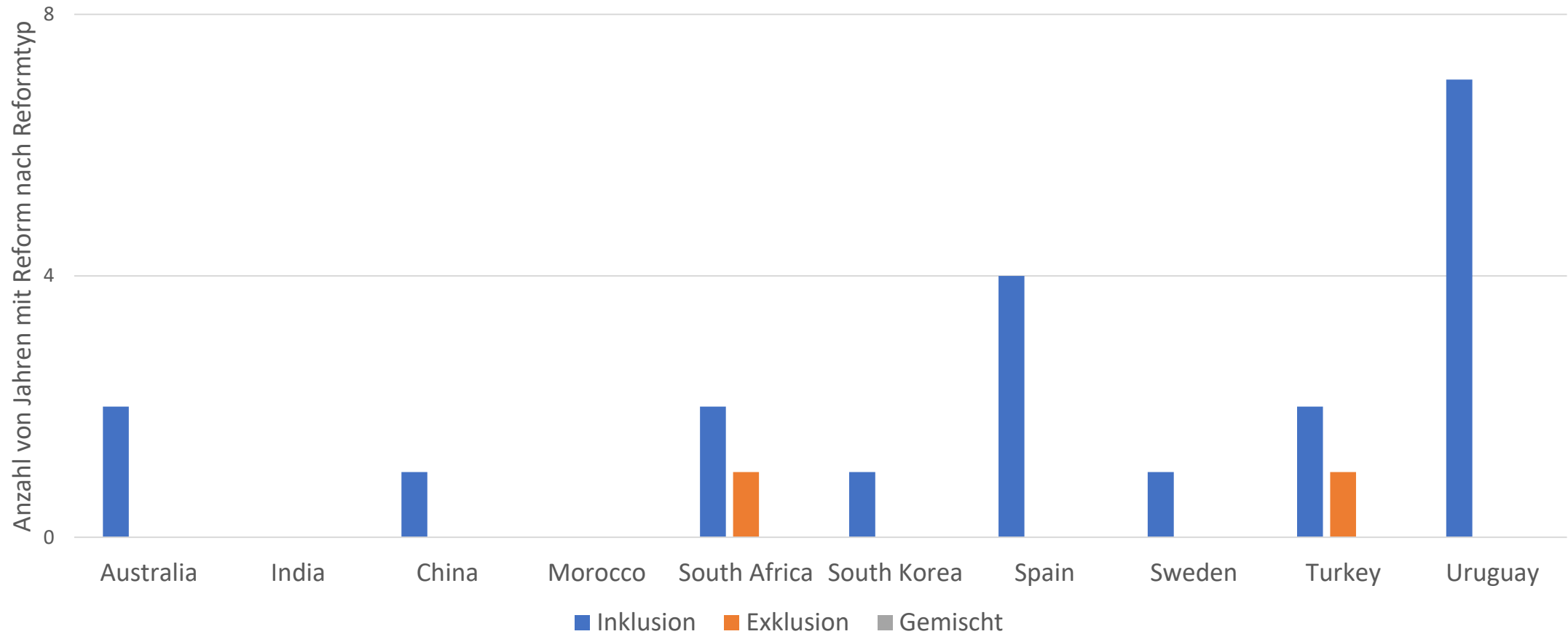
Indien: Wohlhabende Freiheitskämpfer (1972)

Türkei: Veteranen des Koreakrieges (1983)

Sicherung gegen Arbeitslosigkeit: Inzidenz von Reformen



Sicherung gegen Arbeitslosigkeit: Reformtyp



Exklusion in der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit

Welche Gruppen werden ausgeschlossen?

Südafrika: Teile der schwarzen Erwerbstätigen (1949)

Türkei: Befristet angestellte Staatsangestellte (2000)

Fazit

- Große Varianz in der Inzidenz von Krisen und Reformen
- (Fast) durchweg deutlich mehr Fälle von Inklusion als auch Exklusion
- In einigen Ländern: wesentliche Schritte der Sozialstaatsentwicklung im Kontext von Wirtschaftskrisen

Theoretische Überlegungen

Allokationsproblem

Wiederherstellung der wirtschaftlichen Aktivität

Funktionale Kerngruppen (z.B. über Erwerbsarbeit definiert) wichtig zur Überwindung des Allokationsproblems

Inklusion von noch nicht einbezogenen Kerngruppen in der Wirtschaftskrise

Andere eher kleinere und nicht zentrale Gruppen

Exklusion in der Wirtschaftskrise

Legitimationsproblem

Gefahr eines Regimewandel nach der Wirtschaftskrise

Reformen zur „gerechten“ Aufteilung der Lasten der Wirtschaftskrise

Fokus auf extraökonomische Gruppen (z.B. „alle Bürger“)

Reformen in den post-Krisen Jahren

Nächste Schritte

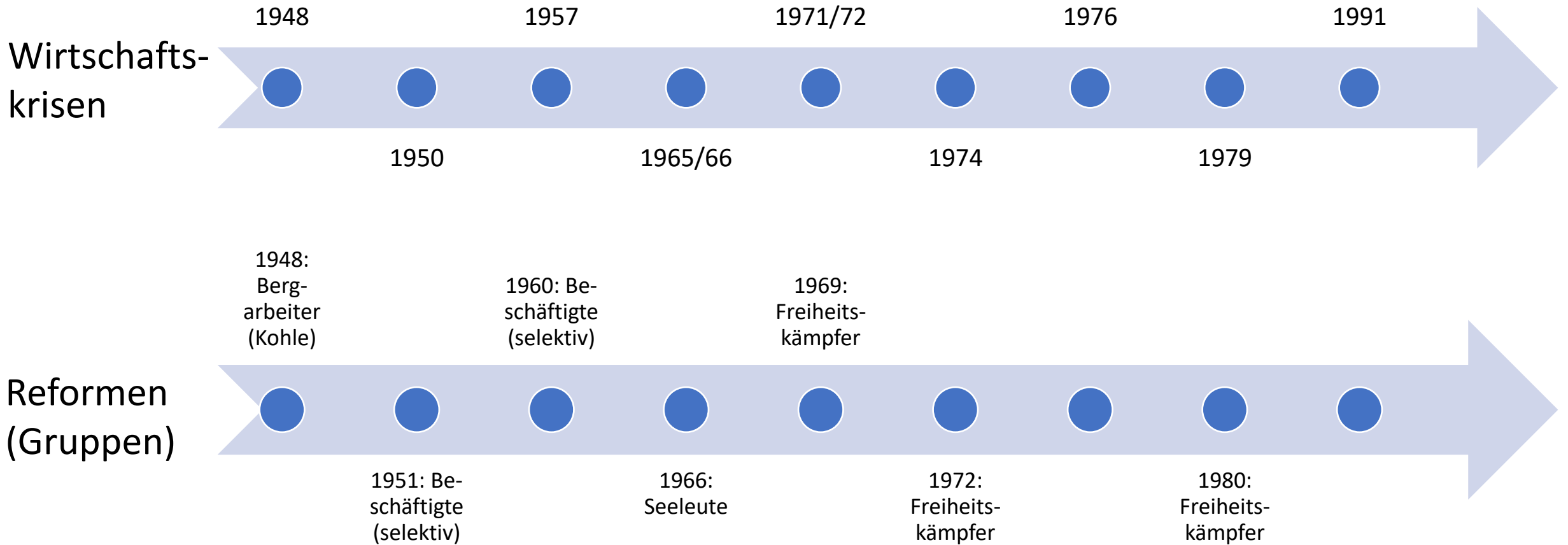
- Überprüfung der Ergebnisse mit alternativen Messungen von Wirtschaftskrisen
- Differenzierung von In- und Exklusion nach Krisentyp & Krisenjahr
- Von zeitlicher Koinzidenz zu **kausalen Pfaden** und **kausalen Mechanismen**: Fallstudien zu Reformen im Kontext von Wirtschaftskrisen

Bibliographie

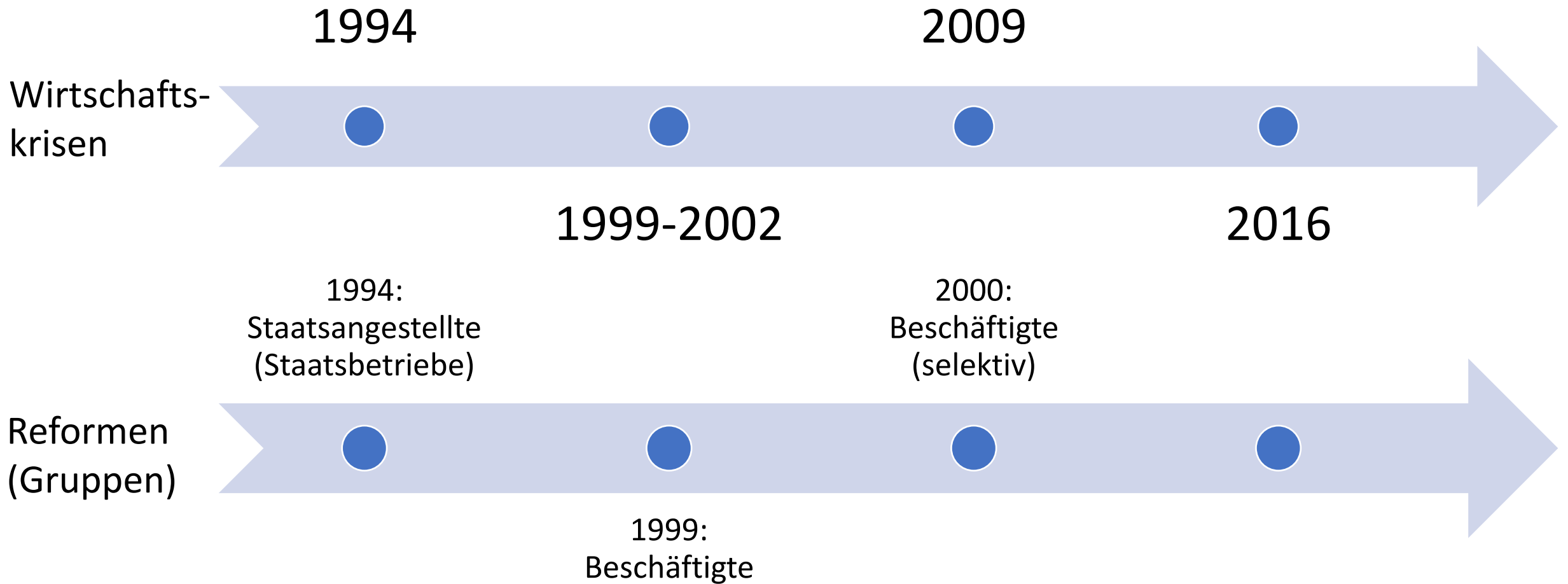
- Borosch, N., Kuhlmann, J., & Blum, S. (2016). Opening up Opportunities and Risks? Retrenchment, Activation and Targeting as Main Trends of Recent Welfare State Reforms Across Europe. In K. Schubert, P. de Villota, & J. Kuhlmann (Eds.), *Challenges to European Welfare Systems* (pp. 769–7791). Springer.
- Castles, F. G. (2010). Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 20(2), 91–101.
- Dorlach, T. (2023). Social Policy Responses to Covid-19 in the Global South: Evidence from 36 Countries. *Social Policy and Society*, 22(1), 94–105.
- Häusermann, S. (2023). Sozialpolitik. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Eds.), *Handbuch Policy-Forschung*, pp. 1–22. Springer VS.
- Kaufmann, F.-X. (2013). *Variations of the Welfare State*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Kuhlmann, J., & Blum, S. (2022). Sozialpolitische Erzählungen – Ein Vergleich narrativer Strategien in der Finanzkrise und der Corona-Krise. *Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 32(1), 117–140.
- Kuipers, S. (2005). *The Crisis Imperative. Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam University Press.
- Nützenadel, A. (2007) Wirtschaftskrisen und die Transformation des Sozialstaats im 20. Jahrhundert, *Archiv für Sozialgeschichte*, 47
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2), 143-179.
- Prasad, N., & Gerecke, M. (2010). Social Security Spending in Times of Crisis. *Global Social Policy*, 10(2), 218–247.
- Starke, P., Kaasch, A., & van Hooren, F. (2013). *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Ulriksen, M. S. (2011). Social Policy Development and Global Financial Crisis in the Open Economies of Botswana and Mauritius. *Global Social Policy*, 11(2-3), 194–213.
- van Kersbergen, K., Vis, B., & Hemerijck, A. (2014). The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town? *Social Policy & Administration*, 48(7), 883–904.
- Vis, B., van Kersbergen, K., & Hylands, T. (2011). To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State? *Social Policy & Administration*, 45(4), 338–353.

Appendix

Zeitachse: Indien - Alterssicherung



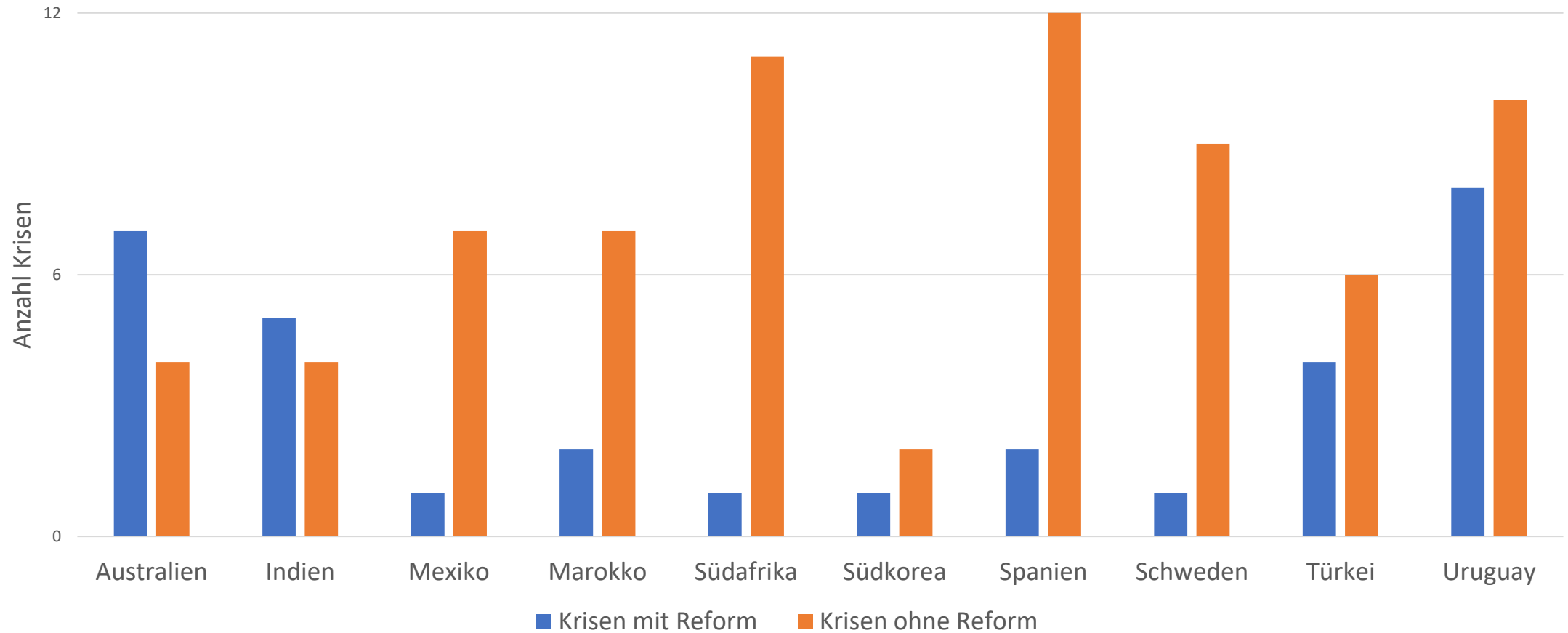
Zeitachse: Türkei - Arbeitslosigkeit



Zeitraum

Land	Einführungsjahr	
	Sicherung gegen Arbeitslosigkeit	Alterssicherung
Australien	1944	1908
Indien	2004	1948
China	1986	1951
Marokko	2014	1959
Mexiko		1943
Südafrika	1937	1928
Südkorea	1993	1973
Spanien	1961	1921
Schweden	1934	1913
Türkei	1994	1949
Uruguay	1934	1919

Alterssicherung: Inzidenz von Reformen



Systemeinführung: Sicherung gegen Arbeitslosigkeit

Im Krisenjahr: Australien, Türkei

Im Postkrisenjahr: Spanien, Schweden, Uruguay

Im Nichtkrisenjahr: Marokko, China, Indien, Südafrika, Südkorea

Systemeinführung: Alterssicherung

Im Krisenjahr: Indien, Türkei

Im Postkrisenjahr: Australien, Mexiko, Spanien, Uruguay

Im Nichtkrisenjahr: Marokko, Südafrika, Südkorea, Schweden