

Wohlfahrtsstaatliche Pfade und soziale Ungleichheit in Europa

Einleitung zum Heftschwerpunkt

von Björn Hacker, Max Reinhardt und Stefan Stache¹

Foto: © Europastern: Ihor Reshetniak, Cube Concept: Gugurat – Getty Images/Stockphoto



Aktivierender Sozialstaat, marktbasierter Eigenverantwortung und später auch Austerität waren die zentralen Paradigmen, die seit Ende der 1990er Jahre die Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken innerhalb der EU prägten. Hiernach galt Gleichheit nicht mehr als Angleichung von Lebensverhältnissen, sondern als Gewährleistung von Chancengleichheit: „Soziale Sicherung für alle Erwerbsfähigen sollte primär über die aktive Teilhabe am Arbeitsmarkt erfolgen.“² Mit dem Diskurs der Eigenverantwortung wurden Teile der sozialen Sicherung, u.a. der Alterssicherung, in private Vorsorgesysteme umgewandelt. Anstelle von sozialen Transfers sollte in Bildung und soziale Dienstleistungen investiert werden. Durch Investitionen auch in frühkindliche Bildung sollte die Erwerbstätigkeit von Frauen steigen. Trotz wirtschaftlichem Wachstum wuchs zugleich die soziale Ungleich-

heit, u.a. auch in Deutschland.³ Zudem führte die Austeritätspolitik zu Einsparungen in der sozialen Infrastruktur. Diese insgesamt marktliberale Dynamik verlief jedoch nicht einheitlich, sondern abhängig von wohlfahrtsstaatlichen Pfaden und deren jeweiligen Logiken.

Wohlfahrtsstaatliche Startpositionen im Marktliberalismus

Neben institutionellen Unterschieden starteten die Wohlfahrtsstaaten Europas von teilweise weit auseinanderliegenden Niveaus sozialstaatlicher Leistungen sowie höherer oder niedrigerer Einkommensungleichheit in die Ära des Marktliberalismus. Veränderungen tradierter wohlfahrtsstaatlicher Pfade ergeben sich darin selten kurzfristig, sondern über viele Jahre und Jahrzehnte hinweg. Liberale, konservative und sozialdemokratische Pfade, wie sie Gøsta Esping-Andersen typologisierte, haben Angleichungs- und Hybridisierungsprozesse durchlaufen und sich unter neuen Typenkategorien

1 Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

Max Reinhardt ist Mitglied der spw-Redaktion.

Stefan Stache ist Chefredakteur der spw und lebt in Hannover.

2 Irene Dingeldey, Bilanz und Perspektiven des aktivierenden Wohlfahrtsstaates, in: APuZ 10/2015, S. 33-40.

3 Vgl. ebd.

formiert.⁴ Gleichwohl wirken viele der alten Pfadlogiken bis heute fort. Entsprechend entwickeln sich auch soziale Ungleichheiten pfadabhängig. So ist die Einkommensungleichheit in den skandinavischen Ländern sozialdemokratischer Prägung zum Teil noch immer geringer ausgeprägt als in anderen europäischen Staaten und das Beschäftigungsniveau relativ hoch.⁵

In einem Teil der Debatten der Linken in Deutschland über solidarische Wohlfahrtsstaatlichkeit und Pfadverschiebungen nimmt der sozialdemokratische Pfad bis heute eine orientierende Rolle ein. Im vorliegenden Heftschwerpunkt analysieren wir die Entwicklungslinien in Europa, vergleichen die pfadabhängigen Veränderungen und deren Auswirkungen auf soziale Ungleichheiten und arbeiten mögliche politische Lernprozesse im Zuge der Pandemie und ihres Krisenmanagements heraus.

Seit den Kürzungsaufgaben der Troika gegenüber Griechenland und dem Umgang mit Flucht und Migration in der EU flammten Debatten um eine solidarische Neuordnung der EU innerhalb der Linken verstärkt auf. Eine der dabei entstehenden Kontroversen kreiste um die Frage, inwieweit eine fortschrittlichere Politik im Rahmen der bestehenden EU-Verträge möglich sei. Während ein Teil die Optionen einer solidarischen und keynesianischen Politik im Rahmen eines Green New Deal auslotete, hielten andere angesichts des Fiskalpakts und weiterer in der Eurokrise praktizierter neoklassischer Wirtschaftskonzepte eine substanzielle solidarische und demokratische Verbesserung der europäischen Verfasstheit nicht ohne eine Änderung der EU-Verträge für möglich. Dies zumal der offensichtlichen Demokratiedefizite des Euro-Rettungsmanagements, dessen nachhaltige Überwindung allerdings wiederum aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in der EU und ihren Mitgliedstaaten lange als unwahrscheinlich galt.⁶ Im Folgenden werden daher grund-

legende politische und ökonomische Entwicklungslinien der EU seit den 1990er Jahren unter wohlfahrtsstaatlichen Aspekten bis zur jüngsten Neuentdeckung der Solidarität in der EU im Zuge der Corona-Krisenpolitik analysiert.

Einheit in Vielfalt: der europäische Spagat

Die Europäische Union leidet schon immer an einem Doppelproblem: Zum einen am Spagat zwischen dem Anspruch an gemeinsame Politiken und den Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Zum anderen an der Kehrseite der nicht gleichmacherischen „Einheit in Vielfalt“: der nur mühsamen, bisweilen unmöglich erscheinenden Überwindung gewachsener institutioneller Strukturen unterschiedlicher Wirtschaftsverfassungen und Wohlfahrtsstaaten. Beide Phänomene prägen die EU und die sich in ihnen ausdrückenden Konflikte haben mit zunehmender Integration an Bedeutung gewonnen. Die Großprojekte des Binnenmarktes, der Erweiterung der EG-12 auf heute 27 Mitgliedstaaten und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) haben die Bedarfe harmonisierter Politiken seit Beginn der 1990er Jahre erheblich erhöht. Grenzüberschreitende Herausforderungen, wie aktuell die Covid-19-Pandemie, haben zusätzlichen Druck aufgebaut.

Vor dreißig Jahren war die Planung und Umsetzung der drei Großprojekte möglich durch eine Integrationseuphorie, die gnädig über Differenzen hinwegsah. Schließlich war die Welt in Bewegung geraten: Mit dem Ende des Kalten Kriegs und der Blockkonfrontation boten sich für die Europäer:innen neue Möglichkeiten, ihr Zusammenleben auf dem Kontinent politisch zu gestalten und den Lauf der Geschichte künftig selbst mit zu beeinflussen. Zugleich konnten die bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte und der geglückten Süderweiterung in den 1980er Jahren gesetzten Markierungen weiter ausgebaut werden, um die jüngsten stagnativen Momente der Integration – schleppende Umsetzung der Binnenmarktfreiheiten, Scheitern des ersten Anlaufs für eine Währungsunion, Streit um die Steuerung der Gemeinsamen Agrarpolitik – zu überwinden. Im Rückblick kann der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht als Höhepunkt einer von breiter Zustimmung

4 Gosta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990, Princeton: Princeton University Press. Für einen Überblick zur Debatte um die Existenz von Wohlfahrtswelten vgl. Will Arts/John Gelissen: *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art-report*, in: *Journal of European Public Policy*, 2/2002, S. 137–158.

5 vgl. die Beiträge von Sigrid Leitner und Max Reinhardt im Heftschwerpunkt.

6 vgl. Andreas Fisahn: *Schäubles EU: Austerität und Autoritarismus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/2017, S. 37–40.

getragenen europa-euphorischen Dynamik betrachtet werden.⁷ Mit ihm wurden die Union begründet, die Währungsunion aufs Gleis gesetzt und eine Vielzahl neuer Politikfelder in Teilen in den Kompetenzbereich der EU überführt, so etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik, in den Bereichen Inneres und Justiz, aber auch in der Umwelt- und Verkehrspolitik sowie im Verbraucherschutz.

Verteidigung nationaler Souveränität

Doch die oben genannten Probleme wohnten bereits dem Vertragskompromiss inne: Während die einen die Chance zur Verwirklichung eines föderalen Europas mit demokratisch organisierten, mächtigen Gemeinschaftsinstitutionen gekommen sahen, waren die anderen maximal zu einer Ausweitung der Beteiligung des Europäischen Parlaments an Entscheidungsverfahren bereit. In sensiblen Bereichen nationaler Souveränität sollten abseits des Gemeinschaftsverfahrens weiterhin allein die zuständigen Fachminister:innen im Rat das Sagen haben. In der Sozialpolitik verweigerte die britische Regierung jede Zustimmung europäischer Regulierung, nur ein an den Vertrag angehängtes Protokoll konnte gemeinsame sozialpolitische Überzeugungen der übrigen elf Länder aufzeigen. Die Sorge der nationalen Regierungen vor einem zu großen Verlust eigener Spielräume ist in der Folge stetig gestiegen. Die schrittweise Verwirklichung der Währungsunion und das Hinarbeiten auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien zum Beitritt, die Umsetzung des Schengener Abkommens, aber auch die anvisierte Osterweiterung nach gerade erst vollzogener Vergrößerung um Österreich, Schweden und Finnland, banden viel politische Energie und ließen in einigen Hauptstädten die Zweifel wachsen, ob man sich nicht übernommen habe.

Die sinkende Bereitschaft zur Übertragung von Kompetenzen an die EU wurde befeuert von den abseits der zu Papier gebrachten Ideen für nächste Integrationssschritte real erlebten Diffe-

renzen. Dazu gehört zentral die Erfahrung sehr unterschiedlicher fiskal- und geldpolitischer Überzeugungen und Rezepte, insbesondere der beiden größten Volkswirtschaften Deutschland und Frankreich. Zu Beginn der 1980er Jahre stießen François Mitterrands staatsinterventionistische Pläne („Keynesianismus in einem Land“) im Europäischen Währungssystem (EWS) auf von der deutschen Bundesbank verteidigte ordoliberalen Grenzen. Ein Jahrzehnt später scheiterte das von politischen Konflikten geprägte EWS⁸ an sich auseinanderentwickelnden ökonomischen Realitäten im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und der sie begleitenden Geldpolitik. Die damals offen zutage tretenden Differenzen in der Verfolgung eines keynesianischen oder ordoliberal-neoklassischen Paradigmas waren auch Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen um die Konstruktion der WWU; sie wirken bis heute fort in den Idealkonzeptionen einer anzustrebenden Fiskal- oder Stabilitätsunion.⁹

Unterschiedliches Vorgehen zur Einhegung des Marktes

In der Wissenschaft ist man zeitgleich zu den Vertiefungsschritten der europäischen Integration immer detaillierter auf die Suche nach einer Erklärung für die vorliegenden Unterschiede innerhalb des Staatenverbunds gegangen. Eine rein funktionale Deutung im Sinne wachsender Staatsausgaben bei wachsenden Staatsaufgaben (Adolph Wagner) mochte für das Zeitalter der Industrialisierung, der Begründung von Sozialstaaten und mit Beginn der Massenproduktion ihre Berechtigung haben. Doch Bruttoinlandsprodukt und Sozialleistungsquote allein konnten einen differenten Umgang der Staaten mit dem Markt nur unzureichend erklären. Dieser war vielmehr in einer großen Varianz von historischen und institutionellen Faktoren zu finden, die sich wiederum aus spezifischen Akteurs- und Konfliktkonstellationen zwischen Kapital

⁸ Martin Höpner/Alexander Spielau, 2015, Diskretionäre Wechselkursregime. Erfahrungen aus dem Europäischen Währungssystem, 1979–1998, MPiFG Discussion Paper 15/11, S. 22.

⁹ Vgl. Markus K. Brunnermeier/Harold James/Jean-Pierre Landau, 2016, The Euro and the Battle of Ideas, Princeton/Oxford: Princeton University Press und Björn Hacker/Cédric M. Koch, 2016, Was wird aus der Eurozone? Eine Landkarte der Interessenkonflikte zur Reform der Währungsunion, IMK Study, Nr. 52, November 2016.

⁷ Wim van Meurs/Robin de Bruin/Liesbeth van de Grift/Carla Hoetink/Karin van Leeuwen/Carlos Reijnen, 2018, Die Unvollendete. Eine Geschichte der Europäischen Union, Bonn: J.H.W. Dietz, S. 135.

und Arbeit entwickelt hatten. Neben sozioökonomischen Unterschieden, die von der EU zeitig (man denke an die Struktur- und Kohäsionspolitik) im Bild der aufholenden Entwicklung und Aufwärtskonvergenz aufgegriffen wurden, spielten Machtressourcen und Pfadabhängigkeiten eine wichtige Rolle im Mosaik der wirtschaftlichen und sozialen Realitäten. Sie sind verantwortlich für spezifische Konstellationen der Einhegung des Marktes, der wirtschaftspolitischen Gestaltungskapazitäten, der sozialpolitischen Korrektur von Marktergebnissen.

Die „Varieties of Capitalism“¹⁰ zeigen ebenso wie „The three Worlds of Welfare Capitalism“¹¹, wie weit die in der Regel im nationalen Rahmen getroffenen Arrangements oft voneinander entfernt und wie schwerfällig und kostenintensiv Pfadänderungen sind. Zwar zeigen sich in der Realität dennoch zahlreiche Reformtätigkeiten und Anpassungen, von einer „frozen welfare landscape“ kann längst keine Rede mehr sein.¹² Und die Identifikation der Idealtypen liberaler oder koordinierter Marktwirtschaften beziehungsweise liberaler, konservativer oder sozialdemokratischer Wohlfahrtsregime war in der Realität immer konfrontiert mit Uneindeutigkeiten, wie dem „Dutch Miracle“, Ausnahmen, wie dem britischen National Health Service, oder Hybridisierungen, wie in den Wohlfahrtswelten Mittelosteuropas.¹³ Dennoch sind Unterschiede in der Dekommodifizierung – das ist die Unabhängigkeit des Individuums vom Marktgeschehen – und in der Stratifizierung – das ist die soziale Schichtung und Durchlässigkeit der Gesellschaft, etwa zwischen reich und arm, gebildet und ungebildet – existent und auffällig. Diese Divergenzen sind keine, die automatisch mit höherem Wirtschaftswachstum und aufholender Entwicklung eingeebnet werden, sie stellen verschiedene politisch-institutionalisierte Perspektiven auf den gleichen Gegenstand dar – im Kern: marktnah und marktkritisch. Sie

zeigen die Problematik zur Identifikation europäischer Gemeinschaftsregeln auf: Kann es etwa zwischen einem universalistischen und einem bedarfsorientierten Sozialleistungssystem einen kleinsten gemeinsamen Nenner geben?

Die marktliberale Schlagseite der EU

In der EU hat sich aus diesen beiden Konfliktfeldern – Souveränitätsvorbehalte und institutionelle Ausdifferenzierung – die Existenz einer „konstitutionellen Asymmetrie“¹⁴ verfestigt: Den Mitgliedstaaten ist es leichtgefallen, Handelshemmnisse, wie Grenzen, Zölle, Preisdifferenzen, im gemeinsamen Markt aufzulösen (negative Integration), während sie aus den beschriebenen Gründen zögerten und nur kleine Schritte wagten bei der Implementierung neuer gemeinsamer Politiken (positive Integration). Der Vereinbarung einer gemeinsamen Binnenmarktpolitik zur Gewährleistung der Freizügigkeit von Warenverkehr, Arbeitnehmer:innen, Dienstleistungen und Kapital und der Implementierung einer gemeinsamen Geldpolitik bei der Europäischen Zentralbank (EZB) folgten im Gemeinschaftsacquis nur wenige bis gar keine Harmonisierungsschritte in der Steuer-, Lohn- und Industrie- sowie der Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik.

Als Ausgang aus dem Paradox eines erhöhten Bedarfs europäischer Politiken bei zeitgleich gewachsener Skepsis weiterer Vergemeinschaftung¹⁵ bot sich seit Mitte der 1990er Jahre die Politikkoordinierung an. Mithilfe eines komplexen und ständig wachsenden Geflechts von Koordinierungszyklen zu gemeinsam identifizierten Zielen, einem umfassenden wechselseitigem Berichtswesen zwischen den supranationalen Institutionen und den Mitgliedstaaten, sowie der Überwachung durch die Europäische Kommission und beim Rat verbleibender finaler Kontrolle von Handlungsempfehlungen an die nationale Politik, sollte über die weiche Form politischer

10 Peter A. Hall/David Soskice: Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford 2001.

11 Gosta Esping-Andersen, Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990, Princeton: Princeton University Press.

12 Bruno Palier/Martin Claude, Editorial Introduction. From »a Frozen Landscape« to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. In: Social Policy & Administration 2007, 41(6), 535–554.

13 Alexandra Baum-Ceisig/Klaus Busch/Björn Hacker/Claudia Nospicke: Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration, Baden-Baden 2008, Nomos.

14 Fritz W. Scharpf, The European Social Model: Coping with the challenges of diversity, in: Journal of Common Market Studies, 2002, Vol. 40, Nr. 4, 645–670.

15 Uwe Puetter, Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel: Die Europäische Union nach der Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift, 56. Jg., 3/2015, S. 406–429 und Hans-Wolfgang Platzer, Konstitutioneller Minimalismus: Die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon, in: integration 1, 2009, Jg. 32: 33–49.

Steuerung das erreicht werden, was man sich in der harten Gesetzgebung versagte: den europäischen Zusammenhalt zu stärken und die sozio-ökonomischen Welten einander anzunähern.

Doch die Asymmetrie der Integration sorgte auch in der Politikkoordinierung für eine Entwicklung mit Schlagseite. Das voluntaristische Politiklernen über nationale Grenzen hinweg hat sich dort als stark und disziplinierend erwiesen, wo die vertragliche Integration am weitesten gediehen ist: Im Bereich der budgetären Regelsetzung über den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Versuche der engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung, etwa im Rahmen des Makroökonomischen Dialogs oder der Lissabon-Strategie blieben dagegen zaghaft. Noch viel weniger effektiv funktionierte die Abstimmung der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken zwischen den Mitgliedstaaten über die Beschäftigungsstrategie oder die Offene Methode der Koordinierung. Ohne quantitative Vorgaben mit Vertragsrang – wie das öffentliche Defizit- und Verschuldungsziel – und der Abwesenheit von Sanktionen – wie der Eröffnung eines Defizitverfahrens, an dessen Ende Strafen stehen können – funktionierte das „naming and shaming“ des grenzüberschreitenden Systemvergleichs nur punktuell. Eine Informationsbörse für die nationale Ministerialbürokratie mit einzelnen Lerneffekten ist zwar entstanden, das ja. Doch im Ergebnis sind die Verfahren, auch nach ihrer Bündelung im Europäischen Semester, weder inklusiv und demokratisch noch vermögen sie der europäischen Asymmetrie etwas entgegen zu setzen.

Mehr noch: die Behelfsbrücke der Politikkoordinierung¹⁶ hat einen Modus geschaffen, der im Rahmen des überwiegend marktschaffend (also den Markt erweiternd) geprägten Integrationsraums scheinbar objektiv erstrebenswerte Ergebnisse produziert, wenn die Messlatte eine ökonomistische ist. Während das ursprüngliche Anliegen der Politikkoordinierung differenzierter war und noch die Lissabon-Strategie in ihrer Ursprungsfassung ökonomischen Fortschritt und soziale Kohäsion zugleich erreichen wollte,

trafen die auf den Weg gebrachten Instrumente auf ein marktliberales Setting und verstärkten dieses. In der Hochzeit von Neoliberalismus und Hyperglobalisierung und dem weit verbreiteten Glauben an deren Segnungen durch Wohlstandszugewinne über Trickle-Down-Effekte, passten sich der Binnenmarkt und die WWU gut ein als Paten für die Hinwendung zu den freien Marktkräften.

Anpassung der Wohlfahrtsstaaten an den Wettbewerbsraum

Die Koordinierungszyklen mit ihrer dominanten Bewerbung nachhaltiger Budgetpolitiken und wettbewerbsförderlicher Strukturereformen konnten hervorragend genutzt werden, um das global längst laufende Spiel um die höchste Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsraumes oder Landes für die weitere Entwicklung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu adaptieren. Plötzlich standen nicht mehr gemeinsam identifizierte wirtschaftliche und soziale Ziele als Eckpfeiler eines Europäischen Sozialmodells im Vordergrund, sondern die Anpassung der nationalen Wohlfahrtsstaaten an die für gut befundene marktliberale Umgebung. Nicht etwa die Arbeits- und Sozialminister, sondern die Finanzminister im immer mächtiger werdenden ECOFIN-Rat beschieden den Mitgliedstaaten nun Reformbedarfe ihrer Rentensysteme und Arbeitsmärkte. Rund um die Jahrhundertwende diffundierten die Ideen für Flexibilisierungen, Deregulierungen und Privatisierungen quer durch die Mitgliedstaaten. Individuelle Flexibilität und Mobilität im Job, privates Rentensparen, lebenslanges Lernen und niedrige Steuern bei beschnittenen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und gekürzten Sozialleistungen stellten die Eckpunkte dessen dar, was Anthony Giddens und die Anhänger des sogenannten Dritten Wegs das „Neue Europäische Sozialmodell“ nannten.¹⁷ Faktisch wurde der liberale Wohlfahrtsstaat hierzu gekürt, da er dem Glauben an die freien Kräfte des Marktes bei nur minimalen Staatsinterventionen entsprach und perfekt in die EU der ausgebauten Marktintervention

¹⁶ Björn Hacker, Behelfsbrücke EU-Politikkoordinierung, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union. 2018, Springer VS, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-17436-1_24-1

¹⁷ Anthony Giddens, Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, Friedrich-Ebert-Stiftung, 03/2006: 7ff.

passte. Klaus Busch spricht von einem so geschaffenen „System der Wettbewerbsstaaten“.¹⁸ Durch dieses System fand sich die EU gut zu recht auf der neuen Navigationskarte des Finanzkapitalismus, der den Realkapitalismus weltweit ablöste.¹⁹

Diese Sichtweise und die Nutzung der Koordinierung zu ihrer Festigung und Verbreitung kulminierten schließlich in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, aus deren keynesianisch operierendem Krisenmanagement die meisten politischen Akteure (zu) schnell wieder ausstiegen. Eine Bankenunion, wie insbesondere von Frankreich und einigen Staaten Südeuropas favorisiert, bügelte die deutsche Bundesregierung damals brüsk ab.²⁰ Während man in Deutschland über die sogenannte Abwrackprämie, die Gebäudesanierung und viele weitere Maßnahmen die Konjunktur mittels expansiver Fiskalpolitik schnell wieder in Schwung brachte, wurde jenen Staaten wenig Verständnis entgegengebracht, die auch 2010 noch hohe Defizite und Schuldenstände aufwiesen. Im Ausgang der Weltwirtschaftskrise wurde in Berlin der Ton des „Hilf Dir selbst“ und der umgehenden Rückkehr zu den europäisch vertretenen Prinzipien nachhaltiger Budgetpolitiken und wettbewerbsförderlicher Strukturereformen angeschlagen.

Ausverkauf des Wohlfahrtsstaats durch die Austeritätspolitik

Von dieser Linie wich man in der beginnenden Eurokrise nicht ab. Griechenland mit seinen offenbar schon zum Eurobeitritt geschönten Konvergenzzahlen, seinem steuer- und budgetpolitischen Schlendrian kam den Vertretern der No-Bailout-Klausel in der WWU gerade recht, um den über das kleine südeuropäische Land hinausgehenden systemischen Webfehler der Eurozone zu ignorieren: Mangelhaft nur waren wirtschaftliche Entwicklungen von privater Verschuldung über

Lohnwachstum bis zu Leistungsbilanzsalden der Mitgliedstaaten im Blick. Und die EZB trug mit ihrem einheitlichen Leitzins bei unterschiedlichen Konjunkturzyklen und Inflationsraten nolens volens dazu bei, dass sich die Auseinanderentwicklung der Mitgliedstaaten auf dem Weg in die Krise verschärfte.

In Deutschland wurde die Problematik einer einheitlichen Geldpolitik mit nationalen und schlecht abgestimmten Fiskalpolitiken in Politik und Medien gekonnt geleugnet, sekundiert von einer Phalanx aus marktliberal überzeugten Ökonom:innen. Diese verwiesen stets auf den von ach so vielen Mitgliedstaaten gebrochenen Stabilitäts- und Wachstumspakt und lobten das deutsche exportorientierte Modell mit seiner Lohnentwicklung weit unter Produktivitätsniveau. Im Rückspiegel avancierte die eng mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors und reduzierten Sozialleistungsansprüchen verbundene Agenda 2010 zur beispielhaften Politik, deren Nachahmung einschließlich der 2009 ins Grundgesetz eingefügten Schuldenbremse den leidenden Ländern der Währungsunion wärmstens empfohlen wurde. Deren Widerspenstigkeit konnte gebrochen werden durch ihre Abhängigkeit von Kreditlinien aus den neu aufgespannten Rettungsschirmen der EU. Deutschland gelang es für viele Jahre, das Märchen von der Staatsschuldenkrise zu einer auch von den Brüsseler Institutionen vertretenen Erzählung zu machen. Als einzig denkbare Lösung wurde im Krisenmanagement die in Berlin ausgeheckte und über die Troika aus Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds in den Krisenländern angeordnete Austeritätspolitik verkauft. Im Hintergrund wurden zwar auch andere Ideen – Bankenunion, Fiskalkapazität, Eurobonds – diskutiert, doch der Fortschritt zu einer systemischen Antwort auf die Krise der WWU blieb gering.²¹

Die Kehrseite der Austeritätspolitik wurde allerdings bald sichtbar: John Maynard Keynes hatte in der Analyse der Großen Depression einstmals davor gewarnt, in einen Abschwung hineinzusparen. Das Experiment wurde in Europa ab 2010 dennoch wiederholt mit dem abseh-

¹⁸ Klaus Busch, Die Perspektiven des europäischen Sozialmodells, 2005, Arbeitspapier 92, Hans-Böckler-Stiftung.

¹⁹ Stephan Schulmeister, 2018, Der Weg zur Prosperität, Wals bei Salzburg: ecowin.

²⁰ Cerstin Gammel/ Raimund Löw, 2014, Europas Strippenzieher. Wer in Brüssel wirklich regiert, Berlin: econ.

²¹ Vgl. Hacker/Koch 2016, a.a.O.

baren Ergebnis einer prozyklischen Verstärkung und Vertiefung der Wirtschaftskrise in vielen Ländern. Die Auswirkungen blieben nicht allein auf das Feld der Ökonomie beschränkt: Kупierte öffentliche Investitionen, Mindestlohnsenkungen, die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Durchlöcherung der Tarifdeckungsrate, Massentlassungen durch Privatisierungen, Kürzung der Renten und Beamtenbezüge waren eine Roskur für viele Staaten insbesondere Südeuropas, der gegenüber die deutsche Agenda 2010 recht milde dasteht. Die Folgen zeigten sich in einem Emporschnellen der Arbeitslosenzahlen – um 2012 herum waren in Griechenland und Spanien mehr als ein Viertel der Bevölkerung erwerbslos, die Jugendarbeitslosigkeit sprang gar über die 50-Prozent-Marke. Zunehmende Armut und soziale Exklusion verbreiteten sich und vertieften weiter den sozioökonomischen Graben zwischen den EU-Staaten des Nordens und des Südens. Einige so besonders tief in die Krise gestoßenen Länder schafften es bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie 2020 nicht, ihre Wirtschafts- und Sozialdaten wieder auf Vorkrisenniveau zu bringen. Es sind daher erneut viele Staaten Südeuropas, die in dieser neuen grenzüberschreitenden Krise besonders betroffen sind.

„Die Geister, die ich rief...“ – neuer politischer Protest

Dass Brüssel statt konjunkturell die Krisenländer zu unterstützen, die Krise nutzte, um strukturelle Reformen einer neoliberalen *pensée unique* durchzusetzen, die über neue Instrumente – wie den Fiskalpakt, den Euro-Plus-Pakt und den gehärteten Stabilitätspakt – überwacht wurden, blieb auch politisch nicht ohne Konsequenzen. Unvergessen die Wortgefechte, die sich der griechische Finanzminister Yanis Varoufakis – als Repräsentant der 2015 in die Regierung gewählten Protestpartei Syriza gegen das Austeritätsregime – mit seinem deutschen Amtskollegen Wolfgang Schäuble um den richtigen Krisenkurs in der Eurogruppe lieferte. Auch in anderen Staaten wuchsen die politischen Ränder – nicht notwendigerweise aufgrund der Austeritätspolitik, vielmehr überlagerte die sogenannte Flüchtlingskrise bald alle Debatten. Aber die Angst vor einem

Ausverkauf nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit oder vor einer Überforderung durch finanzielle Solidaritätsansprüche schrieben sich einige linke und viele rechte Populist:innen in ihre Wahlprogramme – und waren damit – gemessen an errungenen Parlamentssitzen – erfolgreich.

So traurig es ist, aber erst der Aufstieg des Rechtspopulismus in vielen europäischen Staaten, der – wie beispielhaft das Rassemblement National um Marine Le Pen in Frankreich – ein wohlfahrtschauvinistisches Programm vertritt, hat bei vielen sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien zum Umdenken geführt. Der Wohlfahrtschauvinismus ist wesensverwandt mit dem Neoliberalismus, wenn er das Prinzip „Jeder kümmert sich um sich selbst“ adaptiert, indem er internationalen Wettbewerb im Sinne eines Sozialdarwinismus („Survival of the fittest“) gutheißt. Anders als der Neoliberalismus möchte er aber nur eine eingeschränkte Kooperation über nationale Grenzen hinweg zulassen, bekämpft offen Globalisierung und Europäisierung und erzeugt ein Traumbild angeblich besserer, längst vergangener Zeiten. Diese gedankliche Flucht ins „Retrotopia“²² fiel in und nach der Eurokrise auf fruchtbaren Boden – auch, weil viele Regierungsparteien am Tina-Prinzip („There is no Alternative“) des immer marktfreundlicheren Wohlfahrtsstaatsumbaus allzu lange festhielten. Erst die Coronakrise machte einige Langzeitregierende – wie etwa die deutsche Bundeskanzlerin – mutig genug, den Austeritätskurs zu verwerfen.

Die Wiederentdeckung des Wohlfahrtsstaats

Mit der Unterstützung für das Next Generation EU-Paket wird ein neues Kapitel in der europäischen Integration aufgeschlagen.²³ Bislang tabuisierte oder verpönte Themen stehen nun weit oben auf der Agenda, so etwa die explizite Ermöglichung konjunktureller Hilfen (auch als Zuwendung, nicht nur auf Kreditbasis) für ökonomisch besonders von der Krise betroffene Staaten, die hierzu auf den Weg zu bringende

22 Zygmunt Baumann, 2017, *Retrotopia*, Berlin: Suhrkamp.

23 Arne Heise: Jump-Start der europäischen Volkswirtschaften mit Wumms, in: spw 3/2020, Heft 238, S. 81-86.

gemeinsame Verschuldung (und damit auch Haftung), die langfristige Tilgung mithilfe einer EU-Steuer und nicht zuletzt die Identifikation von Investitionsprojekten zur Erneuerung der europäischen Wirtschaft (Green Transition, Digitalisierung) auch nach Überwindung der akuten Krise. Ob damit der Mangel gemeinsamer Politiken abseits der Marktschaffung bereits behoben ist, darf bezweifelt werden. Zumal unter vielen politischen Akteuren (auch der Sozialdemokratie) strittig ist, ob die schnelle Rückkehr zum marktliberalen Modell (Niederlande, Österreich) oder die Übernahme wohlfahrtschauvinistischer Forderungen der extremen Rechten durch nationale Abschottung und weniger Europa aus Sorge vor einer Nivellierung des eigenen Sozialniveaus (Dänemark) erfolgversprechendere Alternativen darstellen. Dies hat nicht zuletzt die Positionierung der sogenannten Sparsamen Fünf während der Verhandlungen um das Corona-Hilfspaket gezeigt.

Die in immer schnellerem Tempo den einzelnen Staaten bewusstwerdenden grenzüberschreitenden Herausforderungen – Management von Finanzmärkten, Wirtschaftskrisen, Klimaveränderung, Migration, Pandemien, des digitalen und demografischen Wandels – sprechen eher für die Notwendigkeit einer besseren Gestaltung transnationaler Integration und Kooperation in der EU. Sind schon in der globalen Finanzkrise erste Zweifel an der Loslösung ökonomischer Aktivitäten von der Realwirtschaft laut geworden, wurden bereits in der Eurokrise die sozialen und politischen Folgen der Austeritätspolitik sichtbar, zeigt heute die Pandemie mit ihren für viele Menschen besonderen Härten die hohe Bedeutung eines interventionsfähigen Staates, der die Marktergebnisse durch Wirtschaftspolitik und Umverteilung korrigiert, die Menschen sozial absichert und in die Zukunft investiert.

Die jüngsten Entwicklungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten, ihr Umgang mit dem 30 Jahre dominanten Marktliberalismus und ihre Chancen, mit den ersten Schritten der EU hin zu einem neuen sozioökonomischen Paradigma – weg von der Rekommodifizierung, hin zur Dekommodifizierung – eine Renaissance zu erleben, sollen in diesem Schwerpunkt beleuchtet werden.

Die Artikel des Heftschwerpunktes

Sigrid Leitner skizziert im Interview die (vor allem in Europa) vielfältigen Verschiebungen der wohlfahrtsstaatlichen Pfade. Durch die Diskurse bzw. Logiken von Aktivierung und marktbasierter Eigenverantwortung sei es zu Veränderungen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gekommen, die nicht allein mit dem Phänomen des Neoliberalismus zu fassen seien. Vielmehr seien wohlfahrtsstaatliche Arrangements neu verhandelt worden: „Der Umbau des Wohlfahrtsstaats setzt insgesamt auf einen punktuellen Rückzug staatlicher Garantien und im Gegenzug auf mehr individuelle Verantwortung, wobei es sich um ein mehr an marktvermittelter Sicherung für das Individuum handeln kann oder aber um eine Re-Familisierung, d.h. eine Verlagerung von sozialer Sicherung in familiäre Abhängigkeitsverhältnisse“. Insbesondere in der Rentenpolitik habe eine Orientierung auf private Vorsorge stattgefunden. Gleichwohl vereinten sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten noch immer ein relativ hohes Beschäftigungsniveau mit vergleichsweise geringer sozialer Ungleichheit. Zudem seien im Bereich der Kinderbetreuung und der Lohnersatzleistungen in konservativen Wohlfahrtsstaaten, wie z.B. Österreich und Deutschland, Verschiebungen in Richtung des schwedischen Pfads festzustellen. Dazu habe unter anderem die ökonomische Logik beigetragen, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, um das Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Jene Logik habe die EU durch entsprechende Richtlinien gefördert. Das männliche Ernährermodell sei zurückgedrängt worden, wirke jedoch in vielfältiger Weise fort, so etwa durch höhere Gehälter von Männern in Verbindung mit unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, die Frauen eher dazu veranlassten, Teilzeittätigkeiten auszuüben.

Max Reinhardt vergleicht die soziale Ungleichheit innerhalb der EU entlang verschiedener Wohlfahrtspfade mithilfe des Gini-Koeffizienten und arbeitet anhand einer Untersuchung von Marion Kühn heraus, dass Länder der sozialdemokratischen Pfadlogik trotz teilweiser Angleichungsprozesse in Richtung einer höheren Ungleichheit noch immer eine gleichere Einkommensverteilung aufweisen als Länder

in anderen Wohlfahrtsstaatsregimen. Obwohl von langfristigen Verschiebungen von liberalen und mediterranen zu hybriden Pfaden sowie von konservativen und sozialdemokratischen in Richtung neu-traditionaler Pfade auszugehen sei, wirkten die alten Pfadlogiken im Kern fort. Der Abbau sozialer Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögen bleibt auch angesichts der hohen Kapitalkonzentration auf der Tagesordnung. Die EU-Richtlinie zum Mindestlohn und zur Tarifbindung könnte Arbeitnehmer:innenrechte wieder stärken, sofern höhere Standards wie die vom DGB geforderten mindestens 60 Prozent des Medians umgesetzt werden.

Arne Heise analysiert die Möglichkeiten der Aufbau- und Resilienzfähigkeit des Aufbauplans Next Generation EU, insbesondere dessen Zuschüsse zur Anregung des wirtschaftlichen Wachstums und öffentlicher Investitionen zum Ausgang aus der Coronakrise in den EU-Mitgliedstaaten. Er bezieht die Verteilung der Mittel auf die wohlfahrtsstaatlichen Pfade und konstatiert, dass die mediterranen Länder besonders von den Umverteilungseffekten des neu aufgesetzten Fonds profitierten. Gemessen an den wirtschaftlichen Schäden der Pandemie würden zudem die osteuropäischen Staaten überproportional begünstigt.

Jenny Andersson betrachtet die Entwicklungslinien des schwedischen Wohlfahrtsstaats und kritisiert im Interview dessen in Deutschland noch immer verbreiteten Idealbilder. Die Marktliberalisierungen in Schule, Sozialer Wohnraumversorgung, im Gesundheitssektor und am Arbeitsmarkt hätten zu Spaltungen geführt, in der sozial privilegiertere Schichten private Lösungen bevorzugten, während wenig oder Unterprivilegierte staatliche Leistungen nutzten. Auch dadurch habe die Legitimation des Wohlfahrtsstaates abgenommen, zudem seien soziale Ungleichheiten infolge von „geringerer Progression und Steuernachlässen“ erhöht worden.

Christoph Butterwegge befasst sich mit dem deutschen Sozialstaat, dessen Versorgungslücken und der zunehmenden sozialen Ungleichheit. So seien sowohl Reichtum als auch Armut angestiegen. Würden Vermögenswerte einge-

rechnet, wie nach den neuesten Berechnungen des sozio-oekonomischen Panels, bewege sich der Gini-Koeffizient in Deutschland in etwa auf dem Niveau der USA. Während der Pandemie habe sich der Sozialstaat als systemrelevant erwiesen. Die Aussetzung der Sanktionen für ALG-II-Bezieher:innen sollte dauerhaft gelten. Benötigt würden unter anderem mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anstelle von Minijobs. Sozialstaatliche Ressourcen müssten vor allem auf Menschen konzentriert werden, die besonders bedürftig seien, wie z.B. „prekär Beschäftigte, Leiharbeiter/innen und Randbelegschaften ebenso wie [...] Soloselbstständige, manche Freiberufler/innen und Kleinunternehmer/innen“.

Inge Hannemann kritisiert die Logiken, die hinter den Hartz-IV-Gesetzen stehen und erinnert an deren Historie, u.a. im Schröder-Blair-Papier und der Politik der neuen Mitte. Danach müssten Erwerbslose um jeden Preis in Arbeit gebracht und aufgrund ihrer vermeintlichen Passivität aktiviert werden, etwa um deren angeblichen Sozialbetrug zu verhindern. Die Würde eines Menschen dürfe nicht von einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder der Befolgung bürokratischer Maßnahmen abhängen.

Björn Böhning und *Sven Rahner* entwickeln Wege für die Einführung einer Arbeits- und Bildungsversicherung anstelle der Arbeitslosenversicherung. Mit dem Qualifizierungschancengesetz, dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ und dem Beschäftigungssicherungsgesetz seien erste Schritte in diese Richtung unternommen worden, vor allem durch den Ausbau der Weiterbildungsförderung, z.B. durch das neue Recht auf das Nachholen des Berufsabschlusses. Für das kommende Jahrzehnt gehe es vor allem darum, die Förderung auf die individuellen Berufsbiografien auszurichten, so z.B. das „Recht auf Weiterbildung und beruflichen Neustart in allen Lebensphasen“.