

Der gespaltene Wohlfahrtsstaat: Europäische Kontextbedingungen und nationale Ausprägungen

Bieling, Hans-Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bieling, H.-J. (2017). Der gespaltene Wohlfahrtsstaat: Europäische Kontextbedingungen und nationale Ausprägungen. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 37(144), 41-53.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69250-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Jürgen Bieling

Der gesplante Wohlfahrtsstaat – europäische Kontextbedingungen und nationale Ausprägungen



1 Einleitung: Ein neues Modell der wohlfahrtsstaatlichen Organisation?

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung ist seit geraumer Zeit die von Gösta Esping-Anderson (1990) entwickelte Typologie unterschiedlicher Welten des Wohlfahrtskapitalismus prägend. Gemäß dieser ist von drei Typen des Wohlfahrtsstaats die Rede: einem sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Typus. Mit Blick auf die südeuropäische oder osteuropäische Peripherie wird die Typologie mitunter um einen post-autoritären (Lessenich 1994) oder post-kommunistischen Typus (Arts/Gelissen 2003) ergänzt. Die genannten Typen zeichnen sich durch eine spezifische Operationsweise und Verzahnung der zentralen Versorgungsinstitutionen des Marktes, des Staates und der Familie aus und begünstigen jeweils mehr oder minder universalistisch konzipierte Formen der sozialen Sicherheit und unterschiedliche Niveaus der sozialen Stratifizierung (Ungleichheit) und Dekommodifizierung. In der wissenschaftlichen Diskussion geht es häufig um die Entwicklung der angeführten Klassifikationsmerkmale, zuweilen aber auch um die Ursachen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung. Esping-Anderson bezieht sich dabei auf den Power-Ressource-Ansatz von Walter Korpi, d.h. auf die relative Stärke der Arbeiterbewegung und die hegemoniale Struktur politischer Allianzen, thematisiert darüber hinaus aber auch die nationalen Rechtstraditionen und die politischen Kulturen sowie die mit der Initiierung des Wohlfahrtsstaates etablierten institutionellen Pfadabhängigkeiten.

Im Zuge der vergangenen Dekaden haben sich die nationalen Profile der wohlfahrtsstaatlichen Regulation beträchtlich verändert: zum einen infolge der des politökonomischen Strukturbruchs, genauer: des krisenvermittelten Übergangs vom Fordismus zum Finanzmarktkapitalismus und des hiermit verbundenen

Wandels der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse; und zum anderen aufgrund der Prozesse der transnationalen Verflechtung und europäischen Integration, die den Wandel der Kräfteverhältnisse unterstützt haben, und im Zuge derer eine zusätzliche, weitgehend marktliberal definierte politische Handlungsarena geschaffen wurde. Die Relevanz dieser Handlungsarena ist im Zuge des Krisenmanagements der letzten Jahre nochmals stärker hervorgetreten. Politisch-strategisch lassen sich dabei – eingebettet in die europäischen Zentrum-Peripherie-Beziehungen – einerseits spezifische nationale Anpassungsprozesse identifizieren; andererseits folgen die arbeits- und sozialpolitischen Reformen aber auch übergreifenden Mustern der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisation.

Einige Beobachter haben schon vor längerer Zeit die These vorgebracht, dass der universalistische Charakter des Wohlfahrtsstaates, der in den einzelnen Typen ohnehin sehr unterschiedlich profiliert war, im Zuge der Reorganisation weiter geschwächt wird. Der französische Soziologe Robert Castel (2005: 105f) hat diese These weiter konkretisiert: „Allem Anschein nach bewegen wir uns auf ein Sozialsystem zu, das nach drei Klassen oder Polen umgestaltet wird: steuerfinanzierte Sozialleistungen als Form ‘nationaler Solidarität’, die, einer Fürsorgelogik entsprechend, für die ärmsten Bevölkerungsgruppen Ressourcen und Mindeststandards garantieren (Beispiel: allgemeine medizinische Versorgung und soziale Mindeststandards); grundlegende Versicherungsleistungen, die auch weiterhin an eine Erwerbstätigkeit gebunden sind, wobei jedoch die Risikogarantien und/oder das Leistungsniveau reduziert werden (Beispiel: Rückstufung der Gesundheitsrisiken und/oder ihrer Erstattungsniveaus durch die Krankenkassen); immer weiterreichende private Zusatzversicherungen, die jeder einzelne frei wählen kann und die privat finanziert werden (Beispiel: Ausbau einer zumindest partiell kapitalgedeckten Rentenversicherung).“

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern diese Tendenzen mit den Dynamiken der europäischen Integration korrespondieren und ob sie im Zuge der Finanzkrise und des austeritätspolitischen Krisenmanagements der letzten Jahre fortgesetzt oder aber modifiziert worden sind. Es wird argumentiert, dass diese Tendenzen nach wie vor erkennbar sind, sich ihre Entfaltung letztlich aber nur im Kontext politökonomischer Entwicklungen und arbeitsmarktpolitischer Workfare-Strategien erschließt. In diesem Sinne wird nachfolgend zunächst erläutert, über welche Prozesse die europäische Integration in der Vergangenheit einen gewissen Konvergenzdruck in Fragen der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisation erzeugt hat (2), bevor drei spezifische Phasen der Reorganisation seit den 1990er Jahren identifiziert und illustriert werden (3). Die dritte Phase des austeritätspolitischen Krisenmanagements leitet

schließlich zu einem Ausblick über, der jenseits der strukturellen Konvergenz auch einige Divergenzen markiert und diese auf die politische Ökonomie der ungleichen Entwicklung zurückführt.

2 Europäische Integration und wohlfahrtsstaatliche Reorganisation

Lange war das Verhältnis von europäischer Integration und wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung nur sehr locker definiert. Kompetenzrechtlich betrachtet, fielen all jene Fragen, die die Organisation und Gestaltung des Wohlfahrtsstaates betrafen, also steuer- oder beitrags- sowie arbeits- und sozialpolitische Fragen, fast ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten; und politökonomisch war die europäische Integration allenfalls insofern relevant, als sie in den Nachkriegsjahrzehnten mit der Errichtung der Zollunion die Produktivität und das Wirtschaftswachstum stimulierte und für die Regierungen indirekt die verfügbaren Ressourcen für den wohlfahrtsstaatlichen Ausgleich steigerte (Ferrera 2006: 261f). Sie machte dabei allerdings keine spezifischen Vorgaben, sondern trug „nur“ dazu bei, die nationalen arbeits- und sozialpolitischen Handlungsspielräume zu erweitern.

Im Zuge des verlängerten Integrationsschubs seit den 1980er Jahren wurde das Zusammenspiel von europäischer Integration und wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung dann neu gefasst. Vereinfacht lassen sich hierbei erneut politökonomische und kompetenzrechtliche Dimensionen unterscheiden. Der politökonomische Wandel stand vor allem im Zeichen der Vertiefung der Integration in Gestalt des EG-Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Beides waren wichtige Projekte im Übergang zum europäischen Finanzmarktkapitalismus, innerhalb dessen sich zugleich der grenzüberschreitende Wettbewerbsdruck nicht nur zwischen den Unternehmen, sondern – vermittelt über die politischen Diskurse – ansatzweise auch zwischen den Systemen der arbeits- und sozialpolitischen Regulation intensiviert (Bieling 2001). Die politischen Diskurse waren allerdings marktliberal verengt. Sie nahmen die produktiven Effekte der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen häufig kaum zur Kenntnis und zielten stattdessen vor allem darauf, durch die Beschneidung arbeits- und sozialpolitischer Rechte, die Löhne und Lohnnebenkosten zu reduzieren.

Supranational gestaltet wurde der erhöhte strukturelle Wettbewerbsdruck zugleich durch die Erweiterung der gemeinschaftlichen arbeits- und sozialpolitischen Kompetenzen. Im Kontext des EG-Binnenmarktes ging es vor allem darum, gewisse arbeitsrechtliche Mindeststandards zu definieren, einen sozialen Dialog zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu institutiona-

lisieren und im Sinne des territorialen Ausgleichs auch die Strukturfondsmittel für schwächere Regionen aufzustocken. Dieses Muster einer flankierenden sozialpolitischen Regulation, die den Wettbewerbsdruck abfederte, prägte noch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und den EU-Vertrag von Maastricht. Im Übergang zur WWU – und mit Blick auf das Auseinanderdriften der Lohnstückkosten – ging es dann zunehmend darum, Verfahren einer koordinierenden Wettbewerbsmodernisierung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme zu etablieren (Bieling/Deppe 2003). Dies erfolgte zunächst durch die Europäische Beschäftigungsstrategie, deren Leitlinien, Benchmarks und Formen der wechselseitigen Kontrolle sich auf eine workfare-orientierte Reform der Arbeitsmärkte konzentrierte, bevor dieser Ansatz mit der Lissabon-Strategie und der Offenen Methode der Koordination (OMK) auf weitere Felder der Arbeits- und Sozialpolitik, unter anderem auf Fragen der Bildungs- und Rentenpolitik, ausgedehnt wurde (Goetschy 2009).

Letztlich ist es jedoch nicht gelungen, der ungleichen Entwicklung in der EU, insbesondere in der Eurozone, durch die Koordination der Reformpolitiken entgegenzuwirken. Dies wurde sehr deutlich in der Finanz- und Eurokrise. Dennoch haben die politischen Entscheidungsträger aus dieser Erfahrung nicht den Schluss gezogen, zusätzliche Elemente des wirtschafts- und sozialpolitischen Ausgleichs zu entwickeln. Sie haben sich vielmehr darauf konzentriert, die Verfahren der Koordination weiter zu stärken, d.h. umfassender, strenger und intrusiver anzulegen. Dies geschah unter anderem durch die Einführung eines „europäischen Semesters“, mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) durch den „Sixpack“ und „Fiskalpakt“, auf freiwilliger Basis durch den „Euro-Plus-Pakt“ sowie durch die Institutionalisierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM, zuvor EFSF). Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Implikationen der neu geschaffenen Instrumente sind unterschiedlich hart, tendenziell jedoch als Ausdruck eines „neuen Interventionismus“ zu begreifen (Schulten/Müller 2013). Noch relativ moderat stellen sich die europäischen Interventionen im europäischen Semester dar, sehr hart hingegen im Fall der ESM-Kredite. So ist die Kreditgewährung oft an strikte und umfassende austeritäts- und reformpolitische Vorgaben gekoppelt, deren Befolgung von einer Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF überwacht wird.

3 Schwerpunkte und Phasen der wohlfahrtsstaatlichen Reformprozesse

Ungeachtet der zunehmenden Strukturierungskraft der europäischen Integration verbleiben den politischen Akteuren auf der nationalen Ebene durchaus noch arbeits- und sozialpolitische Gestaltungsspielräume. Diese sind vor allem dadurch bestimmt, dass sich die Dynamiken der ungleichen politökonomischen Entwicklung in der EU für die nationalen Ökonomien unterschiedlich darstellen und die Regierungen über spezifische Ressourcen und Instrumente der Macht verfügen, um sich den Empfehlungen oder Auflagen der koordinierenden Wettbewerbsmodernisierung zu entziehen. Angesichts der ungleichen Ausgangs- und Handlungsbedingungen gibt es also keinen Gleichschritt bei den wohlfahrtsstaatlichen Reformen. Es handelt sich eher um einen ungleichzeitigen Prozess, der allerdings in die gleiche Richtung weist. In diesem Sinne kann schon von einer strukturellen Konvergenz gesprochen werden. Zumindest lassen sich einige übergreifende Trends identifizieren, die sich in unterschiedlichen Phasen jeweils besonders dargestellt haben.

3.1 Wettbewerbsstaatliche Anpassungsprozesse (1980er und 1990er Jahre)

Die erste Phase ab Mitte der 1980er Jahre hat eine kürzere Vorgeschichte. Diese verweist auf die Weltwirtschaftskrisen 1974/75 sowie 1980-82. Beide Krisen waren nicht nur durch eine tiefe Rezession, sondern auch durch einen Anstieg der Massenarbeitslosigkeit und wachsenden Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme gekennzeichnet. Einige wenige Länder wie Österreich, Schweden und Finnland hatten sich dieser Entwicklung zunächst noch entziehen können, sahen sich nach der nächsten Krise 1990/91 jedoch mit den ähnlichen Problemen konfrontiert. Um diese Probleme zu überwinden, setzten die Regierungen fast überall auf Maßnahmen der Arbeitsmarktflexibilisierung und atypischen Beschäftigung, die sich im Kontext der institutionalisierten nationalen Arbeitsmarktregime freilich spezifisch artikulierten (Bieling/Deppe 1997): Einige Länder, wie z.B. die Niederlande, die skandinavischen Länder und Großbritannien setzten sehr stark auf die Ausweitung der Teilzeitarbeit, darüber hinaus aber auch auf neue Formen der Selbständigkeit (Großbritannien) oder die Instrumente einer aktiven, d.h. auf Fortbildung zielenden Arbeitsmarktpolitik (Skandinavien), indessen in Südeuropa der Anteil der befristeten Beschäftigung – besonders deutlich in Spanien – und der Saisonarbeit anwuchs. Auch in den kontinentaleuropäischen Ländern (Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich) nahm die befristete Beschäftigung zu. Zugleich prägten noch immer

Vorruhestandsregeln und Initiativen der Arbeitszeitverkürzung die politische Agenda. Flankiert wurden diese Tendenzen allgemein durch eine – moderate oder regulierte – Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen (Plehan 2007). Nur in Großbritannien kam es zu einer durchgreifenden Verlagerung der Verhandlungen auf die betriebliche Ebene.

Waren die arbeitsmarktpolitischen Veränderungen durch eine deutliche Abkehr vom sog. Normalarbeitsverhältnis, d.h. von einer permanenten, sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung, gekennzeichnet, so bewegten sich die sozialpolitischen Reformen weitgehend im Rahmen der etablierten wohlfahrtsstaatlichen Regime. Unter den Bedingungen stagnierender oder schrumpfender Einnahmen, zugleich aber steigender Ausgaben, standen die sozialpolitischen Budgets im Zeichen eines starken Anpassungsdrucks. Dieser führte vielfach zu Strategien der inkrementellen Kostenreduktion, also restriktivere Anspruchskriterien, ein geringeres Niveau und eine kürzere Bezugsdauer von sozialen Leistungen, ohne jedoch – mit der Ausnahme des thatcheristisch geprägten Großbritanniens – die bisherige Operationsweise der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen grundlegend in Frage zu stellen. Wo die Schwerpunkte im Kürzungsprozess – bei der Mindestsicherung oder in den einzelnen Sicherungssystemen (Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Rente) – gesetzt wurden, stellte sich nach Maßgabe der nationalen Prioritäten recht unterschiedlich dar.

3.2 Paradigmatische Profilierung (2000er Jahre)

Der weitgehend inkrementelle und disparate Charakter der meisten Reformen hatte mehrere Ursachen. Zum einen wurde der Umbau des Wohlfahrtsstaats durch die Proteste der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen gebremst; zum anderen waren darüber hinaus aber auch die den institutionellen Verfahren eingeschriebenen Kulturen einer solidarischen Beistandspflicht gesellschaftlich breit verankert. Erst ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden die initiierten Reformen radikaler und zielten vermehrt darauf, die etablierten wohlfahrtsstaatlichen Regime – zumindest wichtige Komponenten – zu transformieren (Dräger 2004). Dies lag offenkundig daran, dass sich die bis dahin verfolgten Strategien als unzureichend erwiesen hatten, die finanzielle Krise der Sozialsysteme zu überwinden. Im Gegenteil, unter den Bedingungen von wirtschaftlicher Stagnation, einem verschärften grenzüberschreitenden Wettbewerb – unter Einschluss von Steuern und Sozialbeiträgen – und den Debatten über die sozialpolitischen Folgen des demographischen Wandels spitzte sich die Reformdiskussion weiter zu; und zwar dahingehend, dass die nationalen Regime der Arbeitsmärkte und Sozial-

systeme in ihrer Operationsweise, d.h. dem institutionalisierten Zusammenspiel von Rechten und Pflichten oder von Fördern und Fordern neu definiert werden sollten. Programmatisch stand hierfür die in vielen Ländern sehr einflussreiche Konzeption des „Dritten Wegs“ der neuen Sozialdemokratie, die in der Kombination von Vorstellungen einer progressiven Wettbewerbsfähigkeit und aktivierenden Sozialpolitik und dem Leitbild der Flexicurity, also dem Zusammenspiel von Flexibilität und sozialer Sicherheit, die Reformdebatte in den nationalen Gesellschaften und der EU stimulierte. Im EU-Kontext übersetzten sich diese Vorstellungen vor allem in die Beschäftigungs- und Lissabon-Strategie mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK).

Was die Arbeitsmarktregime betrifft, so waren die Implikationen dieser programmatischen Neuorientierung auf den ersten Blick nicht besonders gravierend. Die bereits eingeleitete Ausweitung der atypischen Beschäftigung wurde durch weitere Schritte der Arbeitsmarktderegulierung und -flexibilisierung fortgesetzt und durch eine Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltungen und eine stärkere Gewichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergänzt (Mailand 2008). Schaut man jedoch genauer hin, so kam es auf diese Weise zu einer stärkeren Akzentuierung der Workfare-Orientierung. Von den skandinavischen Ländern und den Niederlanden einmal abgesehen, blieben die Fördermaßnahmen – angesichts fehlender finanzieller Ressourcen – zumeist blass, indessen die Ansprüche auf soziale Unterstützungsleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe) reduziert wurden. Darüber hinaus wurde verstärkt versucht, den Niedriglohnsektor auszuweiten, um neue Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen. Die vielfach prekäre Beschäftigung in Form von Befristung und Leiharbeit gewann damit weiter an Bedeutung, nicht zuletzt auch in den neuen EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa. Der Prekarisierung wirken dabei zwei Tendenzen entgegen: zum einen Mindestlohnregime, die in einigen Ländern neu eingeführt (Großbritannien und in Mittel- und Osteuropa) oder aufgewertet wurden (Schulten 2014), und zum anderen die in vielen Ländern zwischen den Tarifparteien und Gewerkschaften abgeschlossenen Sozialpakete (Hassel 2009). Die Effektivität dieser Prozesse stellt sich angesichts der ausgehandelten Konditionen jedoch sehr unterschiedlich dar. Außerdem ging es in den Sozialpaketen auch immer um Fragen der Lohnzurückhaltung, Lohndifferenzierung und auch um die Reform der sozialen Sicherungssysteme.

Neben der bereits angesprochenen Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltung und veränderten Abstimmung von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe richtete sich die Aufmerksamkeit bei den sozialpolitischen Reformen vor allem

auf die kostenintensiven Bereiche Alterssicherung und Gesundheit. Der Umbau der Alterssicherung orientierte sich dabei sehr stark am Drei-Säulen Modell der Weltbank (Natali 2009). Dieses Modell sieht vor, dass neben einer grundlegenden umlagefinanzierten allgemeinen Rente zwei weitere, kapitalmarktbasierende Säulen gestärkt werden sollen: die kollektive betriebliche und die individuelle Alterssicherung. In der EU hat dieses Modell nicht nur Eingang gefunden in die Lissabon-Strategie, sondern auch in die konkreten Reformstrategien der nationalen Regierungen. Diese wirkten zum einen darauf hin, die Anspruchskriterien für den Rentenbezug strenger zu fassen und das Leistungsniveau abzusenken. Zum anderen wurden die betrieblichen oder individuellen kapitalmarktbasierenden Rentensysteme durch öffentliche Zuschüsse und Steuervergünstigungen subventioniert. Während sich in vielen kontinentaleuropäischen Ländern der Umbau eher zögerlich vollzog, schritt er in Großbritannien, Irland und den skandinavischen Ländern sowie in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas – Lettland, Estland, Polen, Ungarn und Slowakei – relativ zügig voran.

Im Vergleich zur Alterssicherung lässt sich die Reformdynamik im Gesundheitssystem weniger eindeutig fassen. So wiesen die in die Diskussion eingebrachten Vorschläge – etwa die Bürgerversicherung oder Kopfpauschale – mitunter in entgegengesetzte Richtungen, ohne dass die konkreten Reformen diesen Vorschlägen unmittelbar jedoch folgten. Entsprechend konzentrierte sich die Politik in fast allen Ländern darauf, die steigenden Gesundheitskosten zu dämpfen: etwa durch neue Techniken der Verwaltungskontrolle (z.B. Budgetierung) und strengere Kriterien für die Inanspruchnahme von Leistungen. Gleichzeitig wurden mehr und mehr Leistungen aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung herausgenommen und privatisiert. Beobachter sprechen daher von einer konvergenten Hybridisierung der Gesundheitsversorgung (Rothgang et al. 2005); und zwar in Form von: standardisierten Versorgungsrichtlinien, mehr Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Versorgungseinheiten (Arztpraxen, Krankenhäusern etc.), einer Privatisierung der Krankenhäuser, begrenzten Leistungskatalogen und mehr und mehr Zusatzversicherungen.

3.3 Kontinuität, Neujustierung und Divergenz (2010er Jahre)

Im Zuge der Bearbeitung der transatlantischen Finanz- und daran anschließenden Eurokrise wurden die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformprozesse spezifisch akzentuiert. In der ersten Phase von 2008-09, die durch ein aktives, antizyklisches Krisenmanagement gekennzeichnet war, gingen viele Regierungen in der EU dazu über, die verfügbaren arbeitsmarkt- und sozialpolitischen

Instrumente zu stärken, um den Einbruch von Konjunktur und Beschäftigung abzufedern und wichtige – vornehmlich exportorientierte – Industriezweige zu stützen. Mit Ausnahme einiger mittel- und osteuropäischer Krisenländer, so etwa den baltischen Staaten, die diese Phase der konjunkturpolitischen Gegensteuerung gleichsam übersprangen, wurden die Prozesse der arbeitsmarktpolitischen Deregulierung und wohlfahrtsstaatlichen Reform zumindest vorübergehend ausgesetzt.

Diese Pause hielt freilich nicht allzu lange an. Mit dem Übergang von der Finanzkrise zur sog. Staatsschulden- und Eurokrise, der maßgeblich durch die Bankenrettung und die Konjunkturprogramme bedingt war, wandelte sich erneut die wirtschafts- und sozialpolitische Problemsicht (Bieling 2012). Die Aufmerksamkeit verlagerte sich vor allem darauf, die sprunghaft angestiegenen Staatsschulden zu bremsen und eine defizitäre Wettbewerbsfähigkeit – für viele Länder dokumentiert in einer strukturell negativen Leistungsbilanz – zu korrigieren. Um diese Ziele zu erreichen, wurde – eingerahmt durch die Intensivierung der europäischen Koordination (OMK, europäisches Semester, Sixpack und Fiskalpakt) – eine politische Agenda definiert, die durch den Dreiklang von Austerität, Strukturreformen und Wirtschaftswachstum geprägt war. Ungeachtet der deutlich erhöhten Erwerbslosigkeit, insbesondere der Jugenderwerbslosigkeit, blieben die Wachstumsimpulse äußerst schwach. Sie standen deutlich im Schatten anderer, gegenläufiger Ziele wie Austerität und Strukturreformen, die sich auf die Fortsetzung und Forcierung der bereits vor der Krise propagierten Deregulierung der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme richteten.

Auffällig ist hierbei, dass sich diese Wiederaufnahme der Agenda der 1990er Jahre in der EU geographisch sehr unterschiedlich darstellt (Lehndorff 2014; Bieling/Buhr 2015; Müller/Platzer 2016). In den Ländern, die ökonomisch relativ gut durch die Krise gekommen waren und Leistungsbilanzüberschüsse aufwiesen – so vor allem Deutschland, Österreich, die Niederlande und die skandinavischen Länder – wurde arbeits- und sozialpolitisch zumeist nur etwas nachjustiert, zum Teil wurden sogar selektiv verbesserte Sozialleistungen und Mindeststandards – in Deutschland etwa der Mindestlohn oder das Betreuungsgeld – eingeführt. Nicht selten wurde darauf verwiesen, dass die genannten „nordischen“ Länder bereits zuvor sehr umfassende Strukturreformen, so z.B. die Agenda 2020, durchgeführt hatten, so dass sich der Anpassungs- und Reformdruck nun sehr stark auf die Länder mit einer strukturell defizitären Leistungsbilanz verlagerte. Dies waren zum einen Länder wie Frankreich und Italien, deren Arbeitsmärkte durch eine relativ starke Segmentierung zwischen einem relativ geschützten Kernbereich und einem großen Bereich atypischer, vielfach prekärer Beschäftigung gekenn-

zeichnet sind und deren Sozialsysteme – insbesondere die Rentensysteme – mit erheblichen Finanzierungsengpässen zu kämpfen haben. In Reaktion auf den verstärkten Reformdruck haben die Regierungen und arbeits- und sozialpolitischen Akteure die relativ hohen Schutzstandards des Kernbereichs – etwa den Kündigungsschutz – gelockert, die Zugangs- und Berechnungskriterien sowie Leistungsniveaus der Alterssicherung restriktiver gefasst und die Ausgaben für den öffentlichen Sektor abgesenkt.

Jenseits der kontinentaleuropäischen Kernstaaten der EU ließen sich diese Prozesse der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reorganisation zum anderen auch in den anderen ost- und südeuropäischen Gesellschaften beobachten. Die Absenkung des Regulierungs- und Leistungsniveaus – verringerte Reichweite und Dezentralisierung von Tarifverhandlungen, reduzierter Kündigungsschutz, Ausweitung der befristeten Beschäftigung, Absenkung des Mindestlohns und des Arbeitslosengeldes, Kürzung der gesetzlichen Renten – vollzog sich in den Ländern Mittel- und Osteuropas dabei relativ stetig und provozierte angesichts der Schwäche der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen allenfalls punktuell Widerstand. Etwas anders stellt sich die Situation in den südeuropäischen Gesellschaften dar. Hier waren die Gewerkschaften – insbesondere im öffentlichen Sektor – noch relativ stark und mobilisierungsfähig. Die Reformvorschläge wurden entsprechend als einschneidend, nachhaltig und vielfach als „von außen“ erzwungen wahrgenommen. Den südeuropäischen Ländern – Griechenland, Portugal und indirekt auch Spanien – blieb häufig keine andere Wahl, als die Kredite des ESM in Anspruch zu nehmen und sog. Memoranda of Understanding (MoUs) mit der Troika aus EU-Kommission, IWF und EZB auszuhandeln. Die austeritäts- und strukturpolitischen Vorgaben wurden auf diese Weise – etwa in Form von Massenentlassungen und Lohnstopps – relativ unmittelbar wirksam und betrafen oft sehr hart die Gesundheitsversorgung und Alterssicherung. Letztere spielt in den postautoritären wohlfahrtsstaatlichen Regimen – innerhalb des sozialpolitischen Leistungsmixes und in Verbindung mit familiären Umverteilungsmechanismen – eine ganz zentrale Rolle.

4 Ausblick: Der gespaltene Wohlfahrtsstaat unter Bedingungen der ungleichen Entwicklung

Die hier nur sehr cursorisch dargestellten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reorganisationsprozesse lassen sich allgemein durchaus als eine Bestätigung der eingangs mit Robert Castel (2005) skizzierten dreigliedrigen Spaltung des Wohlfahrtsstaates interpretieren: Die dem Fürsorgeansatz entsprechen-

den steuerfinanzierten Sozialleistungen sind dabei – im Sinne der Workfare-Orientierung – vielfach abgesenkt worden, ebenso die grundlegenden an die Erwerbstätigkeit gekoppelte Sicherungsleistungen, also die klassischen Elemente des Sozialversicherungsstaates. In Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen und Vermögen eröffnen oder erzwingen diese Kürzungen zugleich den Raum, vermehrt private Zusatzversicherungen abzuschließen, um offensichtliche Versorgungslücken – vornehmlich in der Alters- und Krankenversicherung – zu schließen. Die Verstärkung der in die Richtung eines dreigliedrig gespaltenen Wohlfahrtsstaates weisenden Tendenzen schwächen ihrerseits nun nicht nur den – in den nationalen Modellen ohnehin unterschiedlich stark ausgeprägten – universalistischen Charakter sozialer Leistungen. Sie begünstigen und verstärken auch die Prozesse der gesellschaftlichen Entsolidarisierung; zumindest tragen sie mit dazu bei, dass solidarische Beziehungen der wechselseitigen Verpflichtung und des Beistands weniger umfassend und stärker segmentär definiert werden.

Von diesen allgemeinen Tendenzen und vielen nationalen Besonderheiten einmal abgesehen, lassen sich in der Reorganisation der Wohlfahrtsstaaten zugleich spezifische Phasen und Muster identifizieren. Die identifizierten Phasen und Muster wurden zunehmend durch europäische Entwicklungen beeinflusst. Nach der Vertiefung der europäischen Integration und Intensivierung der zwischenstaatlichen Koordination war es ab dem Jahr 2008 nicht zuletzt die europäische Krisendynamik, die neue Impulse und Instrumente europäisch angeleiteter Reformen mit sich brachte. Doch nicht nur der wachsende Einfluss europäischer Institutionen und Verfahren ist neu. Auch die Prozesse der geographisch ungleichen Entwicklung fallen ins Auge. In ihnen reflektieren sich räumlich divergente Problemlagen auf den Arbeitsmärkten und in den Sozialsystemen, die ihrerseits sehr stark durch die Operationsweise der nationalen Kapitalismusmodelle und deren Position in der europäischen und globalen Arbeitsteilung bedingt sind.

Forschungsstrategisch drängen sich im Anschluss an diese Beobachtungen letztlich drei Konsequenzen auf: Erstens liegt es nahe, die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung kapitalismustheoretisch stärker zu unterfüttern, d.h. die nationalen Strategien und Prozesse der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reorganisation in Beziehung zu den gegebenen Strukturen der kapitalistischen Reproduktion zu diskutieren. Da diese vermehrt durch die europäische Integration mit ihren ungleichen, oft sehr krisenhaften Entwicklungen geprägt ist, gilt es zweitens auch den europäischen Kontext stärker zu gewichten. Drittens schließlich scheint mehr und mehr erkennbar, dass nicht nur die europäische Entwicklung auf die Wohlfahrtsstaaten einwirkt, sondern dass auch dessen – defizitäre – Funktionsweise soziale Folgeprobleme generiert, deren diskursive Aufladung durch den

nationalistischen Populismus auf die Perspektiven der europäischen Integration negativ zurückschlägt.

Literatur

- Arts, W./Gelissen, J. 2002: Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A State of the Art Report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158
- Bieling, H.-J. 2001: Vom EG-Binnenmarkt zur neuen europäischen Ökonomie. Arbeits- und sozialpolitische Arrangements im Zeichen der Regime-Konkurrenz. *Industrielle Beziehungen*, 8(3), 279-305
- 2012: EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets. *Transfer*, 18(3), 255-271
- Bieling, H.-J./Buhr, D. (Hrsg.) 2015: Europäische Welten in der Krise. Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Frankfurt a.M.; New York
- Bieling, H.-J./Deppe, F. (Hrsg.) 1997: Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen
- 2003: Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Wiesbaden, 513-539
- Castel, R. 2005: *Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg
- Dräger, K. 2004: Radikale „Sozialstaatsreformen“ in Europa. *Das Argument*. 46(3-4), 505-515
- Esping-Andersen, G. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ
- Ferrera, M. 2006: Friends, Not Foes: European Integration and National Welfare States, in : Giddens, A./Diamond, P./Little, R. (Hg.) : *Global Europe, Social Europe*, 257-278
- Goetschy, J. 2009: The Lisbon Strategy and Social Europe: two closely linked destinies, in: Rodridues, M. J. (Hrsg.): *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, edited by Cheltenham, MA, 74-90
- Hassel, A. 2009: Policies and Politics in Social Pacts in Europe. *European Journal of Industrial Relations*, 15(1), 7-26
- Lehndorff, S. (Hrsg.) 2014: *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien*. Hamburg
- 1994: “Three Worlds of Welfare Capitalism” – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien. *Politische Vierteljahresschrift*, 35(2), 224-244
- Mailand, M. 2008: The uneven impact of the European Employment Strategy on member states’ employment policies: a comparative analysis. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 353-365
- Müller, T./Platzer, H.-W. 2016: Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im Europa der Krise – Strukturdaten und Entwicklungstrends im Vergleich, in Bsirske, F. et

- al. (Hrsg.): *Gewerkschaften im Zeichen der Eurokrise – Entwicklungstrends und Strategien im Vergleich*. Hamburg, 10-44
- Natali, D. 2009: Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions, ETUI Working Paper 2009.10. Brussels
- Phelan, C. (Hrsg.) 2007: *Trade Union Revitalisation: Trends and Prospects in 34 Countries*. Bern
- Rothgang, H./Cacace, M./Grimmeisen, S./Wendt, C. 2005: The changing role of the state in healthcare systems. *European Review*, 13(1), 187-212
- Schulten, T./Müller, T. 2013: Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 39(3), 291-321
- Schulten, T. 2014: Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann, FES-Studie

Hans-Jürgen Bieling Institut für Politikwissenschaft

Eberhard Karls Universität Tübingen, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen

E-Mail: hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de