

Juhani Laurinkari

Herausforderungen der bürgerorientierten Sozialpolitik
in sich verändernden Wettbewerbsumfeldern

Juhani Laurinkari

**Herausforderungen der
bürgerorientierten Sozialpolitik
in sich verändernden
Wettbewerbsumfeldern**

Das Beispiel Finnland

Metropolis-Verlag
Marburg 2025

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<https://portal.dnb.de>> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<https://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2025

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-7316-1603-0

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | 7 |
| 1 Der Wettbewerbsstaat als Gesellschaftsordnung | 13 |
| 1.1 Einleitung..... | 13 |
| 1.2 Der breit aufgestellte Wohlfahrtsstaat | 17 |
| 1.3 Demokratie und Partizipation..... | 21 |
| 1.4 Die besonderen Merkmale der Wettbewerbsstaaten | 24 |
| 1.5 Warum zu einem Wettbewerbsstaat übergehen?..... | 28 |
| 1.6 Die Grenzen des Wachstums..... | 33 |
| 2 Der Übergang zu einem Wettbewerbsstaat in Finnland..... | 39 |
| 2.1 Die Krise der umfassenden Wohlfahrtsgesellschaft in Finnland..... | 39 |
| 2.2 Auswirkungen auf die Bevorzugung großer Unternehmen und die Aktivierung des Staates | 45 |
| 3 Die Bürgerorientierung in Wettbewerbsstaaten..... | 49 |
| 3.1 Was bedeutet Bürgerorientierung? | 49 |
| 3.2 Die Formen der Bürgerorientierung in Wettbewerbsstaaten.... | 52 |
| 3.2.1 Der neoliberale Wettbewerbsstaat..... | 54 |
| 3.2.2 Der neokorporatistische Wettbewerbsstaat | 56 |
| 3.2.3 Der neonationale Wettbewerbsstaat | 57 |
| 3.2.4 Der neokommunitäre Wettbewerbsstaat..... | 58 |
| 3.2.5 Die Kombinationen der Übergangspfade | 61 |
| 3.3 Die Sozialwirtschaft als Umsetzung der Bürgerorientierung ... | 62 |
| 3.4 Die Formen der Sozialwirtschaft..... | 64 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.5 | Eine kurze Beschreibung der finnischen Version der Sozialwirtschaft | 69 |
| 4 | Bürgerorientierung in der Sozialpolitik | 75 |
| 4.1 | Die Sozialwirtschaft als Reparaturbetrieb für Markt- und Gesellschaftsversagen..... | 75 |
| 4.1.1 | Wie kann ein klassischer Wohlfahrtsstaat überhaupt scheitern? | 75 |
| 4.1.2 | Marktstörungen..... | 77 |
| 4.2 | Genossenschaften als Anbieter von Sozial- und Gesundheitsdiensten | 81 |
| 4.3 | Organisationen und Verbände als Förderer von Effizienz und Gerechtigkeit..... | 87 |
| 4.4 | Gegenseitigkeitsgesellschaften als Versicherungsunternehmen..... | 98 |
| 4.5 | Raiffeisen-Genossenschaften – eine Antwort auf das Problem der Knappheit | 101 |
| 4.6 | Sozialwirtschaft als ökologisch nachhaltige Aktivität..... | 104 |
| 5 | Die Situation und Herausforderungen einer bürgerorientierten Sozialpolitik | 109 |
| | Literatur..... | 117 |

Vorwort

Die genossenschaftliche Wirtschaft, die sich im Spannungsfeld zwischen Staat und Marktkapitalismus bewegt, ist neben ihren wirtschaftlichen Bestrebungen ein bürgerorientiertes Mittel zur Verhinderung und Behandlung sozialer Probleme, die eine reine Marktwirtschaft hervorbringt oder die nicht marktorientiert gelöst werden können. In Organisationen, die unter die Sozialwirtschaft fallen, zu denen Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, gemeinnützige Organisationen und Stiftungen gehören, basiert die Entscheidungsbefugnis auf dem Personenwahlprinzip und nicht auf dem Aktienbesitz. Heutzutage erfüllen die Organisationen der Genossenschaftswirtschaft auch eine Vielzahl von Aufgaben im Bereich der Sozialpolitik. In dieser Veröffentlichung untersuche ich sowohl Einkommenstransfers als auch die Produktion von Sozial- und Gesundheitsdiensten unter den Bedingungen einer wettbewerbsorientierten Wirtschaft.

Die aktuelle Phase der Sozialwirtschaft und ihre historische und vorhersehbare Entwicklung ermöglichen die Umsetzung und Untersuchung der Werte und Ziele eines umfassenden Wohlfahrtsstaates als zentraler Bestandteil der Sozialpolitik eines wettbewerbsfähigen Staates, auch wenn die Sozialwirtschaft eine rein wirtschaftliche Tätigkeit ist und sein wird. Insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, die im Mittelpunkt dieser Publikation steht, besteht eines der Ziele der Sozialwirtschaft darin, die Versäumnisse der Gesellschaft und des Marktes zu beheben. Darüber hinaus besteht ein Ziel jedoch auch darin, neue integrative und bürgerorientierte Formen der Sozialpolitik ausschließlich im wirtschaftlichen Bereich zu schaffen.

Die Themen, die die Sozialwirtschaft und ihre Trends in Wohlfahrtsstaaten und Wohlfahrtsgesellschaften betreffen und die ich in dieser Veröffentlichung diskutiere, sind größtenteils recht verbreitet (zumindest in den meisten EU-Ländern) und teilweise auch länderübergreifend. Sie treten also in mehreren Ländern in ziemlich gleicher Form auf, sodass die Verwendung Finnlands als Hauptbeispiel für die Überprüfung in dieser Veröffentlichung eher dem Streben nach einem

anschaulichen Beispiel für Konsistenz dient als der Beschreibung einer signifikanten Art von Einzigartigkeit der finnischen Situation. In der finnischen Literatur zur Sozialpolitik und konkreten politischen Praxis spielt die Sozialwirtschaft im Vergleich zur umfassenderen Betrachtung und Analyse von Fragen der Wohlfahrtsgesellschaft im Allgemeinen eine untergeordnete Rolle.

Meine Beschäftigung mit der bürgerorientierten Sozialwirtschaft ist – obwohl sie hauptsächlich auf der bisherigen Forschungsliteratur basiert – in dieser Veröffentlichung auch für die breite Öffentlichkeit gedacht, d. h. nicht nur für akademische und/oder professionelle Leser. Dies ist eine natürliche Konsequenz der Tatsache, dass die Sozialwirtschaft zwar ein interessantes Forschungs- und Lehrgebiet in der akademischen Forschung und beruflichen Bildung ist und die darin stattfindenden Entwicklungsaktivitäten ergänzt, aber auch ein wesentlicher und integraler Bestandteil unseres täglichen Lebens – unabhängig davon, ob wir uns dessen bewusst sind oder nicht. Ich möchte auch das Defizit beseitigen, das dadurch entsteht, dass die Sozialwirtschaft zwar als bürgerorientiert bekannt ist und dass es viele Veröffentlichungen über die Sozialwirtschaft aus verschiedenen anderen Perspektiven gibt, sie aber nicht oft als besondere gesellschaftspolitische Aktivität analysiert wurde. Ich beginne diese Charakterisierung der Sozialwirtschaft aus einer gesellschaftspolitischen Perspektive, indem ich den globalen – insbesondere europäischen – Wandel beim Übergang von einem breiten keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einer wettbewerbsorientierten Gesellschaft beschreibe. In diesem Zusammenhang wird in den späteren Kapiteln auch die sogenannte wettbewerbsorientierte Art der Aufrechterhaltung und Entwicklung sozialpolitischer Systeme (die sich in vielerlei Hinsicht von der Sozialwirtschaft unterscheiden) untersucht.

Wie beispielsweise Bob Jessop habe ich während meiner Laufbahn als Sozialpolitiker die Bürgerorientierung in erster Linie als wirtschaftliche Zusammenarbeit und Sozialwirtschaft untersucht. Dieser Ansatz basiert auf der Auffassung, dass die Sozialwirtschaft ein breiteres Gebiet als die Sozialpolitik ist, aber andererseits ein engeres Gebiet als die Sozialpolitik. Die Gemeinwirtschaft ist neben wirtschaftlichen Fragen eng mit vielen aktuellen sozialpolitischen Fragen verbunden – und Sozialpolitik ist größtenteils Wirtschaft.

In der Praxis können die Ziele, Mittel und möglichen Umsetzungswege der zukünftigen sozialen Entwicklung und Veränderung beispielsweise mithilfe sogenannter Realutopien definiert werden. Dabei handelt es sich noch nicht um konkrete Entwicklungspläne, sondern um Überlegungen, Planungen, Visualisierungen und Umfragen, die zur Ausarbeitung von Plänen und zur Bewertung von Chancen, Risiken und Ergebnissen beitragen können. In dieser Veröffentlichung wird das Konzept einer echten Utopie insbesondere auf die sozialpolitischen Leitlinien des Wettbewerbsstaats angewendet. Dies ist ein weiteres zentrales Ziel der Arbeit. Das zweite Ziel ist die Beschreibung des Wettbewerbsstaates an sich und des Übergangs zu ihm.

In der Veröffentlichung beziehe ich mich in mehreren Zusammenhängen auf die Arbeit eines prominenten und produktiven Forschers, Anton Hemerijcki. Als Sozialpolitikforscher hat er sich in seinen neuesten Arbeiten auf den Vergleich europäischer Sozialversicherungssysteme spezialisiert. Er arbeitet mit Gösta Esping-Andersen zusammen, der für die Typisierung von Wohlfahrtsstaaten bekannt ist, und entwickelt die von ihm ursprünglich ins Leben gerufene Regimetheorie weiter. Unter Anwendung der Analysen von Hemerijck skizziere ich in dieser Arbeit den europäischen Rahmen der finnischen Sozialpolitik mit Hinweisen auf Veränderungen. Viele Merkmale unserer Sozialpolitik sind mit einer breiten europäischen sozialwissenschaftlichen Debatte verbunden, auch wenn die Sozialpolitik und ihre Entwicklung in der Europäischen Union immer noch unter nationaler Kontrolle stehen.

In Finnland war dieser Wandel in der Politik der Regierungszeit von Premierminister Juha Sipilä (2015–2019) sehr deutlich zu erkennen. Die staatlichen Eingriffe wurden von verschiedenen Dimensionen beeinflusst. Die Regierung versuchte, Einkommenstransfers zu reduzieren und zu straffen, reformierte oder versuchte, Dienstleistungen zu reformieren, baute „nutzlose Bürokratie“ ab und betrieb eine groß angelegte Privatisierung und Auslagerung von gesellschaftlichen Funktionen und Vermögenswerten. Die derzeitige Regierung des Premierministers Petteri Orpo (ab 2023) hat diese Ziele noch weiter verschärft und historisch große Einsparungen bei den öffentlichen Finanzen umgesetzt. Natürlich variierten die Geschwindigkeit, die Details und die Schwerpunkte der oben beschriebenen Veränderungen in den verschiedenen Regierungsperioden, was nicht nur auf die unter-

schiedlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Schwerpunkte der Regierungsparteien, sondern auch auf die allgemeine Wirtschaftslage zurückzuführen ist. Während der Regierungszeit von Sanna Marin (2019–2023), der die kurzlebige Amtszeit des Premierministers Antti Rinne vorausging, wurden Anstrengungen unternommen, um die staatlichen Eingriffe teilweise zurückzunehmen und zu erneuern. Der Fairness halber muss gesagt werden, dass es bei dieser Wende, die um die Jahrhundertwende stattfand, nicht um Betonung und Unterschiede in den politischen Zielen ging. Die Pandemiekrise, die um die Wende zum Jahr 2020 begann, stellte den Pragmatismus und die Ideologie der finnischen – wie auch der globalen – Sozialpolitik in Frage. Auf die unmittelbaren Auswirkungen der Krise wurde mit einer Erhöhung der Staatsverschuldung reagiert, und es schien, als fehle eine klare politische Linie. Wie ich in der ersten Version dieser Veröffentlichung auf Finnisch im Jahr 2021 schrieb, war es nicht schwer vorherzusagen, dass die schmerzhaften Probleme der Grund- und Mindestsicherheit in der politischen Diskussion an Bedeutung gewinnen würden, sobald die Krise vorbei ist.

Finnland gilt jedenfalls als gelobtes Land für Experimente, und so wurde beispielsweise das mit der wettbewerbsorientierten Wirtschaft verbundene New-Public-Management-Konzept in Finnland durch Experimente übernommen. Andererseits waren Systemreformen sowohl in der Einkommenstransferpolitik als auch im Dienstleistungssektor von Unterbrechungen und offensichtlichen Misserfolgen geprägt. Beispiele hierfür sind sowohl die allgemeine Reform der sozialen Sicherheit als auch die Reform der Sozial- und Gesundheitsdienste. Viele Erklärungen für die sozialökonomischen Phänomene haben heutzutage zumindest einige mehr oder weniger bedeutende internationale Zusammenhänge, aber auch einige der nationalen Gründe und Erklärungen existieren noch immer. Ein aktuelles Beispiel, das die Vielfalt und die Probleme von Reformen der Sozialpolitik deutlich veranschaulicht, ist die Reform der Dienstleistungsstruktur der Sozialfürsorge und des Gesundheitswesens. Sie begann bereits 2005. Der Regierungswechsel und die wirtschaftlichen Entwicklungstrends – einschließlich Boom und Rezession – sowohl in Finnland als auch international sowie die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung durchliefen viele Phasen, bevor die Wohlfahrtsdienstleistungsbezirke Anfang 2023 ihren Betrieb aufnahmen, und selbst jetzt noch wird für

die praktische Umsetzung und die Lösungen der Probleme bei der Organisation und der Finanzierung nach ihren endgültigen und stabilisierten Formen gesucht.

Die erste Version dieser Veröffentlichung wurde 2021 auf Finnisch als erste umfassende Übersicht über die Sozialpolitik der Genossenschaftswirtschaft veröffentlicht. Das Tätigkeitsfeld und seine Herausforderungen haben sich seit der finnischen Veröffentlichung erheblich verändert, sodass diese Arbeit in vielerlei Hinsicht mehr als eine Neuauflage ist.