

# Die Politische Ökonomie Südeuropas

Ein Entwurf

»Süden« ist keine sozialwissenschaftliche Kategorie. Wenn man daher im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Betrachtung auf Südeuropa verweisen will, sollte man also ein Kriterium angeben (können), das die Rede vom Süden als Platzhalter für eine substantielle Begründung von Differenz sinnvoll macht, gemäß der Frage: Warum ist der Süden anders? – und einen Komplex von Differenzen so beschreiben (können), dass die Rede vom »Süden« als zusammenfassende Beschreibungskategorie plausibel wird, die auf die Frage antwortet: In welcher Hinsicht ist der Süden anders? Wenn ich deshalb im Folgenden von einer spezifisch südeuropäischen Politischen Ökonomie spreche, so ist damit nicht nur impliziert, dass die Rede von einem solchen distinkten Typus sinnvoll ist, es verbindet sich mit ihr auch ein Erklärungsanspruch. Die südeuropäische Politische Ökonomie, so die These, ist deshalb von der kontinentalen, der skandinavischen und der angelsächsischen zu unterscheiden, weil wir einen Grund angeben können, warum die Politischen Ökonomien der genannten Regionen unterschiedliche institutionelle Entwicklungspfade eingeschlagen haben: Ausschlaggebend hierfür sind als *proximate cause* die jeweils unterschiedlichen Nachkriegsparteiensysteme dieser vier Modelle. Und dahinter, so die These, stehen als *remote cause* die unterschiedlichen Konfessionsverhältnisse der europäischen Länder, die sich – in Kombination mit ihren Wahlsystemen – in unterschiedlichen parteipolitischen Koalitionen manifestierten. Das ist erklärungsbedürftig und soll im Folgenden näher erläutert werden.

Ich gehe dazu in drei Schritten vor: Zunächst skizziere ich das grundlegende vergleichende Argument, das, ausgehend von den Konfessionsverhältnissen, zunächst zu den parteipolitischen Konstellationen der Nachkriegszeit und schließlich zu den Politischen Ökonomien führt. Vor dem Hintergrund der spezifisch südeuropäischen Konstellation, die ich in der ausgeprägten Spaltung der Linken in Sozialdemokratie und Sozialisten einerseits sowie Kommunisten andererseits sehe, beschreibe ich anschließend institutionelle Spezifika des südeuropäischen Modells. Zuletzt diskutiere ich einige vor allem fiskal- und wirtschaftspolitische Konsequenzen für die Europäische Union.

## Zur Integration Südeuropas in ein historisches Erklärungsmodell moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit

In der für unseren thematischen Kontext einschlägigen vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die verschiedene institutionelle Arrangements betrachtet, ist es weitgehend unstrittig, mindestens drei Regime entwickelter Sozialstaatlichkeit zu unterscheiden. Angesichts von Staatsquoten zwischen 40 und 60 Prozent in Westeuropa und angesichts der Zentralität, die der Sozialstaat für den Arbeitsmarkt, das jeweilige Wachstumsmodell, für ganze Lebensläufe besitzt, liegt es nahe, solche Betrachtungen zu einer Vergleichenden Politischen Ökonomie fortzuentwickeln. Das bietet sich auch insofern an, als neuere Beiträge zu dieser Literatur, insbesondere aus dem Kontext des Spielarten-des-Kapitalismus-Ansatzes,<sup>1</sup> mit ihrer Betonung von »institutionellen Komplementaritäten« hier gut angeschlossen werden können. Insofern nehmen auch meine Überlegungen ihren Ausgang zunächst von den Befunden der vergleichenden Sozialstaatsliteratur, die für gewöhnlich zwischen einem sozialdemokratisch-skandinavischen, einem konservativ-kontinentaleuropäischen und einem liberal-angelsächsischen Sozialstaatsregime unterscheidet.<sup>2</sup> Unmittelbar nachdem Gøsta Esping-Andersen diesen Kategorisierungsvorschlag Anfang der 1990er-Jahre formuliert hatte, war eine Diskussion darüber entbrannt, ob man den drei genannten Regimen nicht noch ein eigenständiges südeuropäisches Regime hinzufügen sollte.<sup>3</sup> Diese Debatte hält bis heute an.

Eine Frage, die bei Esping-Andersen selbst nur kursorisch und insgesamt nicht überzeugend beantwortet wurde,<sup>4</sup> lautet, warum sich diese drei Wohlfahrtsstaatsmodelle historisch ausgebildet haben. Zu ihrer Beantwortung hat man unter anderem und vielleicht eher überraschend auf die unterschiedlichen Wahlsysteme und – darüber vermittelt – auch auf die Parteien-

1 Vgl. Peter A. Hall / David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001.

2 Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990.

3 Vgl. Stephan Leibfried, »Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. New Perspectives on the Welfare State in Europe«, in: Catherine Jones (Hg.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London 1993, S. 120–143; Maurizio Ferrera, »The »Southern Model« of Welfare in Social Europe«, in: *Journal of European Social Policy* 6 (1996), 1, S. 17–37; Giuliano Bonoli, »Classifying Welfare States. A Two-Dimension Approach«, in: *Journal of Social Policy* 26 (1997), 3, S. 351–372; Martin Rhodes (Hg.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, London 1997; Maurizio Ferrera, »The South European Countries«, in: Francis G. Castles / Stephan Leibfried / Jane Lewis / Herbert Obinger / Christopher Pierson (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010, S. 616–629; John Gal, »Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?«, in: *Journal of European Social Policy* 20 (2010), 4, S. 283–300; Ana M. Guillén / Margarita León, *The Spanish Welfare State in European Context*, Burlington, VT 2011.

4 Vgl. Torben Iversen, »Capitalism and Democracy«, in: Donald A. Wittmann / Barry R. Weingast, *The Oxford Handbook of Political Economy*, New York 2006, S. 601–623.

systeme der betreffenden Länder verwiesen. In aller hier gebotenen Kürze lautet das Argument, dass Länder mit Mehrheitswahlsystem dazu tendieren, residuale, das heißt liberale, Wohlfahrtsstaaten auszubilden, weil sich unter den Bedingungen der in ihnen entstehenden Zwei-Parteien-Systeme keine Umverteilungscoalitionen aus Arbeiter- und Mittelschicht formieren können.<sup>5</sup> Stattdessen sind in Ländern mit Mehrheitswahlsystem häufiger konservative Parteien an der Regierung,<sup>6</sup> Umverteilung bleibt begrenzt, der Arbeitsmarkt wenig reguliert, Gesundheits- und Altersrisiken werden privat abgesichert, und auch die Bildungsausgaben werden wesentlich privat, nicht staatlich getragen. In Ländern mit Verhältniswahlrecht bilden sich hingegen häufiger genau solche Koalitionen aus Arbeiter- und Mittelschicht, die wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung positiv gegenüberstehen, aber je nach Parteiensystem (und das heißt je nach der neben dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital zweiten gesellschaftlichen Spaltungslinie), haben diese Koalitionen (mindestens) zwei unterschiedliche Ausprägungen gefunden. Um diese Spaltung zu verstehen, müssen die Konfessionsverhältnisse dieser Gesellschaften hinzugezogen werden.

In den nordischen Ländern mit lutherischer Staatskirche provozierte die »nationale Revolution«<sup>7</sup> keinen Staat/Kirche-Konflikt, wie er in Ländern mit katholischem Bevölkerungsanteil entbrannte und dort zur Ausbildung eines starken politischen Katholizismus, das heißt im Regelfall zur Gründung und Existenz christdemokratischer Parteien führte. Stattdessen wird in Skandinavien im Zuge der industriellen Revolution der Konflikt zwischen Erstem und Zweitem Sektor auch parteipolitisch ausgetragen und führt zur Ausbildung von Agrarparteien. Vor diesem Hintergrund lautet nun der theoretische Vorschlag, den kontinental-konservativen Wohlfahrtsstaat als das Resultat einer teils impliziten, teils expliziten schwarz-roten Koalition aus Christ- und Sozialdemokratie zu verstehen, denn in Kontinentaleuropa hatten sich ja im Zuge der Nationalstaatsbildung Parteien des politischen Katholizismus gebildet, den nordischen Wohlfahrtsstaat hingegen als Resultat einer rot-grünen Koalition aus Sozialdemokratie und Agrarparteien. In beiden Konstellationen wird der Wohlfahrtsstaat großzügig ausgestaltet.<sup>8</sup> In vielerlei Hinsicht haben sich diese beiden Regimetypen in

5 Vgl. Torben Iversen / David Soskice, »Electoral Institutions and the Politics of Coalitions. Why Some Democracies Redistribute more than Others«, in: *American Political Science Review* 100 (2006), 2, S. 165–181.

6 Vgl. Holger Döring / Philip Manow, »Is PR more Favourable to the Left? Electoral Rules and their Impact on Elections, Parliaments and Cabinet Formation«, in: *British Journal of Political Science* 47 (2015), 1, S. 149–164.

7 Siehe dazu Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* [1970], Colchester 2009.

8 Natürlich folgt dann die Frage, warum einige Länder das Mehrheitswahlrecht anwenden, andere das Verhältniswahlrecht – die sich schnell in die Frage wandelt, warum Länder im Verlauf ihrer Geschichte entweder dem absoluten oder dem relativen Mehrheitswahlrecht folgten. Ein entscheidender Faktor ist dabei die Größe der Länder. So ist die

den letzten zwanzig, dreißig Jahren einander angenähert, mit der Stärkung von Sozialversicherungselementen im skandinavischen Fall und der Stärkung steuerfinanzierter, universaler Elemente in Kontinentaleuropa.<sup>9</sup> Eine noch stärkere Angleichung ist im Bereich des exportorientierten Wachstumsmodells und der industriellen Beziehungen zu verzeichnen. So erhalten die skandinavischen Länder die früher gegebene Vollbeschäftigungsgarantie faktisch nicht mehr aufrecht, Lohnverhandlungen wurden dezentralisiert, und auch geldpolitisch schloss man sich erst dem deutschen »Hartwährungsregime« und anschließend dem Euro an; wenn nicht direkt durch Beitritt (Finnland), dann durch Anbindung der eigenen Währung an den Kurs des Euro (Dänemark) oder zumindest an die Inflationsentwicklung in der Eurozone (Norwegen). Die kontinentaleuropäischen Länder wiederum haben ihre vormalige starke Orientierung am industriellen Wachstumsmodell abgeschwächt und verzeichnen jetzt auch im Dienstleistungssektor einen deutlichen Beschäftigungszuwachs.

Es stellt sich nun die Frage, ob in dieses Argument ein in der Literatur zusätzlich identifizierter Typus eines südlichen Wohlfahrtsstaatsregimes integriert werden kann. Dafür wäre gemäß der Logik des eingangs vorgestellten Arguments zunächst nach der spezifischen parteipolitischen Konstellation zu fragen. Sie ist in den Ländern Südeuropas insofern eine besondere, als die Schärfe des Konflikts zwischen einem antirepublikanisch/klerikalen und einem antiklerikal/republikanischen Lager in allen Ländern zum Bürgerkrieg beziehungsweise – wie in Salazars Portugal – zum Putsch geführt hat, und damit auch zu kürzeren (Italien, Frankreich<sup>10</sup>) oder längeren (Spanien, Portugal) totalitären Episoden. Damit zusammenhängend, so die hier vertretene These,<sup>11</sup> hat die tiefgreifende politische Polarisierung, die diese totalitären Episoden anzeigen, zur Spaltung der Linken in einen reformorientierten und in einen stimm- und organisationsstarken kommu-

Verhältniswahl leichter in kleinen Staaten einzuführen. Vgl. Valentin Schröder / Philip Manow, »An Intra-Party Account of Electoral System Choice«, in: *Political Science Research and Methods* (im Erscheinen). In den Siedlerkolonien Englands spielte zweifellos auch der Einfluss des Mutterlandes eine wichtige Rolle. Dort wiederum hatte sich das relative Mehrheitswahlrecht aus spätfeudalen Prinzipien territorialer Repräsentation entwickelt.

- 9 Torben Iversen / Jonas Pontusson, »Comparative Political Economy. A Northern European Perspective«, in: dies. / David Soskice, *Unions, Employers, and Central Banks. Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge, MA 2000, S. 1–37; Philip Manow, *Social Protection, Capitalist Production. The Bismarckian Welfare State in the German Political Economy, 1880–2015*, Oxford (im Erscheinen).
- 10 Vichy deutet ich hier als Ergebnis eines französischen Bürgerkriegs. Vgl. John Pollard, »Fascism and Catholicism«, in: Richard James Boon Bosworth, *The Oxford Handbook of Fascism*, Oxford 2009, S. 166–184.
- 11 Vgl. Philip Manow, »Workers, Farmers, and Catholicism. A History of Political Class Coalitions and the South-European Welfare State Regime«, in: *Journal of European Social Policy* 25 (2015), 1, S. 32–49.

nistischen Flügel inklusive relativ starker kommunistischer Gewerkschaften geführt.<sup>12</sup>

Dieser Abspaltungsvorgang hing eng mit der religiösen Konfliktlage zusammen, die eine Koalitionsbildung zwischen frommer Landbevölkerung und vehement antiklerikaler Arbeiterschaft verunmöglichte. Angesichts der Minderheitsposition der Arbeiterschaft, die ohne realistische Chance auf eine Koalition mit der frommen, unter der politischen Vormundschaft der Kirche stehenden Landbevölkerung war, hielten wichtige Teile der Linken die Aussicht auf eine reformerische Option, organisiert über einen parlamentarischen Machtwechsel, für gänzlich illusorisch. Anders ausgedrückt: Im Gegensatz zu Skandinavien gab es in Südeuropa zum Zeitpunkt der ersten Massendemokratisierung keine koalitionsfähigen Agrarparteien, die die Arbeiter aus ihrem »marxistischen Ghetto« hätten herausführen können.<sup>13</sup> In dieser Deutung war die Spaltung der Linken in eine reformerische und eine in Systemopposition verharrende Richtung in erster Linie eine Erbschaft des Staat/Kirche-Konflikts, der in den monokonfessionell katholischen Ländern Südeuropas besonders kompromisslos geführt wurde,<sup>14</sup> und weniger eine Konsequenz des Kapital/Arbeit-Konflikts.

In dieser Perspektive würde sich auch die südeuropäische Entwicklung in ein Argument einpassen, das die Übersetzung von Konfessionsverhältnissen und der durch sie ausgelösten Konflikte in spezifische parteipolitische Konstellationen geltend macht, die dann zur Ausbildung einer distinkten Politischen Ökonomie führten.<sup>15</sup> Der Zusammenhang zwischen dem religiösen Monopol des Katholizismus in Südeuropa und der Intensität des Konflikts zwischen pro- und antiklerikalem sowie pro- und antirepublikanischem Lager ist dabei aber noch keine hinreichende Bedingung für die Spaltung der Linken, wie die Beispiele Irland, Polen, Belgien oder Österreich zeigen. Wie also wäre dieser Unterschied zu erklären? Hier hilft ein Blick auf die jeweilige Nationalstaatsbildung, also auf Rokkans »nationale Revolution«. So war der politische Katholizismus in den ersten drei der ge-

12 Vgl. Sara Watson, »The Left Divided. Parties, Unions, and the Resolution of Southern Spain's Agrarian Social Question«, in: *Politics & Society* 36 (2008), 4, S. 451–477; dies., *The Left Divided. The Development and Transformation of Advanced Welfare States*, Oxford 2015.

13 Vgl. Gösta Esping-Andersen, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton, NJ 1985.

14 Vgl. David Martin, *A General Theory of Secularization*, Oxford 1978.

15 Die Frage der Regelung des Wahlrechts ist in diesem Zusammenhang nicht trivial. So führt das absolute Mehrheitswahlrecht im Unterschied zum relativen in den angelsächsischen Ländern zu Mehrparteiensystemen, die besondere Ansprüche an die Koalitionsbildung stellen. Zur Einordnung des französischen Falls in das übergeordnete Argument von der religiösen Spaltungslinie und seinem Zusammenspiel mit dem Wahlsystem siehe insbesondere Philip Manow / Bruno Palier, »A Conservative Welfare State Regime without Christian Democracy? The French État-Providence, 1880–1960«, in: Kees van Kersbergen / Philip Manow (Hg.), *Religion, Class-Coalitions and the Welfare State*, New York 2008, S. 146–175.

nannten Länder gerade ein wichtiger Unterstützungsfaktor im Prozess der Erlangung nationaler Unabhängigkeit. Der Nationalstaat bildete sich in diesen Ländern also nicht – wie im Süden – im Konflikt mit der katholischen Kirche aus, vielmehr wurde der Katholizismus zu einem wichtigen Bestandteil nationaler Identitätsbildung in Abgrenzung vom anglikanischen England (Irland), von den protestantischen Niederlanden (Belgien) oder vom protestantischen Preußen und orthodoxen Russland (Polen). Insofern sind die Parteiensysteme dieser Länder auch nicht von einem tiefgreifenden Konflikt zwischen Kirche und Staat geprägt. In Irland und Polen fehlen daher genuin christdemokratische Parteien, während in Belgien der politische Katholizismus so moderat wurde wie in denjenigen Ländern Kontinentaleuropas, in denen er Minderheitsreligion war (Deutschland, Niederlande, Schweiz). Die Nationalstaatsbildung, in der sich die dominanten *soziokulturellen* Spaltungslinien ausbildeten, hat also in diesen Ländern – anders als im Süden – nicht zu einem Konflikt zwischen Staat und Kirche geführt, ganz im Gegenteil. Für den österreichischen Fall ist demgegenüber daran zu erinnern, dass das Land überhaupt erst 1918 monokonfessionell katholisch wurde. Im multikonfessionellen Habsburgerreich war bis dahin eine Politik religiöser Toleranz integraler Bestandteil der Herrschaftsräson. Und weil es deswegen zu keiner engen Koalition aus Thron und Altar kam, brauchte die republikanische Opposition auch nicht prononciert antiklerikal aufzutreten. Auch wenn sich die entsprechenden konfessionellen Konflikte zwischen Links und Rechts in den 1920er-Jahren bemerkbar machten und im Austrofaschismus eine wichtige Rolle spielten, verhinderten die Koalitionsbildung aus Christ- und Sozialdemokratie nach dem Ersten Weltkrieg, die weiter fortgeschrittene Industrialisierung sowie auch die städtische Vorherrschaft der SPÖ, dass die österreichische Sozialdemokratie zu einer systemoppositionellen Partei wurde oder dass sich ein stimmenstarker kommunistischer Flügel von ihr abgespalten hätte. Die reformerische Option schien hier im Gegensatz zu den genannten südeuropäischen Ländern *nicht* gänzlich unrealistisch.

Einmal unterstellt, dass das hier nur sehr grob skizzierte Argument etwas Wesentliches in der Entwicklung westeuropäischer Parteiensysteme trifft, ist nun im nächsten Schritt zu klären, wie sich die spezifische parteipolitische Konstellation in Südeuropa in ein besonderes Wirtschafts- und Sozialmodell übersetzt hat.

Seite 1 bis 6 von 14 Seiten.

Den kompletten Text finden Sie im

Mittelweg 36, Heft 5 | Oktober / November 2018

*Philip Manow ist Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen.*