

Roland Atzmüller | Fabienne Décieux |
Benjamin Ferschli (Hrsg.)

Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat

Soziale Arbeit, Care,
Rechtspopulismus und Migration

Arbeitsgesellschaft im Wandel

Herausgegeben von

Brigitte Aulenbacher | Birgit Riegraf | Karin Scherschel

Moderne Gesellschaften sind nach wie vor Arbeitsgesellschaften. Ihr tief greifender Wandel lässt sich daran ablesen, wie Arbeit organisiert und verteilt ist, welche Bedeutung sie hat, in welcher Weise sie mit Ungleichheiten einhergeht.

Die Buchreihe leistet eine kritische sozial- und zeitdiagnostische Betrachtung der „Arbeitsgesellschaft im Wandel“ und befasst sich mit • Theorien der Arbeit und der Arbeitsgesellschaft • Arbeit in und zwischen Markt, Staat, Drittem Sektor, Privathaushalt • Arbeit in Organisationen, Berufen, Professionen • Erwerbs-, Haus-, Eigen-, Subsistenz-, Freiwilligenarbeit in Alltag und Biografie • Arbeit in den Verhältnissen von Geschlecht, Ethnizität, Klasse.

Inhalt

Einleitung

- Ambivalenzen und Widersprüche der Sozialpolitik in gesellschaftlichen Transformationsprozessen
Roland Atzmüller, Fabienne Décieux und Benjamin Ferschli 8

Die Bedeutung der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik im veränderten Wohlfahrtsstaat

- Social Citizenship im sozialinvestiven Wohlfahrts-Dienstleistungs-Staat
Eva Lange, Arne Wohlfarth und Holger Ziegler 34
- Der aktivierende Sozialstaat: Zur Wirkmächtigkeit eines dethematisierten Programms
Fabian Kessl 54
- Die Prekarität der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur und die Rolle von Emotionsregimes: Das Beispiel der geförderten beruflichen Weiterbildung
Sigrid Betzelt, Andreas Albert, Ingo Bode und Sarina Parschick 70

Sorge in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat

- Transformationen des Care-Sektors: Eine Analyse von Kinderbetreuung und Altenpflege als Teile fundamentalökonomischer Infrastruktur
Diana Auth 90
- Ob Workfare, Adult Worker Model oder sozialinvestiv ...
Geschlechterungleiche Implikationen des neoliberalen Umbaus der Wohlfahrtsstaaten und ungewürdigte feminisierte Care-Arbeit
Birgit Riegraf und Lena Weber 109
- Transformation der Sozialpolitik? Ambivalenzen in der (Klein-)Kinderbetreuung in Österreich
Raphael Deindl und Fabienne Décieux 125

Rechte Sozialpolitik und die Transformation des Wohlfahrtsstaates

- Zwischen neoliberalem Erbe und selektivem Protektionismus:
Zur Entwicklung rechtspopulistischer Wirtschafts- und Sozialpolitik
Philipp Rathgeb 144

Sozialpolitik von rechts? Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen und ideologischen Grundlagen autoritär-populistischer und extrem rechter Sozialpolitikkonzepte <i>Roland Atzmüller und Alban Knecht</i>	159
Transformation von Geschlechterregimen: Rechts-autoritäre Mobilisierung gegen universelle staatsbürgerschaftliche Rechte <i>Birgit Sauer</i>	179
Rechte Sozialpolitik zwischen Neoliberalismus und Nationalkonservatismus in Zentralosteuropa: Ungarn und Polen <i>Joachim Becker</i>	196
The Italian basic income: Populism, universalism and de-politicization <i>Lavinia Bifulco and Carlotta Mozzana</i>	217

Widersprüche der Sozialpolitik und die wohlfahrtsstaatliche Kontrolle und Regulierung von Migration

Concentric circles of control: The proliferation of internal borders targeting the racialised poor in Denmark and Switzerland <i>Annika Lindberg and Lisa Marie Borrelli</i>	232
Is there a repressive turn in Swedish migration and welfare Policy? <i>Magnus Dahlstedt and Anders Neergaard</i>	250
Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus prägen <i>Ilker Ataç</i>	266

Diskussion emanzipatorischer Perspektiven sozialpolitischer Entwicklungsoptionen

Aus dem digitalen in den Post-Kapitalismus? Automatisierung, Krise(n) der Arbeit und Maßnahmen sozialpolitischer Transformation <i>Benjamin Ferschli</i>	286
„In the long run“ – Feministische Impulse und Praktiken einer <i>Bildung des Sozialen</i> <i>Susanne Maurer</i>	307

Autor*innenangaben	329
---------------------------	-----

Einleitung

Einleitung: Ambivalenzen und Widersprüche der Sozialpolitik in gesellschaftlichen Transformationsprozessen

Roland Atzmüller, Fabienne Décieux, Benjamin Ferschli

Seit März 2020 breitet sich die Corona-Pandemie global aus, viele Gesellschaften gingen wiederholt in Lockdowns, große Teile des öffentlichen Lebens und der wirtschaftlichen Aktivitäten wurden eingeschränkt. Hierdurch rückten in den öffentlichen Debatten und in der Wahrnehmung der verunsicherten und besorgten Bevölkerung plötzlich Tätigkeitsfelder und Bereiche als systemrelevant in den Fokus, die angesichts neoliberal dominierter Debatten in den letzten Jahrzehnten als Kostenbelastung und Wettbewerbshindernis geframt worden waren (siehe dazu die Aufsätze in Bertz 2021; Mayer-Ahuja/Nachtwey 2021; Peukert/Seeliger/Jacobsen 2022; Schmidinger/Weidenholzer 2020). Die Pandemie und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen zeigten die gesellschaftliche Relevanz der jeweiligen Gesundheits- und Pflegesysteme, der Bildungsinstitutionen und anderen sozialen Einrichtungen für die Bewältigung und Bearbeitung von Krisen, die Gesellschaften in einer globalisierten Welt konfrontieren. Auch die Entwicklung von Aktivitäten zur Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen (z. B. Kurzarbeit in Deutschland und Österreich) bzw. zur Absicherung von Arbeitslosen und zum Schutz gegen Armut erwiesen sich als wesentlicher Faktor in der Frage, inwieweit verschiedene Gesellschaften die gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie (Infektionsraten, Todesfälle, Long Covid) möglichst reduzieren und den wirtschaftlichen Einbruch rasch bewältigen konnten. Die unterschiedlichen Strategien und Möglichkeiten der Pandemiebekämpfung in verschiedenen Ländern machten aber zugleich (oft schon lange diskutierte) Versorgungslücken und mangelhafte Ressourcenausstattung in manchen Bereichen (Care-Sektor, Bildungsbereich) sichtbar, die dazu führten, dass in der Pandemie die zusätzlichen Sorgetätigkeiten unbezahlt und informell etwa in der Kernfamilie übernommen werden mussten (vgl. u. a. Kupfer/Stutz 2022; Zartler/Suwada/Kreyenfeld 2022). Das bewirkte bspw. eine Stärkung traditioneller geschlechtlicher Arbeitsteilungen in der Kernfamilie, zeigte aber zugleich auch, dass unterschiedliche Interessen an Sozialpolitik herangetragen werden. Diese changieren zwischen der Absicherung und Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Lebens und bspw. der Sicherung des Arbeitskräftepotenzials als produktiver Ressource.

Die Corona-Krise machte also einmal mehr sichtbar, was sich bereits in anderen Krisen der letzten Jahrzehnte gezeigt hat. Die sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten und Institutionen spielen eine zentrale Rolle in der

Bearbeitung gesellschaftlicher Krisen und Veränderungsprozesse. Sie können dazu beitragen gesellschaftliche Krisen, wie etwa die Coronapandemie, zu bewältigen oder soziale Veränderungsprozesse, die etwa aus den Veränderungen der Geschlechterverhältnisse und heteronormativen Ordnung oder Migrationsprozessen resultieren, zu ermöglichen oder gar voranzutreiben. Sie sichern aber auch die Produktivität des jeweiligen Arbeitskräftepotenzial im globalen Wettbewerb und stabilisieren gesellschaftliche Hierarchien und Ungleichheiten und die daraus resultierenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse. Sozialpolitiken und Wohlfahrtsstaaten erweisen sich immer noch als ein wichtiger und mächtiger Hebel gesellschaftlicher Veränderung und Dynamik.

Das heißt, die international variierenden Institutionalisierungen von Sozialpolitik und ihre wohlfahrtsstaatlichen Ausprägungen (Obinger/Starke 2014; Starke/Wulfgramm/Obinger 2016) stellen auch nach mehreren Jahrzehnten neoliberal dominierter Regierungsprojekte (Biebricher 2021; Jessop 2016a) umkämpfte gesellschaftliche Instanzen der sozialen Reproduktion dar. Als solche regulieren, organisieren und kontrollieren sie wesentliche Aspekte und Dimensionen der Vergesellschaftung (Lessenich 2009) der sozialen Subjekte und ihrer Subjektivierungsweisen (Atzmüller 2019) und stellen Felder der Gestaltung der Gesellschaft und Bearbeitung ihrer Krisen und Konflikte dar. Dabei handelt es sich um in hohem Maß konflikthafte Prozesse und Dynamiken, da sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten und Strategien selbst grundlegend von Widersprüchen und Ambivalenzen durchzogen sind.

In den Logiken der wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Apparate und Institutionen materialisieren sich die Kräfteverhältnisse zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, sodass diese Apparate nicht auf einzelne Funktionen und Zielsetzungen reduziert werden können, sondern vielmehr konfligierende Anforderungen und Bedürfnisse bearbeiten und balancieren (Jessop 2016b). Die konstitutive Widersprüchlichkeit und Ambivalenz der sozialpolitischen bzw. wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Aktivitäten kodeterminieren einerseits die sozialen Konflikte und Auseinandersetzungen um gesellschaftlich dominante Subjektivierungsweisen, -anforderungen und -zumutungen wie auch emanzipatorische Subjektivierungsmöglichkeiten. Andererseits strukturieren sie die vorherrschenden, erzwungenen oder möglichen Vergesellschaftungsformen entlang klassen- und geschlechtsspezifischer sowie ethnisierter bzw. rassifizierender Ungleichheitsrelationen (Klinger/Knapp/Sauer 2007) bzw. Macht- und Herrschaftsverhältnisse.

Die Widersprüchlichkeit und die Konflikthaftigkeit sozialpolitischer Institutionen und wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten liegen auch ihrem transformativen Charakter zugrunde (Offe 1993). Sie stellen wichtige gesellschaftliche Felder dar, auf denen und durch die soziale Akteure/-innen versuchen, die aktuellen Veränderungen und Entwicklungen der Gesellschaftsformationen und der sie bestimmenden Verhältnisse und Beziehungen zu bearbeiten und die dadurch angeblich

oder tatsächlich ausgelösten Krisen zu bewältigen und neue Formen des Krisenmanagements zu etablieren. Sozialpolitische Institutionen und wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten stellen daher auch einen durchaus mächtigen Hebel dar, den gesellschaftliche Akteure/-innen nutzen, Gesellschaftsformationen und die sie prägenden Vergesellschaftungsprozesse und Subjektivierungsweisen zu gestalten oder gar zu verändern (Fischer 2020).

Die in sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozessen sichtbar werdenden gesellschaftspolitischen Vorstellungen und ideologischen Auseinandersetzungen können daher nicht auf ihre polit-ökonomischen Funktionen reduziert werden. Sie mögen zwar von der technokratischen Form oder angeblichen Alternativlosigkeit ökonomischer Zielsetzungen, die unter Bedingungen neoliberaler Dominanz gern behauptet wird (TINA – „there is no alternative“), verdeckt werden. Sie sind aber dort von Bedeutung, wo soziale Kräfte versuchen, wichtige Funktionsweisen und Zielvorstellungen traditioneller sozialpolitischer Institutionen und wohlfahrtsstaatlicher Systeme grundlegend neu zu organisieren, was oftmals von erheblichen sozialen Konflikten begleitet wird. Gegenwärtig trifft dies etwa auf die Parteien und Bewegungen des Rechtspopulismus und der extremen Rechten, die seit dem sogenannten Sommer der Migration 2015 (wieder) massiven Zulauf bekommen haben (Heinisch 2016), zu (siehe die Aufsätze von Philipp Rathgeb, Joachim Becker, Birgit Sauer und Roland Atzmüller bzw. Alban Knecht in diesem Band sowie exemplarisch Atzmüller 2022; Swank/Betz 2019).

Vereinfacht gesprochen lassen sich – aus Perspektive kritischer Gesellschafts- und Kapitalismustheorien – die Widersprüchlichkeiten und Ambivalenzen von sozialpolitischen Aktivitäten und wohlfahrtsstaatlichen Systemen daran festmachen, dass sie **erstens** zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftsverhältnisse und der sie konstituierenden sozialen Strukturen beitragen (Atzmüller 2019). Die gesellschaftskritischen Debatten zur Entstehung und Veränderung von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaaten – insbesondere jene in neomarxistischer Tradition – fokussierten insbesondere auf deren Aufgaben und Funktionen für die Wiederherstellung bzw. Reproduktion der Elemente der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, insbesondere für die Erzeugung und Aufrechterhaltung der Warenförmigkeit von Arbeitskraft (also ihrer Kommodifizierung) (Jessop 2017; Offe 1993). Zu diesen (oftmals sehr ökonomisch funktionalistisch interpretierten) Aktivitäten zählen etwa der Ausbau der (öffentlichen) Bildungssysteme, die Arbeitslosenversicherung und die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, aber auch das Gesundheitssystem und andere sozialpolitische Bereiche (Wohnungspolitik). Auch die Stabilisierung bestimmter Familienformen (Kleinfamilien) im Kontext der historisch spezifischen Regulation der Ware Arbeitskraft als männliche Familienernährermodelle konnte damit (zumindest partiell) in ihrer Funktionalität für die Reproduktion der Produktionsverhältnisse in den Blick genommen werden (für kritische Auseinandersetzungen

mit diesen Analysen: Aulenbacher 2007; Becker-Schmidt/Krüger 2009). Über diese Aktivitäten, so die weitere Annahme, konnte daher auch die spezifische Vergesellschaftung der Subjekte (zumindest zu großen Teilen) und der dafür als notwendig angenommenen Sozialcharaktere, aber auch die den Produktionsverhältnissen vorausgesetzten Institutionen (wie etwa der Familienhaushalt), durchgesetzt und stabilisiert werden.

Die skizzierte Fokussierung auf die als notwendig angenommene Funktionalität sozialpolitischer und wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten für die Aufrechterhaltung und Reproduktion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der sie konstituierenden Akteure/-innen (insbesondere der Erzeugung der Warenförmigkeit der Arbeitskraft) stellt(e) jedoch in den gesellschaftstheoretisch elaboriertesten Ansätzen nur einen Aspekt der gesellschaftskritischen Untersuchungen dar. Dies hat damit zu tun, dass sozialpolitische Maßnahmen und wohlfahrtsstaatliche Absicherungen nicht zuletzt durch die (historischen) Kämpfe der Arbeiter*innenbewegung durchgesetzt wurden und damit deren immer auch kontingentes Ergebnis darstellen. Spätestens nach 1968 zeigte sich außerdem, dass sie im Wohlfahrtskapitalismus (Esping-Andersen 1990) zu wichtigen sozialen Feldern der verschiedenen sich in dieser Zeit manifestierenden Auseinandersetzungen um Emanzipation, Selbstbestimmung und Autonomie geworden sind (Atzmüller 2019; Vobruba 2009).

Die kritischen Debatten haben daher **zweitens** versucht, die bereits angesprochene konstitutive Widersprüchlichkeit und Ambivalenz von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat herauszuarbeiten. Die einseitige Betonung der Funktionalität von sozialpolitischen Aktivitäten und wohlfahrtsstaatlichen Systemen für die Reproduktion der kapitalistischen Macht- und Herrschaftsverhältnisse läuft nämlich Gefahr, deren transformativen Charakter auszublenden. Dieser besteht darin, dass sie auch das Ergebnis sozialer Kämpfe und der Entstehung gesellschaftlicher Gegenbewegungen zur unbegrenzten Ausdehnung von Märkten und Akkumulationsprozessen darstellen. Konzeptionell gefasst ist diese Widersprüchlichkeit etwa in der Bestimmung, dass sozialpolitische Aktivitäten bzw. wohlfahrtsstaatliche Apparate ihre reproduktiven Funktionen und Aufgaben nur erfüllen können, indem sie Akkumulationsdynamiken und die potenziell unbegrenzt wachsenden Vermarktlichungstendenzen kapitalistischer Gesellschaftsformationen einhegen und begrenzen (Esping-Andersen 1990; Offe 1993; Polanyi 1944/1978) – also insbesondere die Warenförmigkeit von Arbeitskraft, aber auch der für ihre Reproduktion notwendigen Aktivitäten zumindest partiell dekommodifizieren.

Die von gesellschaftlichen Gegenbewegungen durchgesetzten Einhegungen der Warenförmigkeit von Arbeitskraft und der Begrenzung expansiver Marktdynamiken können aber – wie in den jüngsten Debatten zur Relevanz polanyianischer Überlegungen wieder herausgearbeitet wurde (Fraser 2013; Fraser 2019) – nicht so aufgefasst werden, dass sie eine (quasi ursprüngliche) Gesellschaftlichkeit schützen und stabilisieren, die quasi für sich genommen auf Freiheit, Gleichheit

und Solidarität beruhen würde, was von den Dynamiken der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der Ausdehnung der Märkte zerstört wird. Dies hieße, die die Gesellschaft durchziehenden und sie konstituierenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse sowie Arbeitsteilungen (etwa auf Grundlage der vorherrschenden Geschlechterverhältnisse oder ethnisierten bzw. rassifizierenden Beziehungen), die nicht im Kapitalverhältnis und in den Klassenwidersprüchen aufgehen, auszublenden (Aulenbacher et al. 2012; Klinger/Knapp/Sauer 2007). Und es hieße auch auszublenden, inwiefern diese Macht- und Herrschaftsverhältnisse konstitutiv mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen verknüpft sind und diese überdeterminieren.

Die sozialpolitischen Institutionen und wohlfahrtsstaatlichen Apparate, die sich nach 1945 in den europäischen Ländern des globalen Nordens im sogenannten keynesianischen Wohlfahrtsstaat (Jessop 2017) verdichteten, wurden zu wichtigen – wenn natürlich auch nicht den einzigen – Feldern sozialer Auseinandersetzungen und Konflikte (etwa im Bereich Bildung, Gesundheit, Familie/Geschlechterverhältnisse usw.) um die und in der sozialen Reproduktion der Gesellschaft und der sie konstituierenden gesellschaftlichen Verhältnisse. Dies haben die gesellschaftlichen Entwicklungen in den fordistischen Gesellschaftsformationen des globalen Nordens nach 1945 und insbesondere in den sozialen Konflikten und Bewegungen nach 1968 und in der Krise der fordistischen Entwicklungsmodelle ab den 1970er-Jahren sichtbar gemacht.

Diese Dynamiken und Auseinandersetzungen schlugen sich auch in der Dringlichkeit einer Erweiterung der Perspektiven gesellschaftskritischer Untersuchungen und theoretischer Konzeptualisierungen von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat nieder. Als die Krise der fordistischen Entwicklungsmodelle (Hirsch 2005) und der damit verbundenen, unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodelle ab den 1970er-Jahren manifest wurde, standen zuerst die von den Arbeiter*innenbewegungen durchgesetzten Begrenzungen der kapitalistischen Akkumulationsdynamiken und die Bearbeitung ihrer gesellschaftlich problematischen Auswirkungen im Zentrum der wissenschaftlichen Debatten wie auch der darauf aufbauenden politischen Konflikte (Atzmüller 2019).

Die national sehr variabel gestalteten, sozialpolitischen Institutionen bzw. wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten eröffneten den Subjekten aber vielfältige, über die Lohnverhältnisse und deren Dekommodifizierung hinausgehende Autonomiegewinne (Vobruba 2009), die ihre Abhängigkeit von systemischen (Marktprozesse, staatliche Unterordnung), aber auch persönlichen Zwängen und herrschaftsförmigen Verhältnissen (etwa im Familienhaushalt und den geschlechtlichen Arbeitsteilungen) zumindest teilweise lockerten und so potentiell den Raum für andere Lebensentwürfe eröffneten. Diese Entwicklungen waren ein wichtiger Auslöser einer Reihe von gesellschaftlichen Dynamiken und Veränderungsprozessen, durch die überkommene gesellschaftliche Ungleichheiten bzw. Macht- und Herrschaftsverhältnisse der sozialen Reproduktion (etwa in den

Geschlechterverhältnissen) infrage gestellt und auch in den alltäglichen Lebenspraktiken zumindest partiell verändert werden konnten (Aulenbacher/Riegraf/Völker 2015; Beham-Rabanser/Berghammer/Zartler 2018; Eggers/Grages/Pfau-Effinger 2021; Jurczyk/Mückenberger 2021; Nadai/Nollert 2015; Trinkaus/Völker 2014). Dies wurde nicht zuletzt in den feministischen Debatten zur Erweiterung der sozialwissenschaftlichen wie auch politischen Perspektiven auf Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat (Aulenbacher/Riegraf/Völker 2015; Auth/Klenner/Leitner 2015; Fraser 1994; Kulawik 1996; Sainsbury 2013), die die überkommenen geschlechtlichen Arbeitsteilungen etwa in der Familie und ihre wohlfahrtsstaatliche Reproduktion im sogenannten Familienernährer-Modell auf die Agenda setzten, sichtbar. Feministische Forscher*innen arbeiteten in weiterer Folge die gesellschaftstheoretische Relevanz von Care (Aulenbacher 2020; Auth 2016; Chorus 2012; Dowling 2021) für die soziale Reproduktion heraus und konnten bspw. aufzeigen, dass die überkommenen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements die strukturelle Sorglosigkeit kapitalistischer Gesellschaftsformationen, ohne sich auf unbezahlte Frauenarbeit zu stützen, weiterhin nicht überwinden können.

Die Frage nach den sozialpolitischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die zum Feld für gesellschaftliche Auseinandersetzungen um emanzipatorische Entwicklungen werden können, treiben auch aktuelle Debatten um die Perspektiven von Sozialpolitik um (siehe die Aufsätze von Benjamin Ferschli und Susanne Maurer im **Abschnitt 5: Emanzipatorische Perspektiven sozialpolitischer Entwicklungsoptionen**). Auch in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Konstellation stehen Fragen nach der Entwicklung von institutionellen Absicherungen der Subjekte, die deren Unabhängigkeit von der Verwertungslogik und der Warenförmigkeit ihrer Arbeitskraft vergrößern und gesellschaftliche Freiräume schaffen können, im Vordergrund. Dies wiederum ist nicht zu trennen von Fragen nach Macht- und Herrschaftsverhältnissen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen – oder auch Konfliktachsen –, die eben in diesen und durch die Perspektiven sozialpolitischer Entwicklungsmöglichkeiten (in Teilen) potentiell überwunden werden können oder in einer spezifischen Weise in den Blick geraten.

Durch die lange Zeit dominante und auch heute immer wieder sichtbar werdende Fokussierung auf die ökonomischen Funktionalitäten der sozialpolitischen Aktivitäten und wohlfahrtsstaatlichen Apparate kam und kommt es (auch) in den (kritischen) sozialwissenschaftlichen Debatten zur epistemologischen und analytischen Privilegierung bestimmter gesellschaftlicher Konfliktachsen, die insbesondere aus dem Kapitalverhältnis und der damit artikulierten gesellschaftlichen Strukturen resultieren (für eine kritische Auseinandersetzung mit den Problemen einer derartigen Perspektive: Aulenbacher/Riegraf 2013; Sauer 2013). In der begrifflichen Architektur der kritischen Analysen von Sozialpolitik wurden daher in gewisser Weise lange Zeit die (strukturellen) Selektivitäten (Offe 1972) der Wohlfahrtsstaaten verdoppelt, die durch die institutionell privilegierte Absicherung des männlichen Familienernährers eine spezifische,

geschlechtsspezifische, Regulation der Warenförmigkeit von Arbeitskraft absicherten und Frauen auf die ihnen zugeschriebene Rolle im Familienhaushalt verwiesen. Es ist nicht zuletzt bis heute das Verdienst der feministischen Debatten, auf die Problematik derartiger Verengungen verwiesen und eine Erweiterung der Perspektiven auf andere Bereiche gesellschaftlicher Arbeit und Produktion erarbeitet zu haben (exemplarisch auch zum Arbeitsbegriff: Aulenbacher/Riegraf/Völker 2015; Binner/Décieux 2022; Haubner/Pongratz 2021; Notz 2004). Dies betrifft auch die Erweiterung der analytischen Perspektiven der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Regulationen der sozialen Reproduktion um die Einbeziehung von Care-Tätigkeiten und der darüber konstituierten geschlechtlichen Arbeitsteilungen, Sorgebeziehungen und Verantwortungsverhältnisse, sodass deren gesellschaftspolitische Bedeutung herausgearbeitet und dechiffriert werden konnte. Die Intensität der sozialwissenschaftlichen Debatte zu Sorgeregimen bzw. zur strukturellen Sorglosigkeit kapitalistischer Gesellschaftsformationen (Aulenbacher 2020; Aulenbacher/Dammayr/Décieux 2014; Aulenbacher/Décieux/Riegraf 2018; Aulenbacher/Riegraf/Theobald 2014; Bettio/Simonazzi/Villa 2006; Chorus 2012; Dowling 2021; Lutz 2017; Riegraf 2018; Winker 2015) der letzten Jahre zeigt, dass in diesen Bereichen zwar bereits grundlegende Wissensstände geschaffen werden konnten, dadurch aber weitere Fragestellungen und Problemfelder aufgetan wurden, wovon auch die Aufsätze zu diesem Bereich (siehe **Abschnitt 2: Sorge in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat**) in diesem Band Aufschluss geben (s. u.).

Die skizzierte analytische Engführung bewirkt außerdem u. E., dass die begriffliche Architektur gesellschaftskritischer Analysen von der neoliberalen Perspektive auf sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten und deren Verhältnis zur Ökonomie nicht so weit weg ist, auch wenn sie diese quasi invers konstruieren. Durch die analytisch und epistemologisch verengte Herangehensweise wird nämlich nolens volens die simplifizierende Gegenüberstellung zwischen dem Wohlfahrtsstaat, der die Ökonomie reguliert und gesellschaftliche Verhältnisse schützt, auf der einen, und den Dynamiken freier bzw. unregulierter Märkte und ihrer notwendigen Expansion auf der anderen Seite, wie sie in den neoliberalen Debatten und deren Interventionen in öffentliche Diskurse forciert werden, verdoppelt. Andere Macht- und Herrschaftsverhältnisse werden, wenn überhaupt, nur in ihrer Beziehung zu der zentral gesetzten Achse betrachtet, eine kritische Analyse der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in deren Aufrechterhaltung bleibt tendenziell aus.

Zweifelsohne erhielt die analytische und epistemologische Privilegierung der auf die kapitalistischen Produktionsverhältnisse und Vermarktlichungstendenzen bezogenen Konfliktachsen durch das Auftreten und die Durchsetzung neoliberal beeinflusster und in manchen Ländern klar dominierter Regierungsprojekte (Biebricher 2016; Biebricher 2021; Jessop 2016a), eine naheliegende Plausibilität.

Diese versuchten seit den 1970er- bzw. 1980er-Jahre, eine Rekommodifizierung von Arbeitskraft und die Inwertsetzung weiter Bereiche der (sozialen) Reproduktion durchzusetzen (Greer 2016). Neoliberal beeinflusste Regierungsprojekte präsentierten sich daher seit den 1970er- bzw. 1980er-Jahren als Antwort auf die verschiedenen gesellschaftlichen Krisenerscheinungen. Dabei gelang es ihnen auch, die Krisen (Jessop 2015) nach dem Jahr 2000 – insbesondere die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 (Lapavistas 2013) – nicht zuletzt den Rigiditäten der Wohlfahrtssysteme (in den Ländern des globalen Nordens) zuzuschreiben. Diese würden (weiterhin) die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Standorte untergraben und den Wettbewerb sowie die innovatorische Dynamik des Marktes behindern, während zugleich die Steuerlast und die Verschuldung des Staates kontinuierlich steigen (Jessop 2016a). Dem setzen neoliberale Ansätze auch nach 2008 eine Rhetorik des schlanken Staates, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, der Deregulierung der Märkte und des Rückbaus des Wohlfahrtsstaates entgegen.

In gewisser Weise reüssierten die neoliberalen Kritiken von Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik und die darauf aufbauenden Regierungsprojekte darin, die Auseinandersetzungen um die in den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Regimen institutionalisierten Dimensionen der sozialen Reproduktion quasi als ein Nullsummenspiel zwischen mehr oder weniger Staat oder Markt erscheinen zu lassen. Damit gelang es ihnen auch, darüberhinausgehende gesellschaftspolitische Fragen auf ihre Bedeutung für Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität (siehe etwa die Begründungen für den Ausbau der Kinderbetreuung in *social investment*-Konzepten) zu reduzieren. So zentral die Auseinandersetzungen um die gesellschaftliche Position der Ökonomie und ihre Beziehungen zu anderen gesellschaftlichen Bereichen sind, die Übernahme dieser Perspektive auf Wirtschaft und Gesellschaft läuft aber Gefahr, dem aktuellen Narrativ des „liberal creed“ (Polanyi 1944/1978; Atzmüller et al. 2019) zur realen Möglichkeit, Notwendigkeit und Durchsetzbarkeit „reiner“ Märkte, wie es insbesondere von neoliberalen und marktradikalen Ansätze forciert wird (kritisch: Boyer 1990), aufzusitzen. Dadurch werden die damit verbundenen und daraus resultierenden gesellschaftspolitischen Dynamiken unterschätzt, auch wenn die sozialen Auswirkungen von Vermarktlichungsprozessen in kritischer Absicht herausgearbeitet werden.

Nun kann sicher nicht negiert werden, dass die von neoliberalen Regierungsprojekten in den letzten Jahrzehnten (Jessop 2016a; Lehndorff 2014; Zeilinger/Reiner 2020) forcierte Reorganisation und Rekonfiguration der wohlfahrtsstaatlichen Regime und sozialpolitischen Aktivitäten auf die Rekommodifizierung von Arbeitskraft und die weitreichende Vermarktlichung der sozialen Reproduktionsprozesse (Bildung, Gesundheit usw.; u. a. Aulenbacher et al. 2016; Aulenbacher/Décieux/Riegraf 2018; Dammayr 2019; Höhne 2012; Lynch 2010; Schwiter/Steiner 2020) abzielt (Atzmüller 2015). Durch den Abbau wohlfahrtsstaatlicher und sozialpolitischer Regulierungen bzw. den Rückzug des Staates sollte die

Dynamik des Marktes wiederhergestellt und Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden. Die aus den neoliberalen Reformen resultierende, national unterschiedlich ausgeprägte Reorganisation und Rekonfiguration der wohlfahrtsstaatlichen Systeme führte aber zum Wachstum sozialer Ungleichheiten auf globaler Ebene, der Prekarisierung von Arbeits- und Lebensverhältnissen und der Zunahme sozialer Unsicherheit (Greer 2016; Cahill/Konings/Cooper 2017; Springer/Birch/MacLeavy 2016), die durch die austeritätspolitischen Maßnahmen seit der letzten Finanzkrise 2008 weiter vertieft wurden (Lehndorff 2014).

Auch in den jüngeren Auseinandersetzungen um die Reorganisation und Rekonfiguration wohlfahrtsstaatlicher Systeme durch sogenannte *social investment*-Konzepte (Hemerijck 2017; Saraceno 2015), die – mitunter explizit gegen neoliberale Vorstellungen gerichtet – auf eine Relegitimation staatlicher Sozialpolitik abzielen, findet sich die Gefahr einer analytischen wie gesellschaftspolitischen Priorisierung der ökonomischen Bedeutung der Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatlichen Systeme (Atzmüller 2019). *Social investment*-Konzepte sehen nämlich insbesondere vor, solche Aktivitäten zu fördern, die die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität kapitalistischer Gesellschaftsformationen stärken. Sie werden von ihren Proponent*innen manchmal als Alternative zu neoliberalen workfaristischen Aktivierungspolitiken (Hemerijck 2017; Esping-Andersen 2008), die die ReKommodifizierung der Ware Arbeitskraft und die Reintegration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben vor allem über punitiv orientierte Strategien der Sicherung ihrer Employability (Ausbau von Sanktionen) und forcierter Arbeitsmarktflexibilität durchzusetzen versuchen (Greer 2016; Wacquant 2016), präsentiert. Demgegenüber betonen *social investment*-Konzepte die Notwendigkeit der Verbesserung des Humankapitals durch Höherqualifizierung und Ausbildung, die u. a. auch beim Ausbau der Kinderbetreuung und der Mobilisierung von Frauen für die Arbeitsmärkte ansetzen soll (Binner/Décieux 2022; Décieux 2020; Jensen 2009; Lister 2006; Olk 2010).

Gemeinsam ist diesen wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Vorstellungen eine Problematisierung der Subjektivität jener Personen (Atzmüller 2019), die aus verschiedenen Gründen aus dem Erwerbsleben und anderen wichtigen Vergesellschaftungsdimensionen herausgefallen sind oder sich in diesen nicht oder noch nicht ausreichend etablieren konnten. Die neoliberal dominierte Reorganisation und Rekonfiguration der Sozialpolitik und des Wohlfahrtsstaates war daher von Anfang an mit der Entwicklung und dem Ausbau spezifischer auf unterschiedliche Subjektivierungsanforderungen bezogener, sozialpolitischer Aktivitäten und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen verknüpft. Diese zielen in verschiedenen Formen des „people processing“ (Bonvin et al. 2018) auf die aktive Anpassung und Modifikation der gesellschaftlich akzeptablen Subjektivierungsweisen ab, um die Individuen zu befähigen, mit den flexiblen Anforderungen auf den Arbeitsmärkten wie auch in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens umzugehen.

Die vorherrschenden analytischen Strategien der Sozialpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung haben zwar die Entwicklung dieser subjektivierenden Trends durch workfaristische Aktivierungspolitiken und *social investment*-Konzepte umfangreich diskutiert (Hemerijck 2017; Greer 2016; Wacquant 2016; Stelzer-Orthofer/Weidenholzer 2011) und auch mit Blick auf ihre Fähigkeit Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren analysiert. Der Ausbau der sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Aktivitäten (siehe **Abschnitt 1: Die Bedeutung der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik im veränderten Wohlfahrtsstaat**) blieb dabei bislang aber in der Wohlfahrtsstaatsforschung wenig thematisiert, obwohl sie eine Reihe zentraler gesellschaftstheoretischer Fragen etwa in Bezug auf die Transformation der gesellschaftlichen Subjektivierungsweisen und dominanten Vergesellschaftungsformen aufwerfen (Otto 2020; siehe dazu die Aufsätze von Eva Lange, Arne Wohlfarth und Holger Ziegler; Fabian Kessler sowie Sigrid Betzelt, Andreas Albert, Ingo Bode und Sarina Parschick in diesem Band).

Die simplifizierende Gegenüberstellung einer von neoliberalen Regierungsprojekten vorangetriebenen Deregulierung und Flexibilisierung der Ökonomie sowie weitreichenden Vermarktlichungsprozessen auf der einen, dem Rückbau und der Privatisierung von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat auf der anderen Seite kann auch die migrationspolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte und insbesondere ihre Beschleunigung seit dem Sommer der Migration 2015 nicht ausreichend erfassen. So kam es in vielen Staaten des globalen Nordens angesichts persistenter Migrationsbewegungen, dem Auftreten globaler Flüchtlingsströme und der (weiteren) ethnischen Diversifizierung vormals national definierter Gesellschaften zu einem, nicht zuletzt von staatlichen Instanzen vorangetriebenen, Ausbau von Migrationsregimen (Buckel et al. 2021; Horvath 2014). Diese sind in der Regel eng verzahnt mit den national variierenden Institutionalisierungen von Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatlichen Systemen, da diese die verschiedenen Formen und Möglichkeiten des Zugangs zugewanderter Personen zu den Arbeitsmärkten und Erwerbsmöglichkeiten wie auch zu sozialen Sicherungs- und Dienstleistungen regulieren, steuern und kontrollieren (Sainsbury 2013; Koning 2019). Durch die enge Verzahnung der Migrationsregime mit den wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Regimen (wie auch den Care-Regimen) entstehen hierarchisierte Prozesse und Strukturen der (für viele Migrant*innen prekären) Inklusion (Horvath 2014; Kofman/Raghuram 2015; Lutz/Palenga-Möllenbeck 2011), insbesondere aber auch der Exklusion und Abwehr (siehe dazu etwa die Aufsätze von Dahlstedt und Neergard, Borrelli und Lindberg sowie Ilker Ataç in diesem Band).

Die Auseinandersetzung um die migrations- und sozialpolitische Organisation, Steuerung und Kontrolle von Migrationsprozessen kann aber nicht auf ökonomische Fragen der Bedingungen der Teilnahme am Erwerbsleben und auf den Arbeitsmärkten oder der quantitativen Höhe der sozialen Ausgaben für

Zugewanderte und deren etwaige Schlechterstellung, die mit dem Begriff des Wohlfahrtschauvinismus umschrieben werden (Ennser-Jedenastik 2018), reduziert werden. Vielmehr zeigen die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen und Konflikte darum, dass hier auch weitergehende politische und ideologische Fragen thematisiert werden (siehe **Abschnitt 4: Widersprüche der Sozialpolitik und die wohlfahrtsstaatliche Kontrolle und Regulierung von Migration**), die die Grundlagen nationaler Zugehörigkeit und Identität, deren Veränderbarkeit und Offenheit aber auch Abschottung und rassistische Hierarchisierung tangieren (Heinisch/Werner/Habersack 2019; Mayer et al. 2018; Rheindorf/Wodak 2019).

Der von neoliberalen Regierungsprojekten vorangetriebene Umbau der sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten sozialer Reproduktion, der als wesentlicher Aspekt einer Redynamisierung kapitalistischer Ökonomien implementiert wurde, hat sich in den ökonomischen Krisen seit dem Jahr 2000 (Jessop 2015), aber auch in der sozialpolitischen Bearbeitung der sogenannten Flüchtlingskrise und ihren gesellschaftspolitischen Folgen oder auch der Sorgekrise als wenig hilfreich oder gar nachhaltig erwiesen. Vielmehr kam es zu einer weiteren Vertiefung der gesellschaftlichen Ungleichheitsrelationen (Lehndorff 2014; Hermann 2014) und der daraus resultierenden gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die den zunehmend dysfunktionalen Charakter der neoliberalen Reorganisation und Rekonfiguration wesentlicher Bereiche der sozialen Reproduktion sichtbar werden lassen. Die Krisenanfälligkeit der finanzialisierten Akkumulationsregime (und ihrer national verschiedenen Ausprägungen), die durch die neoliberalen Regierungsprojekte auf globaler Ebene durchgesetzt wurden, werfen daher die Frage auf, inwiefern Letztere ihre eigene Reproduktionsfähigkeit und politische Legitimation unterminieren. Die Verknüpfung der krisenhaften ökonomischen Entwicklungen mit der sich ebenfalls beschleunigenden ökologischen Krise (Dörre 2019) intensiviert die sich abzeichnenden Widersprüche oder Konfliktlagen noch weiter (Brand/Wissen 2017). Die Bedeutung des Klimawandels und der ökologischen Krise wird in Zukunft auch für die Untersuchung der Entwicklungen von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat von zentraler Bedeutung sein, markiert aber im vorliegenden Buch eine Leerstelle.

Die von den neoliberalen Regierungsprojekten ausgelöste Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Gesellschaftsformationen des Nordens bzw. auf globaler Ebene hat diese in vielfache Krisen (Demirović et al. 2011) geführt. Dies bedingt nicht nur eine Krise der marktgetriebenen Vergesellschaftungsformen, sondern erfasst auch wesentliche Aspekte der sozialen Reproduktion (etwa in neuer Weise den Sorgebereich; Aulenbacher/Dammayr/Décieux 2014), was sich auch in den Widersprüchen und Ambivalenzen der gegenwärtigen Konfigurationen von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat manifestiert. Der umfassende und tiefgreifende Charakter der gegenwärtigen gesellschaftlichen Krisentendenzen ist Grundlage des Aufschwungs der rechtspopulistischen und extrem rechten Parteien und Bewegungen. In dieser historischen Konjunktur gelingt es diesen politischen

Kräften die verschiedenen gesellschaftlichen Krisenerscheinungen und Probleme auf spezifische Weise zu interpretieren und in zunehmend umfassende politische Projekte zu gießen. Diese versuchen in verschiedenen Ländern Europas und den USA, aber auch in einer wachsenden Zahl von Staaten des globalen Südens einen grundlegenden, autoritären bzw. illiberalen Umbau der Gesellschaftsformationen durchzusetzen (Heinisch 2016). Auch hier zeigt sich in Teilen der wissenschaftlichen Debatte zur Einschätzung rechtspopulistischer bzw. extrem rechter Sozialpolitik die Problematik einer ökonomistisch verengten Herangehensweise an das Verhältnis Ökonomie und Sozialpolitik bzw. Wohlfahrtsstaat. Diese läuft Gefahr, die Analyse rechtspopulistischer und extrem rechts beeinflusster Reformaktivitäten auf ihre Auswirkungen auf die Staatsausgaben bzw. die De-/Regulierung der Märkte zu reduzieren und damit gesellschaftspolitisch nicht mehr adäquat einordnen zu können.

Den rechtspopulistischen und extrem rechten Diskursstrategien ist es spätestens im letzten Jahrzehnt – insbesondere seit 2015 – gelungen, die gesellschaftlichen Debatten um soziale Fragen multiethnischer Einwanderungsgesellschaften auf die angeblichen Auswirkungen der „Migration in die Sozialsysteme“ und die herbeiphantasierte Bedrohung nationaler Identität durch einen angeblichen „großen Austausch“ der Bevölkerung zu lenken. In den letzten Jahren konnten sie daher die Mobilisierung von Ressentiments (Rassismus) und Autoritarismus der notwendigen Erneuerung inklusiver, gesellschaftlicher Solidaritäten in einer diversen Gesellschaft entgegensetzen (Campani/Sauer 2017; Heinisch/Werner/Habersack 2019; Rheindorf/Wodak 2019). Der wachsende Einfluss rechtspopulistischer und extrem rechter Kriseninterpretationen in der Öffentlichkeit und ihre Umsetzung in spezifischen Regierungsprojekten (Becker 2018; Tálos 2019) in einer Reihe europäischer Länder problematisieren demgegenüber in zunehmendem Maß die überkommene gesellschaftliche Bearbeitung krisenhafter Entwicklungen durch historisch entstandene soziale und wohlfahrtsstaatliche Institutionengefüge, indem sie etwa die Auswirkungen sozialpolitischer Gleichheitsstrategien (Gender Mainstreaming) auf die „natürliche“ Geschlechterordnung oder bspw. sozialintegrative Bildungsreformen und Sozialpolitiken (z. B. sogenannte Kuschelpädagogik von Lehrkräften und Sozialarbeiter*innen) skandalisieren und soziale Problemlagen (z. B. Armut, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausschluss) aus einer rassifizierenden und kulturalistischen Perspektive interpretieren.

Diese Reinterpretation sozialer Problemlagen und Krisenerscheinungen wird zur Voraussetzung dafür, dass sich in der Vielfachkrise seit 2008 rechtspopulistische und rechtsextreme Bewegungen und Parteien als Alternative zu den existierenden politischen Kräften präsentieren. Als solche bieten sie nicht nur eine spezifische Interpretation der krisenhaften Transformation kapitalistischer Gesellschaftsformationen an, die die gesellschaftlichen Krisenerscheinungen auf Migration und wohlfahrtsstaatlich erzeugten Werteverfall zurückführt. Vielmehr versuchen sie durch ihre (Regierungs-)Strategien die Wohlfahrtssysteme und

Sozialpolitiken zu renationalisieren, wohlfahrtschauvinistisch (Ennser-Jedenastik 2018) zu schließen und die hierarchisierenden und exkludierenden Tendenzen der kapitalistischen Arbeitsmärkte weiter zu verschärfen. Grundlage dafür ist die Behauptung, dass Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausschluss auf die spezifischen Verhaltensweisen und kulturellen Eigenschaften verschiedener Zuwanderungsgruppen zurückzuführen sind, die sich vor allem im moralischen Stellenwert von Arbeit in bestimmten Kulturen (sei es abhängiger Arbeit für ein Unternehmen, sei es fürsorglicher Arbeit im Familienhaushalt) und der Bereitschaft, sich dieser zu unterwerfen, niederschlägt. Es ist dieses Verständnis der Bedeutung von Arbeit, welches die rassistischen Aspekte rechtspopulistischer und rechtsextremer politischer Programmatik zur sozialen Frage und ihrer bevölkerungspolitischen Reinterpretation („großer Austausch“) mit Vorstellungen einer Überwindung gesellschaftlicher Verfalls- und Krisenerscheinungen auch in der autochthonen Gesellschaft verknüpfbar macht. Diese Doppeldeutigkeit öffnet jenen Raum, der eine Verbindung rechtspopulistischer und rechtsextremer Reformvorstellungen mit neoliberalen Zielsetzungen erlaubt (siehe dazu die Aufsätze von Philipp Rathgeb; Roland Atzmüller und Alban Knecht; Birgit Sauer; Joachim Becker sowie Lavinia Bifulco und Carlotta Mozzana im **Abschnitt 3: Rechte Sozialpolitik und die Transformation des Wohlfahrtsstaates**).

Anhand der in den einleitenden Überlegungen skizzierten Herausforderungen, mit denen Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat konfrontiert sind, gliedert sich dieser Band in fünf Abschnitte.

Die Aufsätze in Abschnitt 1 sind um die Frage **der Bedeutung der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik im veränderten Wohlfahrtsstaat** zentriert.

Bis in die 1980er-Jahre spielten personenbezogene Wohlfahrtsdienste in den Diskursen und Forschungen zum Wohlfahrtsstaat nur eine untergeordnete Rolle als Praxis an der Peripherie staatlicher Sozialpolitik. Seitdem sind sie nicht nur stärker als alle übrigen Leistungen expandiert, sondern spielen im Kontext eines Bedeutungsgewinns sogenannter „neuer sozialer Risiken“ sowie von Programmatiken einer präventiven, sozial investiven Neuausrichtung sozialpolitischer Strategien eine bedeutsame Rolle. Zugleich stellen personenbezogene Wohlfahrtsdienste selbst einen Sektor des Wohlfahrtsstaates dar, der in den letzten Jahrzehnten massiv reformiert worden ist. Viele der Debatten, die insbesondere im Kontext von Professionalisierungsdiskursen der Sozialen Arbeit geführt – aber vom Mainstream der Sozialpolitikanalyse weitgehend ignoriert – worden sind, erweisen sich vor diesem Hintergrund als relevant für das Verständnis einer sich abzeichnenden Neuprogrammierung des Wohlfahrtsstaats. Der Beitrag von *Eva Lange*, *Arne Wohlfarth* und *Holger Ziegler* setzt an diesem Punkt an und erörtert die ambivalenten Konturen eines „Welfare Service State“ und des darin eingelagerten, veränderten Verständnisses von sozialer Staatsbürger*innenschaft.

Einen besonderen Fokus auf die Konsequenzen, Implikationen und die Logik aktivierender Sozialpolitik setzt *Fabian Kessl* in seinem Beitrag. Diese

werden anhand von vier einflussreichen Entwicklungslinien vorgestellt: (1) Pädagogisierung sozialer Sicherungslogiken; (2) (neue) Selbstverständlichkeit von Responsibilisierung; (3) merkbliche und nachweisbare Prekarisierung des Alltags in Lohnarbeit und im privaten Haushalt; und (4) die Etablierung eines Schattens der sozialen Sicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgesysteme. Der damit identifizierte historische Kontext wird mit den angestrebten und angekündigten Reformprojekten respektive -versprechen der neuen bundesdeutschen Bundesregierung (seit 2021) abgeglichen. Wenngleich zwei Dekaden nach der Jahrtausendwende nur noch selten explizit die Rede von Aktivierungspolitik ist, darf De-Thematisierung nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Aktivierungslogik weithin etabliert hat, wie Kessl am bundesdeutschen Beispiel u. a. in Form der Pädagogisierung und Responsibilisierung verschiedener Bereiche verdeutlicht.

Die Entwicklungen im Bereich der Sozialen Arbeit, nicht nur im Kontext der neoliberalen Transformation der Sozialpolitik/des Wohlfahrtsstaates, sondern auch unter dem Eindruck und dem Einfluss der Pandemie und dahingehend, welche Implikationen dies für die hier Beschäftigten und Nutzer*innen hat, stehen im Zentrum des Aufsatzes von *Sigrid Betzelt, Andreas Albert, Ingo Bode und Sarina Parschick*. Sie widmen sich dem Feld der öffentlich geförderten, außerbetrieblich organisierten beruflichen Weiterbildung (öWB). Als zentrales Segment dessen, was sich als arbeitsmarktpolitische Infrastruktur bezeichnen lässt, steht der Sektor unter einem hohen gesellschaftlichen Erwartungsdruck, auch vor dem Hintergrund umfassenderer Transformationsprozesse („grüner“ Strukturwandel, Digitalisierung, Migration etc.). Eine eingehende Analyse der institutionellen sowie der Arbeits- und Organisationsverhältnisse in diesem Sektor liefert somit interessante Aufschlüsse über den Zustand des deutschen Sozialmodells. Der Beitrag fokussiert dabei auf zweierlei: die Prekarität des Sektors sowie die Art und Weise, wie diese im Kontext des aktivierenden „welfare service state“ organisational prozessiert wird.

Der Abschnitt 2 des Bandes sammelt Aufsätze zum Thema **Sorge in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat**. Eröffnet wird dieser Abschnitt von *Diana Auth*, die in ihrem Beitrag „Transformationen des Care-Sektors. Eine Analyse von Kinderbetreuung und Altenpflege als Teile fundamentalökonomischer Infrastruktur“ zwei zentrale Bereiche der Sorge und Sorgearbeit untersucht. Hierfür wählt Auth den Ansatz der Fundamentalökonomie, die beide untersuchten Gegenstandsbereiche als unverzichtbare Dienstleistungen und notwendig für das Wohlergehen und die Entfaltung der Bürger*innen kategorisiert. Auf der Basis dieses Ansatzes analysiert sie die Transformation in der Altenpflege und in der Kinderbetreuung. Beide Bereiche bilden sich im 19. Jahrhundert im Kontext der Industrialisierung und Urbanisierung heraus, erleben eine Phase des Ausbaus und der Professionalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg und stellen heute zentrale Säulen des deutschen Wohlfahrtsstaates dar. Trotz

dieser Gemeinsamkeiten zeigen sich nach Auth aber auch Unterschiede, z. B. im Hinblick auf die Trägerstrukturen. Auch in der dritten Phase fundamentalökonomischer Entwicklung seit den 1980er-Jahren zeigt sich, wie Auth weiter herausarbeitet, dass sich die Prozesse der Privatisierung und Ökonomisierung in unterschiedlichem Ausmaß vollziehen. Anschließend an diesen Vergleich überprüft die Autorin, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Bereitstellung der sozialen Dienstleistungen in den beiden professionalisierten Sorgearbeits-Bereichen aus der Perspektive der Nutzer*innen hatte (Zugang, Preis und Qualität).

An diesen Beitrag, der die sozialpolitische Transformation von Kinderbetreuung und Altenpflege fundamentalökonomisch fasst, schließt ein Artikel an, der sich aus einer kritischen gesellschaftstheoretischen Careforschungsperspektive mit dem Wandel der Sozialpolitik im Bereich der (Klein-)Kinderbetreuung auseinandersetzt. Der Beitrag von *Raphael Deindl* und *Fabienne Décieux* zieht hierfür Debatten zur sozialen Reproduktion, Sorge und Sorgearbeit sowie deren Ökonomisierung heran und arbeitet die Bedeutung der (frühen) Kindheitsphase unter gegenwartskapitalistischen und sozial-intensiven Vorzeichen heraus. Zweites gewinnt spätestens seit den 2000er-Jahren in der EU, der OECD und auch Staaten des Globalen Südens zunehmend an Bedeutung. Mit Blick auf Österreich als konservatives und im Bereich der Kinderbetreuung explizit familialistisch geprägtes Wohlfahrtsstaatsregime zeigen die Autor*innen jedoch, dass defamilialisierende und familialisierende Politiken weniger im Widerspruch zueinander stehen, als dass sie ineinandergreifen und sich gegenseitig bedingen. Abschließend wird gezeigt, dass der *public-private welfare mix* im Bereich der Familien- und Kinderbetreuungspolitik nicht zu einer adäquaten Abdeckung der Sorgebedarfe oder einer geschlechterequalitären Arbeitsteilung führt.

Wie das Verhältnis von Geschlechter(un)gleichheiten und der Ökonomisierung des Wohlfahrtsstaates unter den Vorzeichen der Corona-Krise als „Brennglas“, besonders deutlich sichtbar wird, ist Gegenstand des Aufsatzes von *Birgit Riegraf* und *Lena Weber*. Er zeigt anhand einer Untersuchung der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffen wurden, dass die Ökonomisierung staatlicher Leistungen dazu führt, dass unbezahlte Care-Arbeit unberücksichtigt bleibt und im Verhältnis zur Sicherung der Erwerbsarbeit nachrangig behandelt wird. Außerdem zeigen die Autor*innen, dass sich formale Care-Arbeit etwa in der Pflege demnach dem neoliberalen Verständnis von Leistung unterordnen muss. Diese Zurückstellung oder Nichtberücksichtigung der unbezahlten und bezahlten Sorgearbeit, die jedoch für das Erhalten und Fortführen der Gesellschaft notwendig ist, verstärkt – wie die Autorinnen zeigen – die Gefahr, dass vor allem Frauen, die nach wie vor die Hauptlast in der Verantwortung für die unbezahlte Sorgearbeit leisten, aber auch überwiegend in Care-Berufen angestellt sind, benachteiligt werden. In dem Aufsatz wird im ersten Schritt der

Zusammenhang zwischen der Ökonomisierung des Wohlfahrtsstaates und den darin implizierten Geschlechter(un)gleichheiten theoretisch diskutiert. In einem zweiten Schritt wird diese Diskussion anhand von Ausschnitten aus qualitativen Interviews mit Pflegekräften während der Corona-Pandemie illustriert. Ein Fazit über den strukturellen Widerspruch der gleichzeitigen Anrufungen von Frauen als Arbeitskräfte und als Sorgearbeitende im Privaten im ökonomisierten Wohlfahrtsstaat rundet den Aufsatz ab.

Im Abschnitt 3 geht es um **rechte Sozialpolitik und die Transformation des Wohlfahrtsstaates**. *Philipp Rathgeb* skizziert in seinem Beitrag die wirtschafts- und sozialpolitische Entwicklung des Rechtspopulismus in Westeuropa seit den 1970er-Jahren. Dabei zeigt er, wie Rechtspopulist*innen als neoliberal-autoritäre Herausfordererparteien gegen den keynesianischen Nachkriegskonsens angetreten sind und die frühe Generation der rechtspopulistischen Parteien gegen das etablierte Parteien- und Verbändewesen wetteten. Steuerkürzungen, Privatisierungen sowie ein Ende der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsdemokratie stellten in der frühen Phase dieser Parteien zentrale Forderungen zur Entmachtung des „korrupten“ politischen Systems dar. Rathgeb analysiert aber weiter, dass die sogenannte „Proletarisierung“ der rechtspopulistischen Wähler*innenbasis im Kontext von Deindustrialisierung, Globalisierung und eines verschärften Austeritätsdrucks spätestens seit den 1990er-Jahren die Popularität einer neoliberalen Programmatik in Frage stellte. Ein Wohlfahrtsstaat zugunsten der „hart arbeitenden“ Einheimischen müsse gesichert werden, so der neue Grundtenor, was sich in veränderten sozialpolitischen Programmatiken dieser politischen Kräfte niederschlägt.

Roland Atzmüller und *Alban Knecht* entwickeln in ihrem Beitrag „Sozialpolitik von rechts?“ eine Reihe von Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen und ideologischen Grundlagen autoritär populistischer und extrem rechter Sozialpolitikkonzepte. Autoritär populistische und extrem rechte Parteien haben in den letzten zwei Jahrzehnten eigenständige Positionen zur Sozialpolitik entwickelt. Diese stellen eine spezifische Antwort auf gesellschaftliche Krisen (Finanzkrise 2008) und Konfliktfelder (Migration) sowie gesellschaftliche Entwicklungen (z. B. Veränderung der Geschlechterverhältnisse und Familienformen) dar. Dies analysiert der Aufsatz anhand der sozialpolitischen Reformen der Koalitionsregierung zwischen der konservativen ÖVP und der autoritär populistischen bzw. extrem rechten FPÖ in Österreich zwischen 2017 und 2019. Die Autoren versuchen wesentliche Dimensionen extrem rechter Sozialpolitik herauszuarbeiten und gehen der Frage nach, inwiefern diese auf die Entwicklung eines eigenständigen Typus von Sozialpolitik dieser politischen Kräfte hindeuten. Sie zeigen, dass extrem rechte Sozialpolitik auf einer Renationalisierung von Sozialpolitik, der Forcierung traditioneller Geschlechterverhältnisse sowie der Implementation exkludierender, punitiver und edukativer Sozialpolitiken beruht.

Birgit Sauer untersucht in ihrem Beitrag, wie die Transformation von Geschlechter- und Sexualitätsregimen, die sukzessive Erosion des Modells des männlichen Familienernährers und der Zugang von Frauen zu *citizenship*-Rechten von rechts-autoritären Akteur*innen als „Krise der Männlichkeit“ umgedeutet und in ein umfassendes Bedrohungsszenario eingefügt wird und welche Argumentationsmuster rechte politische Parteien hieraus ableiten. Hierfür untersucht sie Österreich und Deutschland die in der sozialwissenschaftlichen Literatur als konservative Wohlfahrtsstaaten oder als starke männliche Familienernährer-Regime klassifiziert werden. Sie rekonstruiert, dass seit den 1970er-Jahren und beschleunigt durch den neoliberalen Umbau der Erwerbsarbeitsmärkte und der Wohlfahrtsregime Frauen – wenn auch oft prekär – verstärkt in Erwerbsarbeit integriert wurden. Dies sowie die Anerkennung anderer sexueller Orientierungen und Geschlechtsidentitäten hatten die Transformation von Machtverhältnissen zwischen den Geschlechtern in Familien, die Infragestellung männlicher Vorherrschaft im öffentlichen Bereich der Ökonomie, der Politik und der Medien sowie eine Herausforderung der heterosexuellen Kleinfamilie zur Folge und bedeuteten für Frauen und LGBTIQ-Personen einen umfassenderen Zugang zu staatsbürgerlichen Rechten, zu *citizenship*. Der Artikel legt dar, mit welchen Argumentationsmustern und Politiken rechte Akteure/-innen versuchen, ein konservatives Wohlfahrts-, Sexualitäts- und Geschlechterregime zu reetablieren, und weist darauf hin, dass diese Mobilisierungen und Politiken zugleich ein antidemokratisches Projekt der Rücknahme universeller staatsbürgerlicher Rechte implizieren.

In einer vergleichenden Analyse untersucht der darauf folgende Beitrag von *Joachim Becker* die Aktivitäten der Regierungen Ungarns und Polens als rechtsnationalistische Avantgarde Zentralosteuropas. Er zeigt, dass ihre sozialpolitische Programmatik und ihre Praxis nationalkonservative und neoliberale Elemente umfassen. Sein Beitrag geht dabei der Frage nach, welche Klasseninteressen die nationalkonservativen und neoliberalen Elemente in Ungarn und Polen bedienen. Hierbei arbeitet Becker heraus, dass die neoliberalen Elemente mit einem deutlichen Akzent auf Workfare in Ungarn stärker akzentuiert sind und stark die Interessen des Auslandskapitals in der industriellen Exportindustrie bedienen. Weiter zeigt der Autor, dass gut dotierte Sozialleistungen mit einem stark nationalkonservativen Zuschnitt im Bereich der Familienpolitik in Ungarn vor allem auf die obere Mittelklasse ausgerichtet sind. Die polnische Sozialpolitik hat insgesamt, so sein Befund, einen stärker nationalkonservativen Charakter, ist gesellschaftlich breiter orientiert und schließt auch Teile der Arbeiter*innenschaft ein. Die Steigerung der Transferzahlungen kommt hierbei den stärker binnenorientierten Wirtschaftssektoren zugute, die eine größere Rolle als in Ungarn spielen, so das Ergebnis des Vergleichs.

Nach einem Einblick in den italienischen Wohlfahrtsstaat und seine Veränderungen in den letzten dreißig Jahren analysiert der abschließende Beitrag dieses Abschnitts von *Lavinia Bifulco* und *Carlotta Mozzana* das Instrument des

Die Bedeutung der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik im veränderten Wohlfahrtsstaat

Social Citizenship im sozialinvestiven Wohlfahrts-Dienstleistungs-Staat

Eva Lange, Arne Wohlfarth, Holger Ziegler

Einleitung

Zu behaupten, Sozialpolitikanalysen nähmen die Bedeutung personenbezogener sozialer Dienste nicht ernst, ist nicht (mehr) haltbar. Allerdings tendieren sie nach wie vor dazu, den Logiken der Leistungserbringung dieser Dienste wenig Aufmerksamkeit zu schenken. Dies kann zu Einbußen an Überzeugungskraft von Analysen zur gegenwärtigen Transformation der Sozialpolitik und deren Widersprüchen führen. Dass die sichtbar werdenden Konturen eines „new welfare state settlement“ (Taylor-Gooby 2008) auch ein verändertes „citizenship regime“ (Pintelon et al. 2013) evozieren, ist eine verbreitete Beobachtung. Wir argumentieren, dass diese Veränderung von Citizenship auch mit der spezifischen Erbringungslogik der an Bedeutung gewinnenden personenbezogenen Dienste verknüpft ist.

Titmuss und die „reduction of illusion“

Im Kontext der Debatten um den langfristigen Umbau des Wohlfahrtsstaats, spielen programmatische Legitimationen – d. h. Leitbilder und Wertgehalte – eine relativ bedeutsame Rolle. Zwar sind die dabei bemühten Wohlfahrtsbegründungen im Großen und Ganzen stabil, allerdings finden sich einige bemerkenswerte Verschiebungen, insbesondere wenn sie vor dem Hintergrund einer funktionalistischen Analyse und Kritik des Wohlfahrtsstaats betrachtet werden, wie sie (neo) marxistische Autor*innen in den 1970er-Jahren formuliert hatten.

Diese Kritik zielte in erster Linie auf eine „reduction of illusion“ (Sayer 2009), die etwa in einer Tradition ausgemacht werden kann, zu der paradigmatisch die Sozialpolitiklehre von Richard Titmuss (1968) gehört. Pointiert formuliert argumentiert Titmuss, der Wohlfahrtsstaat fungiere im Wesentlichen als eine Art institutionalisierter Altruismus – als ein Arrangement, das vermittels moralischer Autorität Solidaritätsbereitschaften binden könne, um die Würde seiner Bürger*innen zu sichern sowie Freiheit, Gleichheit und soziale Integration zu gewährleisten.

Entgegen der Annahme eines solchen institutionalisierten Altruismus akzentuieren sie den krisen- und konfliktmoderierenden Charakter sowie die Funktionalität wohlfahrtsstaatlicher Politiken für die Gewährleistung notwendiger Vorbedingung privater Kapitalakkumulation (vgl. Gough 1979; Offe 1984). Der

Wohlfahrtsstaat, so die bekannte Formulierung von Claus Offe (1984, S. 148) fungiere weniger als ein altruistisch motivierter „burden imposed upon the economy“, sondern eher als eine widersprüchliche Instanz des Konflikt- und Krisenmanagements (dazu: Atzmüller 2019) und als „built-in economic and political stabilizer“. Dabei zielen wohlfahrtsstaatliche Politiken insbesondere darauf, „to regenerate the forces of economic growth and prevent the economy from spiralling downward into deep recession“, und erlauben zugleich eine pazifizierende aber herrschaftliche Kontrolle über marktexterne Existenzweisen (vgl. Piven/Cloward 1971).

O’Connors „Erfindung“ von „social investment“

Vor allem James O’Connor (1973) greift die Annahme der widersprüchlichen Imperative von Akkumulation und Legitimation in einer spezifischen Weise auf, um zwischen einzelnen Wohlfahrtsaufwendungen zu differenzieren. Diese könnten, so sein Argument, im Wesentlichen die Form von Sozialausgaben oder die Form von Sozialkapital („social capital“) annehmen. Mit *Sozialausgaben* thematisiert O’Connor vor allem Absicherungsleistungen. Zwar schreibt er auch diesen die Funktion zu, Reproduktionskosten von Arbeitskraft auf der Kapitalseite zu reduzieren, primär ginge es aber darum, Legitimationsfunktionen auf der ideologischen Ebene zu erfüllen bzw. zur Aufrechterhaltung von „social harmony“ beizutragen (O’Connor 1973: 7). Demgegenüber seien die als *Sozialkapital* analysierten Ausgaben für profitable Akkumulationsprozesse förderlich. Besondere Aufmerksamkeit widmet O’Connor dabei einer Variante des Sozialkapitals, die sich auf die *Erhöhung der Produktivität von Arbeitskraft* richtet. Dieses Sozialkapital bezeichnet O’Connor (1973, S. 7) als „social investment“.

Originell an O’Connors Analysen ist weniger der Gedanke, dass Sozialpolitik widersprüchliche Funktionen erfülle (dazu: Offe/Narr 1975), sondern sein Versuch, einzelne Ausgaben hinsichtlich dieser Funktionen mehr oder weniger trennscharf zu unterscheiden. Während es unstrittig ist, dass auch O’Connors Kritik notorisch widersprüchlichen Charakter von Sozialpolitik in bürgerlichen, d.h. sowohl demokratischen als auch kapitalistischen, Gesellschaften akzentuiert, sah sich O’Connor – deutlich stärker als z. B. Offe – dem Vorwurf ausgesetzt, zu „ökonomistisch“ zu argumentieren. Kritisiert wurde ein Festhalten an überkommenen Vorstellungen von Basis und Überbau und seine damit verbundene Differenzierungen von Wohlfahrtsaufwendungen.

Sozialinvestition als Legitimationsprogramm

Was mit fünfzig Jahren Abstand interessant an O’Connors Analyse ist, ist v. a. der Umstand, dass die praktisch deckungsgleiche – und wahlweise nach wie vor

oder mehr denn je theoretisch wie empirisch bestreitbare (vgl. Nolan 2013) – Unterscheidung von Wohlfahrtsausgaben und Sozialinvestitionen zumindest in den *Programmatiken* der EU, der OECD sowie einer Vielzahl ihrer jeweiligen Mitgliedsländer eine prominente Rolle spielt. Anders als bei O'Connor geht es aber nicht um „Entlarvung“, sondern um die Betonung von Sozialinvestitionen als eine zentrale normative Legitimationsformel für eine „neue Wohlfahrtsstaatlichkeit“. „The Guideline“, schreibt Giddens (1998, S. 177) schon in seiner Programmschrift zum *Third Way*, „is investment in human capital wherever possible, rather than in the direct provision of economic maintenance. In place of the welfare state we should put the social investment state“.

Die Analyse von Sozialinvestitionspolitiken insgesamt ist nicht das Anliegen dieses Beitrags. Ausgangspunkt unseres Beitrags ist aber die *hohe Relevanz*, die personenbezogenen sozialen Diensten im Kontext dieser Programmatik eingeräumt, und die bemerkenswert *geringe Aufmerksamkeit*, die der in diesem Kontext veränderten Formulierung von „Welfare Citizenship“ gewidmet wird.

Als einer der prononciertesten intellektuellen Vertreter einer eher „sozialdemokratischen“ bzw. wohlfahrtsfreundlichen Sozialinvestitionspolitik darf derzeit wohl Anton Hemerijck gelten, der dezidiert gegen Austeritätspolitik argumentiert, dass „the finding that high social spending does not per se hurt competitiveness presses us to consider the quality rather than the quantity of social spending for a better understanding of the relation between welfare provision and economic prosperity in rich democracies“ (Hemerijck 2018, S. 813).

Die „Qualität“, die Hemerijck anspricht, ist im Kern identisch mit jener „Qualität“, die O'Connor als „social investment“ charakterisiert. Von zentraler Bedeutung, schreibt Hemerijck (2018, S. 815), „to the sustainability of advanced welfare states is the number (quantity) and productivity (quality) of current and future workers and taxpayers. To the extent that social policies are geared towards maximizing employment and productivity of present and future workers, they effectively contribute the ‚carrying capacity‘ of the welfare state and, by implication, economic progress“.

Das korrespondiert nicht nur oberflächlich mit O'Connors Argument, sondern weist eine grundlegende Übereinstimmung mit dem Kernargument des neomarxistischen Funktionalismus auf, dass die Kernfunktion eines kapitalistischen Wohlfahrtsstaats in der „aktiven Proletarisierung“ der Bevölkerung bestehe (vgl. Lenhardt/Offe 1977). Allerdings geht es Hemerijck weniger um eine Funktionsanalyse, sondern um die programmatische Legitimation einer Transformation der Sozialpolitik.

Der Investitionsstaat als Wohlfahrts-Dienstleistungs-Staat

Nahezu alle Vertreter*innen dieser Perspektive akzentuieren die besondere Bedeutung personenbezogener sozialer Dienste, denen das größte Potential

zugeschrieben wird, eine „social investment“-Qualität aufweisen zu können (vgl. West et al. 2020). Zwei Argumente sind zentral. Erstens erhöhe eine wohlfahrtsarchitektonische Aufwertung sozialer Dienste die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit (bzw. die „resilience“) des Wohlfahrtsstaats und zweitens seien diese Dienste besser geeignet, um auf die „neuen sozialen Risiken“ in einem postindustriellen Kapitalismus zu reagieren (dazu: Taylor-Gooby 2004; siehe aber Pinton et al. 2013). Hemerijck (2018, S. 815) rahmt dieses Argument mit einem Verweis auf Blindstellen der herkömmlichen Sozialpolitikforschung:

„Social policy scholars from various disciplines conventionally analyse welfare provision through the (re-) distributive lense of ‚decommodifying‘ taxes and transfers. By so doing, they easily overlook the increasing importance of in-kind benefits in the areas of childcare and family policy, training and education and active labour market policies, and such ‚capacitating social services‘ [...], contribute to the resilience – both in terms of employment and poverty relief – of the welfare state. Because social risks of the life course and the labour market are increasingly difficult to predict, they are in the process of becoming uninsurable in actuarially neutral terms through ex-post compensating social insurance. As such, there is an obvious need to introduce cost-efficient ex-ante preventive capacitating interventions“.

Im Wesentlichen legt Anton Hemerijck eine mehr oder weniger interessante Mischform aus einer umstrittenen Analyse mit nicht weniger umstrittenen politisch-normativen Transformationsforderungen vor. Diese Argumentation ist allerdings insofern relevant, als sie als bedeutsame intellektuelle Ausformulierung des sozialpolitischen Programms der EU gelesen werden kann, insbesondere in Bezug auf dessen Akzentuierung von präventiven Maßnahmen, personalisierten Interventionen, Aktivierung und der Steigerung des Humankapitals von Bürger*innen. Wie es die Europäische Kommission¹ formuliert: „Soziale Investitionen sind Investitionen in Menschen. Dabei geht es um Strategien, die es Menschen erlauben, ihre Fähigkeiten und Qualifikationen zu verbessern und sich uneingeschränkt am Arbeits- und Gesellschaftsleben zu beteiligen“. Nutznießer*innen seien im Wesentlichen Kinder und junge Menschen, Arbeitssuchende, Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Obdachlose, aber auch Arbeitgeber*innen, schließlich und vor allem „unsere Gesellschaft – höhere Produktivität, höhere Beschäftigungsraten, bessere Gesundheit und soziale Eingliederung, mehr Wohlstand und ein besseres Leben für alle“.

Obwohl hier kaum ein *Inhalt* thematisch wird, den z. B. Titmuss nicht auch unterschrieben hätte, beinhaltet die sozialinvestive Wohlfahrtsprogrammatische eine bedeutsame Rekalibrierung der kognitiven und normativen Orientierungen über den Sinn und Zweck von Wohlfahrtspolitik: „Passive“ Transfers zur

1 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de> (abgerufen am: 12.11.2021).

Verbesserung der Lebensbedingungen werden zumindest weniger akzentuiert als der Gedanke, Menschen dazu zu befähigen, die sich ihnen stellenden Herausforderungen aus eigener Kraft bewältigen und *damit* einen kontributiven Beitrag zum allgemeinen Wohl leisten zu können. Zwar beinhaltet auch dieser Gedanke für sich genommen keinen Neuigkeitswert wohl aber eine Akzentverschiebung, die auf nicht weniger hinauslaufen soll, als auf eine veränderte Formel von „social citizenship“: Eine „reorientation in social citizenship away from *freedom from want* towards *freedom to act*“ (Hemerijck 2017, S. 17), womit im Wesentlichen die produktive Beteiligung am Gesellschafts- bzw. die kompetitive Beteiligung am Wirtschaftsleben gemeint ist. Für die Gewährleistung dieser „neuen“ Form von Citizenship soll den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen eine entscheidende Rolle zukommen (vgl. Leoni 2016).

Der relative Bedeutungsgewinn personenbezogener sozialer Dienste im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement ist ein längerfristiger Trend, der bereits vor den Debatten um eine sozialinvestive Sozialpolitik einsetzt. Eine „Gewichtsverlagerung von den Geldtransfers zu den als gestaltungswirksamer angesehenen Realtransfers“ und dabei die „wachsende Bedeutung qualifizierender, beratender oder präventiver sozialer Dienstleistungen“ (Kaufmann 1991, S. 20) waren bereits in den 1980er-Jahren empirisch rekonstruierbar. Ein weiterer relativer Anstieg des „in-kind“ oder „service spending“ gegenüber Geldtransfers ist auch für die 1990er-Jahre relativ gut belegt (vgl. Kautto 2002). Vor allem für die Zeit nach der Finanzkrise 2008 – die *ceteris paribus* zunächst einen höheren Bedarf an Transfer- und ggf. auch sozialen Dienstleistungen evoziert hat – und der damit verknüpften finanzpolitischen Austerität ist empirisch eher strittig, ob Ausgaben als Sicherungsleistungen in Form von Geldtransfers und „sozialinvestive“ Ausgaben in (personenbezogene) Dienstleistungen in einem kompetitiven Crowding-out, einem sich wechselseitig verstärkenden Crowding-in oder in keinem systematischen Verhältnis zueinander stehen. Zumindest für Deutschland lässt sich jedoch an den OECD-Statistik ein seit 2000 deutlich geschrumpfter Anteil monetärer Wohlfahrtsleistungen am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland ablesen, während der Anteil für (diskretionäre) Ausgaben für Wohlfahrtsdienstleistungen im selben Zeitraum stark gestiegen ist. Zwar gilt diese Steigerung nicht nur, aber auch für die Soziale Arbeit. Die Soziale Arbeit kann als Paradebeispiel für eine Instanz personenbezogener „pädagogischer“ Wohlfahrtsinterventionen verstanden werden.

Die Expansion Sozialer Arbeit

Noch bis in die 1970er-Jahre galt die Soziale Arbeit als residuale Praxis an der „Peripherie staatlicher Sozialpolitik“ (Lampert 1977, S. 71). Die Gestaltung des Sozialen und die Behebung von Hilfsbedürftigkeiten werde durch Regelleistungen der Sozialversicherung und Versorgung vollzogen, während sich Soziale

Arbeit mit Randphänomenen beschäftige, die sich der sozialpolitischen Kalkulierbarkeit entzögen. Den residualen, sekundären Integrationsleistungen der Fürsorge gehe es als individuelle Lebenshilfe um die Bearbeitung fehlgeschlagener Sozialisation und mangelhafter Familien um „verunglückte Lebenslagen zu reparieren“ (Achinger 1958, S. 44).

Dies hat sich zwar schon im Verlauf der Expansion von Wohlfahrtsstaatlichkeit graduell verändert, allerdings findet sich die entscheidende Expansionsphase nach dem Ende des „goldenen Zeitalters“ des fordistisch-keynesianischen Wohlfahrtsstaats. In den 1990er-Jahren hatte sich die Zahl der in sozialen Berufen Beschäftigten im Vergleich zu dem niedrigen Niveau der 1960er-Jahre fast verzehnfacht (vgl. Rauschenbach/Züchner 2001). Seit den 1990er-Jahren findet sich hinsichtlich des Anteils sozialer Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung, der geleisteten Arbeits- und der nationalen Wirtschaftsleistung fast überall in der EU ein überproportionales Wachstum. In einer Reihe von Ländern – u. a. in Deutschland (vgl. Brenke et al. 2018) – wies der Sozialdienstleistungssektor in den letzten 20 Jahren die stärkste Wachstumsdynamik aller Berufssektoren auf (Eurostat 2020). Dabei werden zwar auch Effekte einer Austeritätspolitik sichtbar, aber diese schlagen sich häufig eher darin nieder, dass der Kosten- und Effizienzdruck auf die *einzelnen* Dienstleister steigt (vgl. z. B. Pape et al. 2016). Von 2006 bis 2019 hat sich z. B. alleine in der Kinder- und Jugendhilfe das Personal mehr als verdoppelt. Von 2000 bis 2019 sind die Ausgaben von ca. 18,5 auf knapp 55 Mrd. Euro gestiegen. Europaweit hat sich der enge statistische Zusammenhang von Ausgaben für monetäre und dienstleistungsförmerige Wohlfahrtsleistungen deutlich entkoppelt.

Im Diskurs der Sozialen Arbeit selbst wurde die bemerkenswerte – und gegenwärtig eher durch Fachkräftemangel als durch politische Unwilligkeit gedämpfte – Expansion Sozialer Arbeit deutlich früher und intensiver diskutiert als in klassischen Social-Policy-Analysen. Vor allem in Deutschland wurde sie ab den frühen 1990er-Jahren vor dem Hintergrund eines vermeintlichen Wandels von einer Klassen- zu einer individualisierten Risikogesellschaft interpretiert, hauptsächlich jedoch als eine erfolgreiche Modernisierung der Sozialen Arbeit. Im Zuge einer konzeptionellen Abkehr von reaktiven Kriseninterventionen in Notlagen hin zu präventiven Strategien hätte sich die Soziale Arbeit zu einer allgemeinen Instanz der Hilfe zur Lebensbewältigung entwickelt. Da in ausdifferenzierten Risikogesellschaften Orientierungsschwierigkeiten bei der Gestaltung der eigenen Lebensführung nicht mehr auf subproletarische Klassen oder spezifische Problemgruppen eingrenzbar seien, werde die Inanspruchnahme Sozialer Arbeit zu einer mehr oder weniger ubiquitären Normalität und Selbstverständlichkeit. Soziale Arbeit nähme das „Muster einer generellen vergesellschafteten Problemlösungsstrategie“ (Thiersch 1995, S. 250) an, die als eine Art Prototyp präventiver „entstigmatisierter“ Strategien (vgl. Lüders/Winkler 1992) zur Unterstützung, Beratung und Begleitung generell risikobehafteter Lebensführungen betrachtet