

»Deutschland und sein Sozialstaat« ist das abschließende Werk einer Trilogie, die 2020 ihren Anfang nahm und sich in ihren beiden vorausgegangenen Bänden mit den Themen Föderalismus und Finanzen beschäftigte. In der Auseinandersetzung mit diesen Aspekten unseres Staatswesens kristallisierte sich eine Erkenntnis heraus: Vielen Menschen in Deutschland ist der Überblick verloren gegangen, wie unser Land in diesen grundsätzlichen Fragen eigentlich funktioniert. Dieser fehlende Überblick führt bei manchen bis hin zur Ablehnung unseres demokratisch verfassten Staats.

Vieles ist gegenwärtig ungewiss: Aufgrund der Coronapandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine wurde in den vergangenen Jahren so viel über die Themen Föderalismus, Finanzen und Sozialstaat diskutiert wie selten zuvor. Bei vielen Bürgerinnen und Bürgern macht sich derweil die Sorge bemerkbar, wie viel Sozialstaat wir uns noch leisten können. Immerhin: Nicht viele andere Länder verfügen über ein so gut ausgebautes soziales Sicherungssystem oder über so ergiebige finanzielle Mittel wie wir.

Die oftmals verstrüppt erscheinenden Finanzverflechtungen und Organisationsstrukturen, welche die stark bürokratisierte Verwaltung in unserem Land durchziehen, gelten auch für den deutschen Sozialstaat. Vielen Bürgerinnen und Bürgern ist oftmals nicht bewusst, auf welche Leistungen sie Anspruch haben oder auch nicht – und wer für deren Finanzierung überhaupt verantwortlich ist. Hier besteht Handlungsbedarf! Bevölkerungsentwicklung, Gesundheitswesen, Rente, Pflege, Bildung – das sind nur einige der gravierenden und drängenden Themen, für die Deutschland über den Tag hinaus tragfähige und finanzierbare Lösungen finden muss. Vieles wird derzeit diskutiert, aber nicht grundlegend entschieden. Denn Ziel muss ja sein, weiterhin in Deutschland einen zukunftsfähigen Sozialstaat zu entwickeln, der gerade individuelle Entfaltungsperspektiven ermöglicht. Unser Band »Deutschland und sein Sozialstaat« soll zur Diskussion und Beitragsfindung einladen.

Jens Bullerjahn

Finanzminister des Landes
Sachsen-Anhalt 2006–2016

Ringo Wagner

Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt
der Friedrich-Ebert-Stiftung



In der von Dr. Ringo Wagner herausgegebenen Reihe erschienen bereits »Deutschland – Ländersache?!« und »Deutschland und sein Geld«. Die Bücher dieser **Deutschland-Trilogie** kann man über die FES beziehen oder digital unter: fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt/publikationen

Jens Bullerjahn
Thomas Kralinski
Matthias Platzeck

Ringo Wagner
(Hrsg.)

DEUTSCHLAND UND SEIN SOZIALSTAAT

Erfolgsgeschichte mit Zukunft?

Ausschnitt mit dem Beitrag:

Michael Thöne:
Sozialstaaten in Europa - Europäischer Sozialstaat?

**in: Jens Bullerjahn, Thomas Kralinski, Matthias Platzeck, Ringo Wagner (Hrsg.):
Deutschland und sein Sozialstaat - Erfolgsgeschichte mit Zukunft?
Magdeburg: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen-Anhalt, 2024.
ISBN 978-3-98628-330-8.
S. 496-509.**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**VERANSTALTUNGEN UND
WEITERE INFORMATIONEN
ZU UNSERER BUCHREIHE:**
fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt

**KOSTENFREIE
BESTELLUNG:**
info.magdeburg@fes.de

Impressum

© 2024 by
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Kontakt, Bestellung
info.magdeburg@fes.de

Konzeption, Interviews, Projektleitung
Jens Bullerjahn
Thomas Kralinski
Matthias Platzeck
Ringo Wagner

**Lektorat und Transkription
der Interviewtexte**
Sönke Hallmann, Berlin

**Gestaltung, Illustration,
Bildkonzept, Layout**
Klaus Pockrandt / atelier42.de, Halle (Saale)
Mitarbeit: Sandra Furák, Michael Girod,
Katja Zahradnik

Abbildungen
Nachweis bei den Bildern.
Alle Abbildungen, die nicht besonders gekennzeichnet
sind, stammen von den jeweiligen Autorinnen und
Autoren. Wir haben uns bemüht, sämtliche Nutzungs-
rechte zur Veröffentlichung von Inhalten Dritter zu
erhalten. Sollte das im Einzelfall nicht gelungen sein,
bitten wir um Kontaktaufnahme.

Druck
Druckerei Brandt, Bonn

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten
Ansichten sind nicht notwendigerweise die der
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche
Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien
ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht
gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für
Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-330-8

Themenübersicht

Sprung ins Thema – der Sozialstaat ...

Der Sozialstaat im aktuellen Stresstest

Der Sozialstaat in der deutschen Geschichte

Die Organisation des Sozialstaats

Von der Wiege bis zur Bahre

Wie finanziert sich unser Sozialstaat?

**Sozialstaatliche Gerechtigkeit im Vergleich –
fünf Perspektiven**

Zum Schluss

14

Sprung ins Thema – der Sozialstaat ...

- 16 **... im öffentlichen Diskurs**
Der Sozialstaat muss vorsorgender handeln und für die Menschen zugänglicher werden
Bürgerinnen und Bürger im Gespräch mit
Hubertus Heil
- 38 **... aus der Perspektive eines Unternehmers**
Die Mittelschicht trägt den Sozialstaat
Klaus Papenburg und Jens Bullerjahn – ein Gespräch
- 54 **... im gesellschaftspolitischen Gestaltungsprozess**
Es geht um Vertrauen – warum die Idee des Sozialstaats so wichtig ist wie noch nie und was wir tun müssen, damit das so bleibt
Matthias Platzeck und Thomas Kralinski

66

Der Sozialstaat im aktuellen Stresstest

- 68 **Verlorenes Vertrauen –
das Versprechen auf soziale Sicherheit wiederbeleben**
Petra Köpping
- 74 **Herausforderungen, Entwicklungen und Perspektiven
des Sozialstaats in Deutschland**
Wolfgang Schroeder

- 84 **Wahrnehmungen im Zeitalter der Verwirrung –
wie die Sozialsysteme zu Opfern der Informationsflut werden können**
Robert Burdy
- 96 **Ungleichheitseffekte – wie sich Einkommen und Bildung
auf Demokratie und Zusammenhalt auswirken**
Bernhard Weßels
- 106 **Respekt und Zusammenhalt –
Herausforderungen des Sozialstaats in unserer Zeit**
Olaf Scholz

114

Der Sozialstaat in der deutschen Geschichte

- 116 **Krisen und Wohlfahrtsstaat –
einige Lehren aus historischen Erfahrungen**
Diether Döring
- 126 **Am Anfang war der Klingelkasten –
Anmerkungen zu den religiösen Wurzeln des Sozialstaats**
Stefan Rhein
- 134 **Der Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland und seine Kanzler**
Wolfgang Renzsch
- 158 **Jeder Vorteil kam mit einem Nachteil –
über den Sozialstaat der DDR**
Gregor Gysi – ein Gespräch

Die Organisation des Sozialstaats

- 172 **Der »Sozialatlas«**
Heinrich-Böll-Stiftung Berlin
- 180 **Der deutsche Sozialstaat – normative Grundlagen und gesellschaftliche Bewertungen**
Florian Grotz und Wolfgang Schroeder
- 188 **Der vorsorgende Sozialstaat – Problemfall ländlicher Raum?**
Norbert Born
- 196 **Kommunen an der sozialstaatlichen Belastungsgrenze – das Beispiel Mansfeld-Südharz**
André Schröder
- 202 **Lebensbegleitende Berufsberatung – auf dem Weg zur künftigen Arbeitsagentur**
Markus Behrens und Johannes Pfeiffer
- 214 **Die resiliente und souveräne Verwaltung – wie die Digitalisierung den Sozialstaat stärkt**
Johann Bizer

Von der Wiege bis zur Bahre

- 242 **Kindheit und Familie**
- 244 **Wir waren Lichtjahre zurück – über den Wandel in der Familienpolitik und was zu tun bleibt**
Renate Schmidt – ein Gespräch

256 **Lobbyarbeit für die Kinder – ein Gespräch unter Nachbarn**

272 **Kommentar zu »Lobbyarbeit für die Kinder – ein Gespräch unter Nachbarn«**
Sabine Böttcher

282 **Schule, Ausbildung und Studium**

284 **Künstliche Intelligenz – künstliche Bildung? Welches Bild machen wir uns in der digitalen Welt von Bildung?**
Jan-Hendrik Olbertz

296 **Aufstieg durch Bildung? Der Kampf für Chancengleichheit im vorsorgenden Sozialstaat**
Martin Gorholt

306 **Niemand soll verloren gehen – die Bedeutung von Jugendberufsagenturen als zentrale Anlaufstelle**
Britta Ernst

328 **Transformationsdruck im Hochschulbereich – akademische und föderale Hindernisse**
Jens Strackeljan – ein Gespräch

340 **Wohnen und Arbeit**

342 **Wohnungspolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt**
Klara Geywitz – ein Gespräch

352 **Der Arbeitsmarkt 2022 – robust trotz zahlreicher Krisen**
Stefan Köpke

362 **Gesundheit, Rente und Pflege**

364 **Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem**

Petra Grimm-Benne – ein Gespräch

386 **Vom »Krankheitsbezahlsystem«
zu einem bezahlbaren Gesundheits(kompetenz)system**

Thomas Flieger

394 **Altersarmut vermeiden – Ansätze für eine Reform
der gesetzlichen Rentenversicherung**

Thomas Salzmann

404 **Auch am Ende unseres Lebenskreises stehen
Verantwortung und Selbstbestimmung**

Jens Bullerjahn und Andreas Porsche – ein Gespräch

416

Wie finanziert sich unser Sozialstaat?

418 **Der Sozialstaat der Zukunft – tragfähig, stabilisierend, chancengerecht**

Christian Lindner

428 **Deutschlands Sozialbudget –
fokussiert auf Lebensrisiken und zentriert auf Arbeitseinkommen**

Thomas Lenk und Christoph Mengs

442 **Handlungsfähig und generationengerecht –
die Schuldenbremse ist auch Sozialpolitik**

Michael Richter

450 **Strategien zur Finanzierung staatlicher Sozialausgaben im
demografischen Wandel**

Heiko Geue

464

Sozialstaatliche Gerechtigkeit im Vergleich – fünf Perspektiven

466 **Eine sozialpolitische Bestandsaufnahme Ostdeutschlands**

Carsten Schneider

476 **Die regionale Dimension von sozialer (Un-)Gleichheit**

Martin Dulig

486 **Die Deutschen und ihr Sozialstaat – was die Umfragen sagen**

Leonie C. Steckermeier und Jan Delhey

496 **Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?**

Michael Thöne

510 **Deutschland – ein Sozialstaat. Ein anderer Blick auf Deutschland**

Georg Unland

522

Zum Schluss

524 **Gerade in Krisenzeiten: Soziale Gerechtigkeit braucht
Zusammenhalt und Zusammenarbeit!**

Gespräch im Kollektiv als Rückblick auf
eine Geschichte in drei Bänden

Michael Thöne

Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?

in: Jens Bullerjahn, Thomas Kralinski, Matthias Platzeck ; Ringo Wagner (Hrsg.): **Deutschland und sein Sozialstaat - Erfolgsgeschichte mit Zukunft?** Magdeburg: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Sachsen-Anhalt, 2024. ISBN 978-3-98628-330-8, S. 496-509.

Die vor allem wirtschaftliche Union

Die Europäische Union ist längst mehr als ein Staatenbund, in dem sich ihre derzeit 27 Mitglieder zusammengeschlossen haben, um ihre gemeinsamen Interessen als Kontinent besser koordinieren und vertreten zu können. Was 1951 mit sechs Staaten als »Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl« begann, hat sich über die 1958 mit den Römischen Verträgen gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Laufe der Jahrzehnte mit vielen Erweiterungen, einem Austritt und durch so manche Krise zu dem entwickelt, was heute in vielerlei Hinsicht weit mehr als eine Gemeinschaft, sondern eine echte Union ist. Auch durch ihre Institutionen – die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament – zeigt die EU viel eigenen, fast staatlichen Charakter. Genauer gesagt, viel vom Charakter einer übergeordneten föderalen Ebene über den Mitgliedstaaten. Der Euro als gemeinsame Währung vieler, aber nicht aller EU-Mitglieder rundet das Bild ab.

Doch so viele staatliche Züge die EU auch haben mag, ein Sozialstaat ist sie nicht. Bei aller Vielfalt ist die Europäische Union in ihrem Kern eine Wirtschaftsunion. So wurde sie gegründet, und im wirtschaftlichen Bereich ist die europäische Integration mit Abstand am weitesten fortgeschritten.

Herzstück der Wirtschaftsunion ist der Europäische Binnenmarkt: Die vier Grundfreiheiten aller Unionsbürgerinnen und -bürger sind allesamt wirtschaftliche Freiheiten.

Auf der Grundlage der (erstens) Dienstleistungsfreiheit können alle Unionsbürgerinnen und -bürger unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit überall in der Union

Dienstleistungen erbringen. Die (zweitens) Personenverkehrsfreiheit geht noch weiter, denn alle Unionsbürgerinnen und -bürger können sich in jedem Mitgliedstaat niederlassen und dort arbeiten. Die Personenfreizügigkeit ist die notwendige Kombination der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Denn das Recht, überall in der Union zu arbeiten, könnte naturgemäß kaum ausgeübt werden, wenn es nicht das entsprechende Recht gäbe, dort zu leben. Zusammen mit (drittens) der Kapitalverkehrsfreiheit und (viertens) der Warenverkehrsfreiheit verfügt die EU heute in der Tat über mehr als einen gemeinsamen Markt: Sie verfügt über einen Binnenmarkt, der die Länder der Union wirtschaftlich fast zu einem einzigen Staat macht.

Der Weg zur Wirtschaftsunion war lang und steinig. Nicht zuletzt die Befürchtung, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit würden einen starken Zustrom aus den ärmeren Mitgliedstaaten in die Sozialsysteme der reicheren EU-Länder verursachen, hat dazu geführt, dass diese Freiheit in vielen Mitgliedstaaten erst nach längeren Übergangsfristen voll etabliert werden konnte.

Der »Göteborg-Kompromiss« von 2001 eröffnete den alten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Arbeitsmärkte in drei Stufen über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren für Arbeitskräfte aus den damals neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zu öffnen.

Aus Sorge um die Aufnahmefähigkeit ihrer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme haben fast alle alten Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Auch die Sorge um die Stimmung im Land – und an der Wahlurne – spielte hier für die Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle.



Dr. Michael Thöne
1967 in Hannover geboren

seit mehr als 25 Jahren als wissenschaftlicher Politikberater tätig
seit 1992 tätig am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo Köln), nunmehr als Geschäftsführender Direktor
1989 – 1995 Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin

GÖTEBORG-KOMPROMISS 2001

Zur Jahrtausendwende umfasst die EU noch 15 vorwiegend westeuropäische Mitgliedstaaten. Eine Reihe dieser Länder hatte mit Blick auf die geplante große EU-Osterweiterung Vorbehalte, allen neuen Unionsbürgerinnen und -bürgern direkt uneingeschränkten Zutritt zu den eigenen Arbeitsmärkten zu gewähren. Auf dem Treffen des Europäischen Rates Mitte Juni 2001 im schwedischen Göteborg wurde ein Kompromiss gefunden, der diese Bedenken für eine Übergangszeit berücksichtigte und zugleich den Vollzug der Erweiterung ermöglichte. Statt die von den Beitrittskandidaten geforderte sofortige Arbeitnehmer-Freizügigkeit wurde den alten Mitgliedstaaten die Option eingeräumt, ihre Arbeitsmärkte schrittweise in mehreren Stufen zu öffnen. Nach spätestens sieben Jahren galt dann die normale, vollständige Freizügigkeit. Diese Möglichkeit wurde von den meisten Altmitgliedern genutzt. Der Göteborg-Kompromiss gilt als eine der wesentlichen Voraussetzungen, dass 2004 die EU mit zehn neuen Mitgliedern die größte Erweiterung ihrer Geschichte erleben konnte.



Sozialneid, Brexit und die Lehren für Europa

Die große Ausnahme war bezeichnenderweise Großbritannien. Das Vereinigte Königreich öffnete seinen Arbeitsmarkt direkt und ohne Abstufungen für Zuwanderinnen und Zuwanderer ebenso wie für Saisonarbeiterinnen und -arbeiter aus allen EU-Mitgliedstaaten, einschließlich aller Beitrittsländer. Im Ergebnis erlebte das Land eine der größten und schnellsten innereuropäischen Zuwanderungen von Arbeitskräften – vergleichbar mit der Zuwanderung, die Deutschland im gleichen Zeitraum erlebte. Dieser Zustrom hat der britischen Wirtschaft sehr gut getan, das zeigten frühe Analysen ebenso deutlich, wie es im Rückblick heute noch der Fall ist. Für viele Stellen, die trotz hoher Arbeitslosigkeit in vielen Regionen des Inselreiches nicht besetzt werden konnten, fanden sich nun ebenso fähige wie willige Fachkräfte. Nicht zuletzt das marode britische Gesundheitssystem erlebte das »frische Blut« aus dem Rest der EU als enorme Entlastung und Bereicherung.

Doch auch wenn Großbritannien die rasche wirtschaftliche und damit auch soziale Integration nicht nur gut verkräftet, sondern objektiv davon profitiert hat – subjektiv hat die schnelle europäische Freizügigkeit viele Briten überfordert. Die ohnehin schon zahlreichen Euroskeptiker erhielten ausgerechnet von denen Zuspruch, die selbst am meisten auf den Sozialstaat angewiesen sind und die Konkurrenz um Sozialleistungen fürchten.

Bekanntlich hat die plump populistische Brexit-Kampagne, die in der Sache um kaum eine Lüge verlegen war, 2016 mit 52 Prozent der Referendums-Stimmen knapp gewonnen. Der Appell an den Sozialneid war erfolgreicher als alle Appelle an die wirtschaftliche und soziale Vernunft. Inzwischen ist das Vereinigte Königreich Anfang 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten. Kurz danach, im Frühjahr 2023, sagen 63 Prozent der Britinnen und Briten in einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Yougov, dass sie den Austritt aus der EU für einen Misserfolg halten. Nur noch neun Prozent halten ihn für einen Erfolg.

Für die Frage nach dem Sozialen in der Europäischen Union kann aus dem Brexit viel gelernt werden. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit ermöglichen heute, nach Ablauf der letzten Übergangsfristen, allen Menschen in der EU eine »Abstimmung mit den Füßen«. Nach dem Ende der Coronapandemie hat sich die innereuropäische Migration wieder normalisiert. Jenseits des Tourismus umfasst sie Menschen, die nur für einige Monate in einem anderen EU-Staat arbeiten oder studieren bis hin zu Menschen, die sich für den Rest ihres Lebens an

einem anderen Ort niederlassen. Migration findet von jedem in jedes Land statt, aber die Hauptrichtungen sind ziemlich klar und wenig überraschend. Relativ viele Menschen aus ärmeren Mitgliedstaaten oder Mitgliedstaaten am Rande der EU leben und arbeiten in zentraler gelegenen Mitgliedstaaten oder in Mitgliedstaaten mit einem attraktiven und dynamischen Arbeitsmarkt. Der Bericht der Europäischen Kommission zur Arbeitskräftemobilität in der Union vom Februar 2023 zeigt, dass im Verhältnis zu ihrer Größe derzeit vor allem die Benelux-Staaten relativ hohe Zuströme verzeichnen, aber auch Österreich, Irland und Dänemark. Auch Deutschland verzeichnet überdurchschnittliche Zuströme, liegt aber bei Weitem nicht an der Spitze der Beliebtheitskala. Rumänien, Bulgarien, Ungarn, die baltischen Staaten und Portugal gehören im Verhältnis zur eigenen Bevölkerung zu den EU-Mitgliedstaaten, aus denen weit überdurchschnittlich viele Staatsangehörige im erwerbsfähigen Alter in anderen EU-Staaten leben.

Für die Betroffenen ist diese »EU-Harmonisierung von unten« in der Regel eine gute Sache. Sie können frei entscheiden, ihr Glück anderswo in Europa zu suchen, und wenn es klappt, ist es gut für sie. Wenn es nicht klappt, können sie ihre Entscheidung ebenso frei revidieren, ohne dass es ihnen danach wesentlich schlechter geht als vorher. Schwieriger ist diese Einschätzung für die **Sozialsysteme in den EU-Staaten**. Die Sozialsysteme der Herkunftsländer können größere objektive Probleme haben, denn die mittlere Generation wandert ab. In der einen oder anderen Form funktionieren Sozialstaaten immer als expliziter oder impliziter Generationenvertrag.

In Kindheit und Jugend sowie im Alter nimmt man viele öffentliche Leistungen in Anspruch, während man in den mittleren Jahren des Erwerbslebens dazwischen durch Steuern und Abgaben mehr zum Sozialstaat beiträgt, als man in dieser Zeit in Anspruch nimmt.

Europäische Sozialstaaten, aus denen gerade Angehörige dieser mittleren Generation in großer Zahl in besser bezahlte Jobs in andere EU-Länder abwandern, geraten aus dem Gleichgewicht, wenn zu viele derer fehlen, die den Sozialstaat tragen.

Fehlende Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sind ein Problem, aber fehlende Pflegekräfte und Ärztinnen und Ärzte stellen für ein Sozialsystem eine ganz andere Problemdimension dar.

Für die Sozialsysteme der Zielländer dieser Binnenwanderung ergeben sich in der Regel keine objektiven Probleme. In den meisten Fällen wird die Zuwanderung eher dazu beitragen, die dort bestehenden Probleme zu mildern. Für ein Land wie Deutschland, das zunehmend in die demografische Überalterung rutscht, gilt dies auf jeden Fall. Das Fehlen objektiver Schwierigkeiten bedeutet aber nicht, dass es keine subjektiven Probleme geben kann. Die Vorgeschichte des Brexit bietet hier eine klare Mahnung. Denn die nützliche Zuwanderung in die Arbeitsmärkte gerade der reicheren Mitgliedstaaten kann allzu leicht als vermeintliche »Zuwanderung in die Sozialsysteme« verhetzt werden. Dass Populistinnen und Populisten Sozialneid schüren und damit ihren Gesellschaften potenziell großen Schaden zufügen können, ist beileibe keine auf Großbritannien beschränkte Gefahr.

Die potenziellen Probleme – objektive und subjektive –, die aus der europäischen wirtschaftlichen Integration auf die Sozialstaaten in der EU zukommen, werfen automatisch die Frage auf, wie mit ihnen am besten umzugehen ist. Ist die Abstimmung mit den Füßen, die gewissermaßen ungeordnete europäische Harmonisierung der Sozialsysteme »von unten«, der beste oder alternativlose Weg? Oder sollten neben den Wirtschaftssystemen auch die Sozialsysteme der Europäischen Union stärker harmonisiert oder perspektivisch sogar integriert werden?

Wenn die europäische Wirtschaft inzwischen tief integriert ist, wenn die Arbeitsmärkte über die Grundfreiheiten immer mehr zusammenwachsen, sollten dann nicht auch sozialer Schutz und soziale Leistungen in Europa mehr und mehr zusammenwachsen? Wäre ein solches soziales Europa ein wirksames Gegenmittel für den innereuropäischen Sozialneid?

Oder böte mehr Integration umgekehrt auch mehr Anlass für zusätzliche Animositäten?

Sozialstaaten in Europa

Will man sich ein Bild davon machen, was eine weitere Annäherung der Sozialstaaten in der EU bedeuten würde, muss man zunächst wissen, was harmonisiert werden soll. Ein vergleichender Blick auf die europäischen Sozialstaaten zeigt eine große Vielfalt und damit zugleich die erste große Hürde für eine mögliche Harmonisierung.

In seinem Hauptwerk von 1990 charakterisiert der dänische Soziologe Gøsta Esping-Andersen drei unterschiedliche Formen des Wohlfahrtsstaats in kapitalistischen Wirtschaftssystemen: den liberalen, den sozialdemokratischen und den konservativen Wohlfahrtsstaatstyp. Im liberalen Typ stehen die Familie und der freie Markt im Mittelpunkt. Der Sozialstaat dient hier der notwendigen Grundsicherung

nach dem Subsidiaritätsprinzip und ist in der Regel rein staatlich organisiert. Dieses Modell ist vor allem im angelsächsischen Raum zu finden. Als sozialdemokratisch werden solche Wohlfahrtsstaaten charakterisiert, die sich durch universelle Leistungen wie allgemeine Krankenversicherung, Familienleistungen, Kinderbetreuung, Pflegegeld etc. auszeichnen. Gleichheit spielt eine größere Rolle als Subsidiarität; die umfangreichen Sozialleistungen werden durch relativ hohe Steuern finanziert. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatstyp wird vor allem mit den skandinavischen Ländern gleichgesetzt und als ein Gegenmodell zum liberalen Sozialstaat verstanden. Zwischen diesen beiden Polen steht der sogenannte konservative Wohlfahrtsstaat. Von seiner Herkunft gehört auch Deutschland in diesen Typ, der stark auf einem Sozialversicherungsmodell Bismarck'scher Prägung beruht. Soziale Leistungen sind häufig für bestimmte Berufsgruppen und Klientele (z. B. Beamte) separat konstruiert. Im konservativen Modell gilt die traditionelle Familie im Prinzip weiterhin als Kern der sozialen Sicherung. Deshalb erfährt sie vielfach auch spezielle Förderungen. Neben Deutschland gelten Frankreich und Österreich als ursprünglich stark von diesem Modell geprägte Wohlfahrtsstaaten.

Diese Typisierungen sind aus heutiger Sicht unvollständig, selbst wenn man sich auf den europäischen Kontinent beschränkt. Esping-Andersen selbst hat bereits 1999 darauf hingewiesen, dass die Sozialsysteme der ehemals planwirtschaftlich-sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in keine dieser drei Gruppen passen und eine vierte Kategorie rechtfertigen.

Für unsere Fragestellung kommt es aber weniger darauf an, jedes europäische Mitgliedsland eindeutig einer dieser Gruppen zuordnen zu können. Die Grenzen sind fließend. Und die Charakteristika der einzelnen EU-Sozialstaaten verändern sich mit den sozialen Neuerungen, die sie einführen. So hat sich Dänemark durch zahlreiche Gesetzesänderungen in den letzten Jahrzehnten ein gutes Stück vom egalitären skandinavischen Modell entfernt. Umgekehrt tragen deutsche Neuerungen wie das Elterngeld oder der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung vor und während der Grundschulzeit starke Züge des sozialdemokratischen Modells. Denn natürlich käme heute niemand mehr auf die Idee, solche Sozialleistungen ständisch zu organisieren und für Beamte, Angestellte und Arbeiter, Selbstständige, Unternehmer und schließlich Freiberufler (letztere natürlich wieder fein säuberlich nach Berufen getrennt) gesondert und in unterschiedlicher Qualität bereitzustellen.

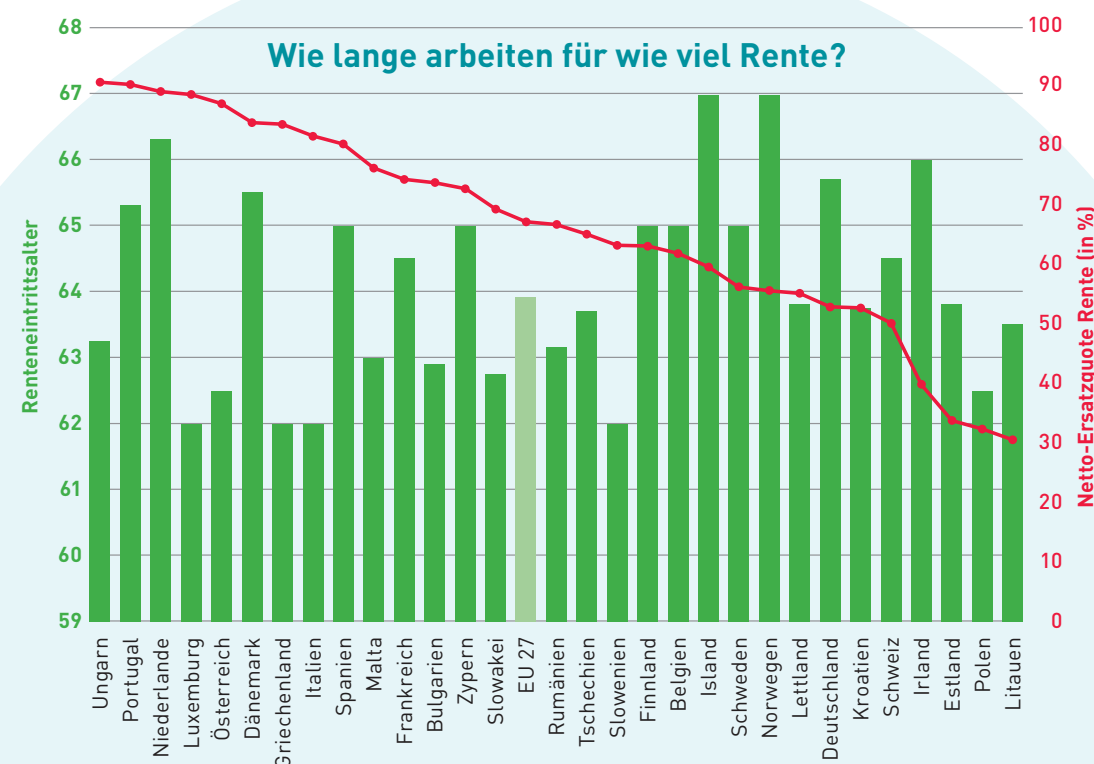
Diese Selbstverständlichkeit verliert sich allerdings sofort, wenn man den gleichen Blick auf das entlang dieser Abgrenzungen organisierte System der Alterssicherung in Deutschland wirft. Ein solches System ließe sich kaum ohne größere Umgestaltungen in eine europäische Systematik überführen. Solche Umstellungen wären wiederum sehr teuer, weil die potenziellen »Reformverlierer« – also all jene, die durch das bisherige System aus nur noch historisch erklärbaren Gründen begünstigt werden – für ihre drohenden Verluste vermutlich kompensiert werden (müssten).

Diese politische – und bei den Rentenansprüchen absehbar auch rechtliche – Notwendigkeit, die Reformverlierer zu kompensieren, zeigt exemplarisch, warum die soziale Integration nie mit der wirtschaftlichen Integration Europas Schritt gehalten hat: Soziale Integration kostet viel Geld, wirtschaftliche Integration bringt viel Geld.

An diesem fiktiven Beispiel der Harmonisierung der Alterssicherung lässt sich auch eine weitere Dimension der (zu überwindenden) Unterschiede aufzeigen. In Abbildung 1 sind für die EU-Staaten sowie für die EFTA-Staaten Norwegen, Island und die Schweiz die beiden zentralen Eckpunkte der jeweiligen gesetzlichen Alterssicherungssysteme einander gegenübergestellt: auf der linken Achse das gesetzliche Renteneintrittsalter (hier für eine Person, die seit dem 23. Lebensjahr erwerbstätig ist; dargestellt ist der Mittelwert für Frauen und Männer). Auf der rechten Achse die sogenannte Nettoersatzrate der Rente für eine Person mit dem Durchschnittseinkommen des jeweiligen Landes. Kurz: Die Abbildung zeigt für das Jahr 2020, wie lange man in Europa arbeiten muss, um wie viel Rente zu bekommen.

Abb. 1

Renteneintrittsalter und Nettorenten (2020)



■ Renteneintrittsalter (Person arbeitet seit 23. Lebensjahr, Mittelwert Frauen-Männer, Stand 2020): linke Achse

—•— Rente als Prozent des Nettoeinkommens (bei Durchschnittslohn): rechte Achse

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: OECD Pensions at a Glance.

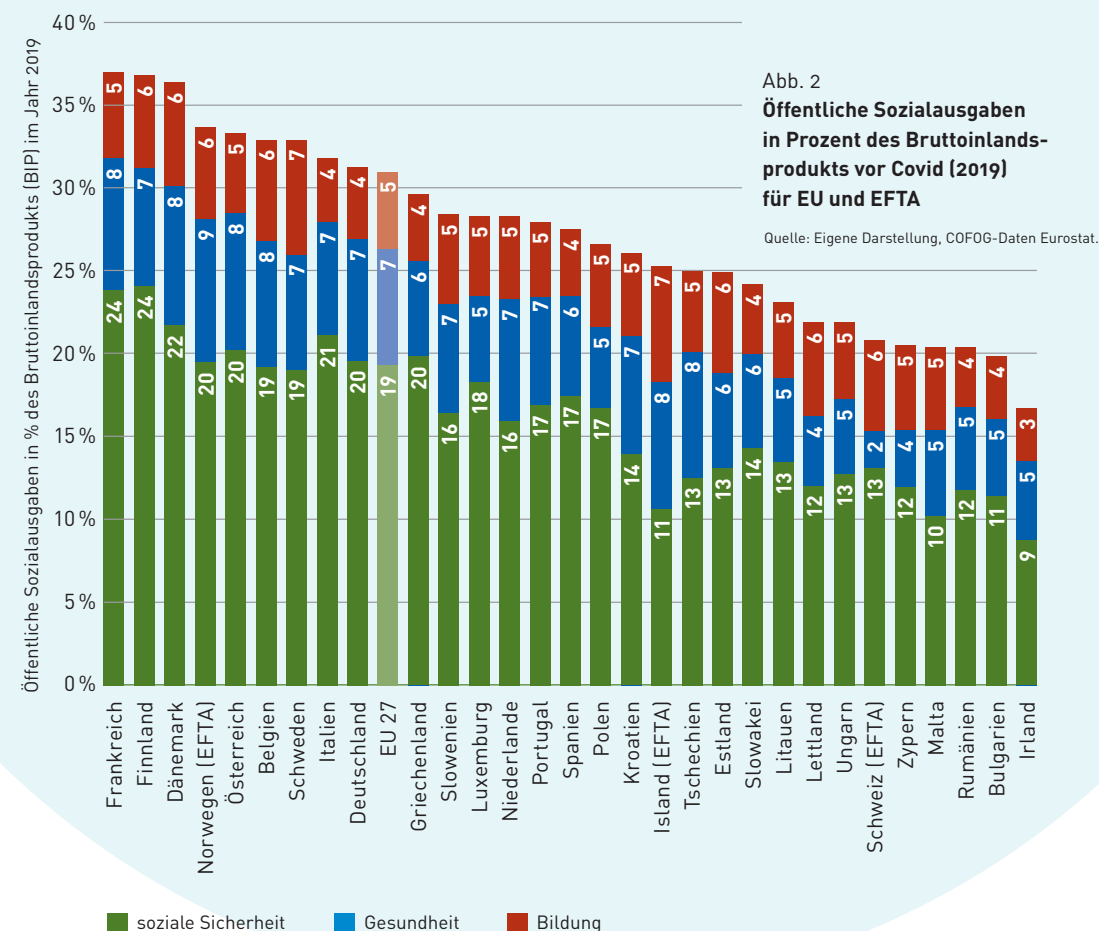
Die Unterschiede sind erheblich. In Erinnerung an die heftigen Debatten über das Renteneintrittsalter in Frankreich im Frühjahr 2023 könnte man zunächst vermuten, dass an dieser Stelle die größten Unterschiede liegen. In der Tat sind die Unterschiede mit einem Rentenzugangsalter zwischen 62 und 67 Jahren bemerkenswert. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass einige dieser Länder bereits tiefgreifende Rentenreformen durchgeführt, während andere dies noch nicht in Angriff genommen haben, obwohl es durchaus notwendig wäre. So verdeckt das italienische Renteneintrittsalter von 62 Jahren die Tatsache, dass derzeit bereits ein Renteneintrittsalter von 71 Jahren diskutiert wird. Dänemark liegt mit 65,5 Jahren etwa gleichauf mit Deutschland. In Deutschland soll das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben werden. In Dänemark hingegen kann das System der automatischen Anpassung an die durchschnittliche Lebenserwartung dazu führen, dass Dänen und Däninnen langfristig erst mit 74 Jahren in Rente gehen können.

Die weitaus größeren Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Rentenhöhe. Das gesetzliche Sicherungsniveau allein bietet in wenigen Ländern nur gut 30 Prozent des Nettolohns als Rente, während man sich in Ungarn, Portugal, den Niederlanden und Luxemburg auf 90 Prozent und mehr freuen darf. Außerdem fällt auf, dass sich hinter diesen Zahlen noch viel größere Unterschiede an anderen Stellen der Systeme verbergen müssen. Denn eines macht die Darstellung deutlich: Eine einfache Logik, nach der man für eine längere Lebensarbeitszeit eine höhere Rente erwarten kann oder für eine niedrige Rente zumindest nicht so lange arbeiten muss, scheint es nicht zu geben.

Wo sollte man hier ansetzen, wenn man harmonisieren wollte? Vor diesem Hintergrund wäre die Festlegung von Mindestniveaus für die Mehrheit der Mitgliedstaaten bedeutungslos, weil sie bereits darüber liegen. Für die Mitgliedstaaten, die ein europäisches Mindestniveau der Alterssicherung noch erreichen müssten, wären die Reformen ohne starke finanzielle Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten kaum durchführbar.

Kaum ein Reformpfad wäre also denkbar, der nicht mit erheblichen Konflikten und Kosten verbunden wäre.

Dies bestätigt sich umso mehr, wenn man das begrenzte Beispiel der Alterssicherung verlässt und einen breiteren Blick auf die Kosten der europäischen Sozialstaaten wirft. Für das in dieser Hinsicht repräsentativere Vor-Corona-Jahr 2019 zeigt Abbildung 2 die öffentlichen Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts für alle EU- und EFTA-Staaten. »Soziale Sicherheit« umfasst dabei die Absicherung bei Krankheit und Invalidität, für Alter und Hinterbliebene, für Familie und Kinder, bei Arbeitslosigkeit, für Wohnen, gegen soziale Ausgrenzung sowie die sonstige



soziale Sicherung. Unter »Gesundheit« werden die gesundheitsbezogenen öffentlichen Strukturen wie Krankenhäuser, ambulante Dienste und Ähnliches abgebildet.

Auch in der Gesamtschau bestätigt sich der Eindruck der enormen Vielfalt sozialstaatlicher Leistungen in der Europäischen Union. Deutschland liegt mit öffentlichen Sozialausgaben von 31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ziemlich genau im EU-Durchschnitt. An der Spitze liegen Frankreich und Finnland mit jeweils 37 Prozent des BIP. Am anderen Ende der Skala liegt Irland mit nur 17 Prozent des BIP – weniger als die Hälfte.

Europäischer Sozialstaat?

Diese großen Unterschiede machen zwei Dinge sehr deutlich: Jede Harmonisierung, die auch nur geringfügig über ein absolutes Minimum hinausgeht, würde sehr schnell kostspielig werden. Das ist eine sehr hohe Hürde. Dennoch ist dieser finanzielle Aspekt zweitrangig gegenüber dem demokratischen Element. Denn die dargestellten Staaten sind allesamt funktionierende Demokratien. Und Sozialleistungen spielen bei Wahlen traditionell eine sehr wichtige Rolle. Wenn also die Bürgerinnen und Bürger

der verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten so unterschiedliche Anteile ihres Bruttoinlandsprodukts, also ihrer Leistungsfähigkeit, für öffentliche Sozialleistungen reservieren, dann müssen sich darin auch unterschiedlich starke Bedürfnisse nach sozialstaatlicher Absicherung widerspiegeln. Dies bedeutet natürlich nicht, dass alle Bürgerinnen und Bürger in jedem einzelnen EU-Staat mit ihrer jeweiligen sozialen Versorgung zufrieden sein müssen. Doch nicht nur die Fähigkeit, sondern offensichtlich auch die Bereitschaft, für einen hohen Sozialschutz hohe Staatsausgaben zu leisten, ist in den verschiedenen europäischen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Fairerweise darf man vor diesem Hintergrund davon ausgehen, dass schon innerhalb der einzelnen EU-Staaten die Bereitschaft zur sozialen Umverteilung – man kann hier auch von Solidarität sprechen – gegenüber den eigenen Landsleuten sehr unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte. Solche Unterschiede zwischen den Gesellschaften werden hier wohlgerne nicht als Problem angesehen. Sie müssen zur Kenntnis genommen und auch akzeptiert werden.

Dieser Befund setzt allerdings einer Harmonisierung der europäischen Sozialstaaten enge Grenzen. Im Zentrum jedes demokratischen Sozialstaats steht notwendigerweise die Solidarität, die Bereitschaft, füreinander einzustehen. Solidarität nimmt dabei freilich unterschiedliche Formen an, sie kann nicht allein an den staatlichen Sozialausgaben gemessen werden. (Das heißt auch: Die Iren sind nicht unbedingt unsolidarischer als die Franzosen, aber sie sind auf andere Weise solidarisch.)

Wenn aber die Solidarität schon innerhalb der verschiedenen Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten so unterschiedlich ausgeprägt ist, wie gut und belastbar ist sie dann zwischen den Gesellschaften der Europäischen Union?

Tatsache ist: Das europäische Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in der EU wächst von Jahr zu Jahr, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt – manchmal mehr, als es die nationalen Politikerinnen und Politiker wahrhaben wollen. Das bestätigen immer wieder europaweite repräsentative Umfragen, in denen die Menschen nach ihrem Selbstbild und dem Bild ihrer Nachbarinnen und Nachbarn in der EU befragt werden. Der Generationswechsel spielt dabei sicher eine Rolle – aber bei Weitem nicht die einzige.

Dennoch ist es wohl kaum eine gewagte These, dass im Hinblick auf einen großen »europäischen Sozialstaat« die Freundschaft derzeit oft noch sprichwörtlich beim Geld aufhören dürfte. Zudem dürfte der Reformdruck in vielen Teilen der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten nicht groß genug sein. Selbst dort, wo eine gewisse europäische Harmonisierung nicht abgelehnt wird, aber nur durch einen grundlegenden Umbau eines eigentlich recht gut funktionierenden nationalen Systems erreicht werden könnte, dürfte häufig die alte Devise aus der amerikanischen Finanzpolitik die Oberhand behalten: »If it ain't broke, don't fix it.«

Ist das eine schlechte Botschaft für die europäischen Optimistinnen und Optimisten? Oder eine gute Botschaft für die für den Sozialneid potenziell Anfälligen? Weder noch. Es ist nur eine nüchterne Feststellung der Faktenlage.

Die großen und klassischen sozialpolitischen Themen, wie sie dieses Buch abhandelt, sind fürs Erste bei den Mitgliedstaaten der EU gut aufgehoben.

Das heißt aber nicht, dass die europäische Ebene nicht eine wichtige Rolle für ein soziales Europa zu spielen hätte. Dies betrifft vor allem solche Aufgaben, die nur die europäische Ebene für alle erfüllen kann bzw. wo ein klarer europäischer Mehrwert gegenüber nationalstaatlichem Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten zu erwarten ist. Die Handlungsfelder für eine (ergänzende) EU-Sozialpolitik mit einem echten gemeinschaftlichen Mehrwert sind vielfältig. Beispiele sind:

- Das Fundament bilden gemeinsame soziale Rechte: Die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten, von denen eingangs die Rede war, funktionieren für die Menschen nur, weil sie mit sozialen Rechten unterfüttert sind. So regelt das modernisierte Koordinierungspaket von 2010, über welches System ein EU-Bürger Sozialversicherungsschutz erhält, wenn zwei oder mehr Länder betroffen sind. Es regelt unter anderem, dass alle EU-Bürgerinnen und -Bürger innerhalb eines Landes beim Sozialschutz gleich behandelt werden müssen, dass ihre Versicherungsansprüche im Laufe der Zeit zusammengerechnet und Ansprüche auch »exportiert« werden können.
- Der Europäische Sozialfonds ESF ist der arbeitsmarktpolitische Arm der europäischen Strukturpolitik, der bereits 1958 eingeführt wurde. Der ESF wird in allen Mitgliedstaaten, insbesondere aber in den wirtschaftlich schwächeren Regionen der EU eingesetzt. Mit seinem Fokus auf Beschäftigung und Chancengleichheit am Arbeitsplatz ist die soziale Strukturpolitik damit zugleich eine Vorform eines europäischen Finanzausgleichs.
- Zudem bestätigt sich auch im sozialen Bereich die alte Erfahrung, dass Europa sich eher durch Krisen verändert als durch vorausschauende Planung in ruhigeren Zeiten. So hat die Coronapandemie Verbesserungen in der europäischen Sozialkooperation angestoßen, die sonst nicht zustande gekommen wären. Im Gesundheitsbereich wurde die verstärkte Koordination im Katastrophenfall leider erst nach den panikartigen Grenzsicherungen beschlossen, die zu Beginn der Pandemie in den am stärksten betroffenen Regionen, insbesondere in Norditalien, unnötig viele Opfer forderten. Gleichzeitig wurde das Kurzarbeitergeld, das erfolgreichste Instrument zur Beschäftigungssicherung in der Krise, mit der europäischen finanziellen Rückversicherung SURE für alle Mitgliedstaaten möglich.

- Auch bei den schwierigen und schmerzhaften Entscheidungen, mit denen die Grenzen der sozialen Leistungsbereitschaft markiert werden, wie vor allem beim EU-Asylkompromiss vom Juni 2023, bewährt sich die zunehmend krisenerprobte europäische Zusammenarbeit.

Die Zukunft der europäischen Sozialstaatlichkeit hängt von der Geschwindigkeit und der Art der weiteren Integration ab. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, ob sich die EU eher politisch vertieft oder erweitert (Balkanstaaten, Moldawien, Ukraine und – wer weiß? – Großbritannien). Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig werden kaum funktionieren. Aber natürlich könnte auch beides ausbleiben. Diese drei möglichen Entwicklungspfade bestimmen auch weitere Ausprägungen einer sozialstaatlichen Rolle, auch für die EU. So oder so wird deutlich, dass soziale Integration nicht die Speerspitze der Integration bilden kann. Das ist aber auch nicht notwendig, solange die Mitgliedstaaten als Sozialstaaten in den Augen ihrer Bürgerinnen und Bürger hinreichend gut funktionieren.

Mit dem weiteren Erstarren des europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls und damit auch einer belastbaren europäischen Solidarität ist dann auch deutlich mehr europäischer Einfluss in der Sozialpolitik zu erwarten. Aber das europäische Element in der Sozialpolitik muss nicht unbedingt allein »von oben« kommen. Die leichte Vergleichbarkeit zwischen den EU-Staaten und die zunehmende Durchlässigkeit, die sich in den Freiheiten manifestiert, sorgen für einen gesunden sozialen Wettbewerb auch zwischen den Mitgliedstaaten. Innovationen, die in einem Mitgliedstaat eingeführt werden, werden leichter auch in anderen Mitgliedstaaten nachgefragt. Das gilt auch für unumgängliche, aber schmerzhaft Reformen. Auch hier hilft der Blick zu den europäischen Nachbarn, wo die gleichen Debatten geführt werden oder die unausweichlichen Entscheidungen vielleicht schon gefallen sind.

Die mit dem Titel »Sozialstaaten in Europa = Europäischer Sozialstaat?« gestellte Frage, ob die Sozialstaaten in Europa eines Tages zu einem europäischen Sozialstaat zusammenwachsen werden, kann daher nicht mit Ja oder Nein beantwortet werden. Denn es handelt sich nicht um zwei unterschiedliche Stadien, auch nicht um zwei Alternativen.

Die europäischen Sozialstaaten machen im Wesentlichen den europäischen Sozialstaat aus. Die Europäische Union kann und soll die Sozialstaaten nicht ersetzen, aber sie kann sie verbessern und ihnen helfen, gemeinsam ihr volles Potenzial zu entfalten.

Dies zu leisten, ist eine große und auch schwierige Aufgabe. Eine Aufgabe, die das Interesse und das aktive Engagement aller Europäerinnen und Europäer wert ist.

Foto: unsplash.com

