

Die Resilienz des Sozialstaates als Gegenbewegung in Europas Wirtschaftskrisen



Prof. Dr. Bernhard Ebbinghaus, *Karl-Polanyi-Gastprofessur W2022/23*



Karl Polanyi Vorlesung
Urania, Wien, 12/01/2023



Resilienz des Sozialstaates als Gegenbewegung?

“It is agreed that the liberal movement, intent on the spreading of the market system, was met by a protective counter-movement tending toward its restriction; such an assumption, indeed, underlies our own thesis of the double movement” (Polanyi, GT, 144)

Karl Polanyi: *The Great Transformation* (1944)

Untersuchung der wirtschaftlichen & politischen Entwicklung des 19./20. Jahrhunderts

“Doppelbewegung”:

Liberalismus (selbstregulierender Markt) \leftrightarrow *(soziale) Protektion* (Gegenbewegung)

Heute: Marktwirtschaft \leftrightarrow Sozialstaat (*welfare state*)

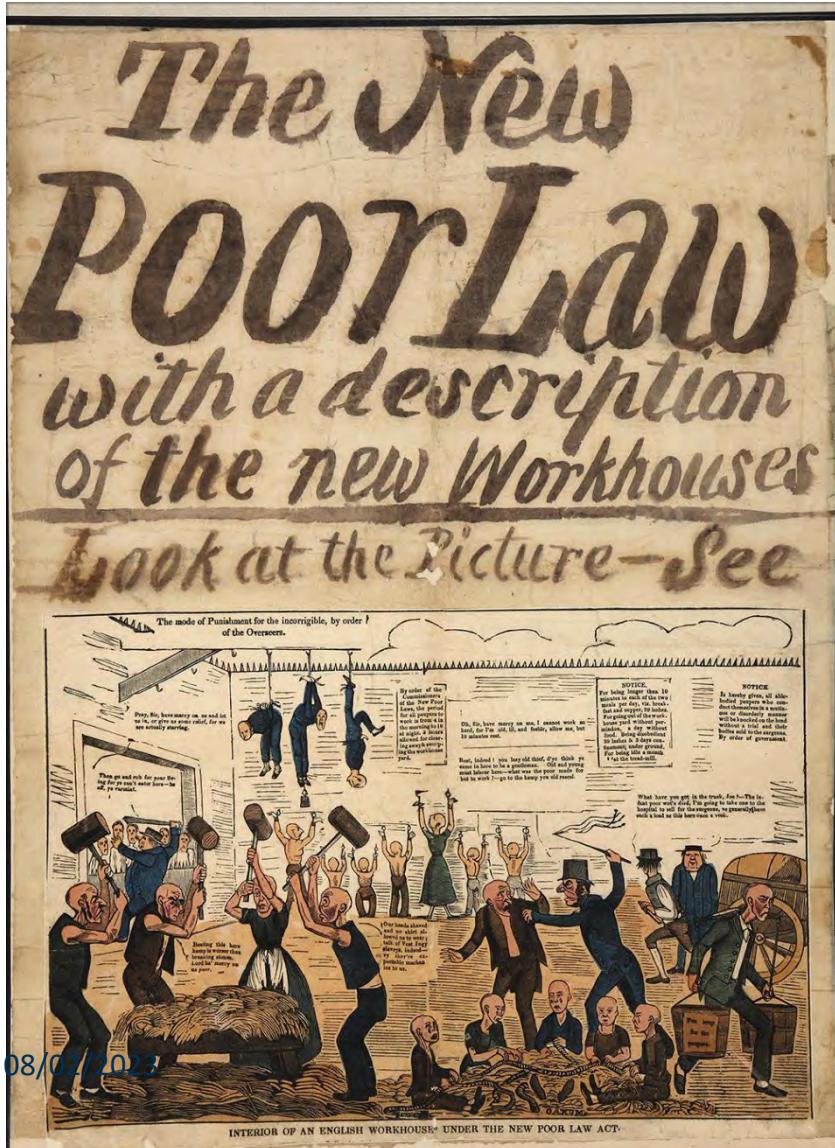
Neoliberales Dogma (*Große Rezession*): “Sozialstaat in der Krise”

= kurzfristige Krisenpolitik gefolgt von Austeritätspolitik, demographische und fiskale Nachhaltigkeit als Problemdruck

Progressive Gegenbewegung (*Pandemie*): “Sozialstaat als Krisenmanager”

= Sozialpolitische Maßnahmen zur Abfederung sozialer Risiken und Abstimmung mit den Sozialpartnern zwecks Krisenbewältigung

I. Polanyis These der Doppelbewegungen



England,
The New
Poor Law,
1834.
Plakat
1837

Rotes
Wien,
1920er,
Plakat
1932



Karl Polanyi (1886-1965)

Karl Polanyi (Károly Pál Pollacsek *1886, Vienna, +1965, Pickering, Kanada)
österreichisch-ungarischer Wirtschaftsanthropologe und Politiker

Vater: Mihaly Pollacsek (-1905), ungarischer Eisenbahningenieur; Mutter: Cecile Wohl

Tochter: Kari Polanyi Levitt (*1923, em.Prof. für VWL, Mc Gill Univ., Canada)

Ehefrau: Ilona Duczyńska (verh. 1920-, 1897–1978)

Geschwister: Michael Polanyi (1891-1976, Chemiker, Wirtschaftswiss., Wiss.Philosoph),

Laura Polanyi Striker (Tochter: Eva Striker Zeisel, verh. mit Soziologe Hans Zeisel)



Budapest: Studium Uni Budapest, Gründer des Galileo-Kreises, Uni Kolozsvár 1912/13, Dr. jur. 1914

1914 Mitbegründer/Sekretär - Neue Radikale Partei, I. WK: Kavallerieoffizier, verwundet; 1920: Exil in Wien

Wien (1924-33): Chefredakteur von Der Österreichische Volkswirt

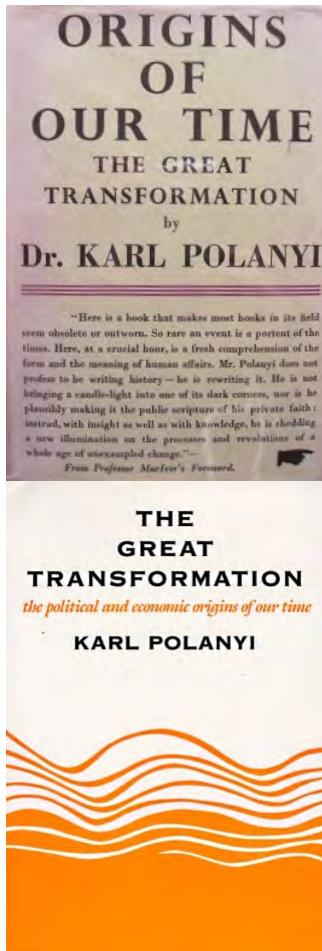
London (1933 aus Österreich geflohen): Journalist, Dozent der Workers' Educational Association (1936-39)

USA: 1940-43 Lehrtätigkeit am Bennington College, Vermont; 1947–1953: Dozent, Columbia University, NY

Hauptwerke: The Great Transformation (1944); Trade and Market in the Early Europe (Mit-Hrsg. 1957)

Kanada: Lebte mit seiner Frau Ilona Duczyńska, in Pickering (CAN) da sie als ex-Kom. kein US-Visum bekam

The Great Transformation (US 1944)



PART ONE

The International System

- Chapter 1. The Hundred Years' Peace
- Chapter 2. Conservative Twenties, Revolutionary Thirties

PART TWO

Rise and Fall of Market Economy

I. Satanic Mill

- Chapter 3. "Habitation versus Improvement"
- Chapter 4. Societies and Economic Systems
- Chapter 5. Evolution of the Market Pattern
- Chapter 6. The Self-regulating Market and the Fictitious Commodities: Labor, Land, and Money
- Chapter 7. Speenhamland, 1795
- Chapter 8. Antecedents and Consequences
- Chapter 9. Pauperism and Utopia
- Chapter 10. Political Economy and the Discovery of Society

(cont.)

II. Self-Protection of Society

- Chapter 11. Man, Nature, and Productive Organization
- Chapter 12. Birth of the Liberal Creed
- Chapter 13. Birth of the Liberal Creed (Continued): Class Interest and Social Change
- Chapter 14. Market and Man
- Chapter 15. Market and Nature
- Chapter 16. Market and Productive Organization
- Chapter 17. Self-Regulation Impaired
- Chapter 18. Disruptive Strains

PART THREE

Transformation in Progress

- Chapter 19. Popular Government and Market Economy
- Chapter 20. History in the Gear of Social Change
- Chapter 21. Freedom in a Complex Society

Das Buch wurde ursprünglich 1944 in den Vereinigten Staaten und 1945 in England als *The Origins of Our Time* veröffentlicht. Es wurde 1957 von Beacon Press als Taschenbuch und 2001 als 2. Auflage mit einem Vorwort des Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz neu aufgelegt.

Die Gegenbewegung (*countermovement*)

“From now onward the typical institutions of market economy could usually be introduced only if accompanied by protectionist measures...The supreme vehicle of the expansion of market economy, the gold standard, was thus usually accompanied by the simultaneous introduction of the typical **protectionist policies** of the age such as social legislation and customs tariffs.” (Karl Polanyi, GT, 214)

“Polanyi maps out in three successive chapters (Chapters 14–16: “Market and Man”, “Market and Nature”, “Market and Productive Organization”) the **myriad forms of social protection** that emerged to ward off different onslaughts by the market: legislation to regulate working hours and social rights (pensions, unemployment insurance) to safeguard labor power; land laws, agrarian tariffs and pollution controls to protect natural resources and the culture of the countryside; central banking and monetary policy to ensure the organization of the capitalist market itself.” (John Vail 2022, 161)

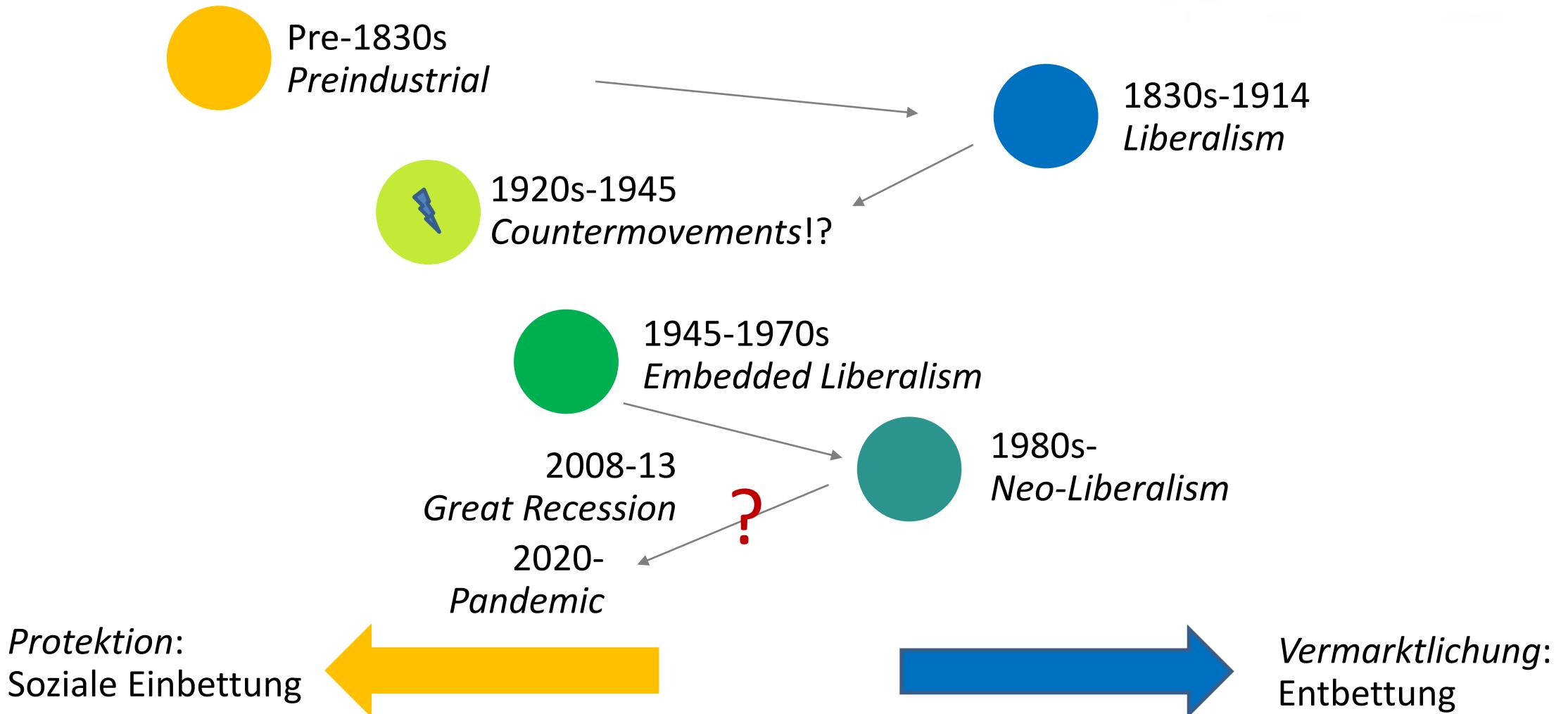
Great Depression (Polanyi, 1933)

~ Great Recession (Polanyi Levitt, 2013)

Karl Polanyi (1933) "The Mechanisms of the World Economic Crisis", *Österreichischer Volkswirt*, 1933:

"According to Polanyi, **the [interwar] crisis** was the result of the attempt by the victorious Western powers to impose the nineteenth-century liberal economic order—including the **Gold Standard**—on a continent impoverished by the [First World War], where governments lacked resources to negotiate conflicting claims on the national product by industrial workers, agricultural producers and rentier investors. Before gold convertibility was imposed on weak states of Europe, countries could extinguish domestic debt by inflation. With currency convertibility and capital flight, and no further access to credit, there was no option other than increasing exports at declining prices and incomes to service debt and purchase essential imports.

Das Pendel à la Polanyi



Great Depression (Polanyi, 1933)

~ Great Recession (Polanyi Levitt, 2013)

Karl Polanyi (1933) "The Mechanisms of the World Economic Crisis", *Österreichischer Volkswirt*, 1933:

"According to Polanyi, **the [interwar] crisis** was the result of the attempt by the victorious Western powers to impose the nineteenth-century liberal economic order—including the **Gold Standard**—on a continent impoverished by the [First World War], where governments lacked resources to negotiate conflicting claims on the national product by industrial workers, agricultural producers and rentier investors. Before gold convertibility was imposed on weak states of Europe, countries could extinguish domestic debt by inflation. With currency convertibility and capital flight, and no further access to credit, there was no option other than increasing exports at declining prices and incomes to service debt and purchase essential imports.

Plus ca change! Substitute the **Euro** for gold convertible currency and the weaker economies of the Eurozone are forced to undertake punishing deflationary contraction under the supervision of the European Central Bank and the International Monetary Fund. Escape from the Eurozone may be the only way to reclaim democratic control over economic livelihoods." (Kari Polanyi Levitt 2013, 3-4)

Kari Polanyi Levitt (2013). *From the Great Transformation to the Great Financialization: On Karl Polanyi and Other Essays*. London & New York, Zed Publisher.

II. Resilienz des Sozialstaates heute: Große Rezession & Pandemie



*Corona Job
retention
scheme*



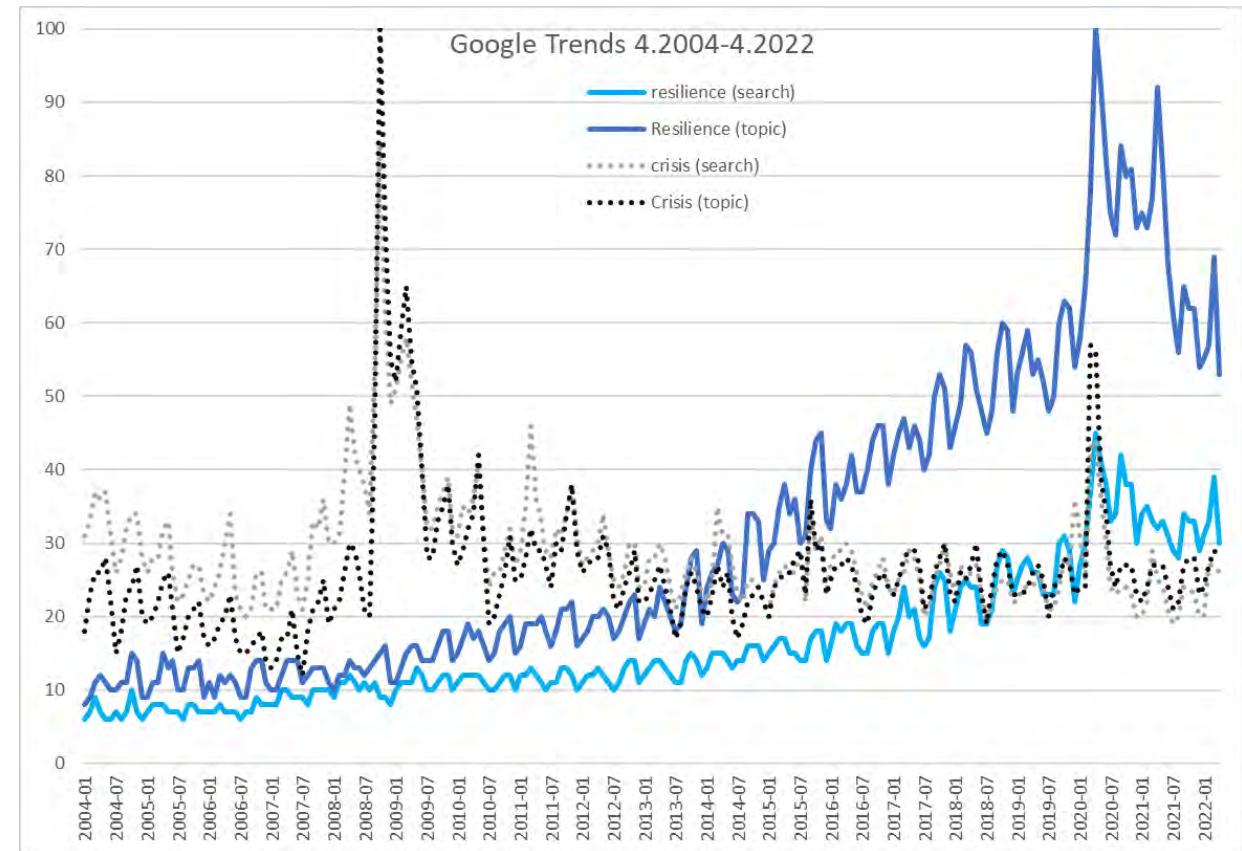
Konjunkturen von “Krise” und “Resilienz” als Konzepte seit den 2000er

“Krise”:

eine unerwartete, instabile und prekäre Situation eines Individuums, einer Organisation oder einer Gesellschaft mit kurzfristigen massiven Auswirkungen, aber auch dauerhaften Folgen

“Resilienz”:

die Fähigkeit eines Individuums, einer Organisation oder Gesellschaft, sich schnell von Schwierigkeiten zu erholen („*bouncing back*“) und aus dieser Erfahrung für zukünftige Herausforderungen zu lernen



Mikroskopische (individuelle/lokale) Ansätze: Resilienz im Alltag

- Psychische Resilienz zur Bewältigung persönlicher oder familiärer Krisen
- Resilienz von Gemeinschaften: lokale Bewältigung einer Krise (z.B. Marienthal-Studie)

Makroskopische (gesellschaftliche) Ansätze: Sozialstaatliche Resilienz

- "Automatische Stabilisatoren" (Einkommenssicherung) während einer Krise
- Bereitstellung von sozialem Schutz für neue soziale Risiken

Resilienz des Sozialstaates (=Fähigkeit, eine Krise zu mildern und zu überwinden):

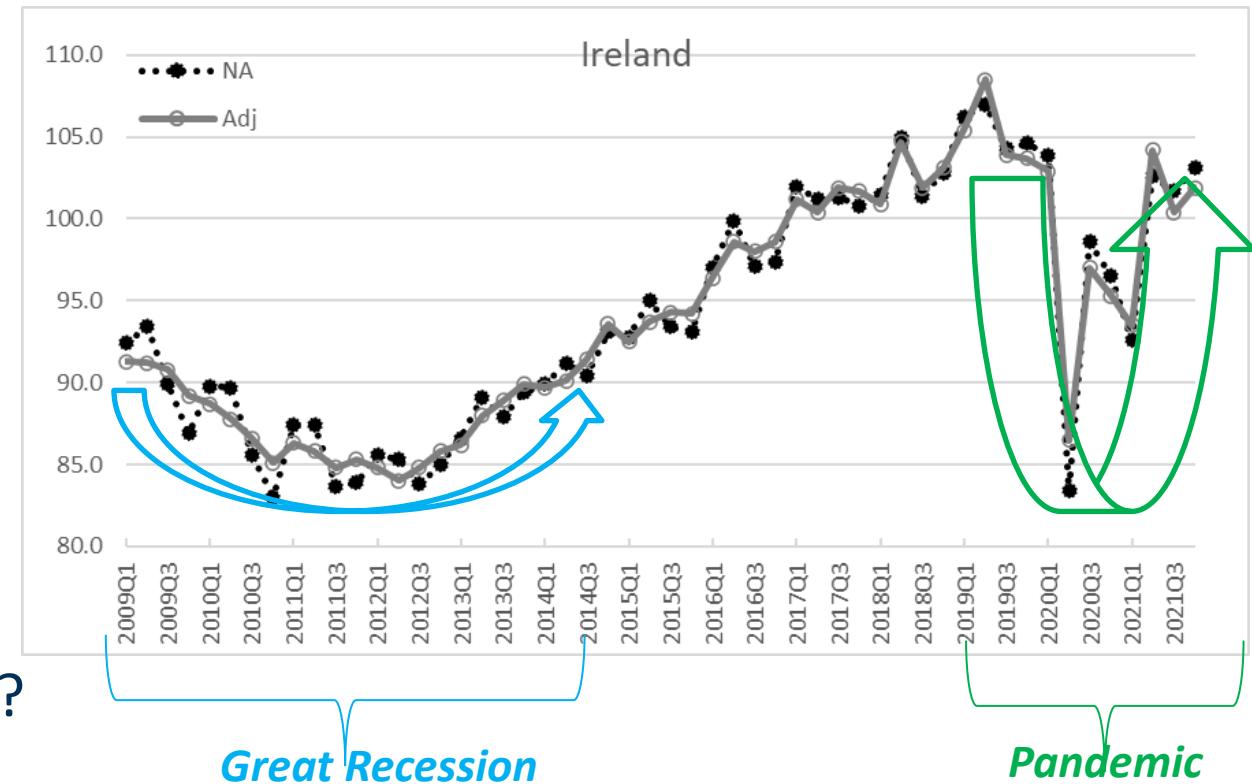
- **Absorption**: Fähigkeit, die Auswirkungen der Krise durch bestehende Sozialprogramme und -politiken abzufedern und diese zu verbessern bzw. auszuweiten
- **Adaptation**: Anpassung der Sozialprogramme und -politiken an neue Situationen, was eine Ausweitung auf neue Risikogruppen und die Innovation von Instrumenten erfordert
- **Foresight** (Voraussicht): Vorbereitung auf zukünftige Krisen durch soziale Investitionen als präventive Sozialpolitik

“Bouncing back” (Erholung)

Große Rezession & Pandemie

- Resilienz → “bouncing back” 
- Krisen:
 - The Great Recession (2008-) and Euro-debt crisis (2010-)
 - The Great Pandemic (2020-)
- Wirtschaftlicher Schock führt zu potenzieller Beschäftigungskrise
- Sozialstaatliche Reaktion: Wie widerstandsfähig sind Sozialstaaten?

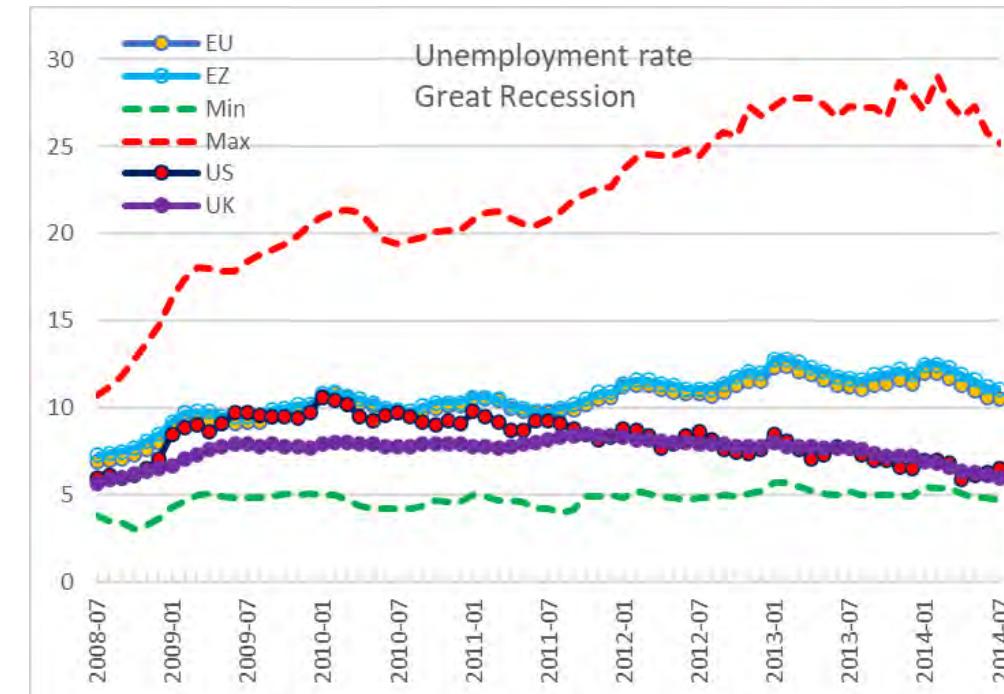
Beispiel: Arbeitsvolumenindex Q1.2009-



Große Rezession (2008-)

- Zusammenbruch der **Finanzmärkte** (9/2008) führte zur Weltwirtschaftskrise
- **Notfall-Keynesianismus** zur Bekämpfung der Rezession eher kurzlebig
- Die Rettung (*bailout*) des (systemrelevanten) Finanzsektors trieb die **Staatsverschuldung** in die Höhe
- **Euro-Schuldenkrise** (2012-) in Griechenland und im Süden und Osten der EU (Anstieg der Massenarbeitslosigkeit)
- **Austerität**: Sparmaßnahmen zum Abbau der Staatsverschuldung (u.a. Troika)

Arbeitslosigkeit 2008-2014



Sozialstaatliche Ausgaben, Einnahmen und Schulden 2008-10

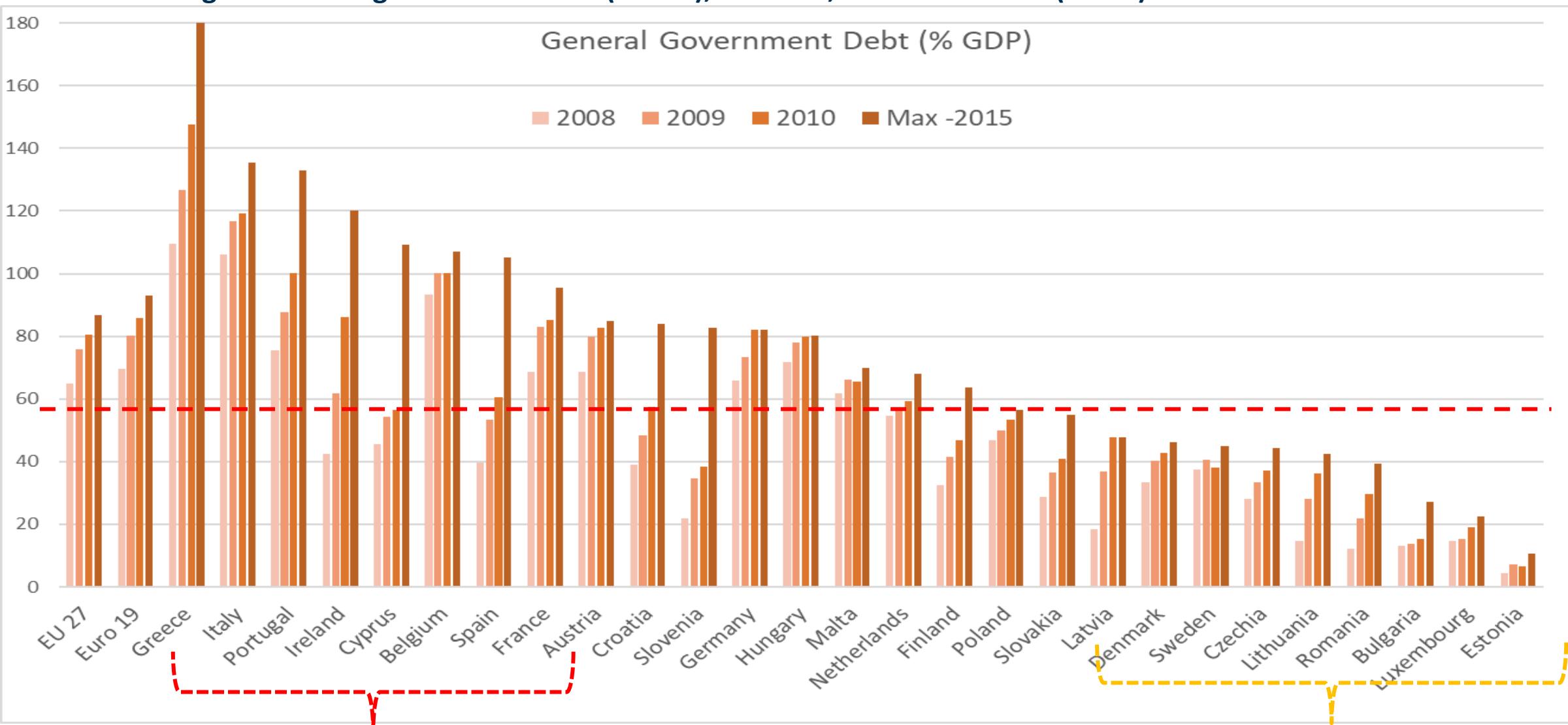
- Höhere öffentliche **Gesamtausgaben**: ~2% BIP p.a. (2010-08)
- **Sozialtransfers**: ca. ~27% (am BIP, mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben!): EU: +1%/EZ: +2% BIP p.a.
- **Nettosozialbeiträge** (im Umlageverfahren) etwa die Hälfte der Sozialtransfers
- Die öffentliche **Verschuldung** in der EU stieg innerhalb von zwei Jahren von 2008 bis 2010 deutlich um 15,4% (EZ: +16,0% auf 85,7%)

European Union & Eurozone/country in %GDP (Eurostat database)

	2008	2009	2010	2010-08 (+/-)
Public Spending	46.7	50.6	50.5	+1.9 p.a
- Eurozone	46.8	50.9	50.9	+2.1 p.a.
Social Transfers	24.9	27.5	27.3	+1.2 p.a.
- Ireland	20.2	24.0	24.3	+2.1 p.a.
Net Soc. Contr.	14.0	..
- Eurozone	15.0	..
Public debt	65.0	[75.7]	80.4	+15.4
- Eurozone	69.7	[80.2]	85.7	+16.0

Staatsverschuldung in der Großen Rezession

Fig. 4: General government debt (%GDP), Eurostat, 2008-10 & max. (-2015)



Die Große Rezession – Rolle der Sozialpartner

- **Finanzmarktcrash (2008+)** mit kurzfristigen Rettungspaketen, teilweise Kurzarbeit (z.B. D)
- **Euro-Schuldenkrise (2010+):** Soziale Konzertierung für Krisenländer unter Troika wegen verordneter Sparpolitik schwierig
- Niederlande: korporatistische Abkommen (++)
- Deutschland und Dänemark kehren zu normalen zweiseitigen Beziehungen zurück (+)
- Spanien/Italien/Slowenien: einige Ad-hoc-Deals, aber politisch schwierig (+/-)
- Irland/Polen: Ende der Dreigliedrigkeit oder des "PR"-Korporatismus (-)
- **Langfristige Perspektive:**
Rückkehr zu normalen Arbeitsbeziehungen vs.
weitere Schwächung des Korporatismus



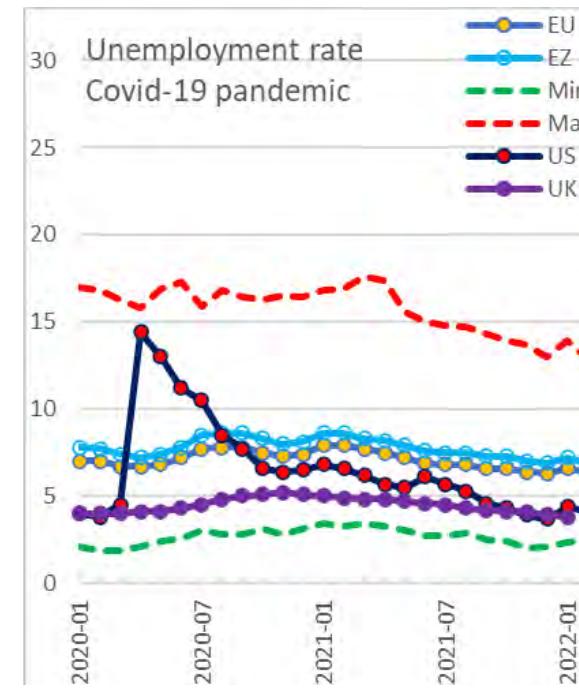
Table 6 Countries with Troika Intervention (EU, ECB, IMF)

Country	Fuzzy score for concertation					2010-score	Troika	Comments
	2008	2009	2010	2011	2012			
Latvia	0.6	0.9	0.6	0.9	0.6	0.7	0.6	(assistance)
Portugal	0.9	0.6	0.6	0.9	0.6	0.7	1.0	2011-
Hungary	0.4	0.6	0.9	0.4	0.1	0.5	0.6	(assistance)
Slovenia	0.9	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	(bank credit)
Romania	1.0	0.6	0.6	0.1	0	0.2	0.6	(assistance)
Spain	0.6	0.4	0.1	0.6	0.1	0.3	0.9	(banking)
Ireland	0.9	0.4	0.6	0.1	0.1	0.3	1.0	2010-13
Cyprus	0.1	0.1	0	0.1	0.4	0.2	0.6	(since 2013)
Greece	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	1.0	2010-18

Corona-Pandemie (2020-)

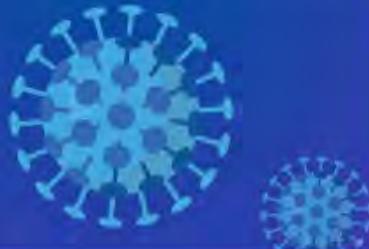
- Schnelle **Ausbreitung von COVID-19** weltweit, Italien verhängt als erstes Land einen Lockdown
- März 2020: Erste nationale **Lockdowns** und weitere Eindämmungsmaßnahmen
- **USA** und andere OECD-Überseeländer: Starker Anstieg der **Arbeitslosigkeit**
- **Europa**: Kurzarbeit / *Job retention* **Arbeitsplatzerhaltungsprogramme** dämpften Beschäftigungsschock ab
- Europa: moderates Wachstum der Arbeitslosigkeit, außer bei **Jugendlichen** und gefährdeten Gruppen

Arbeitslosigkeit Q1 2020 -



SURE

Supporting Member States to help protect people in work and jobs



1 What is SURE?

The new instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) is designed to help protect people in work and jobs affected by the coronavirus pandemic.

This is a strong expression of solidarity between Member States through the EU to protect people's jobs



Targeted at protecting people's jobs



Temporary financial support



Fast deployment



Complements national efforts



Solidarity between Member States

2 How does it work?



It will provide financial assistance, in the form of loans granted on favourable terms from the EU to Member States, of up to €100 billion in total.



These loans will assist Member States to address sudden increases in public expenditure to preserve employment.



Specifically, these loans will help Member States to cover the costs directly related to the creation or extension of national short-time work schemes, and other similar measures they have put in place for the self-employed, as a response to the current crisis.



By avoiding wasteful redundancies, short-time work schemes can prevent a temporary shock from having more severe and long-lasting negative consequences on the economy and the labour market in Member States.



This helps to sustain families' incomes and preserve the productive capacity and human capital of enterprises and the economy as a whole.

3 How is it triggered?



Absorption: Arbeitsplatzsicherung durch Kurzarbeit in der Pandemie

Arbeitsplatzsicherung:

Bereits **etablierte** Systeme:

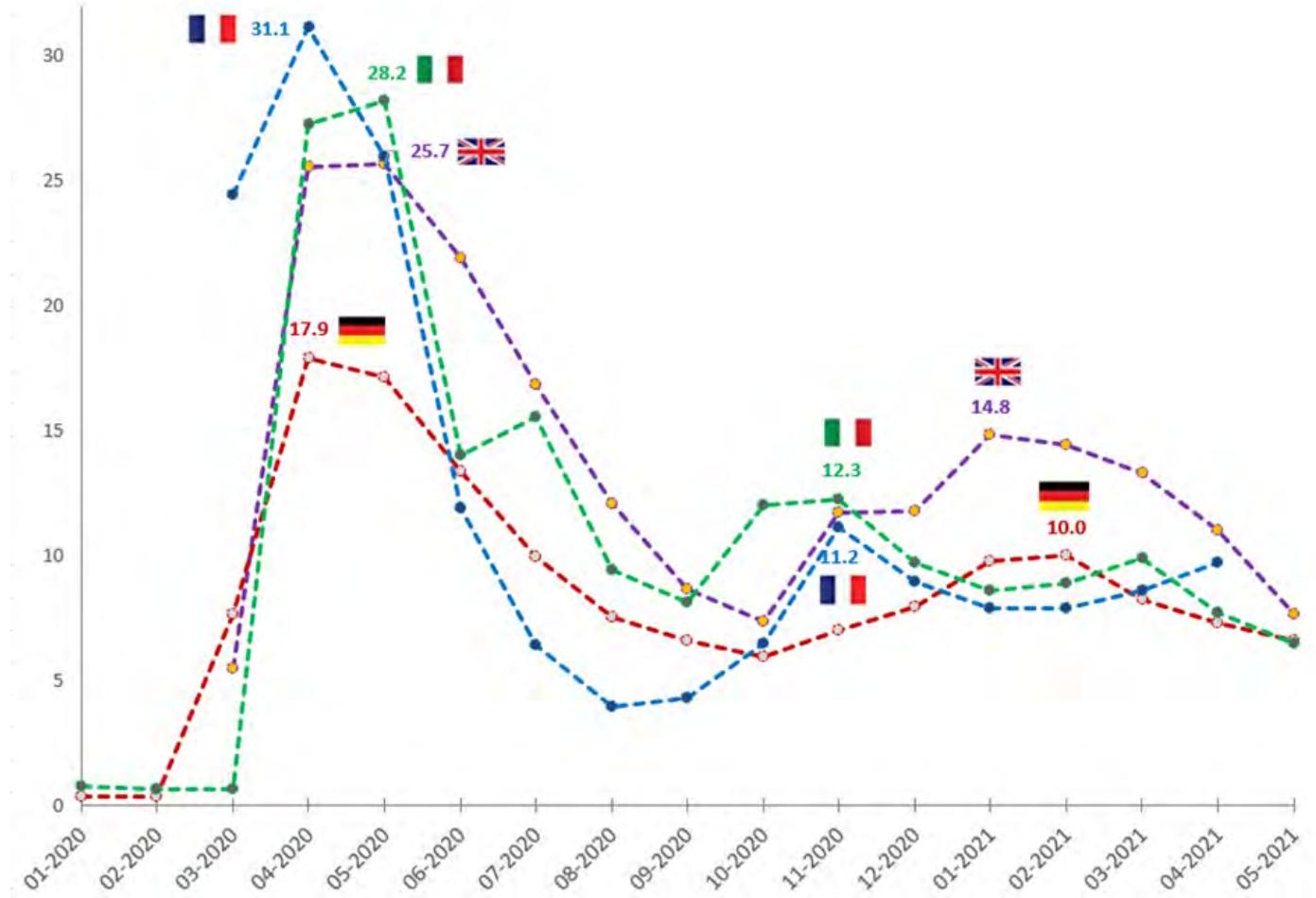
- **Deutschland:** Kurzarbeit während der Krise 2008+; Erhöhung der Dauer und Großzügigkeit während der zweiten Welle
- **Italien:** etabliertes CIG (während der Krise 2008+ verwendet); spezielle STW aufgrund von Covid auf alle Sektoren ausgeweitet
- **Frankreich:** Teilarbeitslosenregelung; verwendet während der 2008+ Krise

Neue Programme / Innovation:

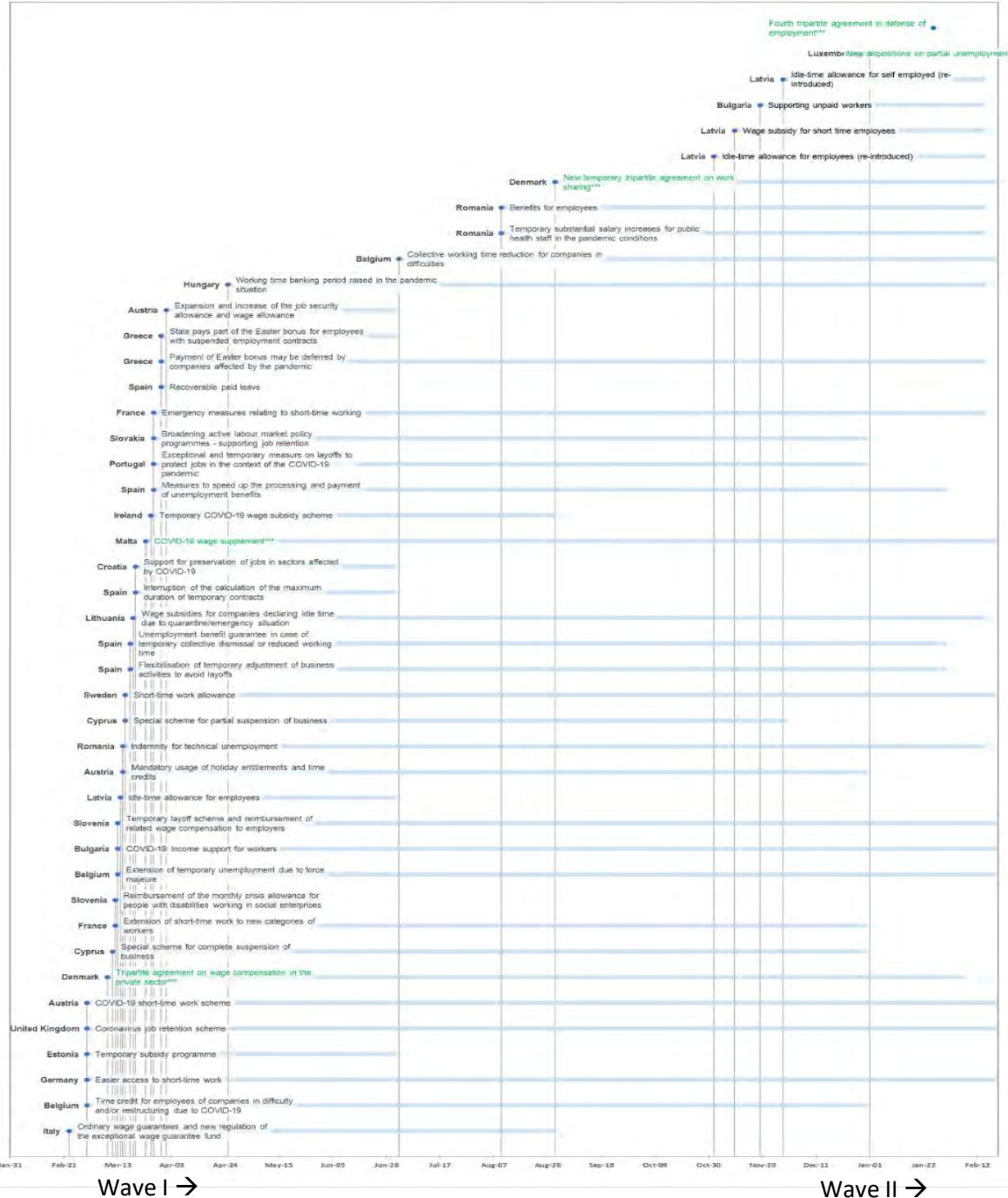
- **UK:** neues Corona Job Retention Scheme (JRS), einkommensabhängig (vgl. pauschales UK Arbeitslosengeld), verlängert trotz hoher Kosten

[LSE EUROPP](#) blog by B Ebbinghaus & L Lehner.
also in [Transfer](#) 28(1), 2022, pp. 47–64

Figure 3: Job retention rates (% dependent labour force) in Germany, France, Italy and United Kingdom, 2020-21



Own calculations based on national sources (DE: BA, FR: DARES, IT: INSP, UK: HMRC).



Adaptation: JRS Policy Diffusion in der Pandemie

22

Employment protection and job retention schemes since Feb 2020

	LIB	CON	MED	SOC	CEE
pre-existing	1	4	4	3	2
new	3	1	1	1	6
Share new	0.8	0.2	0.2	0.3	0.8

Erste Welle Maßnahmen:

- Frühe Maßnahmen in Italien, Belgien etc. da von Covid-19 früh und hart getroffen
- Deutschland: Verlängerung der Kurzarbeit
- UK: Corona job retention scheme (JRS)

Verbreitung in ganz Europa

- Mehrere Länder führen neue Programme ein
- Einige Länder mit mehreren Maßnahmen: Anpassungen, Verlängerungen
- Sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen

Spätere Wellen:

- Weniger Maßnahmen seit Sommer 2020
- Nachzügler in Osteuropa

Sozialstaatliche Ausgaben, Einnahmen und Schulden während der Pandemie

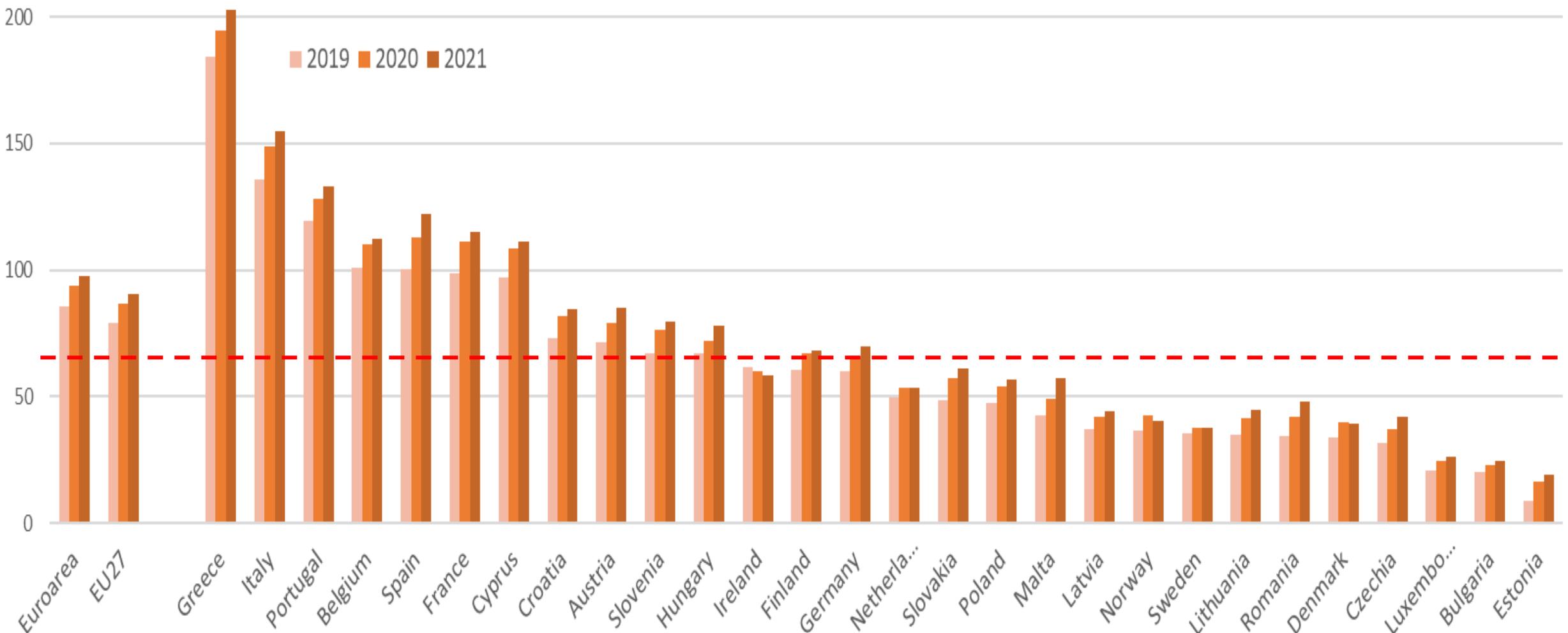
- Höhere öffentliche **Gesamtausgaben**: +5,8% BIP p.a. (2020-21 vgl. 2019)
- Höhere **Sozialtransfers** (ca. 35% der öffentlichen Ausgaben) während der Pandemie: +2% BIP p.a.
- Die **Nettosozialbeiträge** (Umlageverfahren) stagnierten aufgrund der Rezession und des geringen Beschäftigungswachstums
- Öffentliche **Verschuldung** in der EU bis 2021 um 11,3 % gestiegen

European Union & Eurozone/country in %GDP (Eurostat database)

	2019	2020	2021	(+/-)
Public Spending	46.5	53.0	51.6	+5.8 pa
- France	55.4	61.4	59.2	+5.6 pa
Social Transfers	16.2	18.6	17.4	+1.8 pa
- Spain	15.8	20.4	18.9	+3.8 pa
Net Soc. Contr.	14.1	14.6	14.3	+0.35 pa
- Eurozone	15.0	15.6	15.3	+0.45 pa
Public debt	79.0	{86.5}	90.3	+11.3
- Eurozone	85.5	{93.7}	97.8	+12.3

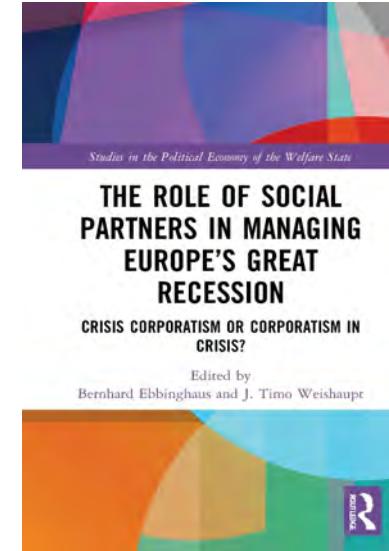
Staatsverschuldung in der Pandemie 2020/21

Fig. 5: General government debt (%GDP), Eurostat, 2019-2021



Pandemie – die Rolle der Sozialpartner

- Unerwartete, extern induzierte **Gesundheitskrise**, die Eindämmungsmaßnahmen erfordert (nationaler Lockdown), Unsicherheit & Geschwindigkeit
- **Beschäftigungsschock**: Nutzung von Kurzarbeit bei gleichzeitiger Ausweitung und Erweiterung; einige Innovationsfälle (UK, NL, ...); weite Verbreitung in ganz Europa
- Rolle der **Sozialpartner**: Unterstützung mildernder Maßnahmen, aber mehr stillschweigende Zustimmung als Konzertierung (einige Tarifverhandlungen)
- Die Sozialpartner spielen eine Rolle bei der **Öffnung** und späteren Wellen, indem sie über die Rückkehr an den Arbeitsplatz verhandeln
- **Korporatismus** ist nicht gestorben, sondern müsste für die nächste Krise überarbeitet werden



Bernhard Ebbinghaus &
J. Timo Weishaupt (eds.)

*The Role of Social Partners in
Managing Europe's Great
Recession: Crisis Corporatism or
Corporatism in Crisis?*

Routledge, 2021

Edited volume with 8 country case studies, an EU social dialogue chapter, and a large N comparison. Postscript on Corona pandemic.

- **Große Rezession:** Pendel oszilliert von Protektion zu Austerität
 - Kurzfristiger **Krisen-Keynesianismus** (u.a. Kurzarbeit), aber hohe Arbeitslosigkeit
 - Staatsschuldenkrise mit Troika-Interventionen, **Austerität/Sparpolitik** verschärft Krise
- **Pandemie:** Pendel schwingt zu mehr sozialer Absicherung
 - Massive **staatliche Eingriffe** in die Wirtschaft, Beschränkungen des öffentlichen Lebens, Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen zum Ausgleich
 - Soziale Ungleichheiten in der Krise und **langfristige Folgen** für Bildungs-, Einkommens- und Arbeitsverhältnisse
 - + **Kriseninterventionen:** kurzfristige Notfallinstrumente oder "neue Normalität"?
 - + „**Permanenter**“ **Krisenmodus:** Krieg in Ukraine, Energiekrise, Migration, Katastrophen ...
 - + Langfristiges **Lernen** aus vergangenen Krisen, Notwendigkeit einer verstärkten Vorausschau & Planung