



## Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Sozialmodells

*Christoph Hermann\**

*Birgit Mahnkopf\*\**

FORBA-Schriftenreihe 2/2009

Erscheint in:

Candeias Mario, Rainer Rilling und Katharina Weise (Hg.)

Krise der Privatisierung, Rückkehr des Öffentlichen

Dietz Verlag, Berlin

\* FORBA, Wien

\*\* Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt

A-1020 WIEN, Aspernbrückengasse 4/5

Tel.: +431 21 24 700

Fax: +431 21 24 700-77

office@forba.at

<http://www.forba.at>

# INHALT

<i>EINLEITUNG</i> .....	1
1. <i>REGULIERUNG UND DEKOMMODIFIZIERUNG</i> .....	3
2. <i>DIE AUSHÖHLUNG DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS</i> .....	7
3. <i>DIE ZUNAHME VON UNGLEICHHEIT</i> .....	10
4. <i>DIE ZUKUNFT DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS</i> .....	13
4.1. <i>Die Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten</i> .....	13
4.2. <i>Die Rekonstruktion und der Ausbau eines öffentlichen Sektors</i> .....	15
4.3. <i>Demokratisierung</i> .....	16
5. <i>AUSBLICK</i> .....	18
<i>LITERATUR</i> .....	19

## **EINLEITUNG**

Die Finanzkrise, die im Sommer 2007 in den USA als Hypothekenkrise begonnen hatte und inzwischen droht, die gesamte kapitalistische Welt in den Abgrund zu ziehen, hat einmal mehr die Risiken eines aus allen sozialen Bindungen entfesselten Kapitalismus vor Augen geführt. Ein solches System zeichnet sich dadurch aus, dass sich der Staat darauf konzentriert, möglichst günstige Bedingungen für die private Kapitalverwertung zu schaffen und dass die Existenz der Menschen – sofern diese keine anderen Einkommensquellen besitzen – in vielfältiger Weise von den Bedingungen der Kapitalverwertung abhängig ist. Wie das Beispiel der USA zeigt, geht in der Krise nicht nur das Wirtschaftswachstum zurück und die Menschen verlieren in der Folge ihren Arbeitsplatz; sie verlieren auch ihre Krankenversicherung (die vielfach an den Job gekoppelt ist), ihre Pensionseinkommen (die zumindest zum Teil auf dem Aktienmarkt angelegt wurden) und ihr Haus (das sie auf Kredit gekauft haben). Weil die soziale Unterstützung fehlt oder unzureichend ist, und weil öffentliche Dienstleistungen nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen, können selbst Angehörige der Mittelschicht nicht mehr am gesellschaftlichen Leben teilnehmen; ihnen bleibt nur die karitative Armenfürsorge. Doch wer unverschuldet in die Armut geraten ist, zieht sich (aus Scham) eher von gesellschaftlichen Aktivitäten zurück, als dass er/sie sich kollektiv gegen Kündigungen und Hausräumungen zur Wehr setzen würde.

In diesem Beitrag nehmen wir die Finanzkrise zum Anlass, um über die Vergangenheit und die mögliche Zukunft eines „Europäischen Sozialmodells“ zu diskutieren.<sup>1</sup> Unsere zentrale These lautet, dass sich nach dem 2. Weltkrieg tatsächlich so etwas wie ein spezifisch europäisches Sozialmodell herausgebildet hat. Dieses entwickelte sich allerdings nicht als ein Gegenmodell zu dem US-amerikanischen Sozialmodell. Denn auch auf der anderen Seite des Atlantik hatte sich in den Nachkriegsjahrzehnten eine Kapitalismusvariante herausgebildet, die im historischen Vergleich eindeutig „sozialverträglicher“ war. Allerdings waren die sozialen Dimensionen des Nachkriegskapitalismus in den (west)europäischen Staaten stärker ausgeprägt – mit einem umfassenderen Wohlfahrtsstaat und mit einer Vielzahl von öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen. Dadurch bewirkten die europäischen Sozialsysteme einen für kapitalistische Gesellschaften historisch einmaligen Grad an Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft (Hyman 2005).

Dieser durch institutionelle und soziale „Einbettungen“ (Polanyi 1979: 153) charakterisierte Kapitalismus ist seit den 1970er Jahren auf beiden Seiten des Atlantik unter Druck geraten. Durch die neoliberale Restrukturierung kam es zu einer Aushöhlung des europäischen Sozialmodells und zu einer weit reichenden Rekommodifizierung der gesellschaftlichen Existenz. In der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise erschre-

---

<sup>1</sup> Ein Teil der Forschungen, die diesem Beitrag zugrunde liegen, wurden im Rahmen des von der Europäischen Kommission finanzierten Forschungsnetzwerk *Privatisation and the European Social Model* (PRESOM) durchgeführt. Wir danken den Partnern im Netzwerk für die angeregten Diskussionen, die Verantwortung für den Text liegt aber alleine bei den Autoren.

cken selbst einflussreiche Akteure des finanzgetriebenen Kapitalismus vor den ökonomischen und sozialen Gefahren, die der Übergang zu einer aus allen sozialen Beschränkungen herausgelösten Form des Kapitalismus mit sich gebracht hat. Freilich geht dieses Erschrecken nicht soweit, dass die Privatisierung von ehemals öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, welche ein wesentliches Element des entfesselten Kapitalismus der letzten 30 Jahre darstellt, rückgängig gemacht wird. Dennoch ist es vorstellbar, dass die Krise auch einen Wendepunkt markiert, der zu einer Revitalisierung des europäischen Sozialmodells und zu einer Dekommodifizierung der europäischen Gesellschaften führen könnte.

Der erste Abschnitt stellt Geschichte und Charakteristika des europäischen Sozialmodells dar. Im zweiten Abschnitt werden einige wesentliche Veränderungen seit den 1970er Jahren beschrieben. Darauf folgt im dritten Teil eine Analyse der Folgen, die mit einer Aushöhlung des europäischen Sozialmodells verbunden sind. Im vierten Abschnitt zeigen wir auf, in welcher Weise das europäische Sozialmodell revitalisiert werden könnte, um Teil einer Alternative zum gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialsystem zu werden. Der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick auf die Zukunft des europäischen Sozialmodells.

## 1. REGULIERUNG UND DEKOMMODIFIZIERUNG

Im Anschluss an Karl Marx, der die Widersprüche des kapitalistischen Gesellschafts-systems herausgearbeitet hatte, doch mehr noch in kritischer Auseinandersetzung mit den Prinzipien des Wirtschaftsliberalismus, hatte Karl Polanyi (nach dem Studium der großen Agrarkrise und der nachfolgenden Depression der Jahre 1873-1886 und unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre) die Schlussfolgerung gezogen, dass die Marktwirtschaft vor sich selber geschützt werden müsste. Der „Schutz des Menschen, der Natur und der Produktionsorganisation“ ist demnach nur möglich, wenn „in die Märkte für Arbeit und Boden sowie für das Tauschmittel, nämlich Geld“ eingegriffen, „ipso facto die Selbstregulierung des Systems“ behindert wird (Polanyi 1978: 189f). Damit das Leben der Menschen und ihr Lebensraum wieder in Ordnung kommen können, müssen politische Interventionen „notwendigerweise auf eine Verringerung der Flexibilität der Löhne und der Mobilität der Arbeit“ zielen, muss eine Stabilisierung der Einkommen, die Kontinuität der Produktion und die „öffentliche Aufsicht über die nationalen Ressourcen“ und nicht zuletzt eine „Steuerung der Währungen“ bewerkstelligt werden (ebenda: 290). Ebenso umstritten wie der Warencharakter von Arbeit, Natur und Geld, die allesamt nicht produziert werden, um verkauft zu werden, ist der Warencharakter von Gütern, die für ein Leben in modernen Gesellschaften essentiell und daher unverzichtbar sind (Altvater 2003). Wenn der Zugang zu solchen „öffentlichen Gütern“ als ein Bürgerrecht etabliert wird, kann von einer relativen Dekommodifizierung von sozialen Verhältnissen gesprochen werden. Dekommodifizierung meint, dass die Menschen nicht ausschließlich von den Einkommen abhängig sind, welche sie durch den kontinuierlichen Verkauf ihrer Arbeitskraft erzielen, sondern dass es zusätzliche und/oder alternative Ressourcen gibt, die dazu beitragen, ihre soziale Existenz sicherzustellen. Wie wir im Weiteren ausführen werden, schlägt sich diese relative Dekommodifizierung nachhaltig in den Erwartungen, Überlebensstrategien und in den Lebensweisen der Menschen nieder.

Der auf die Große Depression in den USA folgende *New Deal* stellte ein Gesellschaftsprojekt dar, in dem durch die Einführung einer Vielzahl von Regeln, die zum Teil direkt in die Marktmechanismen eingriffen, sichergestellt wurde, dass negative Auswirkungen des Strebens nach individueller Profitmaximierung auf das kollektive Wohlergehen begrenzt waren.<sup>2</sup> Insofern kann von der Herausbildung eines „organisierten Kapitalismus“ (Offe 1989) gesprochen werden – in dem die Widersprüche kapitalistischer Gesellschaften freilich nicht aufgehoben waren. Das auf die Krise folgende Wirtschaftswachstum war dann auch weniger dem Übergang zu einem organisierten Kapitalismus geschuldet, als einem durch den Krieg verursachten Nachfrageboom, einer Modernisierung des Produktionsapparates und in weiterer Folge der Herausbildung eines neuen Produktions- und Konsummodells, das als Fordismus bezeichnet wurde. Auf die ver-

<sup>2</sup> Teil des New Deals war neben der Einführung eines Mindestlohnes und der 40-Stunden-Woche auch die Erlassung von mehr als 500 Industrie-Codes, die dazu dienten, den „exzessiven“ Wettbewerb einzuschränken, der nach Ansicht der Roosevelt-Administration für die Krise mitverantwortlich war.

stärkte Regelung von Produktions- und Reproduktionsbedingungen folgten nach dem 2. Weltkrieg Regeln für Handel und grenzüberschreitenden Kapitaltransfer und die Einführung eines stabilen, weil bestimmten Regeln folgenden internationalen Wechselkursystems (Bretton Woods).

In Westeuropa kam dazu ein großer öffentlicher Sektor, der sowohl klassische öffentliche Dienstleistungen wie die Energieversorgung, den Transport und das Gesundheits- und Bildungssystem umfasste als auch Schlüsselunternehmen in der Rohstoffgewinnung, in der Industrie und im Bankenwesen (Frangakis u.a. im Erscheinen). In vielen Fällen waren die Verstaatlichungen spontane Reaktionen auf politischen Druck oder pragmatische Lösungen für anstehende Probleme. Doch immer unterscheiden sich staatliche Unternehmungen von privaten Unternehmen dadurch, dass sie eine Reihe nicht-kommerzieller Auflagen zu erfüllen hatten und dass ihre Aktivitäten einem breiteren öffentlichen Interesse dienen sollten (Millward 2005). In der Praxis hieß dies etwa, dass der Preis und der Zugang zu Dienstleistungen im Prinzip für alle Bürger gleich waren, unabhängig von deren individueller Kaufkraft, ihrer persönlichen Krankengeschichte oder davon, ob sie auf dem Land oder in der Stadt lebten. Die Produkte der staatlichen Unternehmen wurden oft unter Weltmarktpreisen verkauft und weil es sich dabei nicht selten um Rohstoffe und Halbfertigprodukte handelte, profitierten davon in erster Linie die privaten Unternehmen. Gleichzeitig erlaubte es die Verstaatlichung wichtiger Industriesektoren den Regierungen, direkt in das Funktionieren der Märkte einzugreifen; sie mussten sich bei der Realisierung ihrer Entwicklungsprojekte also nicht auf eine indirekte Steuerung verlassen. Eine entscheidende Rolle spielte dabei der in vielen Ländern bestehende öffentliche Bankensektor. Spiegelbildlich verdeutlichen die Schwierigkeiten, die die Regierungen in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise haben, private Banken – und sei es mit massiven Hilfspaketen – dazu zu bringen, Kredite zu vergeben, die Vorteile eines öffentlichen Bankensystems.

Soweit öffentliche Dienstleistungen durch Steuern oder einkommensabhängige Versicherungsbeiträge finanziert wurden, trugen sie zur sozialen Kohäsion der Gesellschaften bei und förderten ein solidarischen Zusammenleben: die Abgaben erfolgten in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Einzelnen, die Leistungen aber wurden je nach Bedarf ermittelt (Mahnkopf 2007: 99). Dieser Effekt wurde durch die Schaffung der westeuropäischen Wohlfahrtsregime nach dem 2. Weltkrieg verstärkt. Zwar gab und gibt es noch immer große Unterschiede zwischen einzelnen Regimes – nicht zuletzt, was das Niveau der Sozialleistungen betrifft; gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie auf einer Reihe von universellen sozialen Rechten beruhen, die allen (Staats)Bürgern *de jure* oder *de facto* die soziale Existenz garantieren, unabhängig davon, ob diese ihre Arbeitskraft verkaufen können oder nicht (Kronauer 2007). Im Gegensatz dazu haben in den USA nur bestimmte Gesellschaftsgruppen Anspruch auf Sozialhilfe (bspw. alte Menschen oder Mütter mit Kindern), und ein Großteil der sozialen Unterstützungen ist daran gebunden, dass die Empfänger einen Job haben und dadurch in den Genuss von Steuervergütungen kommen können (Katz 2004). In diesem Sinn versucht der amerikanische Wohlfahrtsstaat zwar bis zu einem gewissen Grad, die in der Marktwirtschaft

erzeugten Ungleichheiten abzufedern, er bietet aber keine Alternative zu einer marktvermittelten Existenz.

Im Zuge des Ausbaus der Wohlfahrtsstaaten erreichten die westeuropäischen Gesellschaften der Nachkriegszeit einen Grad der Dekommodifizierung, welcher nie zuvor und nirgends sonst in einer kapitalistischen Gesellschaft realisiert worden war (Esping-Andersen 1990). In Zeiten von hohem Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung mögen sich die Lebensweisen von Europäern und Amerikanern zwar nur marginal unterschieden haben; zumal die Europäer in den Nachkriegsjahrzehnten die amerikanische Konsumweise eifrig kopierten. Doch nur in Europa war es zumindest implizit anerkannt, dass es ein Leben auch jenseits kapitalistischer Verwertungszwänge geben sollte. Die große Bedeutung einer Einschränkung des Wirkens von Marktkräften – also eines höheren Grades an Dekommodifizierung – wirkt sich aber vor allem in Krisenzeiten aus. Das zeigt sich besonders prägnant in der gegenwärtigen Krise, in der eine wachsende Zahl von US-amerikanischen Bürgern und Bürgerinnen gezwungen ist, in Zeltstädten zu leben, weil es in den letzten Jahrzehnten praktisch keinen öffentlichen Wohnbau mehr gegeben hat (Marcuse 2008).

Die europäische Entwicklung war indes nur möglich durch das Wirken von starken und institutionell abgesicherten Gewerkschaften, durch lange Zeit sehr einflussreiche sozialdemokratische und kommunistische Parteien und vor allem durch die Existenz einer nicht-kapitalistischen Alternative in Osteuropa. Insofern waren es auch nicht unterschiedliche institutionelle Pfade (die wurden auf beiden Seiten des Atlantik mehr als einmal gewechselt) oder kulturelle Werte, die diesseits des Atlantik zur Herausbildung eines europäischen Sozialmodells geführt haben, sondern soziale Kämpfe. Im Gegensatz zu Europa hatte sich in den USA nie eine landesweit bedeutende Arbeiterpartei herausgebildet; die Kommunisten wurden verfolgt und vor Gericht gestellt, und die Gewerkschaftsbewegung befand sich nach den großen Erfolgen der späten 1930er und in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg ab Mitte der 1950er Jahre in der Defensive (Moody 1997). In der Folge beschränkten sich die Gewerkschaften auf die Sicherung eines „privaten Wohlfahrtsstaates“ für ihre Kernmitglieder in den großen Industrien (Liechtenstein 2002: 125ff).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die im Nachkriegseuropa vorangetriebene Dekommodifizierung der sozialen Existenz von Lohnabhängigen den Einfluss der Gewerkschaften und anderer progressiver Kräfte maßgeblich gestärkt hatte. Andererseits bewirkt die in den letzten Jahren in nahezu allen europäischen Ländern betriebene Rekommodifizierung, dass sich viele Menschen nur noch für ihren individuellen Nutzen interessieren. Unter diesen Bedingungen wird es zunehmend schwierig, Unterstützung für eine progressive Politik zu finden. Eine traurige Ironie der Geschichte besteht darin, dass die europäische Sozialdemokratie, die die Politik der Selbstverantwortung ganz wesentlich vorangetrieben hat, selbst zu einem Opfer dieser Politik geworden ist. Denn welchen Grund sollte es geben, sozialdemokratische Parteien zu wählen, wenn diese an der Demontage von solidarischen Gesellschaften mitwirken?

Insofern stehen die USA und Westeuropa eigentlich nicht für zwei gegensätzliche Modelle. Tatsächlich handelt es sich bei dem so genannten europäischen Sozialmodell um

eine (gegenüber dem US-amerikanischen Modell) weiter gehende Variante jenes Nachkriegskapitalismus, der im Vergleich zur marktradikalen Version des neoliberalen Kapitalismus der letzten 30 Jahre auf beiden Seiten des Atlantik mit starken Regulierungen und sozialen Abfederungen von Marktmechanismen einherging. Mit anderen Worten: Während die Diskussionen um ein europäisches Sozialmodell hauptsächlich um Unterschiede zwischen Europa und den USA kreisen (andere Teile der Welt kommen in dem Vergleich in der Regel nicht vor), geht es in Wirklichkeit um den Unterschied zwischen einem keynesianisch geprägten Nachkriegskapitalismus und dem seit den 1980er Jahren vorherrschenden neoliberalen Kapitalismus, der auf nationaler Ebene verschiedene Formen angenommen hat.



## 2. DIE AUSHÖHLUNG DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS

Auf beiden Seiten des Atlantik stehen die Sozialmodelle seit den 1970er Jahren unter Druck. Die letzten 30 Jahre neoliberaler Restrukturierung haben zu einem radikalen Umbau des Nachkriegskapitalismus geführt. Hier ist nicht der Platz, um die politischen Hintergründe dieser Entwicklung zu diskutieren. Erwähnt sei lediglich, dass der Umbau mit einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse einherging, deren augenscheinlichster Ausdruck die Regierungsbeteiligungen oder -übernahmen von rechtskonservativen Parteien waren (bspw. Thatcher in Großbritannien). Interessant ist allerdings, dass der Begriff „europäisches Sozialmodell“ zur selben Zeit in den Diskurs eingeführt wurde, als die Besonderheiten der westeuropäischen Sozialmodelle (umfassender Wohlfahrtsstaat, öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen) immer stärker unter Druck gerieten (Hermann/Hofbauer 2007). Dies war die Zeit, als es parallel zur Liberalisierung des Welthandels und der Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen praktisch in allen Staaten Westeuropas zur Privatisierung staatlicher Unternehmen und öffentlicher Dienstleistungen kam. Damit wurden in vielen Bereichen, die bisher nicht der Marktlogik unterworfen waren, neue Märkte geschaffen. Darüber hinaus wurde überall der Abbau von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und der Umbau der Sicherungssysteme betrieben – weg von der Garantie einer Existenz abseits der kapitalistischen Verwertungslogik und hin zu einer möglichst raschen (Re)Integration in den Arbeitsmarkt (Lessenich 2008). Hinzu kam, dass durch eine rasante Zunahme von atypischen und vielfach prekären Beschäftigungsverhältnissen die Erosion von Tarifverträgen und die Aushöhlung und damit Schwächung des Beschäftigungsstatuts vorangetrieben wird (Gray 2004).

Im Kern lief die „Reform“ des europäischen Sozialmodells auf eine Entfesselung der Marktkräfte und damit eine Rekommodifizierung der gesellschaftlichen Existenz hinaus. Dies ging mit einer medial gestützten Aushebelung des Solidaritätsprinzips einher. Die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, in deren Verlauf in schwachen Ökonomien mit der bürgerlichen Demokratie zugleich eine ultraliberale Politik etabliert wurde, wirkten dabei gewissermaßen als Initialzündung für Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte in ganz Europa. Viele Bürger in den neuen Mitgliedsländern mögen sich von einem Beitritt zur Europäischen Union eine Adaption des westeuropäischen Sozialmodells der Nachkriegsjahrzehnte erhofft haben; was sie mit ihren bürgerlichen Revolutionen erhielten, war indes eine Variante des Kapitalismus, die weniger Gleichheit, weniger soziale Gerechtigkeit und Sicherheit gewährleistet als der engstirnige und repressive „reale Sozialismus“, dem sie entkommen wollten (Tamás 2009).

Der Umbau erfolgte auf mehreren Ebenen; dabei spielte aber die zur gleichen Zeit immer wichtiger werdende europäische Ebene eine besondere Rolle (Huffs Schmid 2008; Bieling, Deckwirth und Schmalz 2008). Gerade weil die Veränderungen auf nationaler und kommunaler Ebene in vielen Ländern sehr umstritten waren, wurden sie auf europäischer Ebene durch branchenspezifische Richtlinien eingeleitet. Betroffen waren

davon unter anderem die Telekommunikationsbranche, die Post, die Elektrizitäts- und Gasversorgung und die Eisenbahnen. Obwohl die EU-Richtlinien darauf abzielten, Wettbewerb zu schaffen und keine Vorschriften bezüglich der Eigentumsform machten, war das Resultat der Liberalisierungsprozesses in vielen Fällen eine Zunahme von privatem Eigentum bei den Anbietern von öffentlichen Dienstleistungen, während der Wettbewerb eher moderat blieb. Denn staatliche Monopole wurden häufig nur durch private Oligopole ersetzt (Hermann und Verhoest 2008). Neben den gezielten Liberalisierungsprojekten gab es auch eine Reihe von indirekten Prozessen, die in dieselbe Richtung wiesen. Nachdem aufgrund massiver Proteste der Gesundheitsdienst aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie herausgenommen werden musste, versuchte die EU-Kommission durch eine eigene Gesundheitsrichtlinie Konkurrenz im Gesundheitsbereich anzukurbeln. Dadurch sollte es Patienten ermöglicht werden, sich auf Krankenkassenkosten im Ausland behandeln zu lassen (Dräger 2008). Unter dem Vorwand der Wahlfreiheit und unter Rückgriff auf Methoden des „New Public Management“ wird inzwischen in vielen Ländern auch im Bildungsbereich und im Bereich der öffentlichen Krankenkassen Wettbewerb eingeführt.

Ein anderes Einfallstor für Wettbewerb und Vermarktlichungsprozesse stellt die Richtlinie zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen dar. Dabei rächt sich heute, dass Städte und Länder öffentliche Dienste in eigenständige Tochtergesellschaften ausgelagert haben, um Kosten einzusparen. Diese Gesellschaften müssen jetzt mit privaten Anbietern konkurrieren. Damit wird aber auch eine in einigen europäischen Ländern verbreitete Praxis erschwert, nämlich die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowohl von privaten wie von gemeinnützigen Organisationen. Nicht zuletzt wirken sich aber auch die im Wachstums- und Stabilitätspakt festgelegten restriktiven Budgetbeschränkungen aus: viele Kommunen und Länder sahen sich gezwungen, öffentliche Dienste zu verkaufen, weil diese ihre Bilanzen belasteten (Rügemer 2008; Truger 2009: 548-555). In Deutschland waren davon unter anderem Krankenhäuser betroffen; in keinem anderen Land wurden in den letzten Jahren so viele öffentliche Krankenhäuser an private Betreiber verkauft (Böhlke u.a. im Erscheinen). In Großbritannien wiederum wurden Krankenhäuser dazu angehalten, überfällige Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur im Rahmen von so genannten *Private Finance Initiatives* vorzunehmen; damit sind die Krankenhausbetreiber 30 Jahre lang oder länger an die privaten Investoren gebunden. In dieser Zeit müssen sie jährliche Gebühren abführen, die in vielen Fällen nicht nur die ursprünglich geplanten Raten übersteigen, sondern in Summe auch deutlich teurer kommen, als wäre das Geld vom Staat als Kredit aufgenommen worden. Um den Mehraufwand zahlen zu können, schränken die betroffenen Krankenhäuser die Leistungen ein (Pollock 2009). Mit David Harvey (2005) und in Anlehnung an Rosa Luxemburg lässt sich dieses neoliberale Akkumulationsmodell als eine „innere Landnahme“ des Kapitalismus beschreiben, als ein Prozess, der immer mehr Facetten des gesellschaftlichen Lebens für die kapitalistische Akkumulation erschließt.

Auf diesem Wege wurde in Europa durch Liberalisierung und Privatisierung eine Situation geschaffen, die das neoliberale Projekt in den USA in den Schatten stellt. So argumentieren etwa Greg Palast, Jerrold Oppenheimer und Theo McGregor (2003), dass

das britische Modell einer Liberalisierung mit minimaler Kontrolle und keinen Rechenschaftspflichten als Vorbild für die Deregulierung des amerikanischen Strommarktes gedient hat. In den USA befanden sich die Elektrizitätsunternehmen zwar im privaten Besitz, waren aber einem ausgeklügelten Regulierungsregime mit Einflussmöglichkeiten für Konsumentenorganisationen unterworfen. Nach Einschätzung des Autorentrios können sowohl die Blackouts in Kalifornien als auch der Enron-Skandal auf die Übernahme des britischen Modells zurückgeführt werden. So gesehen wäre also nicht nur die Aushöhlung des europäischen Sozialmodells zu beklagen, sondern ebenso die Deregulierung des amerikanischen Nachkriegskapitalismus. In Sachen Privatisierung handelt es sich bei der EU jedenfalls nicht um eine Getriebene, sondern eher um einen Treiber. Deutlich wird dies insbesondere bei der Durchsetzung von Investitionsabkommen, die Interessen von europäischen Unternehmen absichern sollen, welche außerhalb Europas an der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beteiligt sind (Mahnkopf 2007: 99ff). So agieren etwa europäische Energie- und Wasserkonzerne, darunter ehemalige staatliche Monopolisten, in Südamerika und anderen Teilen der Welt ebenso rücksichtslos gegenüber lokalen Interessen und Bedürfnissen wie US-amerikanische Unternehmen.

Parallel zur Liberalisierung, Privatisierung und Vermarktlichung in der und durch die EU wurde ein Diskurs um das europäische Sozialmodell lanciert, dessen wichtigstes Ziel es war, die Gewerkschaften, die sozialdemokratischen Parteien und die Grünen bei der Stange zu halten. Dabei bedienten sich viele Politiker (darunter nicht wenige reformierte europäische Sozialdemokraten) der zynischen Argumentation, „schmerzhafte“ Reformen des europäischen Sozialmodells seien eine Voraussetzung dafür, dieses Modell „zu retten“ (Hermann und Hofbauer 2007). Beispielhaft studieren lässt sich dies an der Debatte über die Pensionsreformen, die in vielen europäischen Ländern eingeführt wurden. Die gängige Rechtfertigung für diesbezügliche Reformen lautet, dass Ansprüche aus öffentlichen Pensionen gekürzt werden müssten, damit zukünftige Generationen überhaupt noch eine Pension beziehen können. In Deutschland wurden auch die Agenda 2010 und die Hartz-Reformen damit begründet, dass Einsparungen bei den Sozialausgaben notwendig wären, um die Existenz des Sozialstaates für die kommenden Jahrzehnte sicherzustellen. Tatsächlich aber rückten die Maßnahmen zu einer „Modernisierung des Sozialstaats“ in Westeuropa und die verhinderte Übernahme des (west)europäischen Sozialmodells in Mittel- und Osteuropa die gesamte EU sehr nahe zu jenem sozial ungebundenen Kapitalismus, der sich nach der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre in den USA und in Großbritannien herausgebildet hatte. Unter den Tisch gekehrt wurde dabei, dass der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors den Begriff des europäischen Sozialmodells ursprünglich als eine Alternative zu dem US-amerikanischen Kapitalismusmodell in die Diskussion eingeführt hatte (ebenda).

### 3. DIE ZUNAHME VON UNGLEICHHEIT

Der Angleichungsprozess zwischen EU und USA zeigt sich deutlich in den Veränderungen der Einkommensverteilung und bei der Entwicklung von Ungleichheit. Wie in den USA so hat die Ungleichheit in Europa seit den 1970er Jahren deutlich zugenommen (Hermann im Erscheinen). In einer Analyse der Entwicklung des Gini-Koeffizienten zeigt Jens Alber (2006), dass in acht von zwölf EU-Mitgliedsländern, für die Daten zugänglich waren, die Ungleichheit seit den 1980er Jahren gestiegen ist; in fünf Ländern nahm die Ungleichheit sogar noch schneller zu als in den USA. Ähnlich verhält es sich bei der Entwicklung der Lohnquote; auch deren Entwicklung belegt auf beiden Seiten des Atlantik eine deutliche Umverteilung von lohnabhängigem Einkommen zu Einkommen, die sich von Eigentumsrechten ableiten. Zunehmende Ungleichheit und die gravierenden Einkommensverluste, die große Teile der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten hinnehmen mussten, hatten selbstverständlich Folgen für ihre Lebensweise. In den USA führten diese Entwicklungen dazu, dass sich einerseits die Arbeitszeiten verlängerten (durch wachsende individuelle Arbeitszeiten und durch eine Zunahme von Doppelverdiener-Haushalten) und dass andererseits der Massenkonsum nur noch über Kredite gesichert werden konnte – was bekanntlich in der Finanzkrise zu einem Problem geworden ist.

Hauptgründe für die Umverteilung nach oben und die Zunahme von Ungleichheit waren eine anfangs rasant steigende und im Vergleich zu den Nachkriegsjahrzehnten kontinuierlich hohe Arbeitslosigkeit, Steuererleichterungen für die Reichen, stagnierende oder nur marginal wachsende Löhne, die Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen und die Privatisierung und Vermarktlichung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen. Im Fall der netzgebundenen Dienstleistungen führte die Liberalisierung dazu, dass Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen nicht gezwungen waren, die Dienstleistung allen Bürgern zu gleichen Bedingungen anzubieten. So können etwa Großkunden mit den Stromversorgern, aber auch mit der Post einzeln über Preisnachlässe verhandeln, während die Preise für die Haushalte nach der Liberalisierung oder Privatisierung in vielen Fällen deutlich gestiegen sind. In einzelnen Fällen kam es in Deutschland bei der Energieversorgung zu Preissteigerungen von 80 Prozent. Im Postdienst wurde durch die massenhafte Schließung von Filialen (in Deutschland um 40 Prozent seit dem Start der Liberalisierung) der Zugang zur Post in manchen Gebieten für die Bewohner merklich erschwert. Ähnliche Folgen hatte die verbreitete Stilllegung von Nebenbahnen. Dadurch werden ganze Regionen von der Anbindung an den öffentlichen Verkehr ausgeschlossen. Auch hiervon sind vor allem Bezieher unterer Einkommen betroffen, die sich kein Auto leisten können. Im Falle von Privatpensionen werden bestehende Einkommensungleichheiten verstärkt, während bei privaten Krankenversicherungen Personen mit niedrigem Einkommen benachteiligt werden, weil sie statistisch gesehen dazu tendieren, öfter krank zu werden und deshalb höhere Beiträge zahlen müssen. Ungleichheit beschränkt sich aber nicht nur auf die monetäre Sphäre. Im Extremfall führen die Reformen zum Angebot von unterschiedlichen Dienstleistungen für Menschen mit niedrigem und solche mit hohem Einkommen.

Dabei ist davon auszugehen, dass Dienstleistungen, die nur für niedrige Einkommensbezieher angeboten werden, qualitativ minderwertige Dienstleistungen sein werden, weil die Betroffenen über vergleichsweise geringere Möglichkeiten der Interessenartikulation verfügen (Mahnkopf im Erscheinen). Dies kommt nicht nur in einer Zweiklassen-Medizin zum Ausdruck, welche in vielen Ländern Osteuropas bereits Realität ist, sondern gewinnt zunehmend auch in einer (teil-)privatisierten Schul- und Universitätsausbildung an Bedeutung.

Liberalisierung und Privatisierung verstärken aber nicht nur die Ungleichheit zwischen den Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen. Gleichzeitig wächst auch die Ungleichheit zwischen den Beschäftigten in den betroffenen Sektoren. Der Bereich der öffentlichen Dienste bot in der Vergangenheit ja nicht nur stabile Beschäftigungsverhältnisse und vergleichsweise angemessene Löhne, das öffentliche Beschäftigungsregime der Nachkriegsjahrzehnte zeichnete sich auch dadurch aus, dass die Unterschiede zwischen den verschiedenen Beschäftigungsgruppen deutlich geringer waren als in der Privatwirtschaft. Manager verdienten hier deutlich weniger als Manager in privaten Unternehmen; deshalb gehört dieses Führungspersonal auch zu den Hauptgewinnern der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Schulten, Brandt und Hermann 2008). Inzwischen aber haben die Unterschiede innerhalb und zwischen den Belegschaften dramatisch zugenommen – durch die Fragmentierung und Aushöhlung von Tarifverträgen in den betroffenen Branchen, durch den Übergang zu leistungsabhängiger Entlohnung und durch die Taktik der Gewerkschaften, die Besitzstände für die schon seit längerem Beschäftigten auf Kosten von neuen Mitarbeitern zu sichern. Bei der Deutschen Post verdienen ‚neue‘ Beschäftigte bis zu 30 Prozent weniger als ihre länger beschäftigten Kollegen (Hermann, Brandt und Schulten 2008). Bis zur Einführung eines branchenweiten Mindestlohnes verdienen die ‚Neuen‘ bei dem ehemaligen Monopolisten aber immer noch doppelt soviel wie die Beschäftigten bei den Konkurrenten. In Österreich und in den Niederlanden wiederum arbeiten die neuen Anbieter auf dem Briefmarkt hauptsächlich mit selbstständigen Austrägern, die nach Stücklöhnen bezahlt werden (ebenda).

Dass vor allem US-amerikanische Linke Europa in sozialen Belangen noch immer als eine Art Vorbild betrachten, hat dennoch gute Gründe. Denn trotz aller Erosionstendenzen existieren noch immer Reste eines spezifischen europäischen Sozialmodells. Die wohlfahrtsstaatlichen Regime wurden zwar zurückgebaut, aber nie völlig abgeschafft. Vermarktlichungsprozesse sind zwar weit vorangeschritten, doch werden soziale Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung in der EU noch immer hauptsächlich von öffentlichen oder gemeinnützigen Organisationen angeboten. Arbeiter sind in Europa nicht rechtlos und trotz Mitgliederverlusten und teilweiser Paralyse in lokalen und nationalen Sozialpakten ist die europäische Gewerkschaftsbewegung immer noch stärker als ihr amerikanischer Gegenpart (wo es außerhalb des öffentlichen Dienstes nur noch wenige Arbeiter gibt, die in einer Gewerkschaft organisiert sind). Vor allem aber ist es den Eliten in Europa trotz gebetsmühlenartiger Beschwörung der Eigenverantwortung von Bürgern und Bürgerinnen nicht gelungen, deren Erwartungen an den Staat und ein gewisses Vertrauen in Instrumente der kollektiven Problemlösung auszulöschen.

Das hat den wichtigen Effekt, dass soziale Not in Europa nicht notwendigerweise als Ausdruck individuellen Versagens interpretiert wird. Der positive Klang, den der Begriff eines europäischen Sozialmodells allen neoliberaler Umdeutungen zum Trotz in weiten Teilen der Bevölkerung noch immer genießt, erklärt sich dadurch, dass er etwas anderes verspricht als das, was die Europäer mit dem amerikanischen Sozialmodell und den damit verbundenen individualisierten und kommodifizierten Lebensweisen assoziieren (Hermann und Hofbauer 2007).

## 4. DIE ZUKUNFT DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS

Durch die gegenwärtige Krise wird die Politik der letzten drei Jahrzehnte in Frage gestellt, auch wenn sich ein Bruch mit der neoliberalen Politik der Vergangenheit zur Zeit vornehmlich auf einer semantischen Ebene abspielt. Ob diesem Bruch auch materielle Veränderungen folgen, wird sich zeigen. Diese dürften sich allerdings nicht darin erschöpfen, durch einige Regulierungen dafür zu sorgen, dass die Märkte friktionsloser als derzeit funktionieren. Der antiliberalen Stoßrichtung in der Argumentation von Karl Polanyi folgend ginge es vielmehr darum, die Wirtschaft wieder institutionell und sozial in die Gesellschaft „einzubetten“, mithin das Wirkungsfeld von Märkten so zu begrenzen, dass die gesellschaftliche Existenz der Menschen, und sei es auch nur ein Stück weit, von der Kapitalverwertung unabhängig gemacht wird. Es geht also darum, die Rekommodifizierungswelle der letzten 30 Jahre zu stoppen und sie durch eine Dekommodifizierungsbewegung zu ersetzen. Eine solche Politik ist wenig revolutionär; durch sie würde aber ein gesellschaftlicher Raum geschaffen, der ernsthaftes Nachdenken über und Experimentieren mit Alternativen zu einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung möglich machte. An drei Punkte könnte eine auf Dekommodifizierung ausgerichtete Revitalisierung des europäischen Sozialmodells (Huffs Schmid und Mazier im Erscheinen) ansetzen: Erstens beim Wohlfahrtsstaat und damit verbunden bei den Beschäftigungs- und Arbeitsverhältnissen; zweitens beim öffentlichen Sektor und drittens bei der Demokratisierung der europäischen Gesellschaften.

### 4.1. Die Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Michael Krätke (2005: 92) schreibt, dass das „europäische Sozialmodell“ seine Zukunft noch vor sich habe und dass es zu einem Markenzeichen und damit zu einem gemeinsamen Projekt der europäischen Linken werden könnte, weil sich das Konzept des Sozialstaates in den meisten europäischen Ländern noch immer breiter Unterstützung erfreut. „Das neoliberale Ideal eines minimalen Staates, der sich auf reine Armenfürsorge zurückzieht, hat noch lange nicht gewonnen, auch wenn die dazu gehörenden Marktideologien in den Köpfen der so genannten Eliten dominieren“ (ebenda). Eine Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten müsste in einem ersten Schritt viele der in den letzten drei Jahrzehnten unter neoliberaler Hegemonie gemachten Reformen zurücknehmen. Damit wäre es aber nicht getan. Denn es müssen auch die strukturellen Schwächen und Unzulänglichkeiten der Nachkriegssysteme beseitigt werden. Dazu gehört insbesondere die in den konservativen Wohlfahrtssystemen angelegte Reproduktion von Ungleichheiten, welche mit der Erwerbsarbeit verbunden sind; dazu gehörten die Bedarfsprüfungen des universellen Wohlfahrtsstaates britischer Prägung und nicht zuletzt die auf der Familie aufbauenden südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsvarianten.

In vielen Teilen Europas wäre es durchaus ein Erfolg, wenn die nationalen Systeme an die Funktionsweise und das Niveau der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten angepasst werden könnten. Dies wäre dann auch ein Fortschritt im Hinblick auf die Schaffung ei-

nes gemeinsamen europäischen Wohlfahrtsystems, welches es bisher (trotz zahlreicher Bekenntnisse zu einem sozialen Europa) ja nicht einmal im Ansatz gibt.<sup>3</sup> Neben der Entkoppelung von Leistungen und Beiträgen und seinem vergleichsweise hohen Leistungsniveau unterscheidet sich das skandinavische Wohlfahrtsstaatmodell von anderen europäischen Modellen dadurch, dass Geldleistungen in großem Umfang durch Sachleistungen ergänzt werden (Heintze und Lehndorff 2009). Dadurch erhalten Familien nicht nur eine monetäre Unterstützung für die Betreuung von Kindern und alten Menschen, sondern könnten auf Betreuungseinrichtungen zurückgreifen, welche vom Staat bereitgestellt werden. Der Ausbau von Betreuungseinrichtungen würde insbesondere Frauen entlasten und zumindest einen Teil der von Frauen unbezahlt erbrachten Betreuungsarbeit in bezahlte Arbeit umwandeln. Der öffentliche Charakter dieser Einrichtungen würde sicherstellen, dass der Zugang für alle Menschen, unabhängig von ihrem Einkommen, gleich ist, dass bestimmte Qualitätskriterien eingehalten werden, und dass die Beschäftigten halbwegs passable Arbeitsbedingungen vorfinden. Mit anderen Worten, die erneuerten europäischen Wohlfahrtsstaaten müssten nicht nur Reichtümer umverteilen, sie müssten auch für eine ausreichende soziale Infrastruktur sorgen.

Hinsichtlich der anzustrebenden Umverteilung ginge es darum, allen Bürger das Recht auf ein Grundeinkommen zu gewährleisten, welches ihnen nicht nur das materielle Überleben sichert, sondern auch die Teilnahme am kulturellen Leben ermöglicht. Ein derartiges Grundeinkommen stellte nicht zuletzt eine Anerkennung für all jene Sorten von Arbeit dar, die in kapitalistischen Gesellschaften unabhkömmlich und unbezahlt sind oder aber im kapitalistischen Verständnis keinen Wert schaffen. Eine Erneuerung des Wohlfahrtsstaates müsste aber auch eine neue Arbeitsmarktpolitik und eine Verbesserung der Arbeitsverhältnisse umfassen. Zum einen sollte Arbeitsmarktpolitik Arbeitssuchende unterstützen und sie nicht in prekäre Beschäftigungsverhältnisse drängen; zum anderen wäre Arbeitsmarktpolitik darauf auszurichten, Arbeitslosen akzeptable Arbeitsstellen zu vermitteln und sie sollte schließlich auch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und des öffentlichen Sektors vorantreiben – indem sie den Aufbau eines nicht-profitorientierten, sozialwirtschaftlichen Sektors fördert.

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und ein starker Wohlfahrtsstaat schließen einander aus. Jedes Beschäftigungsverhältnis muss Einkommen und soziale Sicherheit oberhalb eines Mindestniveaus gewährleisten; vor allem aber müssen sie die Beschäftigten in eine Situation versetzen, in denen sie ihr Leben langfristig planen können. Dazu sind neben entsprechenden arbeitsrechtlichen Vorschriften auch starke und flächendeckende Tarifverträge notwendig. Auch in diesem Fall ist eine Anpassung innerhalb Europas durch Mindestlöhne und Höchstarbeitszeiten notwendig. Angesichts der ökologischen Krise, die das westliche Wachstums- und Konsummodell verursacht, und als eine Antwort auf die produktivitätsinduzierte Arbeitslosigkeit müsste eine Erneuerung der europäischen Wohlfahrtsstaaten aber vor allem durch eine substantielle Arbeitszeitverkürzung ergänzt werden. Nicht zufällig besteht einer der augenscheinlichsten Unter-

<sup>3</sup> Obwohl im Vertrag von Maastricht (1992) ein eigenes Kapitel für eine europäische Sozialpolitik hinzugefügt wurde, blieben die sozialpolitischen Initiativen unbedeutend und sind hauptsächlich rhetorischer Natur.



schiede zwischen der USA und Europa in den wesentlich kürzeren europäischen Arbeitszeiten (die in den letzten Jahren aber ebenfalls gehörig unter Druck kamen).

#### 4.2. *Die Rekonstruktion und der Ausbau eines öffentlichen Sektors*

Der öffentliche Sektor und insbesondere die öffentlichen Dienstleistungen spielen in einem revitalisierten Europäischen Sozialmodell eine zentrale Rolle. Öffentlich organisierte und für alle zugängliche öffentliche Dienstleistungen haben eine dekommodifizierende Wirkung, die über reinen Geldtransfer hinausgehen. Sozialstaatliche Umverteilung kann zwar soziale Ungleichheit abschwächen, sie stellt diese aber nicht grundsätzlich in Frage. Dagegen kann die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen tatsächlich für alle gleich sein. Wenn der Zugang für alle gleich ist, unabhängig von der individuellen Kaufkraft, fördern öffentliche Dienstleistungen darüber hinaus die Kohäsion und soziale Integration in der Gesellschaft. Ein tatsächlich moderner Wohlfahrtsstaat sollte nicht nur Reichtum umverteilen, er sollte die sozialen Dienstleistungen selber organisieren, um sicherzustellen, dass alle den gleichen Zugang haben, dass das Angebot bestimmten Qualitätsstandards entspricht, und dass die Erbringer der Dienstleistungen die dafür notwendigen Arbeitsbedingungen vorfinden.

Zu einer staatlich organisierten sozialen Infrastruktur (Hirsch 2007) gehören aber nicht nur soziale Dienste, sondern ein breites Spektrum an öffentlichen Dienstleistungen wie Wasser- und Energieversorgung, Transport, Kommunikation, Wohnungsbau, Banken, eine große Zahl kultureller Einrichtungen und vieles mehr. Gemeinsam ist ihnen als öffentliche Dienstleistungen, dass sie nicht an Profitmaximierung ausgerichtet sind, sondern gesellschaftlich definierten Zielen folgen. Dabei hat die Vergangenheit gezeigt, dass es nicht ausreicht, wenn sich die Dienstleister im öffentlichen Besitz befinden. Die öffentlichen deutschen Landesbanken verhielten sich nicht viel anders als private Banken und versuchten in der globalisierten und liberalisierten Finanzwelt schnelle Profite zu machen. Um derartige Verhaltensweisen zu unterbinden, muss klargestellt werden, welche Aufgaben eine öffentliche Dienstleistung zu erfüllen hat und welche nicht. Dabei sollte – anders als bei den auf den Tauschwert ausgerichteten Aktivitäten des Privatsektors – der Gebrauchswert der Dienstleistungen im Vordergrund stehen. Um dies sicherzustellen sollten neue, partizipative Konsummodelle entwickelt werden, die den Nutzern von Dienstleistungen nicht nur die Wahl zwischen zwei oder mehreren (unbefriedigenden) Angeboten lassen, sondern ihnen Partizipationsmöglichkeiten eröffnen, mit denen sie in die Planung und Erbringung der Dienstleistungen eingreifen können. Damit könnten öffentliche Dienstleistungen nicht allein der Befriedigung von Bedürfnissen dienen, sondern auch eine nachhaltige Demokratisierung der Gesellschaft und der Wirtschaft vorantreiben.

Weitreichende Partizipationsmöglichkeiten stellen sowohl eine Alternative zum *Public Choice*- (öffentliche Wahlfreiheit) Paradigma des *New Public Managements* als auch zum bürokratischen Modell der Nachkriegsjahrzehnte dar (Needham 2008). Neue Partizipationsmodelle innerhalb der Organisationen, die die Dienstleistungen erbringen, könnten durch Experimente ergänzt werden, die neue Formen der Zusammenarbeit und

der Entscheidungsfindung erproben. In solche Experimente sollten auch die Erfahrungen mit genossenschaftlichen Produktionsformen und selbstverwalteten Betrieben einfließen. Ebenso wichtig ist aber die Einrichtung von Beiräten und anderen Organen, in denen Dienstleistungsnutzer zusammen mit den Beschäftigten, dem Management und externen Experten klären, welche Dienstleistungen in welcher Form und zu welcher Qualität zur Verfügung gestellt werden. Schließlich aber ginge es auch um grundsätzliche demokratische Entscheidungen darüber, welche gesellschaftlichen Ressourcen für die Dienstleistungserbringung eingesetzt werden.

Jedenfalls sollte der öffentliche Sektor dazu genutzt werden, qualitativ hochwertige Jobs zu schaffen (und zwar nicht nur für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, sondern auch für Beschäftigte ohne Ausbildungsabschlüsse), um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und um Druck auf den privaten Sektor auszuüben, die Arbeitsbedingungen auch dort zu verbessern. Einmal abgesehen von seiner Bedeutung für die Dekommodifizierung und Demokratisierung kann der öffentliche Sektor auch eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, innovative Produkte, Produktionstechniken oder Dienstleistungen zu entwickeln, die der Herausbildung eines neuen Produktions- und Konsummodells dienen, welches dazu beiträgt, die ökonomische Krise zu entschärfen (Huffschmid und Mazier im Erscheinen). Für einen Umstieg auf ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell wird eine progressive Steuerpolitik nicht ausreichen. Die Krise der Autoindustrie zeigt deutlich, dass der Staat nicht davor zurückschrecken darf, aktiv in Produktionsentscheidungen einzugreifen. Ein großer und innovativer öffentlicher Sektor macht den Staat und die Gesellschaft weniger abhängig von privaten Kapitaleigentümern und deren Investitionsentscheidungen und damit auch weniger erpressbar, wenn es um Steuervergünstigungen geht. Auch in diesem Sinn könnte der öffentliche Sektor einen Beitrag zur Einschränkung der privatwirtschaftlichen Marktlogik leisten.

#### 4.3. *Demokratisierung*

„Sozialismus ist dem Wesen nach die einer industriellen Zivilisation innewohnende Tendenz, über den selbstregulierten Markt hinauszugehen, indem man ihn bewusst einer demokratischen Gesellschaft unterordnet“ (Polanyi 1978: 311). Damit schon weist Polanyi auf das Spannungsfeld zwischen einer „freien“ Marktwirtschaft und einer Gesellschaft hin, in der Entscheidungen demokratisch getroffen werden. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Annahme bedeutete die Entfesselung der Märkte und das Zurückdrängen des Wohlfahrtsstaates ja keineswegs eine Schwächung des Staates. Tatsächlich haben im Zuge der neoliberalen Umstrukturierungen die demokratisch legitimierten Regierungen in vielen Ländern zusehends autoritäre Züge angenommen (Kannankulam 2008). Dies drückt sich einerseits in einer Stärkung der Exekutive (Ministerien) gegenüber der Legislative (Parlament) aus und andererseits in einer Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb der Exekutive: die Ministerien für Sicherheit und Finanzen sind im Verhältnis zu Ministerien für Soziales und Bildung immer wichtiger geworden. Die Sicherheitsagenden spielen dabei eine besonders wichtige Rolle, weil die Zunahme an Ungleichheit wachsende Mittel erfordert, um die Menschen am unteren Rand der Verteilungsskala unter Kontrolle zu halten. Hinzu kommt die Aufgabe, globale Migrationsströme zu kontrollieren, welche auch eine Folge der weiter wachsenden globalen Ungleichheit sind. Auf europäischer Ebene wird diese

Tendenz durch spezifische Merkmale des europäischen Integrationsprozesses verstärkt: die Aktivitäten des Parlaments beschränken sich im wesentlichen darauf, Vorlagen der Kommission oder des Rates (beides Institutionen mit einer zweifelhaften demokratischen Legitimation) zu bestätigen, während der Europäische Gerichtshof die mangelhafte Rechtsgrundlage der Union ausnützt, um die Reste der nationalen Arbeits- und Sozialrechte zu schleifen.<sup>4</sup> Es verwundert nicht, dass diese Verschiebungen zu einer zunehmenden Wahlverweigerung der Bürger/innen führen und in manchen Fällen zu Wahlentscheidungen, die aus Sicht der Eliten ganz unerklärlich sind, wie beispielsweise die Ablehnung der Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden und des Europäischen Vertrages in Irland.

Die wachsenden Legitimationsdefizite der EU sind das Resultat eines Primats des wirtschaftlichen Integrationsprozesses vor der demokratischen und sozialen Integration Europas (Altvater und Mahnkopf 2007). Ein der Zukunft zugewandtes europäisches Sozialmodell muss daher mit dem bisherigen Integrationsmodus der EU brechen. Nicht zufällig beruht die Idee des europäischen Sozialmodells auf Delors Erkenntnis, dass sich niemand in einen Markt verlieben kann. Während es auf europäischer Ebene darum geht, demokratische Verhältnisse, wie sie auf Ebene der Nationalstaaten bestehen, erst herzustellen (Karras und Fisahn 2006), müssen auf der nationalen Ebene die autoritären Tendenzen gestoppt und die sozialen Rechte der Bürger im Sinne einer sozialen Demokratie, die ihrem Namen gerecht wird, gestärkt werden. Der gleiche Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen spielt dabei eine zentrale Rolle und unter diesen kommt der öffentlichen Bildung eine ganz besondere Rolle zu. Denn diese sollte nicht nur gleiche Bildungschancen gewährleisten, sondern auch die kognitiven und moralischen Grundlagen für demokratisches Bewusstsein und für politisches Engagement zur Veränderung der gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisse vermitteln. Eine so verstandene öffentliche Bildung wäre die Voraussetzung für die Wiederherstellung jenes Solidaritätsbewusstseins, ohne das ein europäisches Sozialmodell nicht revitalisiert werden kann (Mahnkopf 2008: 82).

Längerfristig ginge es um die Entwicklung neuer Partizipationsmöglichkeiten, die über die Grenzen der repräsentativen Demokratie hinausgehen. Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ließe sich als ein gesellschaftliches Feld nutzen, um neue Partizipationsmodelle zu erproben; gleiches gilt für die kommunale Verwaltung. Hier gibt es bereits Beispiele dafür, dass Bürger aktiv in die Entscheidungsfindungen eingreifen: nach dem brasilianischen Vorbild wird inzwischen in einer Reihe von europäischen Städten die partizipative Budgeterstellung praktiziert. Auch Bürgerbefragungen gegen Privatisierungen in Deutschland gehen in dieselbe Richtung. Über die öffentlichen Dienstleistungen hinaus könnten sich solche Entscheidungsfindungsprozesse auch auf die Privatwirtschaft ausbreiten (Albert 2006).

---

<sup>4</sup> In Deutschland sorgte insbesondere das Urteil im Fall Ruffert für Aufsehen. Am 3. April 2008 verurteilte der EUGH das Land Niedersachsen, weil es gegenüber einem polnischen Unternehmen auf die Einhaltung der im deutschen Baugewerbe-Tarifvertrag festgelegten Mindestlöhne bestanden hatte.

## 5. *AUSBLICK*

Die Zukunft des europäischen Sozialmodells wird letztendlich in gesellschaftlichen Kämpfen entschieden. Zunächst einmal hat die gegenwärtige Krise nur dazu geführt, dass einige der „Wahrheiten“, die in den letzten drei Jahrzehnten die Köpfe der Menschen vernebelt haben, in Frage gestellt werden. Die Auseinandersetzungen um die Lösung der Krise stehen aber ganz am Anfang. Dabei wird die Interpretation der Krise eine wichtige Rolle spielen. Doch zwei Alternativen deuten sich bereits an: Einerseits die Wiedererrichtung eines vom Finanzmarkt getriebenen Kapitalismus (der sich auf ein neues Spekulationsfeld, vermutlich die klimafreundlichen Technologien, fokussiert), in dem aber ein paar neue Spielregeln dafür sorgen, dass die Märkte besser funktionieren. Andererseits scheint die Schaffung eines sozial verträglichen Kapitalismus durchaus vorstellbar. Dieser würde sich dadurch auszeichnen, dass das Wohlergehen der Menschen weniger stark von der Kapitalverwertung abhängig wäre. Erreicht werden könnte dies dadurch, dass ein großer Teil von Wirtschaft und Gesellschaft außerhalb der Marktlogik organisiert wird. Zumindest ließe sich so verhindern, was Karl Polanyi für seine Zeit befürchtet hat: dass der Konflikt zwischen einem selbstregulierten Markt und den elementaren Erfordernissen eines geordneten gesellschaftlichen Lebens zur Zerstörung der Gesellschaften – und, wie Polanyi schon bemerkte: der Natur – führen muss. Daraus zog Polanyi bekanntlich den Schluss: Die Wirtschaft muss der Gesellschaft untergeordnet werden und nicht umgekehrt (Polanyi 1978: 329). Das ist es wohl auch, was die meisten Menschen in Europa mit einem europäischen Sozialmodell verbinden.

**LITERATUR**

- Alber, Jens: Das ‚europäische Sozialmodell‘ und die USA, in: *Leviathan*, Jg. 34., Heft 2, 2006, S. 208-241.
- Albert, Michael: *Parecon. Leben nach dem Kapitalismus*, Frankfurt a. M., 2006.
- Altwater, Elmar: Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? in: *Peripherie* Nr. 90/91, 2003, S. 171-201.
- Altwater, Elmar und Birgit Mahnkopf: *Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt*, Münster, 2007.
- Bieling, Hans-Jürgen, Christina Deckwirth und Stefan Schmalz (Hg.): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in Europa*, Münster, 2008.
- Böhlke, Nils, Thomas Gerlinger, Kai Mosebach, Rolf Schmucker und Thorsten Schulten (Hg.): *Privatisierung von Krankenhäusern. Gegenstrategien aus gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Perspektive*, Hamburg, im Erscheinen.
- Dräger, Klaus: *Zukunftsfähige öffentliche Dienstleistungen in Europa – Kernfragen gewerkschaftlicher Politik*, unveröffentlichtes Manuskript, 2008.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.
- Frangakis, Marica, Christoph Hermann, Jörg Huffschmid und Karoly Lorant (Hg.): *Privatisation Against the European Social Model*, Houndsmills, im Erscheinen.
- Gray, Ann: *Unsocial Europe. Social Protection or Flexploitation?* London, 2004.
- Harvey, David: *Der neue Imperialismus*, Hamburg, 2005.
- Heintze, Cornelia und Steffen Lehndorff: *Der Staat als Investor und als Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse*, in: *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hg.): Memorandum 2009 Köln*, 2009.
- Hermann, Christoph: *The European Social Models: Contours of the Discussion*, in: Frangakis u.a. (Hg.): *Privatisation Against the European Social Model*, Houndsmills, im Erscheinen.
- Hermann, Christoph und Ines Hofbauer: *The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance*, in: *Capital & Class*, 93, 2007, S. 125-140.
- Hermann, Christoph und Koen Verhoest: *Varieties and Variations of Public Service Liberalisation and Privatisation*. PIQUE Policy Paper 1, 2008.  
[http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE\\_PP1\\_15\\_10\\_2008.pdf](http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP1_15_10_2008.pdf)
- Hermann, Christoph, Torsten Brandt und Thorsten Schulten: *Commodification, Casualisation and Intensification of Work in Liberalised European Postal Markets*, in: *Work Organisation, Labour & Globalisation*, Vol 2 No 2, 2008, S. 40-55.
- Hirsch, Joachim: *Der Kampf um öffentliche Güter – oder weshalb der Ausbau einer sozialen Infrastruktur nötig ist*, in: Klautke Roland und Brigitte Oehrlein (Hg.): *Pekarität – Neoliberalismus – Deregulierung*, Hamburg, 2007, S. 137-146.
- Huffschmid, Jörg: *Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, in: Brandt, Torsten, Thorsten Schulten, Gabrielle Sterkel und Jörg Wiedemuth (Hg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folge für Tarifpolitik*. Hamburg, 2008, S. 14-41.
- Huffschmid, Jörg und Jacques Mazier: *The Role of the Public Sector in a Progressive Construction of Europe*, in: Frangakis u.a. (Hg.), *Privatisation Against the European Social Model*, Houndsmills, im Erscheinen.
- Hyman, Richard: *Trade Unions and the Politics of the European Social Model*, in: *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 26 No. 1, 2005, S. 9-40.

- Kannankulam, John: *Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus. Zur Staatstheorie von Nicos Poulantzas*, Hamburg, 2008.
- Karras, Anne und Andreas Fisahn: *Plädoyer für eine zukunfts offene Verfasstheit Europas*, in: *Prokla* 114, 2006, S. 419-434.
- Katz, Michael: *Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat: Strukturen und Trends*, in: *Prokla* 136, 2004, S. 401-416.
- Krätke, Michael: *Hat das Europäische Sozialmodell noch eine Zukunft?* in: *Widerspruch* 48, 2005, S. 85-94.
- Kronauer, Martin (2007): *Exklusion und das europäische Sozial(staats)modell*, in: *Kurswechsel* 1, 2007, S. 62-74.
- Lessenich, Stephan: *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld, 2008.
- Liechtenstein, Nelson: *State of the Union. A Century of American Labour*, Princeton NJ, 2002.
- Mahnkopf, Birgit: *Gerechtigkeit durch Ungleichheit? Zur Kritik eines zynischen Anti-Egalitarismus*, in: Chaloupek, Günther, Arne Heise, Gabriele Matzner und Wolfgang Roth (Hg.): *Sisyphus als Optimist. Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie. In Memoriam Egon Matzner*, Hamburg, 2005, S. 189-202.
- Mahnkopf, Birgit: *Das Sozialmodell einer aggressiven Handelsmacht*, in: *Kurswechsel* 1, 2007, S. 92-109.
- Mahnkopf, Birgit: *Privatisation of Public Services in the EU: An Attack on Social Cohesion and Democracy*, in: *Work Organisation, Labour & Globalisation*, Vol. 2 No. 2, 2008, S. 72-84.
- Mahnkopf, Brigit: *The Impact of Privatisation and Liberalisation of Public Services on the European Social Model*, in: Frangakis, Marica u.a. (Hrg.): *Privatisation Against the European Social Model*, Houndsmills, im Erscheinen.
- Marcuse, Peter: *Ein anderer Blick auf die Subprime Krise*, in: *Prokla* 153, 2008, S. 561-568.
- Millward, Robert: *Private and Public Enterprise in Europe*, Cambridge, 2005.
- Moody, Kim: *An Injury to All: The Decline of American Unionism*, London, 1997.
- Needham, Catherine: *Citizens, Consumers and Co-Producers*, in: *Kurswechsel* 2, 2008, S. 7-16.
- Offe, Claus: *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, 1989.
- Palast, Greg, Jerrold Oppenheim und Theo McGregor (2003): *Democracy and Regulation. How the Public Can Govern Essential Services*, London, 2003.
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt a. M., 1978.
- Polanyi, Karl: *Ökonomie und Gesellschaft*, Frankfurt a. M., 1979.
- Pollock, Allson: *NHS PLC. The Privatisation of Our Health Care (updated version)*, London, 2009.
- Rügener, Werner: *Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz*, Münster, 2008.
- Schulten, Thorsten, Torsten Brandt und Christoph Hermann Christoph: *Liberalisation and Privatisation of Public Services and Strategic Options for European Trade Union Responses*, in: *Transfer* 2, 2008, S. 295-312.
- Tamás, G. M.: *„Wir hatten 1989 Unrecht“*, in: *Junge Welt* vom 28./29.März 2009.
- Truger, Achim: *Privatisierung und öffentliche Finanzen*, in: *WSI Mitteilungen* 10, 2008, S. 548-555.