

Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte

Das Verhältnis von Markt und Staat, Hierarchie und Konsens*

Der Beitrag untersucht die Frage, inwieweit sechs sozialdemokratische Regierungsparteien sowohl programmatisch als auch in der umgesetzten Politik einen gemeinsamen Weg beschreiten. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass unter den Herausforderungen der global und europäisch integrierten Märkte die Sozialdemokratie ihre traditionellen Ziele in der Fiskal-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nur noch erschwert verfolgen kann. Die Untersuchung der verfolgten Politik in den sechs Ländern ergibt, dass sozialdemokratische Parteien in unterschiedlichem Ausmaß eine Politik der Marktöffnung betrieben haben. Konvergenzen lassen sich Länder übergreifend bei der von Sozialdemokratien betriebenen Politik der Haushaltskonsolidierung und bei der Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik erkennen, wohingegen in der Sozialpolitik die Divergenzen am größten sind. Auf den beiden erstgenannten Politikfeldern zeichnet sich ein gemeinsames sozialdemokratisches Politikmodell ab. Erklärungskräftig sowohl für die umgesetzte Politik als auch für die dabei verfolgte Strategie sind der nationale Handlungskontext, besonders der Parteienwettbewerb und das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie.

1. Einleitung

Es ist weithin unumstritten, dass die unter dem Begriff der Globalisierung gefasste Integration der Märkte und in noch stärkerem Ausmaß die europäische Integration in den vergangenen Jahrzehnten die Möglichkeiten für nationalstaatliches Regierungshandeln verändert haben. Nach mehrheitlicher Meinung werden dadurch marktbeschränkende regulierende oder redistributive Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen formell und materiell erschwert.

Beiden Entwicklungen werden besonders Auswirkungen für sozialdemokratische Politik zugeschrieben, weil diese traditionell eine Beschränkung des Marktes und den Ausgleich unerwünschter Folgen des Marktgeschehens beinhaltet. Folgt man dieser Position, behindern integrierte Märkte die Anwendung bisheriger sozialdemokratischer Strategien. Eine Redistributionspolitik, die dem Ziel der (Ergebnis-) Gleichheit dient,

wird ebenso wie die Existenz eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates zu einem Standortnachteil und damit zu einem Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung. Sozialdemokratische Instrumente der Finanz-, Geld-, Sozial- und Beschäftigungspolitik verlieren ganz oder teilweise ihre Wirkung. Durch den erschwerten oder im Rahmen der Europäischen Union unmöglichen Einsatz dieser Instrumente geraten auch die sozialdemokratischen Ziele in Gefahr.

Auf diesen grundlegenden Wandel der Erfolgsbedingungen bewährter Politikmuster mussten viele sozialdemokratische Parteien mit einer Veränderung ihrer Programmatik reagieren. Diese Entwicklung, die meist als eine Anpassung an den ökonomischen Liberalismus (z.B. Hay 1999; abweichend Seeleib-Kaiser 2002) beschrieben worden ist, bringt eine Neubestimmung programmatischer Positionen zum Verhältnis von Staat und Markt und graduelle Veränderungen staatlicher Intervention in das Marktgesche-

* Der Beitrag basiert auf bisherigen Ergebnissen des an der Universität Heidelberg durchgeführten DFG-Forschungsprojektes „Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte – Dritte Wege im west-europäischen Vergleich“ unter der Leitung von Prof. Wolfgang Merkel (<http://www.dritte-wege.uni-hd.de>).

hen mit sich, die den Kern des sozialdemokratischen Projekts betreffen.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob und inwieweit die sozialdemokratischen Parteien in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden ihre Programmatik und Regierungspolitik neu bestimmt haben. Findet tatsächlich ein Kurswechsel sozialdemokratischer Politik statt, der darauf gerichtet ist, durch einen Abbau staatlicher Leistungen und den Rückgang staatlicher Interventionen die Marktkräfte zu stärken? Haben die Sozialdemokratien dabei trotz unterschiedlicher Bedingungen ähnliche Antworten gegeben? Diese Fragen sollen in zweierlei Hinsicht untersucht werden: einerseits bezüglich der Inhalte, andererseits der Strategie, mit der sozialdemokratische Regierungen ihre Politik durchzusetzen versuchten. Zunächst werden diese beiden Betrachtungsebenen erläutert. Nach den darauf folgenden Länderanalysen werden die empirischen Befunde in einer Restriktions- und Strategieanalyse erklärt. Am Ende werden Schlüsse und Folgerungen der Untersuchung zusammengefasst.

2. Das Verhältnis von Markt und Staat, Hierarchie und Konsens

Unter „Vermarktlichung“ verstehen wir den Abbau staatlicher Leistungen und Marktinterventionen. Darin kommt die Dynamik der vermuteten Entwicklung zu mehr Markt und damit weniger Staat zum Ausdruck, wobei unterschiedlich starke Herausforderungen aufgrund differierender nationaler (sozial)staatlicher Leistungs- und Regulierungsdichte zu beachten sind. Diese Ausgangsdifferenz ist mitverantwortlich für die verschiedenen gewählten Wege und Strategien. Mit den beiden Begriffspaaren „Markt und Staat“ sowie „Hierarchie und Konsens“ sollen die Politikinhalte und der Steuerungsmodus analytisch voneinander getrennt werden.¹

Das Begriffspaar „Markt und Staat“ erfasst, ob bestimmte Güter und Dienstleistungen (weiterhin) vom Staat hergestellt, or-

ganisiert und verteilt werden oder ob dies in zunehmendem Maße dem Markt überantwortet wird. Als zentrale sozialdemokratische Wohlfahrtsgüter ließen sich bisher Vollbeschäftigung, kollektiv organisierter Sozialschutz und die Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums identifizieren (Crosland 1956; Merkel 1993). Diese „klassischen“ Ziele sozialdemokratischer Politik definierten den normativen Anspruch an eine sozialdemokratische Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik. Eine Neuausrichtung soll anhand folgender Kriterien überprüft werden:

In der *Steuerpolitik* stellt die Absenkung von Steuertarifen für Unternehmen und Privathaushalte eine Vermarktlichung dar, denn der Staat überlässt den Unternehmen und Haushalten einen größeren Handlungsspielraum und senkt bei progressiv erhobenen Steuern die Umverteilungswirkung.

Im Bereich der *Sozialpolitik* konstatieren wir eine Vermarktlichung, wenn wichtige Bereiche der sozialen Sicherung und soziale Dienstleistungen nicht mehr als staatliche Aufgabe angesehen, sondern der privaten Entscheidungsgewalt überantwortet werden. Indizien für eine Vermarktlichung wären somit (Teil-)Privatisierungen einzelner Zweige des sozialen Sicherungssystems oder Leistungseinschnitte, die eine private Zusatzversorgung nahe legen.²

Innerhalb der *Arbeitsmarktpolitik* sind die Arbeitsschutzbestimmungen (insbesondere der Kündigungsschutz) und die Höhe der Lohnersatzleistungen wichtige Indikatoren. Deregulierungen und Kürzungen in diesen Bereichen bauen den sozialen Schutz der Beschäftigten vor den Marktkräften ab und erhöhen den Druck zur Arbeitsaufnahme. Weniger eindeutig einzustufen sind Maßnahmen der so genannten „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“³: Zum einen erhöht der Staat in diesem Fall die Zwänge zur Arbeitsaufnahme bzw. Weiterbildung. Je nach Ausmaß dieses Zwangs (bzw. monetären Anreizes) wirkt dies rekommifizierend. Zum anderen wirken die Marktkräfte jedoch nicht direkt, sondern über den Staat auf das Individuum.

Dem Kontinuum, das durch das Begriffspaar „Hierarchie und Konsens“ begrenzt

wird, liegt eine offenere Fragestellung zugrunde: Gibt es eine Konvergenz hinsichtlich des Steuerungsmodus der sozialdemokratischen Regierungen? Oder ist mit spezifischen Inhalten ein bestimmter Steuerungsmodus verbunden? Neuere Studien sehen in einem „competitive corporatism“ den europäischen „Dritten Weg“ (Regini 2000; Rhodes 2001). Diese neue Form des Korporatismus sei geprägt von flexiblen, pragmatischen und produktivitätsorientierten Vereinbarungen. Korporatistische Institutionen können allerdings auch zur Verteidigung von wohlfahrtsstaatlichen Besitzständen genutzt werden. Daher soll in den folgenden Länderanalysen darauf geachtet werden, inwieweit sich die sozialdemokratischen Parteien bei der Durchsetzung ihrer Politik um die Einbindung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, bemüht haben. Zwar kann die im Folgenden zu entwickelnde Typologie aufgrund ihrer empirischen Begrenztheit nicht dem Anspruch gerecht werden, ein „elaboriertes multidimensionales Erklärungsmodell (zu sein), das den möglichen Interaktionseffekten verhandlungsdemokratischer Substrukturen gerecht wird“ (Czada 2000: 35), wohl aber als eine erste erkenntnisfördernde Typisierung sozialdemokratischer Handlungsstrategien dienen.

3. Programmatik und Politik sozialdemokratischer Parteien in sechs Ländern

3.1 Großbritannien (ab 1997)

Der radikale Reformprozess vor der Regierungsübernahme hin zu einem ideologiefreien Pragmatismus unter den Parteiführern Kinnock, Smith und schließlich Tony Blair (Helms 1999; Shaw 1996) fand 1995 für die Labour Party seinen symbolischen Endpunkt mit der Neuformulierung der Clause IV.

Im Wahlkampf 1997 spielte das Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung in der *Steuer- und Haushaltspolitik* eine wichtige Rolle, v.a. das Versprechen, zu diesem Zweck nicht auf Steuererhöhungen zurück-

zugreifen. Die konsequente Umsetzung der Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitiger Ausgabenerhöhung in bestimmten Bereichen wurde hauptsächlich durch Umschichtungen zwischen den Ressorts erreicht. Gekennzeichnet war die Fiskalpolitik durch die Verbreiterung der Steuerbasis und die gezielte Entlastung von Geringverdienern, insbesondere Familien mit niedrigen Einkommen. Bei der Körperschaftssteuer wurden niedrigere Sätze für kleine und mittlere Unternehmen eingeführt. Wie angekündigt (Labour Party Manifesto 2001), wurde diese Fiskalpolitik nach der Wahl 2001 fortgeführt. Es wurden Steuergutschriften für Familien mit Kindern und die untere Bemessungsgrenze der Einkommensteuer ausgeweitet, ohne den mittleren und oberen Einkommensteuertarif anzuheben. 2003 wurden zur Finanzierung des NHS die Sozialabgaben um einen Prozentpunkt erhöht.

In der *Sozialpolitik* von New Labour stand die Inklusion in den Arbeitsmarkt als inhaltliche Neubestimmung sozialer Gerechtigkeit im Vordergrund. Äußerungen zum Gesundheitssystem blieben abgesehen vom Bekenntnis zum Erhalt des staatlichen NHS im Manifesto 1997 relativ vage. Erst 1999 wurden aufgrund des Medienechos auf eine Grippeepidemie Teile eines im Dezember 1997 veröffentlichten Gesetzesentwurfs umgesetzt. Von den Tories eingeführte Wettbewerbselemente wurden durch kooperative Gremien ersetzt, privatwirtschaftliche Managementstrukturen ausgebaut und zusätzliche Mittel bereitgestellt, die an die Erfüllung neuer nationaler Qualitäts- und Effizienzstandards gebunden wurden.⁴ Zum Rentensystem gab es einzig das Bekenntnis, die staatliche Rentenversicherung als Grundversicherung beizubehalten und die Bezieher niedriger Renten besser zu stellen.⁵ Insgesamt wurden die Anreize, eine private oder betriebliche Rentenversicherung abzuschließen („contracting out“), weiter gestärkt. Die Entwicklungslinien des britischen Rentenmarktes sind in ihren Grundzügen von New Labour fortgeführt worden, allerdings mit einigen Verbesserungen für die Leistungsbezieher.

Die *arbeitsmarktpolitischen* Ankündigungen im Manifesto 1997 waren umfang-

reich und detailliert. Den Kern bildete das „Welfare to Work-Programm“, das sich an arbeitslose Jugendliche und allein Erziehende sowie an Langzeitarbeitslose richtete.⁶ Außerdem sprach sich die Partei für die Einführung eines Mindestlohnes aus und setzte eine Kommission ein, die den 1999 in Kraft getretenen Vorschlag dazu erarbeitete. Ein Ausbau der Arbeitnehmerrechte erschöpfte sich im „Employment Relations Act“ 1999⁷, der auf die EU-Sozialcharta zurückzuführen ist. Mittlerweile durchgeführt ist die Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialämter in so genannte JobCenter Plus.

Die britische Mehrheitsdemokratie kennt keine relevanten institutionellen Vetospieler und hat eine Funktionslogik hierarchischer Steuerung. Tatsächlich hat die Regierung keine Versuche unternommen, bi- oder tripartistische Gremien zu installieren. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Gewerkschaften wurden wie angekündigt im Wesentlichen beibehalten („fairness, not favours“). Die sensible Frage der Anerkennung der Gewerkschaft als Verhandlungspartner in einem Unternehmen wurde durch einen Kompromiss⁸ beantwortet (Taylor 2001). In diesem Zusammenhang ist die Ausgangssituation im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern besonders wichtig. Auch wenn viele Maßnahmen der Labour-Regierung dekommodifizierenden Charakter besitzen, hat sich der grundlegende Charakter des britischen Systems unter Tony Blair nicht verändert: Die Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von New Labour besitzt die im europäischen Vergleich liberalste Ausrichtung.

3.2 Niederlande (1994-2002)

Die Koalition der Partij van de Arbeid (PvdA) mit Rechts- und Linksliberalen unter Wim Kok konnte ab 1994 auf dem eingeschlagenen Reformpfad der christdemokratisch geführten Koalitionsregierungen der 1980er und der Großen Koalition von CDA und PvdA von 1989 bis 1994 aufbauen (Visser/Hemerijck 1998). Programmatisch hat sich die PvdA aufgrund des Widerstandes des gewerkschaftlichen Flügels bis heute

nicht neu positioniert, auch wenn die Programmdebatte durch die Wahlniederlage 2002 erneut an Brisanz gewonnen hat.

Ausgehend von hohen Defiziten und hoher Staatsverschuldung wurde in der Haushaltspolitik seit 1994 ein konsequenter Konsolidierungskurs über die gesamten zwei Legislaturperioden verfolgt.⁹ Durch die Einführung der Ökosteuer konnten 1996 Senkungen direkter Steuern durchgeführt werden, vor allem der Niedriglohnbereich wurde steuerlich entlastet. Von 1995 bis 1998 sank der Anteil der Steuern am BIP um 2,7 Prozentpunkte, der Anteil der Staatsausgaben am BIP sank im gleichen Zeitraum um 5 Prozentpunkte (OECD 1998: 49). Diese Politik wurde auch in der Legislaturperiode 1998-2002 fortgesetzt. Die Steuerreform 2001 brachte eine Gesamtentlastung in Höhe von 2,3 Milliarden Euro mit sich. Gesenkt wurden hauptsächlich die Einkommensteuertarife und die Lohnnebenkosten; im Gegenzug wurden die Ökosteuer und die Mehrwertsteuer erhöht.¹⁰

Gerade in der *Sozialpolitik* hat es in den 1990er Jahren eine Reihe von Reformen gegeben. Zwischen 1994 und 1996 wurde die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall privatisiert. Das Krankengeld wird seither von den Arbeitgebern getragen, die Lohnfortzahlung wurde von 75% auf 70% reduziert. Im Gegenzug wurden die Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen bei den Vorschriften zu den Arbeitsbedingungen verschärft. Ähnliche Regelungen traten 1997 und 1998 für die Erwerbsunfähigkeitsversicherung in Kraft (van Wirdum 1998). Diese konnten aufgrund der Internalisierung der Kosten nicht mehr als Mittel zur Frühverrentung genutzt werden. 1995 wurden die Anspruchs- und Zumutbarkeitskriterien im Arbeitslosenversicherungsgesetz deutlich angehoben (Cox 1998; OECD 2000a). Ab 1996 sind nur noch allein Erziehende mit Kindern unter fünf Jahren von der Pflicht zur aktiven Beschäftigungssuche ausgenommen, für Sozialhilfeempfänger werden Reintegrationspläne erstellt, und bei Ablehnung der Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen erfolgt die Kürzung von Transferleistungen.

Zwischen 1994 und 2000 wurden die bipartistischen Aufsichtsgremien der Sozial-

versicherungen durch unabhängige Kontrollgremien ersetzt, d.h. die institutionellen Neuordnungen waren verbunden mit der Zurückdrängung des Einflusses der Sozialpartner und der Stärkung des direkten Regierungseinflusses. Dagegen ging der Anstoß zu den anderen inhaltlichen Reformen vielfach noch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen oder tripartistischen Institutionen aus (TICA; SER, LISV), bei denen Regierungsbeauftragte aber klare inhaltliche Vorgaben einbrachten (Visser 1998; van der Veer/Trommel 1999; OECD 2000a).

Grundlage für die *Arbeitsmarktpolitik* der 1990er Jahre waren wie schon in den 1980ern (Wassenaarabkommen) Abkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern („Nieuwe Koers“ 1993; „Flexibiliteit en Zekerheid“ 1996). Der Anstoß zu den bipartistischen Arrangements war die Drohung der Regierung, Lohnstopps zu verhängen und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen abzuschaffen. Im Rahmen von Tarifabschlüssen wurde durch Öffnungsklauseln die Lücke zum gesetzlichen Mindestlohn verringert. Zusätzlich wurden gesetzliche Bestimmungen für Zeitarbeitsfirmen vereinfacht, Kriterien für die Arbeitsinvalidität verschärft und Modellversuche zur Verbesserung der Effizienz von Arbeits- und Sozialämtern gestartet. Die Arbeitsämter konzentrieren sich fast ausschließlich auf Problemgruppen, private Zeitarbeitsvermittlungsgagenturen sollten weiterhin einen großen Teil der Arbeitslosen betreuen. Das neue Arbeitszeitgesetz von 1996 legte die Höchstgrenzen von Wochenarbeitszeit, Überstunden, Nacht- und Sonntagsarbeit fest, ermöglichte gleichzeitig jedoch eine kurzfristig sehr flexible Anwendung (Kleinfeld 1998: 130). 1995 und 1996 wurden mehrere Lohnsubventionsprogramme aufgelegt, die v.a. im öffentlichen Sektor Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose bereitstellten („Melkert-Jobs“). 1999 trat das „Flexicurity“-Gesetz zu Arbeitszeit und Kündigungsschutz in Kraft. Die Neuregelung des Kündigungsschutzes stellte eine leichte Flexibilisierung für reguläre Beschäftigungsverhältnisse dar, andererseits sind die Rechte von Beschäftigten mit Zeitarbeitsverträgen und „subangestellten“ Selbstständigen gestärkt worden (Green-Pedersen et al. 2001;

Visser 2001). Das Arbeitszeitanpassungsgesetz von 2000 verpflichtete die Arbeitgeber sogar, einem Wunsch auf Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit des Arbeitnehmers nachzukommen, sofern nicht besondere betriebliche Gründe dem entgegenstehen.

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik bestand ein großer Teil der Gesetzgebung in der Kodifizierung von bipartistischen Arrangements.¹¹ Durch institutionelle Neuordnungen hat sich in der Sozialpolitik hingegen der „Schatten der Hierarchie“ verstärkt. Neben dem verstärkten Einfluss der Politik spielten Sachverständigenkommissionen eine wichtige Rolle.

3.3 Schweden (ab 1994)

Maßgeblichen Einfluss auf die programmatische Neuausrichtung der schwedischen Socialdemokratiska Arbetarpartiet (SAP) hatten die Maßnahmen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er Jahre (Benner/Vad 2000; Lindgren 1999: 51). Die Herstellung ausgeglichener Budgets ist nun auch programmatisch zu einem notwendigen Mittel zur Verwirklichung des überragenden Zieles der Vollbeschäftigung (Svensson 2001; SAP 2001) geworden.

Die SAP hält weiter am universalistischen Wohlfahrtsstaat fest und sieht seinen Kern in der Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen für Gesundheit, Pflege und Bildung; sehr begrenzte private Angebote sollen als Anreiz zur Effizienzsteigerung des öffentlichen Dienstes dienen. Diese staatlichen Dienstleistungen seien der Ausdruck sozialer Gerechtigkeit als Gleichheit der Lebenschancen, die über die Chancengleichheit hinausgeht (vgl. zum Begriff: Meyer 2002: 72ff.). Das Ziel ist auch unter neuen Herausforderungen die „faire Umverteilung von Wohlstand“ (Persson 2001). Nach sieben Jahren Regierungserfahrung bündelt das neue Grundsatzprogramm 2001 die Überlegungen, man kann von einem dialektischen Prozess zwischen Regierungserfahrung und Programmentwicklung sprechen.

Bei Übernahme der Regierungsverantwortung 1994 sah die SAP in der *Haushalts-*

politik keine Alternative zur Konsolidierung durch Kürzung von Transferleistungen und Steuererhöhungen (Lachman et al. 1995: 21ff.), betonte aber immer wieder den temporären Charakter der Maßnahmen. Nach überstandener Krise sollte das alte Niveau wiederhergestellt werden. Zwar wurde 1994 die Körperschaftssteuer von 30% auf 28% gesenkt, allerdings wurde die national erhobene Einkommenssteuer für obere Einkommensgruppen ab 1995 von 20% auf 25% angehoben. Zusätzlich wurden ökologische Steuern eingeführt, hauptsächlich als Reaktion auf Mehrwertsteuersenkungen im Zuge von EU-Angleichungen, und der Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung um ca. 5 Prozentpunkte erhöht. Insgesamt führte dies zu einer Steigerung des Steuer- und Abgabenaufkommens (OECD 1999a: 168). Gleichzeitig wurden Ausgabenobergrenzen für alle Haushaltsposten eingeführt und die Abgaben der Zentralregierung an die unteren Körperschaften begrenzt oder gekürzt, sodass es auf dieser Ebene zu Friktionen bei den sozialen Dienstleistungen kam. Insgesamt kann man auf diesem Feld einen kurzfristigen Rückzug, jedoch keine Abkehr des Staates von seinen Allokations- und Redistributionsmöglichkeiten feststellen.

In der *Sozialpolitik* wurden nach dem Wahlsieg 1994 einige Verschärfungen der konservativen Regierung zurückgenommen, dann wurden in den Jahren 1995-97 Transferleistungen auf breiter Front gekürzt.¹² Der temporäre Charakter dieser Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wurde 1998 deutlich, als die Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit wieder auf 80% angehoben wurden, verbunden mit der Ankündigung weiterer Erhöhungen. Begründet wurde dies mit der erfolgreichen Haushaltskonsolidierung, zudem sollte die Kaufkraft der Haushalte gestärkt werden (SAP 2002). Auch hier kann man somit nicht von einem dauerhaften Rückzug des Staates sprechen.

Auch die durch Konsolidierungsmaßnahmen unter Druck geratenen sozialen Dienstleistungen sollen nun wieder verstärkt gefördert werden. Die Unterstützung der Bevölkerung hängt in der Perzeption der SAP wesentlich von der Effizienz und Güte der öffentlichen Dienstleistungen ab. Zu diesem

Zweck sollen Marktinstrumente (z.B. interne Preismechanismen) eingeführt werden, ohne den Dienst völlig zu privatisieren (Svensson 2001). Eine (vorsichtige) Marktöffnung ist die Einführung einer verpflichtenden fonds-gestützten Altersversorgung.¹³

In der *Arbeitsmarktpolitik* wurde mit dem 1996 verabschiedeten Beschäftigungsgesetz das Prinzip des „Förderns und Forderns“ gestärkt (OECD 1997: 113f.). So sollen die Ressourcen auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen konzentriert werden. Ein zusätzlicher Marktanzreiz wurde mit der formalen Begrenzung von Arbeitslosentransfers auf drei Jahre geschaffen, nur in Ausnahmefällen ist eine Verlängerung auf vier Jahre möglich. Seit 2000 müssen alle Personen, die Arbeitslosenunterstützung beziehen und weniger als 27 Monate regulär in Beschäftigung waren, an einem Arbeitsmarktprogramm teilnehmen. Die Beschäftigungspolitik wird unter das Leitwort „Aktivierung“ gestellt, ohne an der zentralen Bedeutung staatlicher Intervention in den Arbeitsmarkt zu rütteln. Aufgrund des Parteienwettbewerbs mit der Linkspartei und des Widerstands der Gewerkschaften wurde die Rigidität der Arbeitsschutzgesetzgebung nur marginal gelockert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vermarktlichung in Schweden nur an den Rändern des Wohlfahrtsstaates stattgefunden hat. Eine einheitliche Richtung war nicht zu erkennen; nach temporären Kürzungen unter fiskalischem Druck ist die Ausgangssituation wiederhergestellt. Dies liegt nicht zuletzt an der Vetomacht der Gewerkschaften, und wenngleich deren Einfluss auf die SAP zurückgegangen ist (Arter 1994), so muss sie doch das Konfliktpotenzial dieser Gruppe berücksichtigen.¹⁴ Auch wenn sie bestimmte Anpassungen als Minderheitsregierung mit bürgerlichen Partnern durchsetzte, konnte die Regierung die Gewerkschaften so weit einbinden, dass die temporären Kürzungen und die Aktivierung im Grundsatz akzeptiert wurden. Diese Zustimmung erreichte sie durch das Bekenntnis zum hohen Niveau der Sicherungssysteme und der öffentlichen Dienstleistungen.

3.4 Dänemark (1993-2001)

In ihrem Grundsatzprogramm und den Wahlprogrammen der 1990er Jahre hält die Socialdemokratiet i Danmark (SD) an den Zielen sozialer Inklusion und Vollbeschäftigung fest (Frenzel 2002: 142). Erkennbar ist jedoch eine Veränderung der Instrumente, da der Policy-Ansatz verstärkt auf den Einzelnen gerichtet wird. Dabei soll der Staat nach dem Prinzip der „Rechte und Pflichten“ in die Lebensgestaltung seiner Bürger zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit eingreifen dürfen, sofern Leistungen vom Staat in Anspruch genommen werden. Dieses Eingehen auf Funktionserfordernisse des Marktes soll kompensiert werden durch die Bereitstellung großzügiger Sozial- und Dienstleistungen. Der weitgehend deregulierte Arbeitsmarkt wird von der SD nicht in Frage gestellt.

Eckpunkte der kurzfristig expansiven *Haushaltspolitik* ab 1993 waren eine Senkung aller Einkommenssteuersätze und eine kurzfristige Erhöhung der staatlichen Investitionen in Bildungseinrichtungen und Infrastruktur. Erst zeitlich verzögert wurde dies durch eine Verbreiterung der Steuerbasis und eine Einführung signifikanter Umweltsteuern gegenfinanziert (OECD 2000b: 109ff.). Die dänische Sozialdemokratie stellte die sofortige Haushaltskonsolidierung zugunsten eines Wachstumsimpulses zurück. Allerdings hatte man sich auf die Konsolidierung des Haushaltes über den Konjunkturzyklus hinweg programmatisch festgelegt. Begünstigt durch das stabile Wirtschaftswachstum war es der SD möglich, nach der Einkommenssteuersenkung 1994 auch in den folgenden Jahren die Steuersätze zu senken (OECD 1999b: 144). Dadurch, verbunden mit der Steigerung der ökologischen Verbrauchssteuern, stieg der Anteil der indirekten Steuern (in % des BIP), während der Anteil der direkten Steuern leicht sank.

In der *Sozialpolitik* blieb die Transferhöhe von Ersatzleistungen unverändert und der öffentliche Dienst wurde in seinem Umfang erhalten. Ein Teil der Sozialpolitik wurde in den Dienst der Beschäftigungspolitik gestellt: Zum einen wurden 1993 die drei Programme zum zeitweiligen Ausstieg aus dem

Erwerbsleben (Elternurlaub, Bildungsurlaub, Sabbaturlaub) ausgebaut, um auf den frei werdenden Stellen subventionierte Beschäftigung im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu fördern. Zum anderen wurde das umfassende System der Frühverrentungen beibehalten und blieb ein staatliches Instrument zur künstlichen Verknappung des Arbeitskräfteangebots. Die Zusage von Regierungschef Rasmussen, daran unverändert festzuhalten, hatte 1998 wahlentscheidende Bedeutung. Bei den Verhandlungen zur *Arbeitsmarktreform III* (1998) kam es zu einem Kompromiss mit den bürgerlichen Oppositionsparteien über eine moderate Kürzung des Frühverrentungsprogramms.¹⁵ Während bei den vorangegangenen Reformen die Rentenhöhe unangetastet blieb, wagten sich die Sozialdemokraten dieses Mal an diese heikle Frage, wodurch sie massiv an Zustimmung verloren.

Begünstigt wurden die Reformen in der *Arbeitsmarktpolitik* durch die begleitende wissenschaftliche Diskussion dieses Themas durch Papiere (z.B. Zeuthen-Report) der bipartistischen Arbeitsmarktkommission. Schon die konservative Vorgängerregierung hatte aktivierende Maßnahmen einführen wollen, verknüpft mit signifikanten Leistungskürzungen. Entsprechende Verhandlungen zwischen den Parteien verliefen allerdings im Sande (Torfing 1999: 14). 1993 griffen die Sozialdemokraten die Vorschläge zur Aktivierung auf. Zwar reduzierten sie auch die Leistungsdauer, nicht jedoch die Höhe. Zentrale Elemente der in drei Schritten (1994, 1995, 1998) implementierten Reform waren: (1) Die sukzessive Kürzung der Leistungsdauer von 9 auf 4 Jahre und eine längere und früher einsetzende Aktivierungsphase, (2) die Ausdehnung der Personengruppe mit verpflichtender Teilnahme, (3) eine Konzentrierung der Aktivierungsmaßnahmen auf Bildung und (4) individuell abgestimmte Aktionspläne zwischen Arbeitslosem und Arbeitsamt. Daneben wurde das zentralistische System der Arbeitsmarktverwaltung in 14 Regionen dezentralisiert. Während die nationale Verwaltung fast ausschließlich für die Evaluierung zuständig ist, wurde die Implementierung den regionalen Arbeitsverwaltungen übergeben. Diese sind tripartistisch

besetzt (Gemeinden, regionale Arbeitgeber und Gewerkschaften) und legen konkrete lokale Maßnahmen fest. Besonders die Gewerkschaften konnten dadurch Einfluss zurückgewinnen, den sie durch die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen verloren hatten.

Die SD-Regierung nutzte zur Umsetzung ihres Programms die Ressourcen geschickt aus, die durch die informelle Konsenskultur in Dänemark bereitstehen. Die relevanten Interessenverbände werden über Kommissionen schon im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses eingebunden.¹⁶ Vor allem in der Beschäftigungspolitik wurde die Implementation weitgehend in die Hände der Tarifpartner gelegt. Die SD nutzte den direkten Zugriff auf die wesentlichen Sicherungssysteme (den „Schatten der Hierarchie“) dazu, die Tarifparteien zur Mitarbeit zu bewegen.

3.5 Deutschland (ab 1998)

Über ein eindeutiges programmatisches Profil verfügte die SPD beim Regierungswechsel 1998 nicht; dementsprechend brach der im Wahlkampf stillgelegte Konflikt zwischen den „Traditionalisten“ und „Modernisierern“ bereits ein halbes Jahr nach Regierungsbeginn wieder auf – angeheizt vor allem durch das wirtschaftsliberale Schröder-Blair-Papier. Die Partei folgte diesem „von oben“ verordneten Modernisierungskurs nur sehr zögerlich, und auch die begonnene Grundsatzprogrammdebatte konnte bisher kaum etwas zur Klärung des innerparteilichen Konfliktes zwischen den Verteidigern des sozialstaatlichen Status quo und den Liberalisierungsbefürwortern beitragen, auch wenn die erste Legislaturperiode der Regierung Schröder als ein „Punktsieg“ der Modernisierer interpretiert werden kann (Egle/Henkes 2003). Die programmatische Debatte kreist v.a. um den Grundwert der sozialen Gerechtigkeit und den Bedeutungsinhalt von „Gleichheit“.

In der *Haushaltspolitik* manifestierte sich 1998-2002 ein zweifacher Politikwechsel (Zohlnhöfer 2003): Während die erste, von Lafontaine verantwortete Steuerreform vor

allem Arbeitnehmerhaushalten zugute kam und die Wirtschaft belastete, wurden mit der zweiten Steuerreform unter seinem Nachfolger Eichel massive Steuerentlastungen für Unternehmen, vor allem für Kapitalgesellschaften, und damit eine Politik der Vermarktlichung durchgeführt. Zuvor schwenkte man auf einen Konsolidierungskurs ein. Die Steuersenkungen gingen deutlich über die im Wahlprogramm angekündigten Maßnahmen hinaus.¹⁷ Mit der Ökosteuern wurden indirekte Steuern erhöht, um den Rentenversicherungsbeitrag zu senken. Die angekündigte Blockade der oppositionellen CDU im Bundesrat wurde durch selektive Anreize für bestimmte Länderregierungen umspielt (Merkel 2003). Im Herbst 2002 schwächte die rot-grüne Regierung diesen Kurs ab und beschloss aufgrund der prekären Finanzlage des Staatshaushaltes und der Sozialversicherungssysteme diverse Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung, außerdem stieg die Verschuldung wieder stark an.

In der *Sozialpolitik* beschritt die Regierung zunächst einen staatsorientierten Weg, da sie mit der Einbeziehung so genannter „Scheinselbstständiger“ und geringfügig Beschäftigter in die Sozialversicherung eine Politik der Mehreinnahmen (anstelle von Leistungskürzungen) verfolgte und mit der Reform der so genannten 630-DM-Jobs den Arbeitsmarkt weiter regulierte. Nach der Wiederwahl 2002 nahm sie diese Maßnahmen wieder zurück (Mini-Jobs, Ich-AG). In der Gesundheitspolitik wurde anfangs einer zunehmenden Eigenvorsorge der Patienten eine klare Absage erteilt und die wenigen Elemente der Eigenbeteiligung sogar zurückgenommen (Hartmann 2003). Nach heftigen Protesten der Ärzte- und Pharmaverbände machte man auch erste Maßnahmen der Kostendämpfung wieder rückgängig. Erst die 2003 von Regierung und CDU-Opposition gemeinsam beschlossene Gesundheitsreform erhöhte die Eigenbeteiligung und führte zu einer Teilprivatisierung (Zahnersatz, Krankengeld). Im Zuge der Rentenreform 2000 wurde das Leistungsniveau der gesetzlichen Rente abgesenkt und mit der Einführung einer freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzrente eine Teilprivatisierung vorgenommen, bei der der Staat mit der Zertifizierung und fi-

nanziellen Förderung weiterhin engagiert bleibt.

In der *Arbeitsmarktpolitik* kann keine Marktöffnung diagnostiziert werden, da Lockerungen der Vorgängerregierung beim Kündigungsschutz und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zurückgenommen wurden. Daneben wurden arbeitslose Jugendliche mit einem staatlich finanzierten Programm beschäftigt und qualifiziert und mit dem Job-AQTIV-Gesetz Maßnahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingeführt (Blanke/Schmid 2003). Das „Bündnis für Arbeit“ als strategisches Schlüsselprojekt war der Versuch, das hohe Blockadepotenzial der Gewerkschaften für marktöffnende Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verringern und eine beschäftigungswirksame Lohnpolitik zu erreichen. Dies scheiterte, da der Regierung der nötige „Schatten der Hierarchie“ fehlte (Hassel 2000) und sie ihre potenziellen Tauschgüter (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung) bereits eingelöst hatte. Während die drohende Blockade des Bundesrates¹⁸ bei der Verabschiedung der Steuer- und Rentenreform durch entsprechendes Bargaining zweimal umgangen werden konnte, gelang es der Regierung nicht, eine marktöffnende Politik im Bereich des Arbeitsmarktes gegen den linken Parteiflügel der SPD und vor allem gegen die Gewerkschaften durchzusetzen. Mit der „Agenda 2010“ wurden ab Mitte 2003 verstärkte Bemühungen unternommen, diesen Widerstand nun doch zu überwinden.

3.6 Frankreich (1997-2002)

Programmatisch betrieb der 1997 an die Macht gekommene Parti Socialiste (PS) eine Revitalisierung „republikanischer“ Werte (Beilecke 1999), die einen Gegenentwurf zum (neo-)liberalen Globalisierungsdiskurs darstellen. Mit dem Begriff des „Voluntarismus“ wurde eine Rehabilitierung der Politik gegenüber ökonomischen Sachzwängen gefordert. Mit der Programmschrift „Vers un monde plus juste“ vertrat der PS eine kritische Position gegenüber dem „Dritten Weg“. Eine Revision klassischer sozialdemokratischer Ziele war nicht zu beobachten – selbst

das Instrument keynesianischer Fiskal- und Geldpolitik wurde vom PS weiterhin als Erfolg versprechend angesehen.

In der *Haushaltspolitik* konnte die Regierung durch selektive Steuererhöhungen und -senkungen und durch entsprechende Erhöhungen sozialer Leistungen (s.u.) eine gewünschte umverteilende Wirkung und eine Kaufkraftsteigerung hervorrufen. Neben der Entlastung der Privathaushalte (vor allem solche mit geringem Einkommen) wurden Unternehmen durch eine temporäre Erhöhung der Körperschaftsteuer zunächst belastet, wobei letzteres mit der Erfüllung der Maastrichtkriterien begründet wurde.¹⁹ Außerdem wurden Kapitaleinkommen höher besteuert. Gesenkt wurden hingegen die Wohnungssteuer und die Mehrwertsteuer. Durch die Erhöhung der Sozialsteuer CSG bei gleichzeitiger Senkung der Krankenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sollte einerseits die Kaufkraft gesteigert, andererseits die Finanzierungsgrundlage der Krankenversorgung verbreitert werden.²⁰ Erst das Haushaltsjahr 2001 brachte überraschende, im Wahlprogramm nicht angekündigte Steuererleichterungen für Besserverdienende und Unternehmen, die als die umfangreichsten in der Geschichte der V. Republik gelten.²¹ Im Widerspruch zum Wahlprogramm 1997 wurde die Privatisierungspolitik der Vorgängerregierung weitergeführt (OECD 2001: 107ff.). Bei der öffentlichen Daseinsvorsorge („service public“) gab es zwar eine zögerliche Öffnung für privates Kapital, allerdings bestand keine Absicht, hier die Kontrolle des Staates abzugeben.

In der *Sozialpolitik* wurde mit der Einführung der universellen Krankenversicherung CMU eine Versorgungslücke bei Geringverdienern geschlossen. Die Kosten für die nun obligatorische Zusatzversicherung werden vom Staat übernommen, die Versicherten können ihre Zusatzversicherung allerdings auf dem Markt frei wählen. In der Rentenpolitik verhielt sich die Regierung attentistisch, da vor allem die konfliktfähigen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes einer Reform skeptisch gegenüberstehen. Die Regierung beschränkte sich im Wesentlichen darauf, in Expertenkommissionen unter Einbindung der Sozialpartner Vorschläge für

eine mögliche Rentenreform erarbeiten zu lassen. Weitere Maßnahmen in der Sozialpolitik waren Anhebungen von Sozialleistungen (u.a. Mindestlohn, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) und die Kürzung von Familienbeihilfen für besser Verdienende.

In der *Arbeitsmarktpolitik* wurden durch ein Beschäftigungsprogramm für Jugendliche ca. 300.000 Arbeitsplätze vorwiegend im öffentlichen Sektor geschaffen.²² Um Substitutionseffekte zu vermeiden, wurden für die neu geschaffenen Stellen in konsensueller Zusammenarbeit der Akteure Staat, Gebietskörperschaften und gemeinnützige Vereine eigene Beschäftigungsprofile erstellt (Uterwedde 2000). Bei der Einführung der 35-Stunden-Woche versuchte die Regierung mit einer tripartistischen Konferenz vergeblich, die Sozialpartner einzubinden. Gegen den anhaltenden Widerstand der Arbeitgeber legte sie dann die Rahmenbedingungen der Arbeitszeitverkürzung fest, die konkrete Ausgestaltung der Arbeitszeiten wurde jedoch den Sozialpartnern überlassen. Dabei profitierten die Arbeitgeber von der Einführung von Jahresarbeitszeitkonten (d.h. Flexibilisierung der Arbeitszeiten), großzügigen staatlichen Lohnkostenzuschüssen und Anreizen bei Einstellungen im Niedriglohnbereich. Eine von den Sozialpartnern verhandelte und von der Regierung übernommene Reform der Arbeitslosenunterstützung brachte zwar keine neuen Pflichten für Arbeitslose, aber durch die Einführung von persönlichen Eingliederungsplänen sollte der Druck auf Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht werden. Da im Zuge dieser Reform aber auch die bisherige Degressivität des Arbeitslosengeldes aufgehoben wurde, wird der Aktivierungserfolg dieser Maßnahme unterschiedlich beurteilt (OECD 2001: 91; Uterwedde 2001: 238 ff.).

Aufgrund der in Frankreich schwach ausgeprägten Sozialbeziehungen fiel es der Regierung schwer, die Sozialpartner erfolgreich einzubinden. Dies wird an der gescheiterten tripartistischen Konferenz zur Einführung der Arbeitszeitverkürzung und der attentistischen Rentenpolitik deutlich. Allerdings konnte im Zuge der Implementierung der Arbeitszeitverkürzung und des Programms

gegen die Jugendarbeitslosigkeit eine Aktivierung und Stärkung der Sozialbeziehungen erreicht werden.

3.7 Zusammenfassende Bewertung

Nach temporären Steuererhöhungen in Frankreich (Unternehmenssteuern) und Schweden (Einkommens- und Vermögenssteuern) können in allen Ländern Steuerensenkungen beobachtet werden. Zusätzliche Einnahmen generieren alle Regierungen über eingeführte oder erhöhte Ökosteuern. Der Haushaltskonsolidierung wurde unterschiedliches Gewicht beigemessen.

Dagegen ist in der Sozialpolitik keine klare Tendenz festzustellen. Frankreich und Großbritannien erhöhten Sozialleistungen, die Niederlande nahmen Kürzungen vor, in Dänemark und Schweden wurde die Bezugsdauer reduziert, während Deutschland bis zur „Agenda 2010“ beim Status quo verharrte. In der Rentenpolitik führten immerhin vier Länder (GB, D, NL, S) eine Teilprivatisierung ein oder bauten sie aus – jedoch ausgehend von sehr unterschiedlichen Niveaus.

Ähnlicher sind sich die Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik: Im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik findet sich in allen Ländern das Prinzip des Forderns und Förderns, also Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, mit zumindest vergleichbaren Programmen und Zielgruppen. Unterschiedlich stark fallen jedoch die Sanktionen aus, wenn entsprechende Angebote nicht wahrgenommen werden. Ebenso gehen die sozialdemokratischen Regierungen bei der (De-)Regulierung des Arbeitsmarktes vor. In Dänemark und Großbritannien blieben die deregulierten Arbeitsmärkte weitgehend unverändert, Schweden und Frankreich nahmen leichte Deregulierungen vor. Die SPD regulierte einen ohnehin verkrusteten Arbeitsmarkt, machte diesen Schritt später aber wieder rückgängig. Die Niederländer gingen mit großen Schritten den Weg der Teilzeit- und Leiharbeit weiter.

Tabelle 1: Sozialdemokratische Politik im Vergleich

| | Steuerpolitik | Sozialpolitik | Arbeitsmarktpolitik |
|----|---|--|--|
| GB | Leichte Entlastung der unteren Einkommen und KMU; Reduzierung von Ausnahmetatbeständen | Aufstockung der Mittel für NHS; weitere Liberalisierung im Rentensystem | Welfare to Work; Übernahme der EU-Sozialcharta; Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialämter |
| NL | Senkung von Steuern und Abgaben, insb. im Niedriglohnbereich; Einführung einer Ökosteuer | Privatisierung v. Versicherungen, verschärfte Zugangsvoraussetzungen, Leistungskürzungen | Deregulierung, aktivierende Arbeitsmarktpolitik, effizientere Administration |
| S | Anhebung der Einkommenssteuerprogression; relative Erhöhung des Arbeitnehmeranteils; zeitweilige Erhöhung der Vermögenssteuer; Senkung der Körperschaftssteuer und bestimmter VAT-Sätze | Temporäre Senkung der Lohnsatzleistungstransfers; Einfrieren der Zuweisungen an Gemeinden, lokale soziale Dienste geraten unter Druck; Rentensystem: Einführung kapitalgedeckter Komponente; | Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Schwerpunkt Bildung); Lohnkostenzuschüsse bei der Gruppe der älteren Arbeitslosen; marginale Änderung der Arbeitsmarktgesetzgebung; aktivierende Arbeitsmarktpolitik |
| DK | Unterfinanzierte Steuersenkung; Konsolidierung durch Verbreiterung der Steuerbasis und Erhöhung von Umweltsteuern; schrittweise Senkung der Steuersätze | Transferteleistungen und öffentlicher Dienst unverändert; moderate Kürzung der Frührente | Arbeitsmarktreformen; sukzessive Kürzung der Leistungsdauer; Ausdehnung der Aktivierungsphase und Ausdehnung der Gruppen mit verpflichtender Teilnahme; aktivierende Arbeitsmarktpolitik |
| D | Nennenswerte Senkung der Einkommens- und Unternehmenssteuern; Ökosteuer zur Senkung der Rentenbeiträge | Rücknahme von Liberalisierungen und Deregulierungen; Teilprivatisierung in der Rentenversicherung (Kapitalgedeckte Säule) | Rücknahme von Deregulierungen; Qualifizierungsprogramm für Jugendliche; Aktivierungsmaßnahmen |
| F | Temporäre Erhöhung der Unternehmenssteuern; moderate Senkung der Einkommens- und Unternehmenssteuern und einiger Verbrauchssteuern; partielle Verschiebung zur Steuerfinanzierung in der KV | Einführung einer universellen KV für Geringverdiener; Erhöhung von Sozialtransfers (Arbeitslosen- und Sozialhilfe) | Erhöhung des Mindestlohnes; Einführung der 35 h Woche; Beschäftigungsprogramm für Jugendliche; Aktivierungsmaßnahmen |

4. Restriktionsanalyse

Wie lässt sich der Befund – eine relativ einheitliche Richtung mit deutlichen Unterschieden im Ausmaß – der sozialdemokratischen Antworten auf integrierte Märkte erklären? Eine wichtige Rolle spielt der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zufolge der nationale Handlungskontext (Schmidt 1996a; Huber/Ragins/Stevens 1993; Colomer 1996). Inwieweit lassen sich die Unterschiede mit einer ausschließlich auf sozialdemokratische Parteien bezogenen Restriktionsanalyse erklären?²³ Unsere Analyse lässt die Begrenzung auf Filterfaktoren (Merkel 1993) zu, die eindeutig als Restriktion für marktöffnende Politik im „feasible set“ gelten können und auf drei Ebenen zu verorten sind.²⁴

1. Auf der *politischen Ebene* spielt der *Parteienwettbewerb*, also die Konkurrenzstruktur und die Koalitionsmöglichkeiten für die Sozialdemokratie eine wesentliche Rolle:²⁵

– Bei der Existenz von signifikanten Linkssozialisten (als Konkurrenten um Wählerstimmen) gerät durch eine marktöffnende Politik das Ziel der Stimmenmaximierung in Gefahr.

– Eine solche Politik wird auch erschwert durch eine Koalition mit einer Partei, die auf der ökonomischen Achse links von den Sozialdemokraten steht und stärker am Erhalt staatlicher Steuerung oder an der Korrektur des Marktes interessiert ist.

– Durch eine bürgerliche Hauptpartei²⁶ mit signifikanter sozialstaatlicher Ausrichtung (Schmidt 1996b) ist die politische Bewegungsfreiheit zur Mitte ebenfalls eingeschränkt.

2. Auf der *gesellschaftlichen Ebene* sind in Bezug auf die sozialdemokratische Programmatik und Politik die *Gewerkschaften* (d.h. Konfliktpotenzial, Struktur und Einbindung in das System der industriellen Beziehungen) wichtige Determinanten:

– Ist die Mitsprache der Gewerkschaften auf zentralstaatlicher Ebene im Sinne korporatistischer Arrangements institutionell gesichert (Czada 2000), wird eine Politik der Vermarktlichung durch dieses politikfeldspezifische Blockadepotenzial gebremst.

– Starke Gewerkschaften im öffentlichen Dienst werden in erster Linie die speziellen Interessen ihrer Mitglieder vertreten und eine Entkoppelung der Lohnentwicklung vom privaten Sektor oder eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bekämpfen. Dabei verfügen sie in der Regel über eine Mitgliedschaft, die zur Kernwählerschaft der Sozialdemokratie gehört.

– Auch sektorale Gewerkschaften im privaten Sektor vertreten in erster Linie exklusiv die Interessen ihrer Klientel (vgl. auch Garrett/Way 1999). Wird dies durch eine starke Tarifautonomie geschützt, besitzt die Regierung wenig Drohpotenzial, um die Gewerkschaften zur Mitarbeit an Reformen zu bewegen.

3. Die Charakteristika der *wohlfahrtsstaatlichen Struktur* (sowohl des Sozialstaates als auch des Arbeitsmarktes) beeinflussen die Möglichkeiten der Sozialdemokratie, eine marktöffnende Politik zu betreiben:²⁷

– Ein hoch regulierter Arbeitsmarkt schafft und institutionalisiert eine Gruppe von Insidern, die als konfliktfähige Gruppe in der Lage ist, den Sozialdemokraten elektorale Verluste zuzufügen, falls diese den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren versucht.

– Ein segmentierter, beitragsfinanzierter Wohlfahrtsstaat mit autonomen Versicherungen ist eine Restriktion, weil Sozialversicherungen und ihre Selbstverwaltungsorgane zusätzliche Akteure bei der Reform von Wohlfahrtsstaaten darstellen, die ein Interesse an der Bestandswahrung haben. Die Leistungen autonomer Sozialversicherungen lassen sich außerdem nur schwer reformieren, da die Versicherten durch ihre Beiträge in der Regel Rechtsansprüche auf Leistungen erwerben.

Die ersten beiden Restriktionen verengen den Handlungskorridor sozialdemokratischer Regierungen in Frankreich, abgeschwächt auch in den beiden skandinavischen Ländern sowie in Deutschland und den Niederlanden. Eine besonders hohe Hürde ist die Existenz einer bürgerlichen Sozialstaatspartei in Deutschland, auch die französischen Gaullisten sind etatistisch orientiert. Das Vorhandensein einer zweiten Sozialstaatspartei ist in Holland (CDA) hingegen als Restriktion nur

Tabelle 2: Restriktionen marktaffirmativer Reformen sozialdemokratischer Parteien

| | GB | NL | DK | S | D | F |
|---|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Parteienwettbewerb | | | | | | |
| Linkssozialisten als Konkurrent | – | (x) | x | x | (x) | x |
| Koalition mit 'linken' Partnern | – | – | (x) | (x) | (x) | x |
| Zweite Sozialstaatspartei | – | (x) | – | – | x | (x) |
| Gewerkschaften | | | | | | |
| Starke, sektorale Gewerkschaften im öffentlichen Dienst | – | – | x | x | (x) | (x) |
| Tarifautonomie, die von starken sektoralen Gewerkschaften verteidigt wird | – | – | (x) | (x) | x | – |
| Institutionelle Mitspracherechte der Gewerkschaften | – | x | – | – | – | – |
| Wohlfahrtsstaatliche Struktur | | | | | | |
| Hochregulierter Arbeitsmarkt | – | x | – | x | x | x |
| Segmentierter, beitragsfinanzierter WS mit autonomen Versicherungen | – | (x) | – | – | x | x |

x Bestehende Restriktion

(x) Zwischenkategorie aufgrund nationaler Besonderheiten

– Nichtbestehende Restriktion

Eine abgeschwächte Restriktion in Deutschland ist von der Einschätzung des grünen Koalitionspartners als „linker“ Partei abhängig – in Bezug auf die hier untersuchten Politikfelder ordnen wir sie nicht als klassische „linke“ Partei ein. Ebenso ist die PDS national betrachtet kein wirklicher Konkurrent der SPD. Die Minderheitsregierungen in Dänemark und Schweden sind ebenfalls nur eingeschränkt als „Koalitionen“ mit linken Partnern zu begreifen. Zwar gab es eine Zusammenarbeit mit diesen Parteien, allerdings kann die Sozialdemokratie auch auf bürgerliche Parteien zurückgreifen. Die Linkssozialisten in den Niederlanden sind als Konkurrent erst ab 1998 relevant.

eingeschränkt gültig, weil diese die einschneidenden Reformen in den 1980er Jahren und in der großen Koalition mit der PvdA von 1989-1994 durchführte, was die Perzeption als Sozialstaatspartei in Relation zur PvdA abschwächte.

Innerhalb des zweiten Sets von Restriktionen mussten vor allem die Sozialdemokratien Dänemarks und Schwedens die starken Gewerkschaften im öffentlichen Sektor berücksichtigen, was die Möglichkeit des Rückbaus der vom öffentlichen Sektor erbrachten Dienstleistungen erheblich einengte. Wenn auch nicht in dem Maße wie in Skandinavien, so besitzen auch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes Deutschlands und Frankreichs ein Konfliktpotenzial, das in Deutschland durch die gesetzlich verankerte Tarifautonomie verstärkt wird. Vor allem die Sozialdemokratien in Deutschland

und Frankreich (auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes auch in Schweden) werden durch das dritte Restriktionsbündel beschränkt.

Generell gilt: Jede dieser Restriktionen ist ein Hindernis für eine stärker wirtschaftsliberal orientierte Politik. So war in Großbritannien die Labour Party mit keinen größeren Widerständen konfrontiert, konnte das Politikerbe der Vorgängerregierung beibehalten und ihre marktorientierte Programmatik verfolgen. In Deutschland und Frankreich hingegen waren die Hürden gegen eine liberale Revision besonders hoch aufgerichtet, was sich auch in den verwirklichten Policies niederschlug. Auch die gemäßigt marktliberale Politik der in der Restriktionsanalyse zwischen den Extremen liegenden skandinavischen Länder lässt sich so erklären. Überdies zeigt sich, dass die Restriktionen nicht erst die Policy beeinflussen, sondern schon auf die so-

zialdemokratische Programmatik wirken, da sie von den Akteuren bei der Politikformulierung antizipiert werden. Nur in den Niederlanden haben die Sozialdemokraten scheinbar ungeachtet der vorhandenen Restriktionen eine marktorientierte Politik verfolgt. Zurückzuführen ist dies darauf, dass die Vetomacht von Gewerkschaften in korporatistischen Institutionen in eine Ressource verwandelt werden konnte und – was ein Vergleich mit Deutschland beleuchtet – dass die PvdA mit der zweiten Sozialstaatspartei zusammen die Vorgängerregierung bildete und wesentliche Institutionen schon vorher reformierte.

5. Nationale Einbindungsstrategien

Die nationalstaatlichen Restriktionen beeinflussen nicht nur das Ausmaß der Marktöffnung, sondern auch die dabei angewandte Strategie, also den zweiten Teil der Fragestellung, die an die Argumentation neuerer Untersuchungen zu Korporatismus und Aushandlungsprozessen anknüpft (v.a. Czada 2000; Ebbinghaus/Hassel 2000; Culpepper 2002). Unterteilen lassen sich die Restriktionen in zwei Untergruppen, von denen die erste den Handlungsraum für die gewählte Strategie konstituiert (es handelt sich v.a. um die letzten vier Kategorien in Tabelle (2), während die andere die akteursorientierten Faktoren umfasst, welcher die Kosten und Nutzen der gewählten sozialdemokratischen Strategie beeinflusst.

Grosso modo lassen sich vier Strategiemuster unterscheiden:

1. Eine Vorgehensweise der Regierung, die kaum eine oder keine Rückkoppelung mit anderen Parteien oder den Sozialpartnern beinhaltet.

2. Eine Strategie, die zwar das Bemühen um die Einbindung der Sozialpartner erkennen lässt, bei der die Regierung jedoch nicht zwingend auf diese angewiesen ist.

3. Eine klare Einbindungsstrategie, die sich vor allem auf den Status der übrigen Akteure als Vetospieler gründet.

4. Eine sehr weit reichende Einbindung der Sozialpartner, die ihren Rahmen in schon

bestehenden korporatistischen Institutionen findet.

Offenkundig haben in allen Strategien – mit Ausnahme der ersten – Verhandlungen einen maßgeblichen Anteil am Zustandekommen oder Scheitern von Reformen. Die erste Strategie, die man als „hierarchische Steuerung“ bezeichnen kann, kommt in den untersuchten Politikfeldern am häufigsten in Großbritannien zur Anwendung – begünstigt durch fehlende Restriktionen – und wird in der weiteren Betrachtung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die drei anderen Strategien lassen sich als Formen des politischen Tausches mit spezifischen Bedingungen und Funktionslogiken interpretieren und können mit den Begriffen (a) asymmetrischer Tausch, (b) direkter Tausch und (c) konsensueller Tausch analytisch getrennt werden.

Ein erstes Kriterium für eine hinreichend scharfe Trennung ist die relative Verhandlungsposition der involvierten Parteien. Auch wenn alle Beteiligten ein Interesse am Zustandekommen des Tausches haben, können die Anreizstrukturen unterschiedlich ausgeprägt sein. Grundlage ist das Machtpotenzial der beteiligten Akteure (Dowding 1991). Während „outcome power“ (ebd.: 48) die Fähigkeit eines Akteurs darstellt, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, besitzt der mit „social power“ ausgestattete Akteur nur die Möglichkeit, die Kosten-Nutzen-Struktur der anderen Akteure zum eigenen Vorteil zu verändern. Im Unterschied zur hierarchischen Steuerung, wo ausschließlich die Regierung über „outcome power“ verfügt, besitzt sie diesen „Schatten der Hierarchie“ beim asymmetrischen und konsensuellen Tausch zwar immer noch, die anderen Akteure verfügen aber über hinreichend „social power“, um die Kosten-Nutzen-Struktur nachhaltig zu verändern. Hier kann die Regierung dem Verhandlungspartner Kosten für den Fall androhen, dass der Tausch nicht zustande kommt, sie kann das Ergebnis aber auch alleine durchsetzen. Damit erhöht sich der Anreiz für den Tauschpartner, diesen Tausch zu vollziehen, auch wenn es eigene Verluste bedeutet. Die Verluste müssen lediglich geringer sein als die zu erwartenden Kosten bei versagter Zustimmung. Sowohl in Schweden als auch in Dänemark waren die sozialdemokrati-

schen Regierungen prinzipiell in der Lage, ihre Reformpolitik hierarchisch durchzusetzen. Allerdings mussten in beiden Ländern die Sozialdemokraten das (auch innerparteiliche) Protestpotenzial der ihnen immer noch eng verbundenen Gewerkschaften beachten. Deren stillschweigendes Einverständnis zur verfolgten Politik konnte in beiden Fällen jedoch erreicht werden: in Schweden durch die Zusicherung des nur temporären Charakters der Kürzungen, in Dänemark durch die Einbindung in die Implementation der Arbeitsmarktreform und in beiden Ländern durch die Aufrechterhaltung des Umfangs zentraler öffentlicher Dienstleistungen. Gewinner der Verhandlungen waren in beiden Fällen die Regierungen, die Gewerkschaften konnten lediglich Verluste reduzieren. Bei der Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich war zunächst auch der Versuch eines asymmetrischen Tausches zu beobachten: Die Regierung stellte die Einführung nicht zur Disposition, zeigte jedoch Offenheit bezüglich der konkreten Ausgestaltung. Nach dem Scheitern der tripartistischen Konferenz setzte die Regierung hierarchisch ein Ergebnis durch. Sie zwang die Arbeitgeber zur Verkürzung der Arbeitszeit, entschädigte sie aber mit Flexibilisierung und Lohnkostenzuschüssen. Umgekehrt mussten die Gewerkschaften die Flexibilisierung hinnehmen und erhielten dafür die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich.

Im Fall des direkten Tausches ist die Macht hingegen gleichmäßig verteilt. Das bedeutet, dass die Tauschobjekte die Bedingungen der Komplementarität erfüllen müssen, damit ein Tausch und somit die Veränderung des Status quo zustande kommt. Beide Parteien müssen also Güter besitzen, die von der anderen Seite als mindestens gleichwertig zum eigenen Tauschobjekt angesehen werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass Tauschpakete geschnürt werden, die beiden Partnern ausreichend Anreize bieten, in den Tausch einzuwilligen, vorausgesetzt, dass beide Parteien über ausreichend Tauschobjekte – mitunter in verschiedenen Politikfeldern – verfügen. So praktizierte die SPD-geführte Bundesregierung beispielsweise einen direkten Tausch mit einigen Länderregierungen, um sowohl die Steuerreform

2000 als auch die Rentenreform durch den unionsbeherrschten Bundesrat zu bringen. Dies gelang in beiden Fällen, da beide Tauschpartner ihre Tauschobjekte sofort einlösen konnten. Nicht in Angriff genommen worden ist jedoch der Versuch, die Akzeptanz der Gewerkschaften für Deregulierungen des Arbeitsmarktes gegen gewerkschaftsfreundliche Gesetze (z.B. Betriebsverfassungsgesetz) zu tauschen. Vielmehr wurde dieses Gesetz ohne (erkennbare) Gegenleistung „verschenkt“. Aus der Logik des Tausches heraus bleibt unverständlich, warum von den Gewerkschaften keine Gegenleistung für die Bedienung ihrer Klientel verlangt worden ist, wenn zumindest der Flügel der „Modernisierer“ in der SPD eine deregulierende Politik beabsichtigt hatte.

Kann keine direkte Komplementarität erreicht werden, bleibt den Akteuren die Möglichkeit des zeitversetzten Austausches, allerdings verbunden mit dem Enforcement-Problem: Derjenige Akteur, der bei diesem Tausch in Vorleistung treten muss, sieht sich mit einer wichtigen Unsicherheit konfrontiert, da er nicht sicher sein kann, ob der Tauschpartner den Vertrag zeitversetzt einhält. Gespendet werden können notwendiges Vertrauen und hinreichende Sicherheit durch intakte korporatistische Institutionen, die koordinierte Maßnahmen mit unterschiedlichen Zeithorizonten über unterschiedliche Politikfelder hinweg ermöglichen (Ebbinghaus/Hassel 2000). Es gibt jedoch eine wichtige Bedingung: Weil die Untersuchungsebene der Nationalstaat ist, müssen die korporatistischen Strukturen und Akteure dieselbe Dimension aufweisen. Ein sektoraler oder Meso-Korporatismus kann die genannten Aufgaben gerade nicht erfüllen, denn durch diese wird die wechselseitige Abschottung von Politikfeldern verstärkt und autonome korporatistische Politiknetzwerke können eigene Interessenpositionen gegenüber den Belangen einer gesamtwirtschaftlich abgestimmten Politik behaupten (Czada 2000). Beispielhaft für ein koordiniertes Vorgehen waren in den Niederlanden die Abkommen von 1993 und 1996 zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, die Grundlage für große Teile der Arbeitsmarktgesetzgebung bildeten. Erleichtert wurde dies durch den

stärkeren hierarchischen Schatten aufgrund institutioneller Veränderungen. In den 1990er Jahren konnte auf den Ergebnissen der konsensuellen Tauschstrategien der 1980er Jahre aufgebaut werden, wobei vermehrt asymmetrische Tauschgeschäfte zu beobachten waren.

Zwar lassen sich die sozialdemokratischen Parteien der Länder nicht pauschal einem Verhandlungstyp für alle Politikfelder zuordnen, sie haben aber doch eine vorherrschende Strategie, die maßgeblich von der nationalen Restriktionskonfiguration beeinflusst wird. Aus der Differenzierung der Verhandlungstypen lassen sich nahe liegende Vermutungen über Konsequenzen hinsichtlich der Anforderungen an die Regierung formulieren: Der Verhandlungsspielraum ist für eine Regierung, die eine Veränderung des Status quo anstrebt, im direkten Tausch am geringsten. Die Einwilligung der Verhandlungspartner kann nicht erzwungen werden, die angebotenen Tauschobjekte müssen anspruchsvollen Kriterien gerecht werden. Die strategischen Anforderungen an die Regierung sind somit sehr hoch, der angestrebte Politikwandel wird unter diesen Bedingungen nur inkrementeller Natur sein. Die änderungswillige Regierung muss sehr sorgfältig mit den spärlich vorhandenen Tauschobjekten umgehen, will sie die drohende Blockade überwinden. Die Konstellation des asymmetrischen Tausches überlässt der Regierung einen größeren Spielraum. Der Schatten der Hierarchie setzt die Messlatte der von den Tauschgütern zu erfüllenden Kriterien deutlich herab. Dadurch vergrößert sich die Menge zustimmungsfähiger Entscheidungen deutlich. Pfadabweichungen und Reformen sind hier wesentlich eher zu erwarten als im ersten Fall. Über den größten Aktionsradius verfügt

eine Regierung offensichtlich im Fall des konsensuellen Tausches. Erst hier sind politikfeldübergreifende „Deals“ wahrscheinlich und Gegenleistungen können auch zeitlich verzögert erbracht werden. Verhandlungen unter solchen Bedingungen besitzen die größte Chance, zu Reformen zu führen. Allerdings sind – ähnlich wie bei der hierarchischen Steuerung – die institutionellen Voraussetzungen in der Wirklichkeit nur selten anzutreffen.

6. Schluss

Die Untersuchung der sechs sozialdemokratisch geführten Länder zeigt zwar sowohl programmatisch wie auch politisch bedeutende Unterschiede, trotzdem ist gerade auf den Politikfeldern Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik ein gemeinsamer „Anpassungspfad“ zu erkennen. Die Varianz der sozialdemokratischen Politik zwischen Markt und Staat sowie der Strategie zwischen Hierarchie und Konsens lässt sich zum einen durch unterschiedliche Ausgangsniveaus, zum anderen durch die politisch-institutionellen Strukturen nationalstaatlicher Politik erklären.

1. Weit fortgeschritten auf dem Pfad der Marktanpassung ist New Labour, die das wirtschaftspolitisch liberalste Untersuchungsland regiert und wenig Gegenteiliges unternahm, sie „verdankt“ dies jedoch in wesentlichen Teilen der konservativen Vorgängerregierung und den wenigsten Restriktionen. Einen Ab- und Umbau des Wohlfahrtsstaates führte die PvdA durch, die aber ebenfalls auf den Reformen der Vorgängerregierung (z.T. mit eigener Beteiligung) aufbauen konnte.

Tabelle 3: Typologie der Einbindungsstrategien und Verhandlungskonstellationen

| | konsensueller Tausch | asymmetrischer Tausch | direkter Tausch |
|---|-------------------------|-------------------------|--------------------|
| Verhandlungsmacht | Schatten der Hierarchie | Schatten der Hierarchie | Machtgleichgewicht |
| (Makro-) korporatistische Institutionen | ja | nein | nein |
| Strategische Anforderung an die Regierung | gering | mittel | hoch |
| Reformfähigkeit | hoch | mittel | gering |

2. Die beiden Parteien der Länder, die in der Outputanalyse viele Gemeinsamkeiten besitzen – Deutschland und Frankreich –, unterscheiden sich in programmatischer Hinsicht: Während die SPD vom ungelösten Konflikt zwischen Modernisierern und Traditionalisten geprägt ist, hat sich der PS bisher bewusst gegen eine programmatische Neuausrichtung entschieden. Beide Länder weisen allerdings auch die meisten Restriktionen auf, die einer Marktöffnung entgegenstehen.

3. Die dänischen und schwedischen Sozialdemokraten haben sowohl programmatisch wie auch hinsichtlich der verfolgten Politik einen weniger radikalen Wandel als New Labour und die PvdA vollzogen: einen moderaten oder nur zeitlich befristeten Abbau des Wohlfahrtsstaates. Bemerkenswert ist dabei, dass trotz ähnlicher Voraussetzungen wie in Deutschland und Frankreich hinsichtlich der Restriktionen beide eine andere Politik durchsetzten. Hierfür sind zwei wesentliche Abweichungen ursächlich: Im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich verfügen die skandinavischen Länder weder über eine zweite, das bürgerliche Spektrum eindeutig dominierende Sozialstaatspartei noch über einen segmentierten und beitragsfinanzierten Wohlfahrtsstaat.

Wie ist die Situation im Hinblick auf den Steuerungsmodus? Entgegen der Annahme geschwundener Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften aufgrund integrierter Märkte (Streeck/Schmitter 1991) gibt es in allen Untersuchungsländern Beispiele für Versuche der Einbindung der Sozialpartner, die allerdings einer unterschiedlichen Logik folgten. Die institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen geben den Regierungen einen speziellen Handlungskontext gerade hinsichtlich der Restriktionen für marktöffnende Politik vor. Diese Kontexte ermöglichen je unterschiedliche Strategien und Tauschkonstellationen, sodass keine inhärente Logik erkennbar ist, die die europäischen Länder auf ein bestimmtes Steuerungsmodell zutreiben lässt. Zwar entspricht der konsensuelle Tausch noch am ehesten dem „alten“ Korporatismusmodell, aber selbst im prototypischen Fall der Niederlande lässt sich ein Trend hin zu einem asymmetrischen Tausch feststellen, was dem

Befund über den kompetitiven Korporatismus (Rhodes 2001) entspricht. Die Restriktion der zentralen korporatistischen Arrangements lässt sich von sozialdemokratischen Parteien besonders dann von einer Restriktion in eine Ressource im Rahmen einer Einbindungsstrategie umwandeln, wenn sowohl die Bedingung der direkten Komplementarität außer Kraft gesetzt wird als auch ein gewisser Schatten der Hierarchie seitens der Regierung für eine alternative Strategie zur Verfügung steht. Zwar verfügen die Gewerkschaften nicht mehr über ihr Vetopotenzial aufgrund korporatistischer Steuerungsmodi. In den Ländern, in denen aber die nationalen Restriktionen Störpotenzial für eine marktöffnende Politik bereitstellen, sind die sozialdemokratischen Regierungen zumindest zu einem asymmetrischen Tausch und einer entsprechenden Strategie gezwungen. Die nationalen Ausgangs- und Rahmenbedingungen transformieren nach wie vor die Handlungsimperative der Globalisierung und der europäischen Integration und führen zu den beobachteten unterschiedlichen Anpassungspfaden. Es ist somit weder eine sozialdemokratische Politik des Dritten Weges noch eine sozialdemokratische Strategie zu identifizieren. Dies meint in erster Linie unterschiedlich weit fortgeschrittene Positionen der beobachteten Parteien, die Bewegung hat aber trotz aller Varianz eine gemeinsame Richtung. In allen drei Politikfeldern lassen sich trotz allem paradigmatisch vergleichbare Politiken erkennen, wobei die Revisionen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Politikinstrumente festzustellen sind. In beiden Politikfeldern werden die Ziele der Vollbeschäftigung und des kollektiven Sozialschutzes weiterhin vertreten. Geändert haben sich die Politikinstrumente, die das Verhältnis von staatlicher Leistung und individueller Eigenverantwortlichkeit neu justieren. In der Sozialpolitik wächst der Anteil privater Vorsorge und in der Arbeitsmarktpolitik lässt sich mit dem Aktivierungsparadigma eine Gemeinsamkeit bei allen sozialdemokratischen Parteien erkennen. In der Steuer- und Haushaltspolitik bleibt der Politikwechsel nicht auf die Instrumente beschränkt, sondern wird begleitet durch einen Wechsel auch bei den Politikzielen (vgl. Hall

1993). In Konkurrenz zum Ziel der Umverteilung tritt das Ziel der Haushaltskonsolidierung, welches in einem Zielkonflikt Priorität genießt. In den sozialdemokratischen Parteien ist dieser Revisionismus zwar unterschiedlich stark ausgeprägt, er ist aber doch ein deutliches Zeichen gemeinsamen Kurswechsels sozialdemokratischer Politik.

Anmerkungen

- 1 Häufig werden diese beiden Dimensionen gemeinsam betrachtet; so unterscheidet beispielweise Vivien Schmidt (2000) einen „market capitalism“ von einem „state capitalism“ und verortet zwischen beiden den „managed capitalism“. Auch die „varieties of capitalism“-Forschung (z.B. Hall/Soskice 2001) geht bei der Konstitution von Märkten von einem Kontinuum zwischen „liberal market economy“ und „coordinated market economy“ aus. Hier fällt offensichtlich die Art und Weise, in der eine Regierung in den Wirtschaftsprozess einzugreifen versucht, mit der Frage zusammen, welche Rolle dem Staat bei der Wohlfahrtsproduktion zukommt.
- 2 Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Staat seine direkte Intervention auch durch eine dichte Regulierung ersetzen kann, die dennoch einen wenn auch kleinen Schritt zur Vermarktlichung darstellt.
- 3 Eine durch Qualifizierungsangebote individuell zugeschnittene Eingliederungspläne und Leistungskürzungen bei Nichtteilnahme gekennzeichnete „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik ist dabei von der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik zu unterscheiden, die im Wesentlichen aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und subventionierter Beschäftigung besteht.
- 4 Neben der Aufstockung des NHS-Budgets wurde beim Investitionsprogramm massiv auf Public Private Partnerships zurückgegriffen.
- 5 Diesem Versprechen wurde durch die Anhebung der Mindestrente entsprochen: Im April 2001 wurde diese von £68,80 auf £92,15 pro Woche für Alleinstehende und von £106,60 auf £140,55 für Verheiratete angehoben.
- 6 Die New Deals bestehen aus unterschiedlichen Angeboten der Aus- oder Weiterbildung, subventionierter Beschäftigung oder Arbeit bei einer kommunalen gemeinnützigen Einrichtung oder einer Umweltorganisation. Begleitet werden die Programme von einer intensiven Beratung. Arbeitslosen, die keine der Optionen wahrnehmen, wird die Arbeitslosenunterstützung gekürzt. Finanziert wurden die New Deals durch die so genannte Windfall Tax, eine Steuer auf Gewinne privatisierter Energieversorgungsunternehmen.
- 7 Beschränkung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden, Ausweitung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs, Rechtsanspruch auf den vorhergehenden Arbeitsplatz nach Erziehungsurlaub sowie höhere Obergrenzen für Entschädigungszahlungen im Falle einer Kündigung.
- 8 Eine Gewerkschaft muss in den Fällen anerkannt werden, wenn im Unternehmen 50% Gewerkschaftsmitglieder sind oder 40% der Arbeitnehmer für die Anerkennung stimmen.
- 9 Betrug das durchschnittliche Haushaltsdefizit von 1990-1994 noch 4,2% des BIP, so sank es von 1995-2000 auf durchschnittlich 1,5%.
- 10 Die Mehrwertsteuer wurde von 17,5% auf 19% erhöht. Die Einkommensteuerreform 2001 sieht eine Differenzierung hinsichtlich unterschiedlicher Einkommensarten vor (Arbeitseinkommen und Mieten werden progressiv besteuert, Einkommen aus Unternehmensbeteiligungen pauschal mit 25%, Zinseinkünfte mit 30%). Die Vermögenssteuer wurde abgeschafft. Neben Steuererleichterungen wurde vor allem eine Vereinfachung des alten Systems angestrebt.
- 11 Voraussetzung war die seit dem Wassenaar-Abkommen festzustellende Prioritätenverschiebung innerhalb der Gewerkschaften von Lohnsteigerungen zu Beschäftigungswachstum (Visser/Hemerijck 1998; van der Veen/Trommel 1999).
- 12 Vor allem wurden die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und Krankheit von 80% auf 75% des Lohnes gekürzt.
- 13 Das bisherige Rentensystem mit steuerfinanzierter Grundrente und beitragsfinanzierten Zusatzrenten wurde auf eine rein beitragsfinanzierte Sozialversicherung umgestellt, allerdings beinhaltet diese immer noch eine Garantierente, unabhängig von den tatsächlich eingezahlten Beiträgen. Der Beitragssatz liegt bei 18,5% der Bemessungsgrundlage, davon fließen 2,5% in frei zu wählende, aber staatlich lizenzierte Fonds.
- 14 Die Gewerkschaften können aufgrund der Parteienkonkurrenz der SAP mit der Linkspartei glaubhaft damit drohen, sich mittelfristig andere Bündnispartner zu suchen.
- 15 Einführung einer Abgabe als Leistungsvoraussetzung, Verlängerung der Teilnahmedauer zum Leistungserhalt, Reduzierung der Leistung, Senkung des allgemeinen Pensionsalters von 67 auf 65 Jahre.

- 16 1993 hatte die SD-geführte Koalition allerdings eine parlamentarische Mehrheit, um die erste Arbeitsmarktreform durchzusetzen, im von Minderheitsregierungen und Konsenssuche geprägten politischen System Dänemarks ein seltenes „Window of Opportunity“.
- 17 So wurde der Einkommenssteuereingangssatz von 25,9% auf 15% gesenkt (wie im Wahlprogramm versprochen), der Spitzensteuersatz jedoch von 53% auf 42%, obwohl nur 49% angekündigt worden waren. Während im Wahlprogramm eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes nur vage „auf ein international vergleichbares Niveau“ angekündigt wurde, ist er von 40% (für einbehaltene Gewinne) bzw. 30% (für ausgeschüttete) auf einheitliche 25% gesenkt worden. Außerdem wurden Veräußerungsgewinne aus Beteiligungsverkäufen von inländischen Kapitalgesellschaften für Kapitalgesellschaften steuerfrei gestellt.
- 18 Die angekündigten Blockaden der Opposition waren allerdings in erster Linie dem Parteienwettbewerb geschuldet und weniger mit programmatischen Differenzen zu erklären (Merkel 2003).
- 19 Die Körperschaftsteuer stieg für 1998 von 36,7% auf 41,6% für Unternehmen mit über 50 Millionen FF Umsatz. Diese temporäre Erhöhung wurde bis 2000 sukzessiv zurückgenommen.
- 20 Die CSG wird im Gegensatz zu den Sozialversicherungsbeiträgen nicht nur auf die Lohn-einkommen, sondern auf alle Einkommensarten (auch auf Kapitaleinkommen) erhoben.
- 21 Die wichtigsten Maßnahmen waren bei der persönlichen Einkommenssteuer die Senkung des Eingangssatzes von 10,5% auf 7% und des Spitzensteuersatzes von 54% auf 52,5% und bei der Unternehmensbesteuerung die Absenkung der Körperschaftsteuer für KMU von 36,7% auf 15%, für Großunternehmen von 36,7% auf 33,3% bis jeweils 2003 (OECD 2001: 57 f.).
- 22 Da die jeweiligen Beschäftigungsverhältnisse vom (Zentral-)Staat mit 80% des Mindestlohnes (SMIC) bezuschusst werden, kann man diese Maßnahmen als öffentliches Beschäftigungsprogramm charakterisieren. Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Programms sind zwar möglich und erwünscht, allerdings nicht institutionalisiert (weitere Details: Bellamy 2002).
- 23 Ein solch heuristischer Rahmen vernachlässigt notgedrungen die zeitliche Dimension, da er von sich kurzfristig verändernden Gegebenheiten während der mitunter lang dauernden

Regierungszeit der Sozialdemokratien abstrahieren muss.

- 24 Daher werden auch formelle Vetospieler im Sinne Tsebelis' (2002), die nicht per se eine Ausrichtung gegen eine marktöffnende Politik haben (z.B. der Deutsche Bundestag), nicht aufgeführt.
- 25 Die Ausführungen basieren auf den Überlegungen Kitschelt's (2001) zur Parteiensystemkonfiguration.
- 26 Entscheidend ist hier die Ausrichtung der „major party of the right“ (Castles 1982) und nicht die Ausrichtung möglicher kleinerer bürgerlicher Parteien, wie z.B. in Skandinavien.
- 27 Wir lassen die politische Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates unberücksichtigt, auch wenn davon auszugehen ist, dass eine hohe Legitimation der Sozialsysteme und die Bereitschaft, dafür eine höhere Steuerbelastung zu tragen, eine Restriktion darstellen.

Literatur

- Arter, David (1994): „The War of the Roses“. Conflict and Cohesion in the Swedish Social Democratic Party. In: David Bell/Eric Shaw (Hrsg.), Conflict and Cohesion in Western European Social Democratic Parties. London/New York: Pinter, S. 70-96.
- Beilecke, François (1999): Diskursive Rehabilitierung des republikanischen Modells und Neoliberalismus-Kritik in der französischen Presse seit 1990. In: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich Jahrbuch 1999. Opladen: Leske & Budrich, S. 97-112.
- Bellamy, Vanessa (2002): Les jeunes sortis du programme „nouveaux services – emplois jeunes“. In: Premières Synthèses No. 04.1.
- Benner, Mats/Vad, Torben B. (2000): Sweden and Denmark. Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf/Viviane A. Schmidt (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy, Vol. II. Oxford: Oxford University Press, S. 399-466.
- Blancke, Susanne/Josef Schmid (2003): Bilanz der Bundesregierung Schröder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 215-238.
- Castles, Francis G. (1982): The Impact of Parties on Public Expenditures. In: ders. (Hrsg.), The Impact of Parties. London/Beverly Hills: Sage, S. 21-96.

- Colomer, Josep (1996): Introduction. In: ders. (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London/New York: Routledge, S. 1-17.
- Cox, Robert Henry (1998): From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. In: *Governance* 11, S. 397-414.
- Crosland, Anthony (1956): *The Future of Socialism*. London: Jonathan Cape.
- Culpepper, Pepper D. (2002): Powering, Puzzling, and „Pacting“. The Informational Logic of Negotiated Reforms. In: *Journal of European Public Policy* 9, S. 774-790.
- Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Opladen: Leske + Budrich, S. 23-49.
- Disney, Richard/Carl Emmerson/Matthew Wakefield (2001): Pension Reform and Saving in Britain. In: *Oxford Review of Economic Policy* 17, S. 70-94.
- Dowding, Keith. M. (1991): *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar.
- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel (2000): Striking Deals. Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. In: *Journal of European Public Policy* 7, S. 44-62.
- Egle, Christoph/Christian Henkes (2003): Später Sieg der Modernisierer über die Traditionalisten? Die Programmdebatte in der SPD. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 67-92.
- Frenzel, Martin (2002): *Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich (1982-2002)*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Garrett, Geoffrey/Way, Christopher (1999): Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance. In: *Comparative Political Studies* 32, S. 411-434.
- Green-Pedersen, Christoffer et al. (2001): Neo-liberalism, the „Third Way“ or what? Recent Social Democratic Welfare Policies in Denmark and the Netherlands. In: *Journal of European Public Policy* 8, S. 307-325.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25, S. 275-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.) (2001): *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartmann, Anja K. (2003): Patientennah, leistungsstark, finanzbewusst? Die Gesundheitspolitik der rot-grünen Bundesregierung. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 259-282.
- Hassel, Anke (2000): Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, S. 498-524.
- Hay, Colin (1999): *The Political Economy of New Labour. Labouring under False Pretences?* Manchester: Manchester University Press.
- Helms, Ludger (1999): Innovation in the Shadow of Power. The Reform of the Labour Party. In: Hans Kastendieck/Richard Stinshoff/Roland Sturm (Hrsg.), *The Return of Labour – A Turning Point in British Politics?* Berlin/Bodenheim: Philo Verlagsgesellschaft, S. 109-127.
- Huber, Evelyne/Charles Ragin/John D. Stephens (1993): Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. In: *American Journal of Sociology* 99, S. 711-749.
- Kitschelt, Herbert (2001): Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, S. 265-302.
- Kleinfeld, Ralf (1998): Was können die Deutschen vom niederländischen „Poldermodell“ lernen? In: Josef Schmid/Reiner Niketta (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg: Metropolis, S. 112-138.
- Lachman, Desmond/Adam Bennett/John H. Green/Robert Hagemann/Ramana Ramaswamy (1995): *Challenges to the Swedish Welfare State*. IMF Occasional Paper 130. Washington.
- Lindgren, Anne-Marie (1999): Swedish Social Democracy in Transition. In: Gavin Kelly (Hrsg.), *The New European Left*. Glasgow: Central Books, S. 47-58.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder*

- 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 163-191.
- Meyer, Thomas (2002): Soziale Demokratie und Globalisierung. Eine europäische Perspektive. Bonn: Dietz Verlag.
- OECD (Hrsg.) (1997): Economic Survey Sweden. Paris.
- OECD (Hrsg.) (1998): Economic Survey Netherlands. Paris.
- OECD (Hrsg.) (1999a): Economic Survey Sweden. Paris.
- OECD (Hrsg.) (1999b): Economic Survey Denmark. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2000a): Economic Survey Netherlands. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2000b): Economic Survey Denmark. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2001): Economic Survey France. Paris.
- Persson, Göran (2001): Introduction to the Debate on the Party Programme, Speech at the Social-Democratic Party Congress in Västerås 6 November 2001 (www.sap.se).
- Regini, Marino (2000): Between Deregulation and Social Pacts. The Responses of European Economies to Globalization. In: *Politics & Society* 28, S. 5-33.
- Rhodes, Martin (2001): The Political Economy of Social Pacts. "Competitive Corporatism" and European Welfare Reform. In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, S. 165-194.
- SAP (2001): Party Program, adopted by the Party Congress in Västerås 6 November 2001 (www.sap.se).
- SAP (2002): Working Together for Security and Development: The Election Manifesto of the Swedish Social Democrats 2002-2006 (www.sap.se).
- Schmidt, Manfred G. (1996a): When Parties Matter. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30, S. 155-183.
- Schmidt, Manfred G. (1996b): The Grand Coalition State. In: Josep Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London/New York: Routledge, S. 62-98.
- Schmidt, Vivien A. (2000): Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany, and France. In: Roland Czada/Susanne Lütz (Hrsg.), *Die politische Konstitution von Märkten*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 38-72.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2002): Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihre Auswirkung auf die Parteiendifferenzthese. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, S. 478-496.
- Shaw, Eric (1996): *The Labour Party since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 9, S. 133-164.
- Svensson, Charlotte (2001): Swedish Social Democracy and the Third Way – a Delicate Affair. In: René Cuperus/Karl Duffek/Johannes Kandel (Hrsg.), *Multiple Third Ways*. Amsterdam et al.: *Bevrijding*, S. 219-226.
- Taylor, Robert (2001): Employment Relations Policy. In: Anthony Seldon (Hrsg.), *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*. London: Little, Brown and Company, S. 245-270.
- Torring, Jacob (1999): Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. In: *Journal of European Social Policy* 9, S. 5-28.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Uterwedde, Henrik (2000): *Linker Pragmatismus. Die Wirtschaftspolitik der französischen Linken seit 1997*. In: Eckard Hein/Achim Truger (Hrsg.), *Perspektiven sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in Europa*. Marburg: Metropolis, S. 89-123.
- Uterwedde, Henrik (2001): *Dritter Weg à la française? Sozialistischer Diskurs und sozialliberale Praxis*. In: Wolfgang Schroeder (Hrsg.), *Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Schwalbach/Taunus: Wochenschau-Verlag, S. 229-250.
- Veen, Romke van der/Willem Trommel (1999): *Managed Liberalization of the Dutch Welfare State. A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1985-1998*. In: *Governance* 12, S. 289-310.
- Wirdum, Renée van (1998): *The Context of Change. Social Security Reform in the Netherlands*. In: *International Social Security Review* 51, S. 93-103.
- Visser, Jelle/Hemerijck, Anton (1998): *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Visser, Jelle (1998): *Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands*. In: *British Journal of Industrial Relations* 36, S. 269-292.

C. Egle u.a: Sozialdemokratische Antworten

Visser, Jelle (2001): Negotiated Flexibility in Working Time and Labour Market Transitions – The Case of the Netherlands, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. Working Paper 01-03.

Zohlnhöfer, Reimut (2003): Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemo-

kratie und neuer Mitte In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 193-214.