

---

### Die europäischen Wohlfahrtsstaaten seit 2008

Rezension von: Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth, Heejung Chung (Hrsg.), *After Austerity. Welfare State Transformation in Europe After the Great Recession*, Oxford University Press, Oxford 2017, 229 Seiten, broschiert, € 30; ISBN 978-0-198-79027-3.

---

Ende 2017 haben die drei HerausgeberInnen den Sammelband „After Austerity“ vorgelegt. Der Titel lässt aufhorchen: Ist Austerität tatsächlich vorbei? Er macht aber auch neugierig, denn zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise 2007 ist der Bedarf nach vergleichender, systematisierender Forschung über deren Folgen für die Wohlfahrtsstaaten in Europa groß.

Der Sammelband enthält insgesamt zehn Beiträge: An das einleitende Kapitel der HerausgeberInnen schließen sieben Berichte über insgesamt zehn Länder an (D, GB, F, DK, N, S, SL, E, I, GR). Auch die europäische Ebene wird in einem eigenen Beitrag beleuchtet, und der Band schließt mit einem weiteren Artikel der HerausgeberInnen.

Die Einleitung versucht eine Kontextualisierung der Entwicklungen und umreißt den Analyserahmen für die Länderberichte. Dabei geht es aber bei Weitem nicht nur um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008ff, sondern im Blickpunkt stehen auch Post-Industrialismus, alternde Bevölkerungen und populistischer Nationalismus. Auch der zeitliche Rahmen für die Analyse geht über die vergangene Dekade weit hinaus. Damit will das Buch einerseits jene langfristigen Trends, die die traditionellen wohl-

fahrtsstaatlichen Arrangements untergraben, und andererseits neue (gesellschaftliche) Spaltungen, die die künftige Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten maßgeblich beeinflussen werden, aufzeigen. Der Blick richtet sich also auch in die Zukunft.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg hätte auf einer breiten Befürwortung hoher wohlfahrtsstaatlicher Standards basiert. Diese Solidaritäten wären nun erodiert, neue politische Parteien und Bewegungen wären entstanden, die neue Richtungen in der Ausgestaltung von Politiken eingeschlagen hätten. Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa hätten radikale Änderungen vollzogen, um sich an die „Marktgesellschaft“ anzupassen. Die „Große Rezession“ 2008ff hätte diese Veränderungsprozesse in vielen Fällen verfestigt und beschleunigt und v. a. Südeuropa unter beträchtlichen Finanzdruck gesetzt. Folglich sei die „neoliberale Logik der Austerität“ zum beherrschenden Ansatz der Politikgestaltung geworden.

In Europa hätte es, so die vertretene These, sieben trennscharf voneinander abgrenzbare Politiken als Antworten auf die „Große Rezession“ gegeben:

Als „Abkehr vom interventionistischen Staat“ werden zwei Maßnahmenbereiche gewertet: „Kürzungen/Austerität“ zum einen und „Eigenverantwortung“ zum anderen.

Zu den „neuen Formen des Interventionismus“ zählen die HerausgeberInnen fünf andere Politikbereiche: Interventionismus, *Social Investment*, Prädistribution, Abwehrkampf in Form von Maßnahmen gegen die Austerität sowie Wohlfahrtschauvinismus, womit im Wesentlichen Forderungen nach einer

Begrenzung von Sozialstaatsleistungen auf InländerInnen gemeint sind.

Dass diese Politikbereiche keineswegs so trennscharf sind, wie behauptet, zeigt sich allein schon an den Überschneidungen zwischen den angeführten sieben Kategorien. So wird etwa das sog. „*Social Investment*“ sowohl als „Abkehr vom interventionistischen Staat“ als auch als „neue Form des Interventionismus“ gewertet. Darüber hinaus wird die Schwammigkeit der verwendeten Begriffe insofern verschärft, als es sich dabei mitunter vielmehr um ideologische Konstrukte als um analytische Kategorien handelt. Dies gilt insbesondere für die „Eigenverantwortung“ und das „*Social Investment*“. Zu Letzterem gibt es in der wissenschaftlichen Literatur weder Einigkeit darüber, was genau darunter zu verstehen ist, noch welche Ziele damit verfolgt werden, welche Folgewirkungen daraus resultieren und in welchem Umfang es überhaupt zur Anwendung kommt.<sup>1</sup> Diese mangelnde begriffliche Trennschärfe findet ihren Niederschlag in den Länderberichten: Die Zuordnung einzelner sozialstaatlicher Maßnahmen und Änderungen zu den vorgegebenen Kategorien erfolgt – so der Eindruck – weitgehend beliebig.

Lehrreich und informativ sind demgegenüber einzelne Länderberichte. Zur Veranschaulichung Sloweniens: Filipovič Hrast und Rakar führen die weitreichenden Veränderungen des slowenischen Sozialstaates in den vergangenen knapp 30 Jahren eindrücklich vor Augen. Die erfolgreiche Entwicklung Sloweniens hätte zum einen auf einer – im Vergleich zu anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – schrittweisen und „sanften“ (slowenische Regierungen lehnten in den 1990er-Jahren die vom Internationalen

Währungsfonds nahegelegte „Schocktherapie“ ab) Transformation basiert. Zum anderen hätte sie auf einem starken Sozialstaat mit vergleichsweise hohen Leistungsniveaus und einer wichtigen Rolle des Staates bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen (Schulen, Kindergärten, Gesundheitswesen, soziale Dienste) beruht. Erste Versuche einer stärker neoliberalen Richtungsänderung in der Sozialpolitik in den 2000er-Jahren wären auf massiven Widerstand gestoßen.

Die Finanz- und Schuldenkrise 2008ff traf Slowenien jedoch mit voller Wucht: tiefe wirtschaftliche Rezession, nur langsame Erholung und ein beträchtlicher Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Abgesehen von einigen wenigen Maßnahmen zur Milderung der Krise wäre Austerität die vorrangige Antwort auf die Krise (sowohl von „rechten“ wie auch von „linken“ Koalitionsregierungen) gewesen. Sie beinhaltete scharfe Restriktionen in den öffentlichen Budgets und jenen der Sozialversicherungsträger; massive Kürzungen bei Sozial- und v. a. Familienleistungen; Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, Verkürzung der Bezugsdauer und Einführung von Bedarfsprüfungen, v. a. auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung; Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik etc.

Insgesamt, so die Autorinnen zusammenfassend, hätten Ausgabenkürzungen und Sozialabbau im Gefolge der Rezession jeden Teilbereich des slowenischen Wohlfahrtsstaates betroffen. Das hätte die Situation der bereits am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, u. a. von Alleinerziehenden, Familien mit Schulkindern, älteren Menschen, Arbeitslosen und Kindern, noch verschlechtert. Die Armutsgefährdung ist zwischen 2007

und 2013 von 11,5% auf 14,5% gestiegen. Auch in den Folgejahren hat sich die Situation nicht verbessert (2014: 14,5%; 2016: 14,3%).<sup>2</sup>

Ein weiterer Aspekt, so die Autorinnen, seien in jüngster Zeit verstärkte Tendenzen von Wohlfahrtschauvinismus – und das, obwohl Migration bis dato weder in den öffentlichen Debatten einen größeren Stellenwert hatte, noch die Migrationsströme zahlenmäßig bedeutend gewesen wären. Im Gegenteil, in einzelnen Jahren seien sogar mehr Menschen aus- als eingewandert. Die Brisanz des Themas zeigt sich auch am Wahlsieg Janez Janšas im Juni 2018: Er hatte im Wahlkampf – mit tatkräftiger Unterstützung Viktor Orbáns – angekündigt, das Land für Flüchtlinge und Migranten dicht zu machen.

Im abschließenden Kapitel versuchen die HerausgeberInnen eine Systematisierung der Entwicklungen und einen Blick in die Zukunft. Als Folie dazu dient ihnen einerseits – mehr oder weniger – Esping-Andersens Wohlfahrtstypologie, wobei Deutschland und Frankreich dem kontinentalen Regime, die skandinavischen Länder dem sozialdemokratischen Regime, Italien, Spanien und Griechenland dem südeuropäischen Regime sowie Slowenien dem mitteleuropäischen, post-sozialistischen Regime zugeordnet werden. Dadurch sollen – so der hohe theoretische Anspruch der HerausgeberInnen –, Ähnlichkeiten und Unterschiede nicht nur zwischen einzelnen Ländern, sondern auch zwischen einzelnen Gruppen von Ländern und innerhalb dieser Gruppen analysiert werden. Zum anderen orientieren sie sich in ihrem Vergleich auch an den im Einleitungskapitel dargestellten sieben Politikbereichen.

Warum dieser Versuch als wenig plausibel und nicht gelungen erscheint, soll hier an zwei Aspekten breiter ausgeführt werden:

Zum einen: Dass in den abschließenden Ländervergleich nicht nur jene Länder einbezogen werden, die auch Gegenstand der Analyse waren, ist wissenschaftlich nicht redlich, weil es Analysearbeit vortäuscht, die de facto nicht geleistet wurde. Am gravierendsten ist dies beim Typus der sog. „mitteleuropäischen, post-sozialistischen Länder“ der Fall. Äußerst knapp fassen die HerausgeberInnen die Entwicklungen zusammen: Demnach hätten mitteleuropäische Länder ihre Wirtschaften und teils auch ihre umfangreichen Sozialstaaten liberalisiert, aber dabei ein hohes Ausmaß an „*Social Investment*“ beibehalten. Die „entwickelteren“<sup>3</sup> MOEL – v. a. Polen, Ungarn und die Tschechische Republik – hätte die Rezession weniger betroffen, während es in weniger entwickelten MOEL höhere Arbeitslosenraten und höhere Armutsgefährdungsquoten gäbe. In Ungarn, Polen und der Slowakei hätten sich zudem extrem rechte und migrationsfeindliche Bewegungen etabliert.

Damit erlauben sich die HerausgeberInnen in knappen 12 Zeilen eine wenig aussagekräftige Einschätzung über die Entwicklungen der letzten 30 Jahre in einer ganzen Ländergruppe, obwohl nur ein einziges dieser Länder Gegenstand der Analyse im Sammelband war: Slowenien. Hinzu kommt, dass die wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Entwicklungen in diesen Ländern äußerst unterschiedlich verlaufen sind, was auch Filipovič Hrast und Mrakar zu Recht betonen.

Ähnliches ist aber auch in der Analyse des Typus der korporatistischen Wohlfahrtsstaaten der Fall: Dabei wird

zunächst gefolgert, Deutschland sei in der „glücklichen“ Lage, die großen Reformen im Bereich der Pensionen und des Gesundheitswesens mit dem Ziel der Eindämmung künftiger Ausgaben bereits vor der „Großen Rezession“ weitgehend vollendet zu haben.<sup>4</sup> Es hätte zudem die Arbeitsmärkte liberalisiert und den Druck auf arbeitslose Menschen verstärkt. Das würde jetzt auch Frankreich tun. In beiden Ländern sei die Ungleichheit größer geworden und das Misstrauen in politische Eliten, v. a. angesichts steigender Migrationszahlen und terroristischer Anschläge, gestiegen. Wovon in erster Linie politisch weit rechtsstehende Gruppierungen profitiert hätten.

Dass solch grobe Einschätzungen die Frage nach etwaigen Pfadabhängigkeiten, nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten und nach Treibern der Veränderungen nicht beantworten können, ist naheliegend. Umso schwerwiegender ist es aber, wenn diese Einschätzung ganz nonchalant auch für andere korporatistisch geprägte Wohlfahrtsstaaten, wie Österreich, Belgien und die Niederlande, verallgemeinert wird. Wohlgermerkt: Österreich, Belgien und die Niederlande waren nicht Gegenstand der Analyse des vorliegenden Sammelbandes!

Zum anderen ist mangelnde Differenzierung auch in einem anderen Bereich folgenreich: der weitgehenden Gleichsetzung von „linken *fightback*-Politiken“ gegen die – mitunter brutal erzwungene – Austerität mit „rechtem Wohlfahrtschauvinismus“. Dies prägt sowohl das Einleitungs- wie auch das Schlusskapitel der HerausgeberInnen. So führen sie etwa an einer Stelle aus, Anti-Austeritätspolitik (z. B. zur Umverteilung oder zur Bekämpfung von Armut) seien v. a. in südeuropäischen

Ländern prominent gewesen. Prekäre Beschäftigung, soziale Ungleichheit etc. hätten zu Widerstand seitens der politischen Linken wie auch der politischen Rechten geführt. In einem Atemzug werden dann u. a. Podemos, Syriza, „Occupy Wall Street“ und andere mit UKIP, der AfD und der „Goldenen Morgenröte“ genannt. Ohne jegliche Differenzierung. Denn beide Seiten würden die „neoliberale Reaktion auf die Globalisierung und die Veränderungen der Arbeitsmärkte ablehnen“<sup>5</sup> (S. 202). Mehr noch: Die EU stünde für freien Handel und offene Grenzen, weshalb „die neuen national protektionistischen Parteien der Linken und der Rechten die EU und v. a. die EZB mit Skepsis und in einigen Fällen mit Hass“<sup>6</sup> betrachten würden (S. 204). Beide, die politische Linke gleichermaßen wie die Rechte würden von den Regierungen stärker protektionistische Politiken einfordern, und beide würden gleichermaßen vom steigenden Misstrauen in etablierte politische Parteien profitieren.

Müßig erscheint bei einem solchen Grad der Verkürzung – Linke und Rechte in Europa wären gleichermaßen interventionistisch, abschottend und ablehnend gegenüber der EU und der Globalisierung – die weitere Diskussion.

Vor diesem Hintergrund verwundert aber auch die Schlussthese nicht mehr: Die Austerität sei vorbei; jetzt ginge es darum, die Globalisierung und die Alterung der Bevölkerungen zu meistern.

Die „Große Rezession“ mag vorbei sein, EU und Euro-Zone verzeichnen aktuell beträchtliches wirtschaftliches Wachstum. Aber selbst dieses kommt bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß

an, und bei manchen gar nicht. Die Austerität hingegen ist keineswegs vorbei, wie es der Buchtitel suggeriert, sondern wird voraussichtlich auch künftig die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Europa prägen. Gleiches gilt für die massiven negativen Folgewirkungen der Austerität. Die Länderberichte im vorliegenden Sammelband enthalten durchaus ausführliche Analysen darüber – sie haben es bloß nicht bis in das Abschlusskapitel geschafft.

Ursula Filipič

### Literatur

Kazepov, Yuri; Ranci, Constanzo, Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case, in: *Journal of European Social Policy* 27/1 (2017) 90-104.  
 Morel, Nathalie; Palier, Bruno; Palme, Joakim, Towards a social investment welfare state? (= unveröff. Präsentation, 2011); online: [http://ose.be/files/slides/recwowe18032011/PALIER\\_SocialInvestment\\_Brussels\\_18032011.pdf](http://ose.be/files/slides/recwowe18032011/PALIER_SocialInvestment_Brussels_18032011.pdf).

Morel, Nathalie; Palier, Bruno; Palme, Joakim (Hrsg.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges* (Bristol 2012).

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. dazu u. a.: Kazepov, Ranci (2017); Morel, Palier, Palme (2011, 2012).
- <sup>2</sup> Vgl. dazu: [https://www.irssv.si/upload2/Socialni%20polozaj%20v%20Sloveniji%202015\\_2016\\_dopolnjeno%20koncno%20porocilo\\_2.pdf](https://www.irssv.si/upload2/Socialni%20polozaj%20v%20Sloveniji%202015_2016_dopolnjeno%20koncno%20porocilo_2.pdf), S. 32.
- <sup>3</sup> „More developed“ (S. 210).
- <sup>4</sup> „Germany [...] was fortunate to have virtually completed major reforms in pensions and health social care to contain its future spending commitments before the recession.“
- <sup>5</sup> „... the welfare chauvinist and fightback movements on right and left which both reject the neo-liberal response to globalization and labour market“ (S. 202).
- <sup>6</sup> „The EU is identified with free trade and open borders and as a result the new national protectionist parties of left and right view the EU and particularly the ECB with scepticism and in some cases hostility“ (S. 204).