Europas Sozialstaaten

Zeit zum Handeln!

Iain Begg, Fabian Mushövel, Robin Niblett

BertelsmannStiftung bruegel CHATHAM HOUSE The Royal Institute of International Affairs Compagnia di San Paolo CALOUSTE GULBENKIAN FOUNDATION NOTRE EUROPE JACQUES DELORS INSTITUTE SITRA

Europas Sozialstaaten

Zeit zum Handeln!

Kontakt

Katharina Barié
Project Manager
Programm Internationale Foren und Trends
Bertelsmann Stiftung
+49 (0) 5241 81-81485
katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

Vorwort **2**

Zusammenfassung **3**

1 Einleitung **4**

2 Was ist ein Wohlfahrtsstaat? **6**

2.1 Ziele und Ausgestaltung 6
2.2 Die Funktionen des Wohlfahrtsstaates 7
2.3 Wohlfahrtsausgaben in Europa 10

3 Die Entwicklung der europäischen Wohlfahrtsstaaten **13**

3.1 Die Wohlfahrtssysteme im sozioökonomischen Paradigma nach 1945 13
3.2 „Welten der Wohlfahrt“ 14
3.3 Social Investment als neues europäisches Modell 16

4 Treiber des Wandels **17**

4.1 Demographischer Wandel 17
4.2 Globalisierung 18
4.3 Europäische Integration 19
4.4 Veränderte Familienstrukturen / gesellschaftlicher Wandel 20
4.5 Technologie, Innovation und die neue Struktur des Arbeitsmarktes 21

5 Dilemmas für den Wohlfahrtsstaat **22**

5.1 Ökonomische Aspekte 22
5.2 Sozialpolitische Aspekte 24
5.3 Governance-Aspekte 25

6 Zukunftsvisionen für den Wohlfahrtsstaat und Strategien für deren Umsetzung **26**

Über die Autoren **28**

Dank **28**

Literatur **29**

Vorwort

Der Wohlfahrtsstaat steht heute infolge haushaltspolitischer Zwänge und weitreichender gesellschaftlicher Entwicklungen in allen Staaten der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Die Initiative Vision Europe Summit hat daher beschlossen, sich im ersten Jahr ihres Bestehens mit der Zukunft des Wohlfahrtsstaates zu beschäftigen. Ziel ist es, innovative Politikempfehlungen zu entwickeln, die dazu beitragen sollen, die langfristige Erhaltung nationaler Sozialsysteme in Europa zu sichern. Diese erste Publikation umreißt die aktuellen Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat in Europa und bettet sie in einen breiteren Kontext ein. Daneben untersuchen drei Projektarbeitsgruppen einzelne Facetten wohlfahrtsstaatlicher Politik im Detail. All diese Themen sollen beim ersten Vision Europe Summit, der am 17. und 18. November 2015 in Berlin stattfinden wird, intensiv bearbeitet werden.

Der Vision Europe Summit ist ein Zusammenschluss europäischer Think Tanks und Stiftungen, die sich zum Ziel gesetzt haben, Antworten auf einige der drängendsten politischen Herausforderungen Europas zu finden. Durch Forschung, Veröffentlichungen und eine jährlich stattfindende Konferenz will der Vision Europe Summit ein Forum für Diskussionen und Empfehlungen sein, mit dem Ziel, die evidenzbasierte Politikgestaltung sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf Ebene der Europäischen Union zu verbessern.

Der Vision Europe Summit 2015 wird getragen durch:

- Bertelsmann Stiftung (Gütersloh)
- Bruegel (Brüssel)
- Calouste Gulbenkian Foundation (Lissabon)
- Chatham House (London)
- Compagnia di San Paolo (Turin)
- Jacques Delors Institute (Paris)
- The Finnish Innovation Fund Sitra (Helsinki)

Zusammenfassung

- Für viele Menschen in Europa bilden die Werte und Normen, die dem europäischen Sozialmodell zu Grunde liegen, das Herzstück dessen, was es heißt, Europäer zu sein.

- Wohlfahrtsstaaten üben eine Reihe umverteilender Funktionen aus und schützen die sozial Schwachen. Im Gegensatz zu den oft negativen Darstellungen investieren Wohlfahrtsstaaten jedoch auch in das Human- und Sozialkapital der Menschen. Im Laufe ihres Lebens sind eigentlich alle Bürger Europas zeitweise Beitragsempfänger und zeitweise Beitragszahler.

- Die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte und die Belastung der produktiven Teile der Volkswirtschaften durch die Sozialausgaben werfen jedoch die Frage auf, ob die EU-Länder sich ihre Wohlfahrtsstaaten überhaupt noch leisten können.

- Die Wohlfahrtsstaaten, wie sie vor 50 oder mehr Jahren konzipiert wurden, müssen heute neu definiert werden, um die Herausforderungen unserer Zeit zu meistern. Sie sind gezwungen, die umfassenden sozialen Veränderungen zu bewältigen, die mit dem demographischen Wandel, der stärker integrierten Weltwirtschaft und den negativen Auswirkungen des Klimawandels einhergehen.

- Die Wohlfahrtsstaaten müssen auch den neuen sozialen Risiken gerecht werden, die mit dem Wandel der europäischen Volkswirtschaften einhergehen, insbesondere im Zusammenhang mit sich ändernden Arbeitsformen und Erwerbsstrukturen. Dabei werden Ressourcen effizienter eingesetzt und die relevanten technologischen Fortschritte so gut wie möglich genutzt werden müssen, ohne dabei Kernprinzipien wie die Solidarität zu opfern.

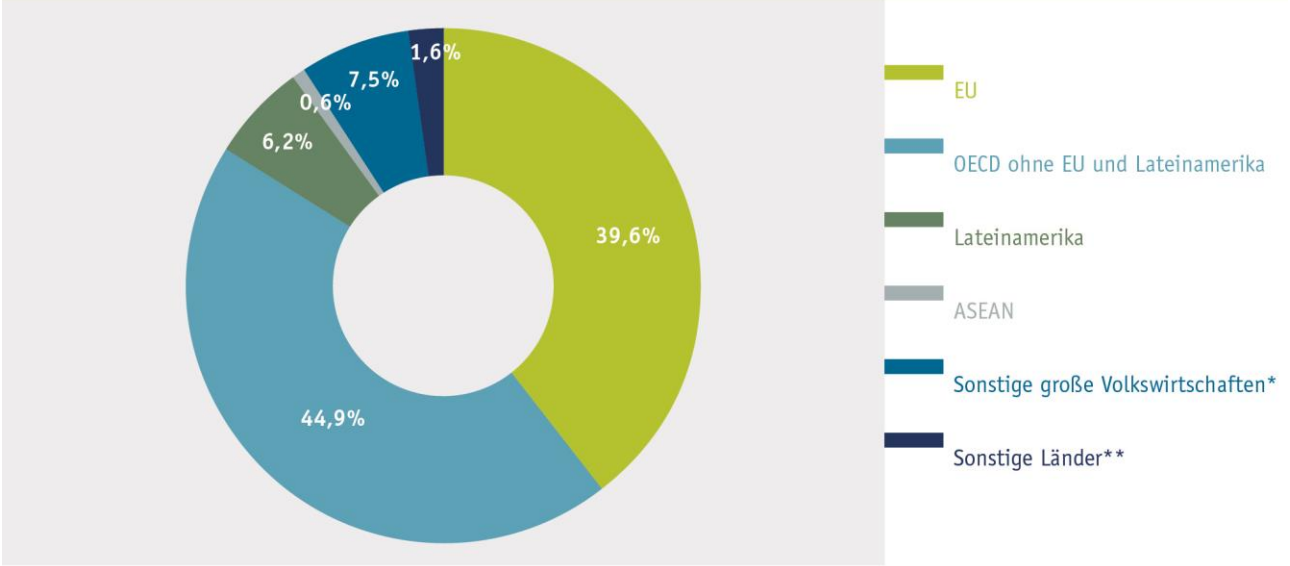
- Wann immer Wohlfahrtssysteme reformiert werden sollen, tauchen Schwierigkeiten in Bezug auf angemessene Formen der Entscheidungsfindung und demokratischen Kontrolle auf. Dennoch spricht einiges dafür, die Zukunft des europäischen Sozialmodells positiv zu sehen. Gut ausgestaltete Wohlfahrtsstaaten können in Europa nachhaltiges Wachstum fördern und ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil sein.

1 Einleitung

In Europa wächst die Sorge, dass das europäische Sozialmodell nicht mehr tragbar ist und reformiert werden muss. Wie die deutsche Kanzlerin Angela Merkel gern betont, kommen auf die Europäische Union (EU) etwa sieben Prozent der Weltbevölkerung und ein Viertel des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP), aber mehr als 50 Prozent der weltweiten Sozialausgaben. Die Schlussfolgerung drängt sich auf, dass Europas Wohlfahrtsstaaten im Vergleich zu anderen nicht nur höchst großzügig sind, sondern auch bald nicht mehr finanzierbar sein werden – sofern nicht große Reformen stattfinden. Zweifellos sehen sich die Staaten einer Reihe demographischer, fiskalischer und anderer Zwänge gegenüber, die durch das schwache Wirtschaftswachstum und die Rezession seit der Finanzkrise von 2008/2009 noch verstärkt werden. Auch die sich verändernden Arbeitsmuster und die Konkurrenz durch Schwellenländer mit geringeren Arbeits- und Sozialkosten werfen grundlegende Fragen auf, die die führenden Politiker Europas bisher nicht befriedigend beantworten konnten. Ein zentrales Dilemma ist hierbei die Frage nach dem Ausmaß der Verantwortung der Staaten gegenüber ihren Bürgern und insbesondere danach, ob die Regierungen auch in Zukunft umfassende Wohlfahrtssysteme beibehalten sollen oder können.

Tatsächlich sind Merkels Angaben jedoch etwas ungenau. 2012 beliefen sich die Wohlfahrtsausgaben der EU auf 40 Prozent der weltweiten Sozialausgaben (Abbildung 1), während der Anteil am weltweiten nominalen BIP 24 Prozent betrug (zu derzeitigen Marktpreisen und Wechselkursen, also ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus).

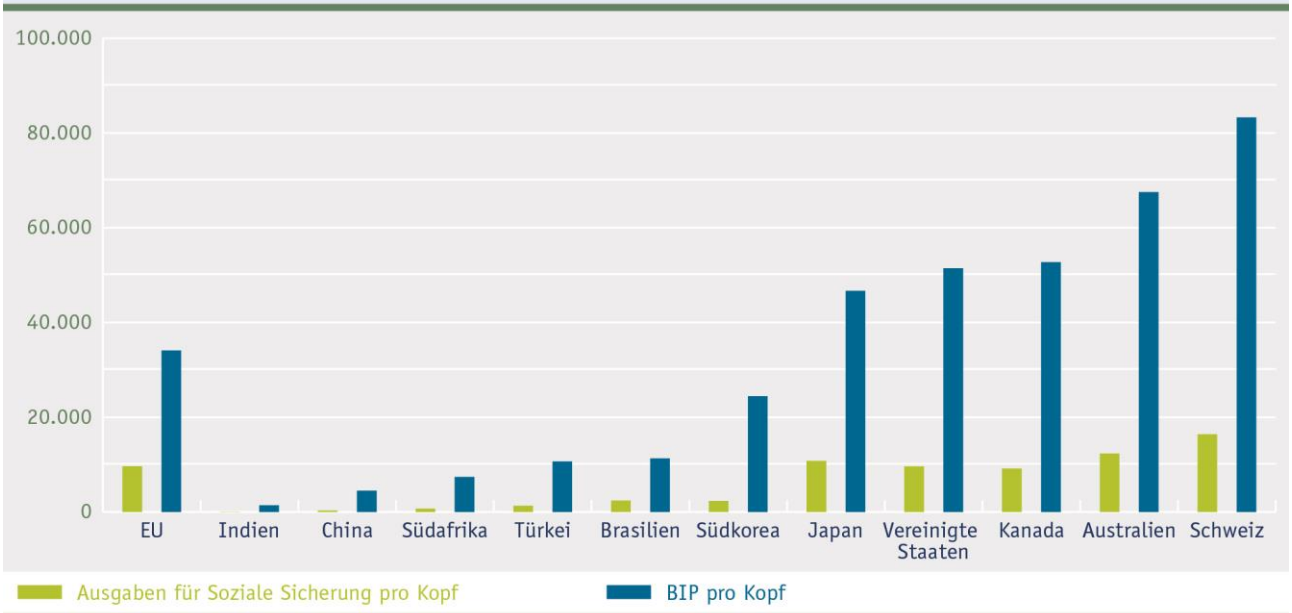
Abbildung 1 | Weltweite Gesamtausgaben für Soziale Sicherung, 2012 oder letztes verfügbares Jahr



* Große Volkswirtschaften sind China, Ägypten, Indien, Nigeria, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Vereinigte Arabische Emirate
** Sonstige Länder ohne Amerikanisch-Samoa, Andorra, Bermuda, Kap Verde, Kaimaninseln, Channel Islands (Aleuten), Komoren, Curaçao, Dschibuti, Färöer, Französisch-Polynesien, Gabun, Grönland, Guam, Haiti, Isle of Man, Nordkorea, Kosovo, Liberia, Liechtenstein, Macau, Malawi, Mikronesien, Monaco, Montenegro, Neukaledonien, Nördliche Marianen, Palau, Puerto Rico, Republik Kongo, Rumänien, San Marino, Serbien, Sierra Leone, St. Martin (niederländischer und französischer Teil), Somalia, Südsudan, Suriname, Syrien, Taiwan, Osttimor, Tonga, Turkmenistan, Turks- und Caicosinseln, Tuvalu, Jungferninseln (USA), Westjordanland und Gaza
Datenquelle: EUROSTAT (Sozialausgaben in EU-Mitgliedstaaten); OECD SOCX Database (Sozialausgaben in Nicht-EU OECD-Ländern); ILOSTAT (Sozialausgaben in Nicht-EU Nicht-OECD-Ländern); World Bank Data (BIP und Bevölkerungsdaten)

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, waren zudem die Wohlfahrtsausgaben pro Kopf in den USA und in Japan mit denen Europas weitgehend vergleichbar; in der Schweiz und in Australien lagen sie etwas über dem europäischen Niveau, in Kanada ganz knapp darunter. Die eigentliche Kluft bei den Sozialausgaben findet sich hingegen zwischen den alten Industrienationen und den aufstrebenden Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien und Südkorea. In diesen Staaten machen die Sozialausgaben nur einen Bruchteil dessen aus, was die fortgeschrittenen Volkswirtschaften üblicherweise aufwenden. Es ist jedoch anzunehmen, dass auch in diesen Ländern die Sozialausgaben ansteigen werden, sobald der Wohlstand wächst und die soziale Absicherung an Bedeutung gewinnt.

Abbildung 2 | Ausgaben für Soziale Sicherung und BIP pro Kopf in der EU und ausgewählten Ländern in US-Dollar, 2012 oder letztes verfügbares Jahr



Datenquelle: EUROSTAT (Sozialausgaben in EU-Mitgliedstaaten); OECD SOCX Database (Sozialausgaben in Nicht-EU OECD-Ländern); ILOSTAT (Sozialausgaben in Nicht-EU Nicht-OECD-Ländern); World Bank Data (BIP und Bevölkerungsdaten)

Wir können also davon ausgehen, dass der Anteil der EU an den weltweiten Wohlfahrtsausgaben zurückgehen wird – schlicht und einfach, weil diese Ausgaben im Rest der Welt ansteigen werden. So ist zum Beispiel klar, dass China schon bald das Problem einer rasch alternden Bevölkerung angehen und höhere Sozialleistungen einführen muss, um die Einkommen seiner älteren Bürger zu stützen.

Während Merkels Schlussfolgerung lautet, dass sich Europas Einstellung zum Wohlfahrtsstaat radikal ändern muss, bleibt die Frage nach dessen Bezahlbarkeit eine heikle Angelegenheit. Die damit verbundene Sorge, dass hohe Sozialausgaben die europäische Wettbewerbsfähigkeit untergraben, ist genauer zu analysieren – selbst wenn man akzeptiert, dass Korrekturen vorgenommen werden müssen. Der heutige politische und wirtschaftliche Kontext für solche Korrekturen ist alles andere als positiv. Infolge der Finanzkrise und der anhaltenden Rezession gewinnen sowohl in den reicheren als auch in ärmeren EU-Mitgliedstaaten politische Extrem- und Splitterparteien an Einfluss. Populistische Parteien sind im Aufwind, wie die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 und mehrere nationale Wahlergebnisse seither deutlich gezeigt haben.

Die Angst sitzt tief, dass weder nationale Regierungen noch die EU im Ganzen verhindern können, dass im Zuge der Globalisierung der Druck auf die Median-Löhne weiter steigt und die Einkommensunterschiede größer werden.

Ziel dieses Artikels ist es, Ausmaß und Art der vor uns stehenden Herausforderungen zu analysieren. Dazu werden zunächst die Kernfunktionen des Wohlfahrtsstaates und die Unterschiede zwischen verschiedenen europäischen Sozialstaatsmodellen beschrieben. In einem weiteren Schritt wird analysiert, in welcher Weise der sozioökonomische Wandel die Nachhaltigkeit des Wohlfahrtsstaates gefährdet. Schließlich untersucht der Artikel die sozialstaatlichen Dilemmas vor denen europäische Wohlfahrtsstaaten stehen und versucht, ein neues Wohlfahrtsmodell zu definieren, das den bestehenden Herausforderungen effektiver begegnen kann. Hierzu werden drei Bereiche zur weiterführenden Forschung vorgeschlagen. Diese bilden die Grundlage für weitere Diskussionspapiere, die sich jeweils mit den ökonomischen, sozialen und Governance Aspekten des Wohlfahrtsstaates beschäftigten. Diese Papiere werden strategische Änderungen sowie Anpassungen bestimmter Ansätze der Sozialpolitik vorschlagen, mithilfe derer die europäischen Staaten nachhaltige Sozialsysteme für die kommenden Jahrzehnte entwickeln können.

2 Was ist ein Wohlfahrtsstaat?

Die europäischen Sozialsysteme entstanden zu einer Zeit, in der ein kräftiges Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum beträchtliche Sozialausgaben ermöglichte deren Finanzierung absicherte. Seit den 1950er Jahren zeichnen sich die Volkswirtschaften Europas durch die Entwicklung eines mehr oder weniger umfassenden Wohlfahrtsmodells in jedem einzelnen Land aus. Dabei kommt dem Staat eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung einer großen Zahl von Sozialleistungen zu. Die größten Kostenpunkte sind Renten, die Unterstützung der Armen, der soziale Wohnungsbau und die Gesundheitsversorgung. Gleichzeitig haben alle EU-Länder versucht, den Arbeitsmarkt zu regulieren und ein faires Auskommen für Arbeitnehmer zu garantieren. Die Europäischen Regierungen und Bürger werden daher die Frage beantworten müssen, wie das Bekenntnis zum Wohlfahrtsstaat, das auf einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung fußt, mit jenen Zwängen vereinbart werden kann, die den Wohlfahrtsstaat wirtschaftlich untragbar machen.

2.1 Ziele und Ausgestaltung

Der europäische Wohlfahrtsstaat entzieht sich konkreten oder universellen Definitionen. Sein primäres Ziel besteht jedoch darin, den Regierungen dabei zu helfen, die oft widersprüchlichen Kräfte von Kapitalismus, Gerechtigkeit und Demokratie miteinander in Einklang zu bringen. In freien Marktwirtschaften sind Einkommen und wirtschaftliche Macht ungleich verteilt. Demokratische Regierungen streben jedoch eine gleichmäßigere Verteilung politischer Macht an und sprechen von sozialer Gleichheit (Hay und Wincott 2012). In Bezug auf die europäische Integration kann die zugrunde liegende Problematik als eine Variante des von Dani Rodrik beschriebenen *Trilemmas* gesehen werden, welches die gegenseitige Unvereinbarkeit von globaler ökonomischer Integration, Nationalstaat und Demokratie beschreibt (Rodrik 2011). Rodrik argumentiert, dass jeweils nur zwei dieser drei Bereiche gleichzeitig erhalten werden können.

Aus diesem Grund ist die Debatte über die erwünschte Form eines Wohlfahrtsstaates und das Beurteilen der Vor- und Nachteile seiner verschiedenen Komponenten selten frei von politischer Ideologie. Für die Einen ist klar, dass der Staat eine zentrale Rolle in der Umverteilung von Einkommen einnehmen muss, um die Sozialbudgets auch weiterhin finanzieren zu können. Für andere ist die Fähigkeit, Sozialleistungen bereitzustellen, lediglich ein Nebenprodukt einer weit weniger interventionistischen Konzeption wirtschaftspolitischer Steuerung. So ist es unvermeidlich, dass die jeweils eingenommene Haltung einen Einfluss auf die Methoden hat, die eine Regierung wählt, um ihre Sozialpolitik umzusetzen.

Das Gesundheitswesen ist dafür ein gutes Beispiel. In den Vereinigten Staaten gab es über lange Zeit hinweg einen politischen Konsens, wonach die medizinische Versorgung prinzipiell in den privaten Verantwortungsbereich fiel. Der Staat sollte lediglich jene unterstützen, die sich keine private Krankenversicherung leisten konnten. Wie stark politisiert und in zunehmendem Maße umkämpft dieser Kerngedanke war, zeigte sich an den Schwierigkeiten, denen sich Präsident Barack Obama gegenübersah, als der Affordable Care Act verabschiedet wurde. Im Vereinigten Königreich hingegen besagt der vorherrschende politische Konsens, dass der Staat die Hauptverantwortung für die Gesundheitsversorgung tragen soll. Aus diesem Grund wird dort eine universelle Krankenversicherung aus dem Budget der Zentralregierung finanziert - damit konnte ein Marktversagen wie im US-System verhindert werden.

2.2 Die Funktionen des Wohlfahrtsstaates

Insgesamt erfüllt der Wohlfahrtsstaat drei Funktionen, die analytisch klar zu unterschieden sind (aufbauend auf und in Erweiterung von Nicolas Barr 2012):

- **Die „Robin Hood"-Funktion** umfasst diverse Formen der Umverteilung des Wohlstands von bessergestellten Mitgliedern der Gesellschaft zu jenen, die materiellen oder sonstigen Mangel leiden oder höheren sozialen Risiken ausgesetzt sind. In Wohlfahrtsstaaten findet man Institutionen und Mechanismen, die einen Schutz vor diesen Risiken bieten sollen, etwa indem sie Armut bekämpfen, sozialen Wohnungsbau garantieren, Einkommen umverteilen und soziale Ausgrenzung lindern. Arbeitsmarktregulierung schützt vor ungerechtfertigter Entlassung und garantiert auch temporären Arbeitnehmern Rechte. Die sozialen Risiken haben sich im Laufe der Zeit geändert und betreffen heute etwa alleinerziehende Eltern und Rentner ohne Familienanschluss.
- **Die „Sparschwein"-Funktion** ermöglicht den Bürgern, sich gegen soziale Härten abzusichern und ihr Einkommen verlässlich über ihre Lebenszeit zu verteilen. Renten sind hierbei das wichtigste Instrument.
- **Die Social Investment-Funktion** erlaubt es dem Staat, in das Humankapital und das (schwieriger zu definierende) Sozialkapital des Landes zu investieren (Hemerijck 2012). Kindergärten, staatliche Bildung von der Grundschule bis zur Universität, Schulungen und Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose, sowie diverse Steuervorteile, die an Arbeit geknüpft sind, fallen in diese Kategorie.

Kasten 1: Wie werden Sozialleistungen vom Staat vergeben?

Geldleistungen

- Sozialversicherung: Leistungsansprüche basieren auf in der Vergangenheit geleisteten Beitragszahlungen, Auszahlung bei Eintreten eines bestimmten Ereignisses, z. B. Arbeitslosigkeit, Renteneintritt oder schlechter Gesundheit. Beispiele für solche Ersatzeinkommen sind das Arbeitslosengeld, die Altersrente und Erwerbsminderungsrenten.
- Beitragsunabhängige Leistungen: universelle Leistungen, die ohne vorherige Beiträge und ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt werden, in vielen Ländern etwa das Kindergeld.
- Sozialleistungen in Form einkommensabhängiger Unterstützungsleistungen für Not leidende Bürger.

Sachleistungen

- Sachleistungen erhöhen die Wohlfahrt, indem gewisse Leistungen kostenlos zur Verfügung gestellt werden, etwa die Gesundheitsversorgung, der soziale Wohnungsbau (kostenlos oder mit Mieten unter Marktniveau) und Bildung. Politische Entscheidungsträger stehen hier vor drei zentralen Fragen: Wie sollen diese Sachleistungen finanziert und verteilt und wie kann ihre Qualität gewährleistet werden?
  - In den meisten Ländern wird die Gesundheitsversorgung weitgehend vom Staat finanziert, da dieser Bereich die Grundregeln eines funktionierenden Marktes nicht erfüllt – etwa aufgrund unzureichender Informationen und einer lückenhaften Marktabdeckung, wodurch gerade jene, die medizinische Leistungen am dringendsten benötigen, vom Versicherungsschutz ausgeschlossen sein können.
  - Das erklärt, warum in den Vereinigten Staaten, in denen die Gesundheitsversorgung in hohem Maße privat finanziert wird, 2012 fast doppelt so viel für Gesundheitsleistungen ausgegeben wurde (16,2 Prozent des BIP) wie im Durchschnitt der restlichen OECD-Staaten (8,8 Prozent des BIP). Im Vergleich liegen die Zahlen im Vereinigten Königreich bei 8,9 Prozent, in Schweden bei 9,1 Prozent und in Deutschland bei 10,9 Prozent. Wie Gesundheitsleistungen bereitgestellt werden, ist jedoch von Land zu Land unterschiedlich, da die verschiedenen Formen (von überwiegend staatlicher Bereitstellung über gemischte Systeme bis hin zu überwiegend privater Bereitstellung) die Effizienz weniger beeinflussen.
- Aus ähnlichen Gründen wird die Schulbildung in den meisten Ländern überwiegend staatlich finanziert und bereitgestellt, während die Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich gehandhabt wird.

Gesamtwirtschaftlich gesehen wirken Wohlfahrtsausgaben als *automatische Stabilisatoren* gegen die Auswirkungen wirtschaftlicher Störungen sowohl auf individueller als auch auf gesamtstaatlicher Ebene. Konkret werden damit eine Reihe politischer Prioritäten verfolgt, unter anderem die im Folgenden beschriebenen:

Makro- und mikroökonomische Effizienz
Ein Wohlfahrtsstaat reagiert auf Marktversagen, wann immer die Ergebnisse suboptimal sind, insbesondere im Bereich unversicherbarer Risiken. Selbst in höchst libertären Systemen sind staatliche Eingriffe daher wohlbegründet, da sie mit der Zeit die ökonomische Effizienz erhöhen. Fast alle Aspekte der staatlichen Wohlfahrt verfolgen primär das Ziel, die ökonomische Effizienz sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf individueller Ebene zu verbessern.

Konsumglättung
Mithilfe finanzieller Zuschüsse an Rentner und Familien mit kleinen Kindern erlaubt der Wohlfahrtsstaat seinen Bürgern, ihre finanziellen Aufwendungen und ihren Konsum über ihre Lebenszeit hinweg besser zu verteilen bzw. zu glätten. Mithilfe von Rentenversicherungen können Bürger auf sichere Weise ihr Einkommen aus jüngeren Jahren an sich selbst umverteilen, sobald sie ein bestimmtes Alter erreichen. Mithilfe von Studiendarlehen können Studenten während ihrer Ausbildung mehr konsumieren als sie verdienen, indem sie ihr zukünftiges Einkommen als Sicherheit verwenden. Familienleistungen ermöglichen Familien mit kleinen Kindern, mehr zu konsumieren, als sie es sich ohne diese Zuschüsse in einem finanziell oft schwierigen Lebensabschnitt leisten könnten.

Risikoausgleich
Der Wohlfahrtsstaat versichert seine Bürger gegen unerwartete und unzumutbare Verschlechterungen des Lebensstandards durch Mechanismen wie etwa die Arbeitslosenversicherung oder Leistungen bei Berufsunfähigkeit (Erwerbsminderungsrenten). Gleichzeitig darf er jedoch die Anreize nicht eliminieren, die die Menschen dazu anspornen, kalkulierte Risiken einzugehen, die sowohl für Einzelne als auch für die Gesellschaft von Vorteil sind. Ein Beispiel für eine solche Situation wären übermäßig großzügige Arbeitslosenleistungen, die die Empfänger davon abhalten würden, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Verschiedene Arten des Risikoausgleichs sind:

- Die klassische Versicherung: Viele Individuen schließen sich zusammen, um ihre Risiken zu teilen (Risikopooling) und sich so gegen bestimmte Ereignisse zu versichern. Bei einer klassischen Versicherung ist die Versicherungsleistung eng an die eigenen Beiträge gekoppelt. Es findet keine systematische Umverteilung von Reich nach Arm statt; stattdessen wird von jenen, die für die Versicherung zahlen, aber keinen Schadensfall erleiden, an jene umverteilt, bei denen ein Schadensfall eingetreten ist.
- Sozialversicherung: Hier kommt das gleiche Prinzip zum Tragen wie bei der klassischen Versicherung, die Teilnahme ist jedoch meist verpflichtend – was womöglich dadurch gerechtfertigt werden kann, dass der Markt solche Risiken nicht versichern würde.
- Umverteilung von Reich nach Arm: Mechanismen zum Risikoausgleich können Umverteilungselemente enthalten, wie etwa bei Rentensystemen, in denen niedrig bezahlte Arbeitnehmer im Alter mehr ausbezahlt bekommen als ihren Beiträgen entspricht, während höher bezahlte Arbeitnehmer im Vergleich zu ihren Beitragen etwas geringer ausfallende Leistungen erhalten.

Armutslinderung
Ein grundlegendes Ziel des modernen Wohlfahrtsstaates ist die Linderung von Armut. Fast alle EU-Länder garantieren ein gewisses Mindesteinkommen und viele versuchen, gegen Obdachlosigkeit vorzugehen. Ob dies nun Armut beseitigen oder lediglich abmildern soll, ist eine Frage des politischen Willens und hängt von unterschiedlichen Faktoren ab.

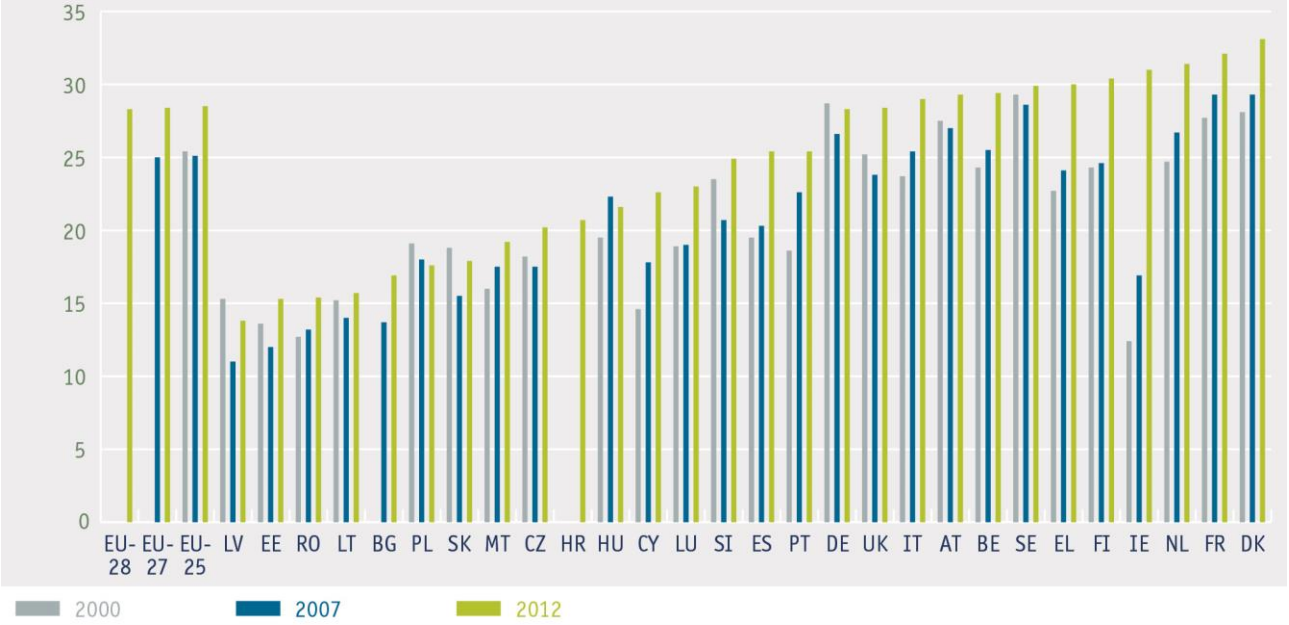
Ungleichheiten verringern
Die Verringerung von Ungleichheiten kann sowohl durch vertikale Umverteilung (von reichen zu armen Haushalten durch progressive Besteuerung) als auch durch horizontale Umverteilung (sicherstellen, dass Haushalte mit ähnlichen Eigenschaften, wie etwa Alter, Familiengröße usw. gleich behandelt werden) angestrebt werden.

Soziale Ausgrenzung vermindern
Soziale Ausgrenzung zu vermindern ist eine umfassende und eher normative Zielsetzung des Wohlfahrtsstaates. Darunter fallen etwa Bemühungen, die gesellschaftliche Solidarität zu erhöhen und die Würde von Sozialhilfeempfängern zu wahren, indem der Bezug von Sozialleistungen nicht unnötig stigmatisiert wird.

2.3 Wohlfahrtsausgaben in Europa

Jüngste Daten zeigen, dass die Regierungen Europas den weiteren Anstieg der Sozialausgaben sowohl vor als auch nach der Finanzkrise nicht eingedämmt haben. Dies mag auf die automatische Stabilisierungsfunktion der Wohlfahrtsmechanismen zurückzuführen sein oder darauf, dass gewisse Teile der Bevölkerung aus politischen Gründen geschützt werden sollten. In jedem Fall haben die allseits diskutierten Sparprogramme diesem Anstieg keinen Abbruch getan (Abbildung 3).

Abbildung 3 | Sozialleistungen (alle Bereiche), Ausgaben in % des BIP

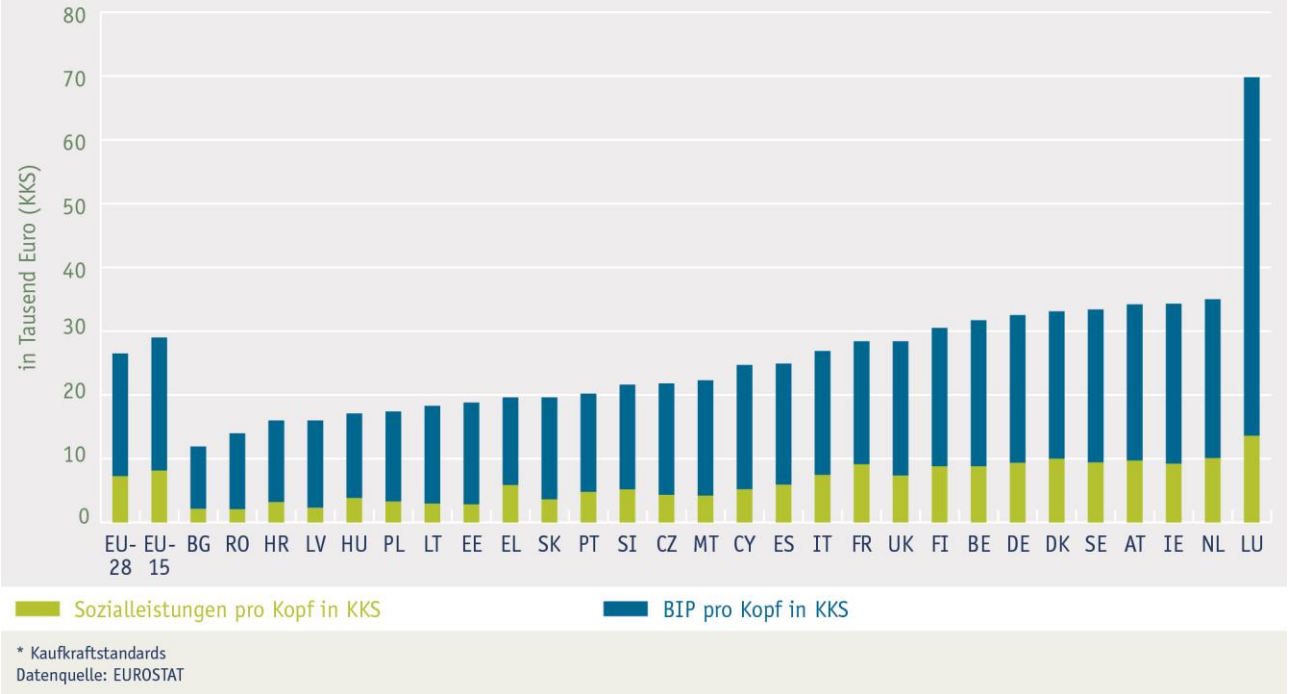


Datenquelle: EUROSTAT

Ganz allgemein ist es schwer, Sozialleistungen zu kürzen oder auch nur umzustrukturieren – aus dem einfachen volkswirtschaftlichen Grund, dass jene, die dabei verlieren, meist lautstark protestieren. Daher sind viele Regierungen bei Budget-Engpässen eher bereit, öffentliche Investitionsprogramme zu kürzen, da diese Einsparungen weniger sichtbar sind.

Einige der Unterschiede zwischen den EU-Ländern erklären sich durch Ausmaß und Zusammensetzung der jeweiligen Wohlfahrtsausgaben (Abbildungen 4 und 5). Diese Unterschiede spiegeln zum Teil nationale Traditionen und Präferenzen und zum Teil die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern wider. Gemessen am BIP sind die Wohlfahrtsausgaben pro Kopf in den einkommensschwächsten EU-Staaten geringer; in Frankreich sind sie jedoch deutlich höher als im Vereinigten Königreich, obwohl das BIP beider Länder vergleichbar ist. Erwähnenswert ist auch, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den nördlichen EU-Ländern annähernd gleich ausfallen.

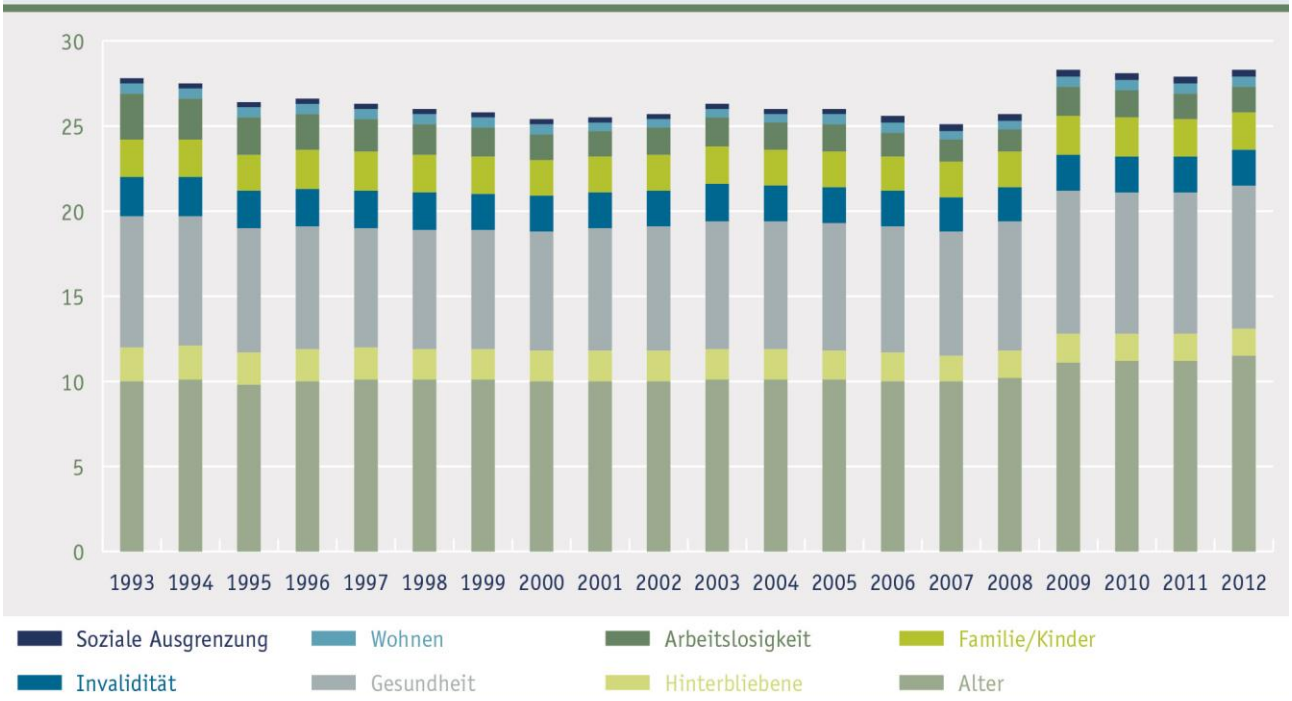
Abbildung 4 | Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialleistungen (alle Bereiche) und BIP pro Kopf, in KKS*, 2012



* Kaufkraftstandards
Datenquelle: EUROSTAT

Unter den Kategorien der Wohlfahrtsausgaben sticht ins Auge, wie ungewöhnlich stabil die Ausgabenanteile für die Altersversorgung bis zur Krise geblieben sind, und wie diese selbst nach 2008 offenbar geschützt wurden (und tatsächlich gewachsen sind). Ganz ähnlich hat auch der Anteil der Gesundheitsversorgung allmählich zugenommen. Der zwar insgesamt kleine Anteil der Leistungen für Arbeitslose stieg hingegen nach 2007, als auch die Anzahl der Arbeitslosen wuchs, sprunghaft an. Entgegen allen Erwartungen haben sich die Sozialausgaben gemessen am BIP erstaunlich wenig verändert. Nur im Jahr 2009, als das BIP – der Divisor in diesem Zahlenverhältnis – stark fiel, stieg der Anteil der Sozialausgaben am BIP naturgemäß sprunghaft an.

Abbildung 5 | Sozialleistungen nach Bereichen, Ausgaben in % des BIP in der EU*, 1993–2012

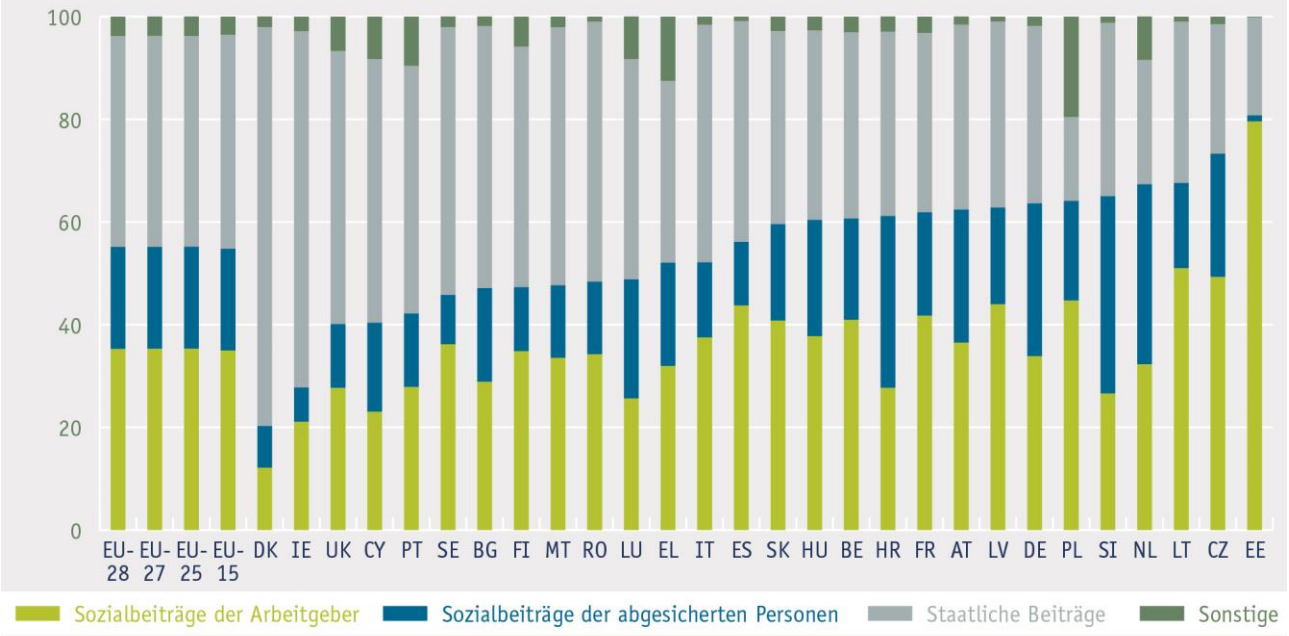


* EU als EU-15 von 1993–1999, EU-25 von 2000–2004, EU-27 von 2005–2007, EU-28 von 2008–2012
Datenquelle: EUROSTAT

Überall in Europa sichern sich Regierungen die Einnahmen zur Finanzierung ihrer Wohlfahrtsziele durch eine Kombination aus Sozialbeiträgen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geleistet werden, durch das allgemeine Steueraufkommen und durch einige Abgaben für spezielle Leistungen (Abbildung 6). Sogar im Vereinigten Königreich, wo die Gesundheitsversorgung als *free at the point of need* beschrieben wird, d. h. kostenlos für die Verbraucher, müssen Patienten einen Pauschalbetrag für gewisse verschreibungspflichtige Medikamente zahlen und unterschiedliche Gebühren für zahnärztliche Leistungen. Angesichts unter Druck stehender Staatshaushalte wird die Frage nach der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats zu einem zunehmend heiklen Problem für die Politik.

Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU bestehen vor allem in der Höhe der Einnahmen, die jeweils durch Sozialbeiträge erzielt werden. Entsprechend variiert auch der Anteil der Zuschüsse aus Steuermitteln, die zur Deckung der Ausgaben aufgewendet werden. So generiert Dänemark gerade einmal ein Fünftel der Einnahmen durch Sozialbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, während der Anteil in Estland viermal so hoch ist. Unterschiede bestehen auch zwischen dem Anteil, der jeweils von Arbeitgebern bzw. Arbeitnehmern entrichtet werden muss. In Slowenien und Deutschland zum Beispiel schultern die Arbeitnehmer den größeren Anteil.

Abbildung 6 | Einnahmen der Sozialen Sicherung nach Herkunft, in % der Gesamteinnahmen, 2012



Datenquelle: EUROSTAT

3 Die Entwicklung der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Die Wohlfahrtsstaaten Europas in ihrer gegenwärtigen Form wurden weitgehend nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet, spiegeln jedoch ältere nationale Traditionen und Zugeständnisse wider. Während die Grundwerte der verschiedenen nationalen Wohlfahrtssysteme erstaunlich divers sind, gibt es dennoch viele Normen, die quer durch Europa zur Anwendung kommen. Es macht daher Sinn, von einem eigenständigen europäischen Sozialmodell zu sprechen. Am leichtesten lässt es sich oft durch Defizite in anderen Teilen der Welt definieren. Für Pascal Lamy verkörpert das Modell den „European way of life“ bzw. die europäische Lebensweise, und er beschreibt es als eine „zivilisierte Version der Globalisierung“ (EurActiv 2014). Zu den Hauptmerkmalen europäischer Wohlfahrtsstaaten zählen der Schutz von Arbeitnehmern sowie die Absicht, benachteiligte Gruppen zu schützen und Ungleichheiten abzubauen. Natürlich gibt es Bestandteile der nationalen Sozialsysteme, die einen speziellen Stellenwert haben: Für Briten ist der National Health Service unantastbar; in Frankreich steht das Wort *Solidarität* im Zentrum der Wohlfahrtspolitik und die Bürger der nordischen Staaten legen großen Wert auf eine breit gefasste Definition von Gleichheit.

3.1 Die Wohlfahrtssysteme im sozioökonomischen Paradigma der Nachkriegszeit

Die Wohlfahrtsstaaten Europas waren ein Kernelement des wirtschaftspolitischen Paradigmas der Nachkriegszeit, im so genannten goldenen Zeitalter des Wirtschaftswachstums, das bis in die frühen 1970er Jahre anhielt. Das Paradigma zeichnete sich unter anderem durch den Wunsch aus, Demokratie und Kapitalismus miteinander zu vereinbaren, hohes Wachstum und Investitionen zu ermöglichen und gleichzeitig die sozialen Risiken der arbeitenden Bevölkerung (Armut,

Arbeitslosigkeit, unzureichende Gesundheitsversorgung usw.) signifikant zu reduzieren. Vollbeschäftigungwar eines der grundlegenden Ziele. Wohlfahrtssysteme trugen auch zur Legitimierung der Nationalstaaten in der Nachkriegszeit bei, wie Alan Milward (2000) in seinem einflussreichen Buch erklärte. Im Ergebnis kam es zu einer Arbeitsteilung zwischen der europäischen Ebene (ökonomische Integration ermöglichen und Wachstum fördern) und dem Nationalstaat (soziale Wohlfahrt bereitstellen und sicherstellen, dass sich der Nutzen des höheren Wachstums gerecht auf die verschiedenen sozialen Gruppen verteilt).

Im Zuge der Ölkrisen in den 1970er Jahren kam es zu einer Kombination aus steigender Inflation und verlangsamtem wirtschaftlichem Wachstum (Stagnation) – einem später als Stagflation bezeichnetem Phänomen. Die Stagflation stellte die vorherrschenden Ideen der Wirtschaftspolitik infrage und führte schließlich zum Aufstieg einer neuen Denkweise, die als Neoliberalismus bekannt wurde. Kennzeichnend für den Neoliberalismus war ein neuerliches Vertrauen in die Mechanismen des Marktes sowie der Glaube an die Notwendigkeit, die Rolle des Staates zu verkleinern und den Schwerpunkt auf eine solide Geldpolitik zu legen (ausgeglichene Haushalte, geringe Inflation usw.). In den folgenden Jahrzehnten kam es zu dem paradoxen Phänomen, dass öffentliche Ausgaben für Sozialpolitik ständig unter Druck standen und infrage gestellt wurden, während gleichzeitig die Beträge, die tatsächlich für die soziale Sicherung aufgewendet wurden, erstaunlich stabil blieben.

3.2 „Welten der Wohlfahrt“

Dennoch kam es in dieser Zeit zur Entwicklung verschiedener Wohlfahrtsmodelle. Parallel zur Beschäftigung mit den *Varieties of Capitalism* wurden auch die Wohlfahrtsmodelle von Akademikern verschiedenartig eingeteilt, wobei die bekanntesten Kategorien vermutlich die von Gøsta Esping-Andersen (1990) entwickelten „Worlds of Welfare Capitalism“ („Welten des Wohlfahrtskapitalismus“) sind. Er identifizierte drei verschiedene Modelle von Wohlfahrtsstaaten in Europa, die sich durch unterschiedliche Levels von *Dekommodifizierung* (d. h. Substitution des Markteinkommens), *Stratifizierung* (d. h. Effekte von Sozialpolitik auf soziale Klassenzugehörigkeit und soziale Mobilität) sowie die verschiedenen Anbieter von Wohlfahrtsleistungen (d. h. öffentlich, privat etc.) unterscheiden. Später wurde noch ein viertes, südeuropäisches Modell auf Basis des Werks von Maurizio Ferrera (1996) hinzugefügt (siehe auch Kasten 2). Die Diskussion darüber, ob die Wohlfahrtsmodelle, die die zentral- und osteuropäischen Länder im Zuge des Übergangs vom Sozialismus zur Marktwirtschaft einführten, eine fünfte Welt im Sinne des Modells darstellen, ist umstritten.

Die „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ sind nicht als präzise Beschreibung der Wohlfahrtsmodelle verschiedener Länder gedacht, sondern sollen grundlegende bzw. idealtypische Modelle definieren. Ihr Einfluss ist nachhaltig, auch wenn die Realität nuancierter ist und viele Länder in den vergangenen 25 Jahren substanzielle Änderungen vorgenommen haben. Die Veränderungen, die seit der wegweisenden Publikation von Esping-Andersens Werk stattgefunden haben, lassen sich nicht einfach in Kategorien einordnen, wie man am Beispiel Frankreichs und Deutschlands sehen kann. Obwohl sie demselben Idealtypus zugeordnet werden, sind die Wohlfahrtssysteme beider Länder sehr unterschiedlich. Insbesondere Deutschland hat seit der Wiedervereinigung mehrere umfassende Reformen seines Sozialsystems vorgenommen, deren Resultat eine weit höhere Erwerbsquote als in Frankreich ist.

Kasten 2: „Welten“ des Wohlfahrtskapitalismus*

Das sozial-demokratische/skandinavische Modell

- Vor allem in Dänemark, Schweden.
- Großzügige Substitution des Markteinkommens durch den Staat.
- Stratifizierung auf der Grundlage universeller sozialer Bürgerrechte – soziale Wohlfahrt als universelles Recht.
- Staat als Hauptproduzent sozialer Wohlfahrtsleistungen.
- Gekennzeichnet durch hohe Sozialausgaben, aktive Arbeitsmarktpolitik und mehr Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor.

Das korporatistische/kontinentale Modell, manchmal auch *Bismarck-Modell* genannt

- Nördliches Zentraleuropa, z. B. Deutschland und Frankreich.
- Unterschiedliche Grade von Dekommodifizierung und Stratifizierung; höherer Status von Erwerbstätigen.
- Familie als Hauptproduzent von Wohlfahrt, ergänzt durch Kopplung vieler Leistungen an die eigene Erwerbsbiographie (Beitragsprinzip).
- Minimale Grundsicherung, ergänzt durch beitragsabhängige Leistungen, wie z. B. Renten, Arbeitslosengeld usw.
- Vorzeitiger Ruhestand als probates Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Das liberale/angelsächsische Modell

- Vereinigtes Königreich, Irland.
- Minimale Dekommodifizierung und stigmatisierende Stratifizierung.
- Stimulierung der Nachfrage nach Arbeitskräften durch Liberalisierung und Lohnflexibilität.
- Dominanz privater Versicherungsformen.
- Vergleichsweise geringe Wohlfahrtsleistungen, die an Bedürftigkeitsprüfungen gebunden sind.
- Armutslinderung durch Mindestlöhne, aber geringeres Augenmerk auf Gleichheit.

Das südeuropäische Modell

- Spanien, Italien, Griechenland, Portugal.
- Ansprüche auf Basis der Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen (Insider).
- Großfamilie als zentrale Bereitsteller von Wohlfahrtsleistungen.
- Einkommenssicherung.
- Starke Arbeitsplatzsicherung – etwa Bevorzugung von Vollzeitbeschäftigten gegenüber befristeten Arbeitskräften.

* Basierend auf Konzepten von Gøsta Esping-Andersen und Maurizio Ferrera

3.3 Social Investment als neues europäisches Modell

Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich die Wohlfahrtsleistungen merklich in Richtung des Social Investments verschoben. Obwohl dieser Begriff verschiedene Interpretationen zulässt (Vandenbroucke und Vleminckx 2011), kann das Konzept des Social Investment als eines verstanden werden, in dem der Staat versucht, die Anpassungsfähigkeit, Flexibilität, Sicherheit und Beschäftigungsfähigkeit seiner Bürger zu erhöhen. Die Wurzeln des Konzeptes sind mannigfaltig und umfassen die Aktivierungsmaßnahmen, die Schweden schon seit den 1930er Jahren umgesetzt hat sowie die Konzeption der sozialen Sicherung als Produktivitätsfaktor, die in den 1990er Jahren in Belgien, den Niederlanden und Luxemburg an Einfluss gewann.

Politisch kann das Konzept auch als ein Weg gesehen werden, den Wohlfahrtsstaat in einem Umfeld zu legitimieren, in dem Steuerzahler gegen die steigenden Kosten von Programmen protestieren, die – so falsch das auch sein mag – primär als Umverteilungsmaßnahmen wahrgenommen werden. Der Ansatz des Social Investment konzentriert sich weit stärker auf befähigende als auf entschädigende Interventionen – das unterscheidet ihn von anderen. In diesem Sinne geht es beim Social Investment darum, das Human- und das Sozialkapital der Menschen zu steigern, um später höhere Interventionskosten zu vermeiden (Morel et al. 2012).

Ein interessanter Aspekt dieser stärkeren Rolle des Staates ist, dass dadurch eine aktive Herangehensweise an die Herausforderungen vieler langfristiger, sozial-ökologischer Veränderungen gegeben ist. Die Alterung der Gesellschaft muss adressiert werden, ebenso die Klimaveränderung und der gesellschaftliche Wandel. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die das Humankapital erhöht – anstelle von traditionellen Sozialleistungen für die wirtschaftlich inaktive Bevölkerung – kann die Wirtschaft mit dem nötigen Instrumentarium ausstatten, um Herausforderungen wie das Wachstum der Wissensökonomie zu bewältigen und gleichzeitig die Erwerbstätigen beim Erlangen der dafür nötigen Fähigkeiten zu unterstützen.

Manche Kritiker des Social Investment weisen auf die Korrelation mit dem so genannten Matthäus-Effekt hin, dessen Namen sich aus Kapitel 13,12 des Matthäusevangeliums herleitet: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat“ (vgl. auch Cantillon 2011). Sie argumentieren, dass zu viele Leistungen des Staates der Mittelklasse zugutekommen, beispielsweise die höhere Förderung der Kinderbetreuung oder eine vorteilhaftere Behandlung der privaten Altersvorsorge. Gruppen wie das Europäische Netzwerk gegen Armut (EAPN) haben Bedenken, dass die Arbeit zum Kernstück der Sozialpolitik gemacht wird und dabei jene diskriminiert werden, die am bedürftigsten sind. Damit würden die Prinzipien von Schutz und Solidarität untergraben, die für die europäische Sozialpolitik zentral seien.

4 Treiber des Wandels

Obwohl die Regierungen Europas ausgeklügelte Systeme entwickelt haben, um soziale Sicherheit für ihre Bürger zu gewährleisten und Anreize zu setzen, sehen sich die Wohlfahrtsstaaten nun einem steigenden Druck aus verschiedenen Richtungen ausgesetzt. Dazu gehören vor allem der demographische Wandel, die Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Wirtschaftssysteme, die immer expliziteren EU-Vorgaben im Hinblick auf die nationale Haushaltsdisziplin und die sich verändernden Arbeitsformen. Auch die Bewältigung des Klimawandels wird weithin als zentrale Herausforderung gesehen – hier werden voraussichtlich neue soziale Risiken entstehen, für die die Wohlfahrtsstaaten nicht gut gerüstet sind. Ein naheliegendes Beispiel wäre eine Brennstoff-Knappheit, die aus steigenden Energiepreisen resultieren könnte. Es gibt jedoch auch Chancen: Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, z. B. eine verbesserte Gebäudeisolierung, können helfen, den CO_2-Ausstoß zu vermindern und die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu reduzieren. Die vielen Dimensionen der Nachhaltigkeit sind also auch für die Zukunft des Wohlfahrtsstaates relevant.

4.1 Demographischer Wandel

Der demographische Wandel wird alle europäischen Staaten treffen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und zu verschiedenen Zeitpunkten. Die Bevölkerungen von Finnland und Deutschland haben bereits begonnen zu schrumpfen und werden dies Prognosen zufolge bis 2050 noch stärker tun – mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Finanzierung der Wohlfahrtssysteme beider Länder. Die Beschäftigtenzahl in Deutschland etwa soll Projektionen zufolge bis 2030 (je nach Szenario) im Vergleich zu heute um 11,1 bis 18,7 Prozent fallen (Dolls et al. 2014), während der Altenquotient, d. h. das Verhältnis von über 65-Jährigen zur Zahl der Erwerbstätigen, von 0,31 im Jahr 2010 auf etwa 0,45 ansteigen soll (Paulus et al. 2014). Irland befindet sich am anderen Ende des Spektrums, wird sich aber schon bald ebenfalls mit dem Problem des demographischen Wandels befassen müssen. Insgesamt wird der Anteil der über 65-Jährigen in der EU-28 stetig von 18,9 Prozent im Jahr 2015 auf 23,9 Prozent im Jahr 2030 und auf 28,1 Prozent im Jahr 2050 ansteigen (Eurostat 2013).

Die damit verbundene Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat ist mehrdimensional. Die erste Dimension erwächst aus der schlichten Mathematik der „Sparschwein"-Funktion: Mehr Rentner, die länger leben, erhöhen die finanzielle Belastung, sofern keine Systemanpassungen vorgenommen werden. Die gesundheitliche Versorgung, betreutes Wohnen und andere soziale Dienste erhöhen die finanzielle Belastung noch und verlangen zudem nach ausreichend qualifizierten Arbeitskräften. Bei der Kostenbewertung ist wichtig festzuhalten, dass Rentensysteme, die vollständig kapitalgedeckt sind (wobei die Pensionsfonds Vermögenswerte besitzen, deren Erträge die Renten finanzieren) und jene, die im Umlageverfahren arbeiten (wobei die Renten durch Beiträge der heutigen Steuerzahler und Sozialabgaben finanziert werden), sich zwar im Detail unterscheiden, aber das grundlegende rechnerische Prinzip, dass eine immer kleiner werdende Anzahl an Erwerbstätigen eine immer größer werdende Anzahl an Leistungsempfängern unterstützen muss, sich dadurch nicht ändert. Aufgeworfen werden jedoch Governance-Fragen bezüglich Fairness, Legitimität und Transparenz.

Eine verstärkte Einwanderung kann die Auswirkungen des demographischen Wandels abmildern, insbesondere wenn die Migranten überwiegend junge Menschen im arbeitsfähigen Alter mit hoher Arbeitsmotivation sind. Die Schwierigkeiten der EU-Staaten, die Herausforderungen der aktuellen Flüchtlingswanderungen zu bewältigen, zeigen jedoch deutlich, welche politischen und sozialen Hindernisse einer verstärkten Einwanderung in der gesamten Union im Weg stehen. Das gilt selbst für Deutschland, das generell aufnahmebereiter ist als viele andere EU-Länder. Dazu kommt es immer wieder zu konkreten Problemen bei der Integration von Einwanderern. Das offensichtliche Problem, nämlich die unklaren Grenzen zwischen jenen, die als Wirtschaftsmigranten nach Europa kommen wollen, und jenen, die als Flüchtlinge vor unterdrückerischen Regimen fliehen, haben bislang eine rationale Debatte über die potenzielle Rolle von Migranten beim Bewältigen der zunehmenden Alterung Europas weitgehend verhindert.

4.2 Globalisierung

Die Globalisierung schränkt den Spielraum der europäischen Regierungen ein, Sozialsysteme und Sozialleistungen eigenständig zu bewahren oder zu reformieren. Die sorgfältig ausgearbeitete und oft teure Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen wird etwa häufig dadurch finanziert, dass europäische Arbeitgeber verpflichtet werden, Abgaben auf Arbeit für alle von ihnen beschäftigten Mitarbeiter zu zahlen. In einer Zeit des mobilen Kapitals und des globalen Wettbewerb um Auslandsinvestitionen stehen EU-Länder mit vergleichsweise hohen Sozialkosten vor einem Problem: Heimische Firmen verlagern immer größere Teile ihrer Unternehmen an Standorte mit geringeren Arbeitskosten, sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas.

Auch Auflagen bei der Entlassung von Arbeitskräften, die die soziale Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit minimieren sollen, können Unternehmen in ähnlicher Weise dazu veranlassen, ihre Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern. Abhilfe kann unter anderem damit geschaffen werden, die Steuerbasis von der Arbeit wegzuverlagern, etwa in Richtung einer Ökosteuer (der Reiz liegt hier auch darin, dass damit Negativa besteuert werden und nicht etwa Positiva wie Arbeitsplätze). Hier ist jedoch besondere Vorsicht geboten, damit unbeabsichtigte Folgen solcher Maßnahmen nicht neue Probleme hervorrufen: Eine schlecht konzipierte CO_2-Abgabe könnte etwa die Brennstoff-Armut für arme Haushalte erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Energiepreise reduzieren; dies könnte vor allem dann eintreten, wenn europäische Standards stark von denen anderer westlicher Industrienationen und Schwellenländern abweichen.

In mehreren europäischen Ländern wuchs die ohnehin hohe Arbeitslosigkeit durch das Spannungsverhältnis zwischen restriktiven Arbeitsmarktregeln und den Druck auf Unternehmen, hohe Renditen zu erwirtschaften, noch weiter an. Auch EU-Länder, die jüngere Migranten aufnehmen, können die damit verbundene demographische Dividende nicht nutzen, wenn restriktive Arbeitsmarktregeln die Integration von Neuankömmlingen auf dem Arbeitsmarkt erschweren. Statt schnell Arbeit zu finden und damit zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaats beizutragen, können Migranten so zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung werden.

4.3 Europäische Integration

Quer durch die EU ist die Staatsverschuldung stark angestiegen und liegt jetzt im gewichteten Durchschnitt bei rund 90 Prozent des BIP. Schuld daran sind zum Teil die Entscheidungen einiger Regierungen, Teile ihres Finanzsektors mit öffentlich finanzierten Hilfspaketen vor den Folgen ihrer unvorsichtigen Kreditvergabe im Vorfeld der Finanzkrise 2008/2009 zu retten. Allerdings spielt auch die Entscheidung, Wohlfahrtsausgaben in einer Zeit der nachlassenden wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit in einer immer offeneren Weltwirtschaft aufrechtzuerhalten, eine nicht unwesentliche Rolle. Sollten die Schuldenstände weiterhin stark ansteigen, wäre die Situation bald nicht mehr tragbar.

Aufgrund der starken Integration der europäischen Volkswirtschaften durch den Binnenmarkt, haben die europäischen Regierungen und die EU im Ganzen dem Ziel, die Haushaltsdefizite und Schuldenquoten zu verringern, höchste Priorität eingeräumt. Obwohl das Verhältnis verschiedener Wohlfahrtsausgaben zueinander in jedem EU-Mitgliedstaat von nationalen politischen Entscheidungen abhängt, ist die Koordination von Reformprogrammen auf EU-Ebene in vielen Fällen die einzige Möglichkeit für nationale Regierungen, die Einzelinteressen nationaler Gruppen, die spezifische Wohlfahrtsaspekte erhalten wollen, zu überwinden. In der Vergangenheit war dies etwa bei den Konvergenzkriterien der Fall, die im Vorfeld des Maastrichter Vertrags vereinbart wurden, um zu entscheiden, welche Länder der gemeinsamen Währung beitreten würden, sowie beim Stabilitäts- und Wachstumspakt, der zu Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 beschlossen wurde. In jüngerer Zeit wurde die wirtschaftspolitische Steuerung der EU unter Einbeziehung des *Europäischen Semesters* gestärkt, im Zuge dessen die Europäische Kommission jetzt die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten – und für die Mitglieder der Währungsunion auch die jährlichen Haushaltspläne – überprüft.

Die Errichtung des EU-Binnenmarktes mit seinem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr machte die Freizügigkeit von Arbeitskräften nötig. Theoretisch ist dies eine Möglichkeit, wirtschaftliche Rückschläge abzufedern, die nur Teile der EU betreffen, da Arbeitnehmer in wirtschaftlich besser aufgestellte Länder und Regionen abwandern können, statt in der Arbeitslosigkeit zu verharren. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit führte dann zum Konzept eines europäischen Wohlfahrtsmodells, verankert im Sozialkapitel der EU-Verträge, das EU-weite Rechte für Arbeitnehmer festsetzte, vom Recht auf Urlaub bis hin zur maximal zulässigen täglichen Arbeitszeit.

Ein von Wissenschaftlern häufig vorgebrachtes Argument lautet jedoch, dass die mit der europäischen Integration einhergehende Marktschaffung (in der Literatur als *negative Integration* bezeichnet) schon seit langem politisch leichter durchzusetzen ist als eine gemeinsame Sozialgesetzgebung, die Marktexzesse einschränken soll (auch *positive Integration* genannt). Im europäischen Kontext argumentiert Fritz Scharpf (2010), dass die Mitgliedstaaten in Richtung des Modells einer integrierten liberalen Marktwirtschaft konvergieren, was jedoch gleichzeitig die Verankerung einer starken sozialen Dimension in der EU-Politik verhindert.[1]

[1] Scharpfs Beschreibung des sich neu entwickelnden europäischen Modells basiert auf den Werken von Esping-Andersen (1990) sowie Hall und Soskice (2001).

4.4 Veränderte Familienstrukturen/gesellschaftlicher Wandel

Reformdruck auf die Sozialsysteme in der EU entsteht auch durch gesellschaftliche Veränderungen, die zu einem Ruf nach neuen Sozialleistungen führen und gleichzeitig deren Grundlage beeinflussen. Insbesondere die deutlich gestiegene Zahl der erwerbstätigen Frauen während der letzten 20 bis 30 Jahre (vgl. Abbildung 7 für die Entwicklung in Deutschland) hat zu einer verstärkten Nachfrage nach staatlich geförderter Kinderbetreuung sowie zu Forderungen, Leistungsansprüche zu überdenken, geführt. Die Entwicklung weg vom Familienmodell mit dem Mann als Alleinverdiener ist immer noch nicht abgeschlossen, obwohl sie zu einem Zeitpunkt, da die Zahl der Erwerbstätigen in Europa aufgrund der Überalterung der Gesellschaft zurückgeht, von wesentlicher Bedeutung ist. Im Zuge dieser Entwicklung werden bestimmte Aspekte des Sozialsystems weiter an Bedeutung gewinnen – etwa die Bereitstellung öffentlicher Mittel für die Kinderbetreuung oder kinderbezogene Leistungen.

Der allgemeine Bedarf an einer stärkeren Zuwanderung zum Ausgleich des demographischen Wandels und die wachsende Zahl von Migranten, die aus dem Nahen Osten und Nordafrika nach Europa strömen, stellen die europäischen Sozialsysteme vor weitere Herausforderungen. Einrichtungen auf lokaler Ebene, von Schulen bis zu Krankenhäusern, müssen z. B. mehr Grundschulkindern und mehr älteren Menschen gerecht werden, die staatliche Hilfe benötigen. In manchen EU-Staaten sind Migrantenfamilien nachweislich von gesellschaftlicher Ausgrenzung betroffen.

Hingegen können EU-Vereinbarungen – wie die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen – die Freizügigkeit innerhalb der Union stützen und die Mobilität für EU-Bürger verbessern, sei es im Hinblick auf Arbeit oder Rente.

Abbildung 7 | Verhältnis der weiblichen zur männlichen Erwerbsbeteiligung in % in Deutschland

Datenquelle: UN Development Programme, Key Indicators on the Labour Market (7th edition, Geneva: International Labour Organization, 2013)

4.5 Technologie, Innovation und die neue Struktur des Arbeitsmarktes

Neue Technologien und volkswirtschaftliche Strukturveränderungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf den Wohlfahrtsstaat und zukünftige Arbeitsformen haben. Produktivitätssteigerungen sind der Schlüssel zum Wirtschaftswachstum und im Allgemeinen begrüßenswert; in Phasen verlangsamten Wachstums kann es allerdings zu Spannungen zwischen dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Einführung arbeitsplatzersetzenden Innovationen kommen. Allerdings erweisen sich Befürchtungen eines Arbeitsplatzschwunds und einer daraus folgenden Massenarbeitslosigkeit oft als unbegründet, auch wenn eine Zeit tiefgreifender Veränderungen unweigerlich Gewinner und Verlierer hervorbringt.

In allen EU-Staaten ist der Anteil des Dienstleistungssektors auf Kosten des Anteils der Industrie gewachsen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Arten von Tätigkeiten, die geschaffen bzw. abgebaut werden. Darüber hinaus gibt es Anzeichen dafür, dass die Zahl der so genannten grünen Arbeitsplätze steigt, wenn auch von einem geringen Ausgangsniveau, was Fragen bezüglich der Qualifikationen und der entsprechenden Ausbildung aufwirft, die eine Entwicklung in diese Richtung erfordert. Sowohl das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), das den Bedarf an beruflichen Qualifikationen für die EU analysiert, als auch die OECD betonen die Wichtigkeit so genannter transversaler grüner Qualifikationen, d. h. Qualifikationen, die – im Gegensatz zu arbeitsplatzspezifischen Qualifikationen – auf eine Vielzahl von Aufgaben im Umweltbereich anwendbar sind (OECD und CEDEFOP 2014).

Ein Problem der europäischen Länder während der Krisenjahre war der Erhalt des Beschäftigungsniveaus. Die von Staat zu Staat sehr unterschiedlichen Arbeitslosenzahlen sind ein Hinweis auf die unterschiedlichen Fähigkeiten der einzelnen Länder, dieses Ziel zu erreichen. In Deutschland und im Vereinigten Königreich sind die niedrigen Arbeitslosenzahlen zumindest teilweise auf die Bedeutung zurückzuführen, die dem Erhalt von Arbeitsplätzen beigemessen wurde (was im Übrigen das Bild von der *Hire-and-Fire-Mentalität* im Vereinigten Königreich widerlegt); gleichwohl argumentieren Kritiker, dass dies nur durch den Rückgriff auf prekäre Beschäftigung, etwa auf Kurzarbeit in Deutschland oder auf so genannte Null-Stunden-Verträge im Vereinigten Königreich, möglich war. In anderen Ländern, z. B. in Spanien, gab es einen hohen Beschäftigungsverlust. Die Unterschiede spiegelten auch wider, wie stark die einzelnen Länder unter der Rezession litten. Irland und Spanien verzeichneten schwere Einbrüche in der Baubranche, einem Sektor, in dem Arbeitsplätze bei einem Rückgang der Nachfrage meist schnell abgebaut werden.

Kurz vor Ausbruch der Krise hatte die EU-Kommission das Flexicurity-Modell zu ihrem bevorzugten Modell erklärt. Dieser Ansatz kombiniert einen flexiblen Arbeitsmarkt, relativ großzügige Sozialleistungen und eine Aktivierungspolitik. In mehreren Ländern wurde dies als arbeitnehmerfeindliche Strategie kritisiert. Deutschland, das seinen Arbeitsmarkt nach der Wiedervereinigung umfassend deregulierte, ist allerdings ein erfolgreiches Beispiel für diesen Ansatz – im Gegensatz zur Entwicklung in Frankreich, wo sich der Versuch, die Arbeitslosigkeit durch die Schaffung atypischer Beschäftigungsverhältnisse einzudämmen, als weniger erfolgreich erwies (Dustmann et al. 2014; Carlin et al. 2014).

Das europäische Sozialmodell wird auch von einer zunehmenden Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt herausgefordert. Europa produziert nach wie vor eine ausreichende Zahl hoch qualifizierter Arbeitsplätze. Auch die Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitsplätzen im Bereich der Pflege oder anderen personenbezogenen Dienstleistungen ist konstant. Hingegen gibt es Anzeichen für den Abbau von Arbeitsplätzen, die mittlere Qualifikationen erfordern. Dies erklärt sich vornehmlich durch technologische Entwicklungen, auch wenn die Muster je nach Mitgliedstaat variieren (Eurofound 2015). Der Zuwachs an hoch qualifizierten Arbeitsplätzen ist zuletzt einem erneuten Wachstum der geringer qualifizierten Beschäftigung gewichen. Damit verbunden ist der rasche Anstieg der Teilzeitbeschäftigung, der diejenigen Staaten vor neue Schwierigkeiten stellt, in denen Vollzeitbeschäftigung die Grundlage für den Bezug verschiedener Sozialleistungen darstellt.

5 Dilemmas für den Wohlfahrtsstaat

5.1 Ökonomische Aspekte

Angesichts der bereits besprochenen Treiber des Wandels wird häufig die Meinung vertreten, Europa könne sich das Sozialsystem, das eine Säule des Gesellschaftsmodells der Nachkriegszeit bildet, nicht länger leisten. Die Aussage von Angela Merkel, wonach sieben Prozent der Weltbevölkerung, die 25 Prozent des globalen Outputs produzieren, nicht 50 Prozent der globalen Sozialausgaben bestreiten können, impliziert die Unfinanzierbarkeit der europäischen Sozialsysteme. Die Botschaft lautet, dass die europäischen Volkswirtschaften bei einer Weiterführung dieser Belastung ihre Konkurrenzfähigkeit auf den globalen Märkten verlieren und darum die Sozialsysteme reformieren müssen – was bereits hätte geschehen sollen, selbst ohne den Druck auf die öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren).

Auf der anderen Seite kann ein gut ausgestaltetes Sozialsystem nachhaltiges Wachstum fördern und den zu verteilenden wohlfahrtsstaatlichen Kuchen potenziell vergrößern, anstatt ihn nur zu verteilen. Dies führt zu der Frage, ob die aktuellen öffentlichen Sozialleistungen angemessen sind. Während einige Sozialleistungen in Europa offensichtlich angepasst oder umfassend reformiert werden müssen, erweisen sich andere als notwendig und effizient.

In seiner Arbeit zur Ökonomie des Wohlfahrtsstaates äußert sich Nicolas Barr kritisch zu einer verschwommenen Betrachtungsweise, die nicht zwischen den Zielen und den Mitteln zur Erbringung diverser Sozialleistungen unterscheidet (Barr 2012). In vielen europäischen Ländern ist das Recht auf Gesundheitsversorgung und andere Sozialleistungen oft mit der Annahme verbunden, dass der Staat für deren Erbringung verantwortlich ist. Zweifellos gibt es vernünftige Argumente dafür, dass eine öffentliche Risikopooling besser und wirkungsvoller ist als private Vorsorge, wie sich anhand des Beispiels des extrem teuren US-Gesundheitswesens feststellen lässt. Trotzdem muss sorgfältig untersucht werden, warum Marktlösungen scheitern und wann ein Scheitern des Staates genauso schlimme, wenn nicht schlimmere Folgen hätte.

Darüber hinaus entstehen die sozialen Risiken, die der Wohlfahrtsstaat absichert oder bei deren Eintreten er Unterstützung leistet, überall; würde der Staat nicht handeln, müssten sie mit anderen Mitteln beantwortet werden.

Zum Beispiel haben die wachsenden Probleme bei der Finanzierung der umlagefinanzierten Renten dazu geführt, dass viele Politiker einen Übergang zur kapitalgedeckten Rente befürworten, nicht zuletzt, um von den hohen Investitionsrenditen der Kapitalmärkte zu profitieren. Wie aber bereits festgestellt, reagieren beide Systeme ähnlich sensibel auf den demographischen Wandel. In einem kapitalgedeckten System erwerben Personen während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit Ansprüche auf künftige Auszahlungen aus Kapital, das in Pensionsfonds angespart wurde. Beim Renteneintritt werden diese Ansprüche realisiert und die nominal angesparten Vermögens- oder Geldwerte ausbezahlt. Da die wirtschaftliche Gesamtleistung aber nicht steigt, ist die Belastung für die erwerbstätige Bevölkerung dieselbe wie beim Umlageverfahren.

Es gibt allerdings potenziell noch kompliziertere Herausforderungen, denen sich überbelastete Gesundheits- und Pflegesysteme angesichts der wachsenden Ansprüche einer überalterten Gesellschaft mit einer höheren Lebenserwartung gegenübersehen. Der medizinische Fortschritt, gut für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Einzelnen, führt häufig zu signifikanten Mehrkosten und höheren Anforderungen an Pflegeleistungen. Eine alternde Gesellschaft und die größere Wahrscheinlichkeit, dass ältere Menschen zur Wahl gehen und sich für höhere öffentliche Ausgaben zu ihren Gunsten einsetzen, werfen schwierige Fragen hinsichtlich der demokratischen Entscheidungsprozesse in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat auf.

Strategien für ein stärkeres Bevölkerungswachstum könnten Teil einer langfristigen Lösung für altersstrukturbedingte Kosten sein, jedoch wirken sie erst, wenn die nächsten Geburtenjahrgänge den Arbeitsmarkt erreichen. Darüber hinaus können mehr Kinder zusätzliche Abhängigkeitsbelastungen schaffen. Sofern nicht das System geändert wird, könnten der Rückgang von Beiträgen zum Rentensystem und der Anstieg von Rentenempfängern zu einem wachsenden Druck auf die öffentlichen Haushalte führen. Allerdings gibt es Ansätze, die Pensionskosten zu stabilisieren, z. B. durch die Anbindung an das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Dadurch könnte ein exzessiver Rentenanstieg vermieden werden.

Über einen Zeithorizont von zehn bis 20 Jahren gibt es entsprechend vier mögliche Lösungen, um die Kosten der Überalterung zu senken:

- Anhebung der Altersgrenze, zu der angesparte Leistungen ausgezahlt werden, indem das Verhältnis zwischen der Dauer des Erwerbslebens und der prognostizierten Länge des Ruhestands angepasst wird. Fairerweise müssen dabei die Zahl der Arbeitsjahre und das offizielle Renteneintrittsalter berücksichtigt werden, wie dies in der jüngsten deutschen Rentenreform geschah. Frühverrentungsprogramme, die jungen Menschen den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern sollten, haben sich in der Vergangenheit als eine verfehlte Strategie erwiesen.
- Absenkung des Rentenniveaus und der Leistungen für die Älteren.
- Steigerung der Einnahmen aus Erwerbstätigkeit, wozu auch die Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen durch Zuwanderung gehört.
- Auslandsinvestitionen nach dem Vorbild des umfangreichen norwegischen Staatsfonds, um regelmäßige Einnahmen in der Zukunft zu generieren.

5.2 Soziale Aspekte

Ein fundamentales Dilemma besteht heute darin, dass viele der Grundannahmen, auf denen die Sozialsysteme in der Vergangenheit fußten, nicht länger zutreffen. Eine höhere Lebenserwartung, eine deutlich bessere allgemeine Gesundheit, die Emanzipation der Frau und die faktische Abschaffung absoluter Armut werden zu Recht als Errungenschaften gefeiert. Obwohl die Finanzkrise seit 2008/2009 eine Rückkehr von Armut und Massenarbeitslosigkeit in den am schlimmsten betroffenen Ländern bewirkte und die Inanspruchnahme von Tafeln in anderen Ländern erhöhte, sind heutzutage drei der fünf von William Beveridge in seinem 1942 vorgelegten Bericht (der die Grundlage für den britischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit bildete) beschriebenen größten Übel – nämlich Elend, Krankheit und Unwissenheit (nicht aber Entbehrung und Arbeitslosigkeit) – in europäischen Gesellschaften nicht länger ein Massenphänomen wie in den frühen Nachkriegsjahren. Stattdessen müssen neue soziale Risiken mit neuen Begriffen erfasst werden; dazu gehören Ausgrenzung, Ungleichheit, Chancenlosigkeit, Gebrechlichkeit und gebrochene Erwerbsbiografien.

Zu Beveridges Zeiten litten die europäischen Gesellschaften unter Krankheiten wie Tuberkulose und Kinderlähmung. Diese und andere Krankheiten sind heute ausgerottet, jedoch zeichnen sich trotz der Fortschritte in der Vorsorge neue Herausforderungen für das Gesundheitswesen ab: Übergewicht, durch Lebensgewohnheiten bedingte Krebserkrankungen, psychische Erkrankungen und die Zunahme altersbedingter Demenz zählen zu den Gesundheitsfragen, die heute neue Ansprüche an die Sozialsysteme stellen und oft eher nach einer chronischen als nach einer akuten Behandlung verlangen.

In vielen Sozialsystemen waren Familien-, Renten- und Hinterbliebenenleistungen mit der idealtypischen Erwerbsbiographie des vollbeschäftigten männlichen Arbeiternehmers als Alleinverdiener verbunden. Vor allem in den südeuropäischen Sozialsystemen blieb die Familie das Schlüsselelement – hier wurden Kinderbetreuung, Alten- und Krankenpflege erbracht. Größere soziale Mobilität, veränderte Geschlechterrollen und steigende Erwartungen an staatliche Leistungen haben zu einer Veränderung dieses Gesellschaftsmodells geführt, die die Sozialpolitik vor neue Fragen stellt.

Der Wohlfahrtsstaat muss die neuen Risiken und Erwartungen anerkennen und ihnen gerecht werden. Dabei reicht die Problematik von unterschiedlichen Formen der sozialen Ausgrenzung, etwa bei alleinerziehenden Eltern ohne unterstützende Familienstruktur, über neue Armutsrisiken bis hin zu verschiedenen Formen der Ungleichheit. Auch die zunehmende Zersplitterung des Arbeitsmarkts führt zu Fragen: Wie ist sicherzustellen, dass Menschen in atypischen Arbeitsverhältnissen fair behandelt werden und entsprechen die scheinbar typischen Beschäftigungsmodelle noch dem veränderten Kontext? Einige Autoren postulieren auch eine Verbindung zu ökologischer Nachhaltigkeit. Deren Auswirkungen auf politische Entscheidungen müssen jedoch noch geklärt werden.

5.3 Governance Aspekte

All diese Fragen erfordern Steuerungsentscheidungen. Eine erste betrifft das Verhältnis zwischen öffentlich und privat erbrachten Leistungen in einigen Bereichen der Sozialpolitik, die am kostenintensivsten sind. Obwohl die Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre tiefgreifend war und länger andauerte als frühere zyklische Abschwünge, sind die europäischen Gesellschaften reicher denn je zuvor (mit offensichtlichen Ausnahmen wie Griechenland). Trotzdem hat sich der Diskurs über die Nichtfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaats festgesetzt. In diesem Zusammenhang muss zwischen der kurzfristigen Notwendigkeit, die öffentlichen Ausgaben nachhaltig zu stabilisieren, und der umstrittenen Frage nach den Grenzen des Wohlfahrtsstaats unterschieden werden. Darüber hinaus hat die Frage, ob öffentlich oder privat, Auswirkungen auf die Entscheidungen des Einzelnen, wie viel er sparen muss, wann er Ersparnisse ausgibt und wie seine Ansprüche berechnet werden.

Damit verbunden ist die Frage, wie Sozialleistungen organisiert werden sollen. In manchen EU-Ländern ist der Staat der Hauptakteur, während andere die Organisation an spezielle Behörden oder an Sozialpartner, etwa Arbeitgeberorganisationen oder Gewerkschaften, übertragen. Die nationale Tradition ist hier für die jeweilige Herangehensweise entscheidend, es kann jedoch auch Gründe geben, mit den traditionellen Gepflogenheiten zu brechen: Bedeutet der „langsame Abschied von Bismarck“ (Palier 2010), dass die Zeit reif ist für eine fundamentale Umorientierung des beitragsfinanzierten Wohlfahrtsstaates? Laut Esping-Andersen (2010) ist es unklar, in welche Richtung sich der Bismarcksche Wohlfahrtsstaat als Nächstes bewegen wird, auch wenn er gleichzeitig feststellt, dass der allgemeine Trend zur Einführung einer Grundversorgung durch Varianten eines Grundeinkommens geht. Damit verbunden ist die Frage, ob trotz des anhaltenden Widerstands vieler Mitgliedstaaten eine zunehmende europäische Integration zu einer EU-weiten (oder zumindest Eurozonen-weiten) Arbeitslosenversicherung führen wird, ähnlich wie in dem vom früheren EU-Kommissar László Andor (2014) vorgestellten Modell.

In einer relativ geschlossenen Volkswirtschaft mit stabiler Beschäftigung ist die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates durch die Verteilung von Sozialabgaben auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer machbar, aber angesichts eines immer intensiveren globalen Wettbewerbs wird die Diskrepanz zwischen den Lohnkosten der Arbeitgeber und dem Nettoeinkommen der Arbeitnehmer zum Problem. Wo, wie in manchen EU-Ländern, dieser Abgabenkeil mehr als die Hälfte zusätzlich zu den Löhnen beträgt, kann er die Wettbewerbsfähigkeit schwächen, abgesehen vom Anteil der Kosten am BIP. Die Überalterung verstärkt das Problem, wenn sie gleichbedeutend mit höheren Sozialausgaben und weniger Beitragszahlern ist, selbst wenn ein größerer Teil der Ausgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen und weniger aus der Besteuerung von Arbeit bestritten wird.

Dass Sozialleistungen effektiver erbracht werden können, sollte weitgehend unstrittig sein. In diesem Punkt gibt es zweifelsohne noch einen gewissen Spielraum, insbesondere was den stärkeren und (deutlich) besseren Einsatz von Informationstechnologien angeht. Der Widerstand ist oft erheblich, zum Teil aus den bekannten Gründen, wonach technologische Neuerungen Arbeitsabläufe stören, Arbeitsplätze vernichten und althergebrachte Arbeitsweisen verändert werden müssen. Demgegenüber stehen immer mehr empirische Nachweise, dass neue und experimentelle Ansätze verändernd wirken.

So hat The Finnish Innovation Fund Sitra, einer der Partner im Vision Europe Summit, eine Reihe von Innovationen geprüft und Vorschläge gemacht, wie die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbessert werden könnte (Doz und Kosonen 2014). In einem Umfeld, das von einem wachsenden kurz- und langfristigen Druck auf die Staatshaushalte gekennzeichnet ist, obliegt es den Entscheidungsträgern, diese Innovationen rasch umzusetzen.

6 Zukunftsvisionen für den Wohlfahrtsstaat und Strategien für deren Umsetzung

Der Wohlfahrtsstaat ist ein wesentliches Merkmal europäischer Staaten und die ihm zugrunde liegenden Werte sind tief in den Gesellschaften verwurzelt. Im Vergleich zu vielen anderen Teilen der Welt sind die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern gering und Europa wird häufig um seine sozialen Errungenschaften beneidet. Überlegungen zu Reformen des Sozialmodells und der Sozialpolitik sollten die anhaltenden Stärken des europäischen Wohlfahrtsstaates nicht übersehen, auch wenn Einigkeit über die oben beschriebenen großen Herausforderungen und die dadurch verursachten Veränderungen besteht.

Der Einfluss des Wohlfahrtsstaates ist laut John Hills allgegenwärtig und beeinflusst Lebenschancen in allen Gesellschaftsschichten – nicht nur derjenigen, die gegenwärtig bestimmte Leistungen beanspruchen. Laut Hills beziehen die meisten Einkommensgruppen auf die Lebensdauer hochgerechnet im Großen und Ganzen ebenso viel Geld aus dem Sozialsystem, wie sie eingezahlt haben. Nur das oberste Zehntel der Einkommensverteilung beansprucht verhältnismäßig weniger (allerdings immer noch beträchtliche) Leistungen aus dem Sozialsystem, während die zehn Prozent der untersten Einkommensgruppe verhältnismäßig mehr Leistungen beziehen (Hills 2014). In diesem Sinn muss der Wohlfahrtsstaat in allen EU-Ländern als Teil des sozialen Gefüges und nicht als aufgeblähte und teure Verpflichtung verstanden werden.

Da ein Umbau des Wohlfahrtsstaates jedoch unvermeidlich ist, scheint die Frage angemessen, wie und für wen er umgebaut werden soll. Zunächst ist zu betonen, dass die Sparpolitik und die Nachwirkungen der Finanzkrise größtenteils kurzfristige Überlegungen sind. Natürlich muss der Wohlfahrtsstaat nachhaltig finanzierbar bleiben. Länder, in denen die Sozialausgaben gemessen an den Einnahmen aus dem Ruder gelaufen sind, müssen den Defiziten Einhalt gebieten. Allerdings ist auch die These, der Anteil der Sozialausgaben am BIP müsse deutlich zurückgehen, falsch. Der Wohlfahrtsstaat bietet eine umfassende Antwort auf soziale Risiken, die auch ohne staatliche Absicherung auftreten würden (Begg 2005). Kritiker übersehen häufig, dass der Wohlfahrtsstaat diese Risiken wirksam abfedert (Laurent 2014). Die Frage, die man sich in Europa stattdessen stellen sollte, lautet, nicht zuletzt wenn man die *Merkel-Formel* durchdenkt: Würden die Kosten für nichtstaatliche Lösungen geringer ausfallen?

Neue Beschäftigungsformen sind ein anerkannter, aber oft nicht ausreichend verstandener Teil des Gesamtbildes. Wie bereits festgestellt, ist der durchschnittliche Arbeitnehmer heute kein männlicher Fabrikarbeiter mehr, sondern mit nahezu gleicher Wahrscheinlichkeit ein Mann oder eine Frau – tätig in einem Büro oder Krankenhaus oder Pflegeleistungen erbringend.

Erwerbsbiographien entwickeln sich und eine einmal eingeschlagene berufliche Orientierung kann sich stark verändern. Die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ist ein Ziel, das deutliche Auswirkungen auf Sozialleistungen haben kann. Eine Antwort auf diese Veränderungen könnte ein System sein, in dem Ansprüche an die Staatsbürgerschaft und nicht an die Erwerbsgeschichte gebunden sind, wie es sich in manchen europäischen Ländern bereits abzeichnet.

Ein pessimistischeres Zukunftsszenario des europäischen Wohlfahrtsstaates folgt der zuvor beschriebenen Argumentation von Fritz Scharpf (2010). Demnach sei die Schaffung einer europäischen sozialen Marktwirtschaft mit einer starken sozialen Dimension unmöglich, da ein inhärenter Mechanismus in Richtung einer negativen Integration wirken würde. Stattdessen würden sich die EU-Mitgliedstaaten einem liberalen Sozialmodell annähern, das eine Verkleinerung des Wohlfahrtsstaates mit sich bringe, insbesondere in den von Esping-Andersen als sozialdemokratisch typisierten Ländern.

Entscheidungen müssen getroffen werden und die Art der Entscheidungsfindung muss geprüft werden, insbesondere dort, wo neue Forderungen, etwa nach besseren Kinderbetreuungsleistungen, nur durch eine Ausgabenkürzung in anderen Bereichen erfüllt werden können. Es ist eine bekannte Tatsache, dass der Wohlfahrtsstaat träge und politisch veränderungsresistent ist – und sei es nur deshalb, weil die Verlierer von Reformen sich lauter zu Wort melden als die Gewinner. Politikern, die um ihre Wiederwahl fürchten, fällt es leicht, notwendige Reformen aufzuschieben. Trotzdem waren, wie Anton Hemerijck (2012) im Hinblick auf negativere Einschätzungen feststellt, „sowohl der Wohlfahrtsstaat als auch die EU, zwei institutionelle Errungenschaften der Nachkriegszeit, in schwierigen Zeiten stets in der Lage, sich selbst neu zu erfinden“.

Über die Autoren

Iain Begg ist Professor und Forschungsbeauftragter am Europa-Institut der London School of Economics and Political Science und Mitarbeiter des Europa-Programms von Chatham House. Seine Forschungsschwerpunkte sind die politische Ökonomie der europäischen Integration und Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung (Governance) in der EU. Er war Leiter und Mitarbeiter zahlreicher Forschungsprojekte zu unterschiedlichen Aspekten der europäischen Politik und ist derzeit Senior Fellow der Initiative *UK in a Changing Europe* mit Schwerpunkt auf Fragen der wirtschaftspolitischen Lenkung. Professor Begg ist Verfasser zahlreicher Beiträge in wissenschaftlichen Zeitschriften und war von 1998 bis 2003 Mitherausgeber des *Journal of Common Market Studies*. Er hält regelmäßig Vorträge auf internationalen Konferenzen zur Wirtschaftspolitik der EU und ist Gastkommentator zu diesem Thema in den Medien.

Fabian Mushövel schloss sein Masterstudium in Politischer Ökonomie am Europäischen Institut der London School of Economics and Political Science mit Auszeichnung ab und ist derzeit Doktorand an diesem Institut. Seinen ersten Studienabschluss erwarb er an der Universität Gießen, wo er das erste Staatsexamen in Politik- und Wirtschaftswissenschaften gleichfalls mit Auszeichnung abschloss.

Dr. Robin Niblett CMG ist seit Januar 2007 Direktor von Chatham House. Von 2001 bis 2006 war er Vizepräsident und Chief Operating Officer des Zentrums für Strategische und Internationale Studien (CSIS) in Washington D. C. Während der letzten beiden Jahre seiner Tätigkeit war er Direktor des CSIS Europa Programms und der *Initiative für eine neue transatlantische Partnerschaft*. Dr. Niblett ist häufiger Diskussionsteilnehmer auf internationalen Konferenzen und Veranstaltungen. Mehrfach sagte er vor dem Verteidigungssonderausschuss des britischen Unterhauses und dem Außenpolitischen Ausschuss sowie vor dem amerikanischen Senat und dem Europa-Ausschuss des amerikanischen Senats und Repräsentantenhauses aus. Seinen Bachelor- und Master-Abschluss (M. Phil.) erwarb er ebenso wie sein Doktorat (D. Phil.) am New College der Universität Oxford.

Dank

Die Autoren danken Aart De Geus und den Mitgliedern der Vision-Europe-Summit-Arbeitsgruppen unter der Leitung von Eeva Hellström und Mikko Kosonen, Frank Vandenbroucke und Guntram Wolff für ihre hilfreichen Beiträge und Kommentare zu den Arbeitsfassungen dieses Beitrags. Ohne die redaktionelle Hilfe und Unterstützung der Chatham House Mitarbeiter Nick Bouchet, Thomas Raines, Jake Statham und Georgina Wright wäre dieser Beitrag nicht möglich gewesen.

Literatur

Andor, L. 2014: “Basic European unemployment insurance: Countering divergences within the Economic and Monetary Union”. Rede an der Wirtschaftsuniversität Wien, Europa Press Release, 29. September 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-635_en.htm.

Barr, N. 2012: The Economics of the Welfare State. 5. Auflage, Oxford: Oxford University Press.

Begg, I. 2005: “Rethinking the Social Dimension of the EU: The Costs of Non-Social Policy”. In A. Baum-Cesig und A. Faber: Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Cantillon, B. 2011: “The paradox of the social investment state: growth employment and poverty in the Lisbon era”. Journal of European Social Policy, 21:5. 432–449.

Carlin, W., Hassel, A., Martin, A. und Soskice, D. 2014: “The transformation of the German model”. In J. E. Dolvik und A. Martin (Hrsg.): European Social Models from Crisis to Crisis. Oxford: Oxford University Press.

Dolls, M., Doorley, K., Schneider, H. und Sommer, E. 2014: Demographic change in Europe: The labor market and fiscal effects in 2030. NEUJOBS Working Paper D 10.8, Januar 2014. http://www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/10/D10.8_final%20version_.pdf.

Doz, Y. und Kosonen, M. 2014: Government for the Future: Building the Strategic and Agile State, Sitra Studies 80, 2014. www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksia80.pdf.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. und Spitz-Oener, A. 2014: “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany’s Resurgent Economy”. Journal of Economic Perspectives, 28:1. 167–188.

Esping-Andersen, G. 2010: “Foreword”. In B. Palier: A Long Goodbye to Bismarck: the Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Esping-Andersen, G. 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

EurActiv 2014: “Lamy: Social model distinguishes Europe from the rest of the world”. 4. Februar 2014. www.euractiv.com/eu-elections-2014/pascal-lamy-interview-interview-533239.

Eurofound 2015: “Upgrading or polarisation? Long-term or global shifts in the employment structure”. European Jobs Monitor 2015. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

EUROSTAT. EUROPOP 2013 projections.
http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj.

Ferrera, M. 1996: “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”. Journal of European Social Policy, 6:1. 17–37.

Hall, P. A. und Soskice, D. (Hrsg.) 2001: Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Competitiveness. Oxford: Oxford University Press.

Hay, C. und Wincott, D. 2012: The Political Economy of European Welfare Capitalism. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Hemerijck, A. 2012: Changing Welfare States. Oxford: Oxford University Press.

Hills, J. 2014: Good Times, Bad Times: The Welfare Myth of Them and Us. Bristol: Policy Press.

Milward, A. 2000: The European Rescue of the Nation-State. 2. Auflage, London: Routledge.

Laurent, E. 2014: Le bel avenir de l’État-providence [Die leuchtende Zukunft des Sozialstaates]. Paris: LLL.

Morel, N., Palier, B. und Palme, J. (Hrsg.) 2012: Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press.

OECD und CEDEFOP 2014: Greener Skills and Jobs. Paris: OECD.

Palier, B. 2010: A Long Goodbye to Bismarck: the Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Paulus, A., Siegloch, S. und Sommer, E. 2014: “Increasing the Retirement Age to Counter Population Aging? Evidence from the EU27”. NEUJOBS Working Paper D 10.10, Juni 2014, www.neujobs.eu/sites/default/files/publication/2014/10/NEUJOBS_D1010_revision.pdf.

Rodrik, D. 2011: The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can’t Coexist. New York: W.W. Norton.

Scharpf, F. W. 2010: “The Asymmetry of European Integration or why the EU cannot be a ‘Social Market Economy’”. Socio-Economic Review, 8:2 211–215.

Vandenbroucke, F. und Vleminckx, K. 2011: “Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?” Journal of European Social Policy, 21:5. 450–471.

Vision Europe Summit

Kontakt

Katharina Barié
Project Manager
Programm Internationale Foren und Trends
Bertelsmann Stiftung
+49 (0) 5241 81-81485
katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de