

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 7

Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.)

**Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat
in Westeuropa**

Neun Länder im Vergleich



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften
und Philosophie der Philipps-Universität Marburg

FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,
(Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration,
(Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten,
(Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92,
(März 1991) UKB 10 DM
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik,
(August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik,
(März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen,
(Januar 1993) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI,
(Januar 1993) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe,
(Marburg/Lahn 1992)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG),
(September 1993) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG,
(Januar 1994) UKB 13 DM
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?
(Januar 1994) UKB 15 DM
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht,
(September 1994) UKB 10 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien

der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 7

Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.)

Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa

Neun Länder im Vergleich

mit Beiträgen von Andreas Aust, Hans-Jürgen Bieling, Nicole Hannemann, Sven Klöer, Stephan Lessenich, Kai Michelsen, Jussi Nojonen, Rolf Schmucker, Markus Schröder, Jochen Steinhilber, Margund Zetzmann

mit einem Anhang von Frank Deppe: Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften in der Europäischen Union.

Marburg 1995

ISBN 3-8185-0197-1

Redaktionelle Bearbeitung: Wolfram Burkhardt

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhalt

I. Einführung

Vorwort.. 7

Hans-Jürgen Bieling

"Soziale Frage", sozialpolitische Regulation und Europäische Integration..... 9

II. Länderstudien

Rolf Schmucker

Großbritannien: Das Ende der "konservativen Revolution"?.....43

Jochen Steinhilber

Frankreich: Schlanke Marianne?77

Markus Schröder

Österreich: Republik der Glückseligen?..... 107

Nicole Hannemann

Niederlande: Industrieller Aufstieg und tertiärer Niedergang?..... 143

Kai Michelsen

Schweden: Luxussanierung des "Volksheims"? 169

Jussi Nojonen/Sven Kløer

Finnland: Schlankheitskur nach den fetten Jahren? 199

Andreas Aust

Irland: "Angebotskorporatistische" Modernisierung..... 225

Stephan Lessenich

Spanien: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im "postautoritären Wohlfahrtsstaat" 257

Margund Zetzmann

Griechenland: Vom Etatismus zur Privatisierung 283

III. Auswertung

Hans-Jürgen Bieling

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation in Westeuropa - zwischen wohlfahrtsstaatlicher Konvergenz und institutioneller Vielfalt.
Zusammenfassung und Auswertung..... 323

Frank Deppe

Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften in der Europäischen Union..... 341

Über die Autoren..... 369

VORWORT

Die hier vorgelegte Studie "Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa" ist ein Produkt der Marburger Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG). Der Diskussions- und Arbeitsprozeß durchlief folgende Phasen: Nachdem frühere Projekte zur FuE-Politik und zur Migration abgeschlossen waren, richtete sich ab Anfang 1994 unsere Aufmerksamkeit auf die Implikationen der anhaltend hohen, zum Teil noch weiter ansteigenden Massenerwerbslosigkeit in Westeuropa. Der Schwerpunkt lag dabei vor allem auf den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Konsequenzen. Die Konzeption der Studie konkretisierte sich bis Mitte 1994. Danach wurden erste Textentwürfe produziert und innerhalb der FEG diskutiert. Die Länderberichte sind somit in hohem Maße Ergebnis eines intensiven Gedankenaustausches, an dem außer den einzelnen Autor/innen noch weitere Personen (Anja Bultemeier, Wolfram Burkhardt, Heiko Glawe, Ho-Geun Lee und Stefan Tidow) beteiligt waren. Ab Mitte 1995 - mittlerweile lagen alle Beiträge vor - erfolgte die redaktionelle Bearbeitung für die vorliegende FEG-Studie Nr.7.

Inhaltlich und konzeptionell schließt sie an die FEG-Studie von 1991 - Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hg.): "Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa" (Hamburg) - an. Wie damals stand die Frage nach der Konvergenz nationaler Politikmuster im Mittelpunkt. Doch diesmal handelt es sich nicht um die Arbeitsbeziehungen, sondern um die Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsregime. Um den thematischen Rahmen als Frage zu formulieren: Bewegen sich infolge der übergreifenden Problemkonstellationen (Massenerwerbslosigkeit, sozio-ökonomischer Strukturwandel, EG-Integration etc.) die national unterschiedlichen sozialpolitischen Systeme in Westeuropa aufeinander zu, und wenn ja, in welcher Form und in welcher Richtung?

Wir entschlossen uns zu einem historisch-empirischen Vergleich der nationalen Entwicklungspfade. Dies scheint methodisch der angemessene Weg, da die einzelnen Dimensionen und Elemente der nationalen Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsregime nicht isoliert voneinander, sondern innerhalb eines übergreifenden Strukturzusammenhangs zu begreifen sind. Außerdem gab es die pragmatische Überlegung, mit den Länderstudien an individuelle Arbeitsschwerpunkte (Referate, Haus- und Diplomarbeiten, Dissertationen) anzuknüpfen.

Die Gliederung der Länderanalyse orientiert sich grob an der Typologie der Wohlfahrtsstaatsregimes nach Esping-Andersen. Auf das liberale (Großbritannien), folgen korporatistische (Frankreich, Österreich), dann sozialdemokratische (Schweden) und schließlich postautoritäre Regimes (Spanien, Griechenland). Die Niederlande liegen als "Misch-Typ" zwischen dem korporativen und sozialdemokratischen Modell. Als "EG-Peripherie" leiten Irland und das stark sozialdemokratisch geprägte Finnland zu den südeuropäischen Ländern über. Daß nicht alle Länder untersucht werden konnten, ist dem Umfang des Vergleichs, aber auch den begrenzten personellen und materiellen Ressourcen geschuldet. Auf eine Länderstudie zu Deutschland wurde aufgrund der umfangreichen vorliegenden Literatur verzichtet. Dänemark, Belgien, Italien und Portugal konnten nicht berücksichtigt werden, obwohl sie die übergreifenden Entwicklungstrends z.T. eindrucksvoll bestätigen.

Während der Einleitungsbeitrag versucht, die gesellschaftlichen und transnationalen Entwicklungstrends unter der "Konvergenzfrage" theoretisch zu konzeptionalisieren, geht der erste Auswertungstext den umgekehrten Weg: Auf der empirischen Basis der untersuchten

nationalen Entwicklungspfade sind generalisierbare, aber auch spezifische Momente der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bestimmbar. Zum einen drängen die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen politisch-strategisch in die gleiche Richtung. Auf der Basis des Primats der Arbeitsmarktflexibilität sind sie stärker marktangebunden, differenzieren sich aus und verfeinern ihre Instrumente und Interventionsmöglichkeiten. Zum anderen lösen sich damit die tradierten Regimes aber keinesfalls auf. Der Transformationsprozeß vollzieht sich vielmehr innerhalb der nationalen wohlfahrtsstaatlichen Reproduktionsmuster. Die Probleme und Optionen der politischen Akteure, die über weite Strecken der Länderstudien nur gestreift wurden, erörtert ein zweiter Auswertungstext anhand gewerkschaftlicher Problemlagen und Handlungsoptionen: Indessen sich innerorganisatorische und tarifpolitische Schwächen zuspitzen, werden politische Initiativen und Aktivitäten zur Bekämpfung der Massenerwerbslosigkeit und die Mitgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Transformation strukturell blockiert.

Sicherlich ist mit der vorliegenden Studie für die FEG der Themenbereich "Soziale Krise, Wohlfahrtsstaat und EG-Integration" nicht abgeschlossen. Denn unübersehbar sorgt der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Problemstau dafür, daß die "soziale Frage" als für die Politik "lästige" Aufgabe nicht von der Tagesordnung verschwindet. Ob und welche Aspekte aufgegriffen oder verdrängt werden, ergibt sich nicht zuletzt aus gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in die alle - auch die wissenschaftliche Forschung (ob sie es will oder nicht) - mit einbezogen werden.

Marburg, Oktober 1995

Hans-Jürgen Bieling

'Soziale Frage', Sozialpolitische Regulation und Europäische Integration¹

1. Einleitung

Die Frage nach der Zukunft der sozialpolitischen Regulation in Westeuropa weist viele Facetten auf. Mit dem EG-Binnenmarkt, spätestens aber infolge des Vertrags über die Europäische Union, vor allem aufgrund der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und des Sozialprotokolls, ist sie Anfang der 90er Jahre erneut und verstärkt ins Rampenlicht der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung getreten. Das Diskussionsfeld wird durch die beiden Extrem-Pole der Euro-Optimisten und Euro-Pessimisten abgesteckt. Erstere (Jacobi 1993; Jacobi 1995; Platzer 1995; Schmid 1995) begreifen den neuen Integrationsschub primär als Chance, die nationalen sozialpolitischen Einschränkungen durch die Europäisierung der Regulationsweise zu überwinden. Nach der intensivierten wirtschaftlichen Verflechtung gelte es demnach, nun auch innerhalb der Europäischen Union, einen mit bürgerlichen Freiheits-, politischen Partizipations- und sozialen Teilhaberechten ausgestatteten europäischen Staatsbürgerstatus zu schaffen. Im Kern setzen die Euro-Optimisten auf die Herausbildung einer euro-korporatistischen Sozialpartnerschaft und auf neo-keynesianische Impulse der Re-Regulierung. So sollen - in Kooperation mit der Kommission - vor allem diejenigen Akteure die sozialpolitische Ausgestaltung vorantreiben, die bereits im 19. und 20. Jhd. maßgeblich den Ausbau des nationalen Sozialstaats stützten, die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie. Ob ihnen dieses gelingt, hängt dabei entscheidend von ihrer Fähigkeit ab, die Kräfte auf europäischer Ebene zu bündeln. Supranationale Regulation durch organisatorische Europäisierung und Vernetzung lautet das strategische "Credo" der euro-optimistischen Position.

Euro-Pessimisten (Altvater/Mahnkopf 1993; Keller 1993; Koch 1995) unterscheiden sich von dieser Position weniger durch ihre politisch-strategischen Zielsetzungen, als vielmehr hinsichtlich der realen Erwartungen und der Umsetzbarkeit des angestrebten Unterfangens. Sie stehen der neo-funktionalistischen "Spill-Over"-Logik äußerst skeptisch gegenüber und verweisen darauf, daß die europäische Integration in erster Linie auf den integrierten Markt abzielt und - über das Europäische Währungssystem (EWS) und die Konvergenzkriterien der WWU - einem austeritätspolitischen Stabilitätskurs zuarbeitet. Zugleich erhöht sich der standortpolitische Wettbewerbsdruck, so daß die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Regulationsmodi mitsamt den Systemen der Arbeitsbeziehungen tendenziell ausgehöhlt werden. Da die Europäisierung der sozialpolitischen Regulation mit der transnationalen ökonomischen Verflechtung nicht Schritt hält, mehren sich die Phänomene sozialer Desintegration. Vorerst dürfte sich hieran wenig ändern, denn zum einen sind die Gewerkschaften und andere sozialintegrative Kräfte zu schwach; ihre nationale, politische und organisatorische Fragmentierung können sie allenfalls sporadisch überbrücken. Und zum anderen drängt auch die Bewältigung der sozialen Problemlagen keineswegs über den nationalen Handlungsrahmen hinaus. Die Zunahme von wohlstandschauvinistischen Einstellungen und Reaktionsformen

1 Für Hinweise und Anregungen zur Überarbeitung des Manuskripts danke ich den Teilnehmer/innen am Marburger FEG-Diskussionskreis, hinsichtlich der Wohlfahrtsstaatstypologie insbesondere Stefan Lessenich.

weist darauf hin, daß die Regulation der "sozialen Frage" den nationalstaatlichen Rahmen allenfalls partiell überschreitet.

Da die machttheoretischen Defizite der "euro-optimistischen" Perspektive grundsätzlichere Probleme aufwerfen als die institutionen- und organisationstheoretischen Schwächen der "euro-pessimistischen" Sichtweise, soll nun kein "goldener Mittelweg" gesucht werden. Vielmehr bemühen sich die nachfolgenden Ausführungen, die skeptische polit-ökonomische Analyse des Wohlfahrtsstaats² akteurs-, institutionen- und integrationstheoretisch zu erweitern. Damit wird nicht nur der Ansatz differenziert, auch die Fragestellung verschiebt sich. Es geht nicht mehr allein um die Alternative, ob es zur wohlfahrtsstaatlichen Ausgestaltung eines "Europäischen Bundesstaates" kommt, oder ob die entfesselte Marktdynamik zur Aushöhlung der nationalen sozialen Sicherungssysteme führt. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, inwiefern die europäische Integration den gesellschaftlichen Formationsbruch vom "Fordismus" zum "Postfordismus" dergestalt vorantreibt, daß sich die Formen und der Charakter der sozialpolitischen Regulation grundlegend transformieren. Konkreter: Was sind die politisch-institutionellen, vor allem wohlfahrtsstaatlichen Konsequenzen der wachsenden sozialen Desintegration? In welche Richtung transformieren sich die unterschiedlichen Muster der wohlfahrtsstaatlichen Regulation? Und welche Rolle spielt dabei der Prozeß der europäischen Integration? Insbesondere soll beleuchtet werden, ob in den europäischen Integrationspfad nicht eine Dynamik eingelagert ist, die ansatzweise auch im Bereich der sozialpolitischen Regulation eine segmentäre Vergemeinschaftung hervorbringt.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die veränderten Formen der sozialpolitischen Regulation. Die leitende These lautet dabei: Unter den Bedingungen neoliberaler Hegemonie spitzt sich die "soziale Frage" in neuer Form zu, bleibt vorerst aber innerhalb der neoliberalen Agenda Westeuropas politisch regulierbar. Fortschreitende soziale Desintegration und politische Stabilität widersprechen sich nicht, sondern ergänzen sich vielmehr. Der alte fordistische, tendenziell universalistische Integrationsmodus wird mehr und mehr von partikularistischen, sozialpolitisch ausgedünnten und gewissermaßen "entpolitisierten" Integrationsmustern abgelöst. Die europäische Integration wirkt dem nicht entgegen, sondern beschleunigt - über Mechanismen des "regime-shoppings", der Diffusion von "best national practices", des Sozialdumpings und der Deregulierung - die Metamorphose der sozialpolitischen Regulationsformen. Nachdem in den 70er Jahren die tripartistischen Bestrebungen im Sinne von sozialdemokratisch-korporatistischen Vorstellungen auf europäischer Ebene scheiterten, setzte sich in den 80er Jahren im Rahmen des neoliberalen Agenda-Settings ein "neo-voluntaristischer" Ansatz durch (Streeck 1994). Fortan steht nicht mehr ein vollausgestatteter europäischer Wohlfahrtsstaat zur Debatte, sondern stärker der Versuch, die soziale Regulation im Sinne entfalteter Marktkräfte selektiv zu transformieren und zu europäisieren (Leibfried/ Pierson 1992). Im Zusammenspiel zweier Ebenen - der supranationalen und der nationalstaatlichen - vollzieht sich demnach die Einpassung der Sozialpolitik in die "postfordistische" Vergesellschaftungsdynamik. Ohne Übertreibung kann von einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel gesprochen werden: Während die Vorstellung einer

2 Geläufig ist mittlerweile eine analytische Unterscheidung von Wohlfahrts- und Sozialstaat, nach der ersterer die normative "Substanz" - das Ziel der sozialen Integration - von sozialpolitischen Regulationsformen betont, während sich letzterer enger gefaßt auf einen staatlichen Teilbereich, d.h. auf die konkrete Institutionalisierung und Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme bezieht (Koch 1995: 53ff). Mit anderen Worten: alle Sozialstaaten sind Wohlfahrtsstaaten, aber nicht alle Wohlfahrtsstaaten stützen sich auf ein umfassendes sozialstaatliches Geflecht. Für die hier verfolgte Fragestellung ist diese Unterscheidung jedoch allenfalls von nachrangiger Bedeutung.

zusammenhängenden marktkorrigierenden Sozialpolitik auf höchstem Niveau ad acta gelegt wurde, verfolgen die neuen - insbesondere von der Kommission lancierten - Initiativen zur sozialpolitischen Konvergenz primär eine marktfördernde Sozialpolitik, d.h. eine soziale Regulation zur besseren Funktion des Binnenmarktes (Ross 1993: 63).

2. Konträre oder komplementäre "Logiken" der europäischen Integration? - Soziale Desintegration und formierte Wettbewerbsgemeinschaften

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als hätten die europäische Integration und die Formen der sozialpolitischen Regulation nur wenig miteinander zu tun. Während die EG stark im Zeichen von Markt und ökonomischem Wettbewerb steht, liegt die Regulierung sozialer Fragen - vor allem die der finanziellen Transferleistungen - nahezu ausschließlich im Kompetenzbereich der Nationalstaaten. Eine differenzierte Betrachtung kann die relativ klare Zuweisung, nach der die EG für die ökonomische und die Nationalstaaten für die sozialpolitische Integration zuständig sind, jedoch nicht vorbehaltlos akzeptieren:

Erstens läßt sich im historischen Rückblick der Integrationsprozeß in verschiedene Phasen unterteilen, in denen die sozialpolitischen Kompetenzen der EG partiell ausgeweitet wurden (Balze 1994: 50ff; Ross 1993). Zunächst war die Sozialpolitik bis zum Jahr 1971 nahezu bedeutungslos. Auch wenn sich Kommission und Versammlung, die Vorläuferin des Parlaments, für eine eigenständige und aktive gemeinschaftliche Sozialpolitik einsetzten, förderte die Marktintegration - so die vorherrschende Integrationsphilosophie - automatisch sozialen Fortschritt. Erst nach 1972 wurde infolge des europaweiten Linksrucks und der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion ("Werner-Plan) die sozialpolitische "Enthaltbarkeit" auch auf EG-Ebene hinterfragt. Den Anfang machte die Pariser Gipfelkonferenz, die die Kommission damit beauftragte, ein sozialpolitisches Aktionsprogramm (Januar 1974) zu erstellen. Obwohl es nicht mehr als eine politische Absichtserklärung war, signalisierte es doch einen sozialpolitischen "Aufbruch". So ergriff die EG über den aufgestockten Sozialfonds verstärkt beschäftigungspolitische Maßnahmen, um der Erwerbslosigkeit, die in der Weltwirtschaftskrise rapide anstieg, entgegenzuwirken. Eine Reihe von Richtlinien - unter anderem hinsichtlich der Arbeits- und Lebensbedingungen (Gleichstellung von Männern und Frauen), der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, der Angleichung des Arbeitsrechts (Vorschriften bei Massenentlassungen) etc. - verbesserten z.T. die bestehenden nationalen arbeits- und sozialrechtlichen Standards. Überdies sollte durch die Einbeziehung der Sozialpartner auf europäischer Ebene ein sozialer bzw. sektorieller Dialog etabliert werden. Kurz nachdem dieser jedoch aufgrund seines rein informellen und unverbindlichen Charakters scheiterte, erlahmten nach 1981 die sozialpolitischen Aktivitäten. Zustande kamen lediglich weitere unverbindliche Aktionsprogramme und einige Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie die Gleichbehandlung der Geschlechter. Paradoxerweise lockte erst die vom neoliberalen Geist durchtränkte Einheitliche Europäische Akte (EEA) die Sozialpolitik aus ihrer Versenkung hervor. Sie brachte der EG zwar keine neuen Befugnisse, erweiterte durch den Art. 100a und Art. 118a³ jedoch den Anwendungsbereich des

3 Nach Art. 100a Abs. 3 streben die Kommissionsvorschläge in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau an. Nur im Fall wichtiger Erfordernisse (Abs. 4 und 5) dürfen sich die Mitgliedstaaten gemäß Art. 36 - z.B. bei Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, von Gesundheit und Leben oder der nationalen Kultur - der Angleichung per qualifizierter Mehrheit entziehen. Art. 118a sieht vor, daß über qualifizierte Mehrheiten Richtlinien erlassen werden, die vorbehaltlich der Wettbewerbsfähigkeit von Klein- und Mittelbetrieben durch Mindestvorschriften die Arbeitsumwelt verbessern.

qualifizierten Mehrheitsprinzips. Außerdem wurden infolge des verschärften Sozialkostenwettbewerbs zum einen die Strukturfonds aufgestockt und zum anderen eine - wiederum unverbindliche - Sozialcharta mitsamt Aktionsprogramm verabschiedet. Zuletzt nahm der Vertrag über die europäische Union die Sozialcharta als Sozialprotokoll ins EG-Recht - allerdings ohne Beteiligung Großbritanniens - auf.

Zweitens verkennt die vermeintlich klare Ebenentrennung, daß soziale und politische Akteure in den politischen Formierungsprozeß unterschiedliche, z.T. konträre Interessen und Positionen einbringen, die - soweit möglich - über sog. "Bargaining-Prozesse" zum Ausgleich gebracht werden. Das Verhältnis von Nationalstaat und EU-Ebene ist den vielfältigen Verschränkungen zufolge oftmals komplementär und nicht substitutiv. Für die Sozialpolitik scheint dies nicht zu gelten, da sie explizit Verteilungsfragen regelt, wegen ihres Inhalts also konfliktreicher ist und leicht zu Blockaden in der Politikverflechtung führt (Scharpf 1985). Aus unterschiedlicher Perspektive werden von ökonomisch schwächeren Staaten und Gewerkschaften jedoch immer wieder sozialpolitische Themen in den Verhandlungsprozeß eingebracht; nicht zuletzt, um den negativen sozialen Konsequenzen der Marktintegration zu begegnen. Unterstützt durch das institutionelle Eigeninteresse der Gemeinschaftsorgane - z.B. EuGH, Kommission und Parlament - bilden sich daher eingeschränkt auch im Bereich der Sozialpolitik integrative Elemente mit supranationaler Qualität - finanzielle Transfers und soziale Mindeststandards - heraus (Falkner 1994; Leibfried/Pierson 1992).

Drittens ignoriert die strikte Ebenenzuweisung die weitreichenden sozialen und politischen Implikationen bzw. strukturellen Restriktionen, die von der wirtschaftlichen Dynamik und Marktregulation ausgehen. Gerade im Mehrebenensystem Westeuropas bestehen hinsichtlich der Wettbewerbs- und sozialpolitischen Regulation klare Prioritäten und Hierarchien: Während das Binnenmarkt-Projekt mit der Deregulierung der Geld-, Kapital-, Waren- und Arbeitsmärkte, der Flexibilisierung der Produktion und der Privatisierung der Eigentumsverhältnisse die neoliberalen Wettbewerbsstrategien europäisiert, schreiben das EWS-System und die in Maastricht beschlossene Konvergenzpolitik im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) den Primat der monetären Stabilität - und damit eine restriktive Haushaltspolitik - fest. Die Krise am Arbeitsmarkt spitzt sich angesichts monetaristischer Imperative und eingeschränkter politischer Handlungsspielräume weiter zu. Auch die Tarif- und Sozialsysteme können sich dem forcierten Wettbewerbsdruck der triadisierten Weltökonomie zusehends weniger entziehen (Altwater/Mahnkopf 1993; Koch 1995).

Um die Argumente zusammenzufassen: Der Nationalstaat ist zwar der primäre Bezugspunkt und die zentrale Instanz der sozialpolitischen Regulierung. Deren Transformation und Funktionsweise läßt sich jedoch nur bestimmen, wenn die sozioökonomischen und politisch-institutionellen Verflechtungen und Abhängigkeiten nicht ausgeblendet werden. Hierzu reicht es weder aus, auf die unterschiedliche Reichweite der sozialen bzw. politischen (Nationalstaat) und ökonomischen (EG/Weltmarkt) Sphären zu verweisen, noch ist die integrationstheoretische Unterscheidung von "negativer" und "positiver" bzw. von Markt- und Politikintegration besonders aufschlußreich. Antworten liegen vielmehr jenseits der verkürzten Ebenendiskussion; positiv formuliert: in der Entfaltung der neuen, "postfordistischen" Gesellschafts- und Hegemonialstruktur. Diese ist wesentlich dadurch geprägt, daß die ökonomischen, sozialen und politischen Krisen und Reorganisationsprozesse nicht nur ungleichzeitig, sondern auch ungleichmäßig verlaufen. Gemäß der Dialektik von "Vereinheitlichung und Fraktionierung" (Bonder u.a. 1993; Röttger 1993) vertieft und verfestigt sich trotz der ökonomischen Innovationsdynamik und des Umbaus der politischen Regulation die "soziale Krise".

Dem europäischen Integrationsschub ab Mitte der 80er Jahre kam dabei eine wichtige Rolle zu, indem er die Erneuerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch die neue Marktdynamik und die partielle Erweiterung des politisch-institutionellen Systems triadeorientiert vorantrieb. Insbesondere förderte er die sozialen Kräfteverschiebungen sowie den Verlauf und Ausgang politisch-ideologischer Konflikte. Die sozialpolitische Regulation blieb davon nicht unberührt. Während sich infolge der forcierten Triadeorientierung durch EWS und Binnenmarkt - auf betrieblicher, regionaler, nationaler und europäischer Ebene - verstärkt Wettbewerbsgemeinschaften im Sinne weltmarktorientierter Produktivitätspakte formierten, mehren sich in Form der sozialen Desintegration die "Schattenseiten der weltmarktorientierten Modernisierung" (Deppe 1993: 21ff). Angesichts der bestehenden "Finanzzwänge" und dominanten Interessenlagen kommt es nicht nur zur Umlenkung von Ressourcen (Haushaltspolitik), sondern z.T. auch zu grundsätzlich neu konzipierten marktanalogen Regulationsmodi (Jessop 1995; Streeck 1994; Tömmel 1992; Tömmel 1995).

2.1. "Postfordistische Reorganisation" und europäische Integration

Wenn die 80er Jahre als neoliberales Jahrzehnt charakterisiert werden, dürfte dies kaum Widerspruch ernten. Umstrittener ist hingegen die Bewertung und Bilanzierung dieses Zeitraums, da ihn eine Vielzahl von divergenten und zwiespältigen Entwicklungen durchzieht (Röttger 1993): Einerseits mehrten sich trotz stetiger, wenn auch abgeflachter ökonomischer Wachstumsraten zugleich die Krisen- und Instabilitätsmomente, vor allem in Form von Finanz-, Spekulations- und Währungskrisen; andererseits etablierte sich über das "neoliberale Agenda-Setting" (Grinspun/ Kreklewich 1994) bzw. den "new constitutionalism" (Gill 1992: 164ff) ein Modus der Wettbewerbs-Deregulierung, der den Modernisierungsdruck nochmals forcierte. Es wäre also verkürzt, den Neoliberalismus allein unter dem Aspekt des "Zerfalls" zu beleuchten. Schließlich stand die dynamische und tiefgreifende Restrukturierung der westeuropäischen Gesellschaften weitgehend unter Anleitung von relativ stabilen neoliberal-nationalistischen Modernisierungskoalitionen.

Die Umwälzung der sozioökonomischen Reorganisationsmuster nimmt ihren Lauf als passive Revolution "von oben" und ist bis heute ungebrochen: Erstens verschärft sich mit den neuen kapital- und wissensintensiven Technologien (Mikroelektronik, IuK-Technologien, Optoelektronik, Robotertechnik, Bio- und Gentechnologien, neue Werkstoffe etc.) die internationale technologische Konkurrenz. Dies hat zweitens zur Folge, daß an die Stelle relativ starrer Muster der Großserienproduktion ("economies of scale") zusehends dezentrale und flexibilisierte Formen der Arbeits- und Produktionsorganisation ("economies of flexibility") treten. Da die technologischen und arbeitsorganisatorischen Innovationen universell anwendbar sind, entfalten sie einen systemischen Charakter. Sowohl betriebsintern ("lean production") als auch marktvermittelt ("just-in-time", "neue Logistikkonzepte") zielen sie auf die Optimierung von Konzernstrukturen und des gesamten kapitalistischen Reproduktionskreislaufs. Die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen - einschließlich der Sozialstruktur und Klassenbeziehungen - können sich dem Druck der Flexibilisierungs- und Deregulierungsstrategien immer weniger entziehen (Deppe/Weiner 1991). Überdies verstärkt drittens die Tertiarisierung von Ökonomie und Beschäftigtenstruktur diesen Trend. Während die Dienstleistungen des öffentlichen Sektors eingefroren oder per Privatisierung dem Markt überantwortet werden, expandieren die privaten, gewinnorientierten Dienste. Dies gilt sowohl für die produktionsbezogene (Handel- und Transport, Kreditvergabe, Versicherung, Marketing, Kommunikation, private Forschung, private Sicherheitsdienste, Rechtsberatung und -vertretung etc.) als auch für die haushalts- und personenbezogene Nachfrage

(Wohnungsreinigung, Garten- und Rasenpflege, Kindererziehung und -aufsicht, Gaststätten und Fast-Food, Kleingewerbe, Freizeitangebot, Körperpflege etc.). Nach dem Motto "Yuppies kaufen sich diverse persönliche Dienste" verschärft die neoliberal strukturierte Dienstleistungsexpansion die soziale Polarisierung. Viertens globalisiert - besser: triadisiert - sich der finanzkapitalistische Reproduktionskreislauf; hierbei steht weniger die Ausweitung des internationalen Warenhandels, als vielmehr die Transnationalisierung des produktiven Kapitals und der Finanztransaktionen im Vordergrund (Hübner 1993). Und fünftens unterteilt sich die Weltökonomie in die dominanten Triaderegionen Nordamerika (USA), Südostasien (Japan) und Westeuropa (BRD/Frkr.). Es bilden sich - vor allem in Westeuropa - relativ geschlossene makro-regionale Wirtschaftskreisläufe heraus (Röttger 1993: 32ff).

Das Binnenmarktprojekt ist sowohl Ausdruck als auch ein aktiver Faktor der triadefixierten Restrukturierung. In den Jahren zuvor waren bereits einige wichtige politisch-institutionelle Voraussetzungen für den "erfolgreichen" Aus- und Umbau der europäischen Ebene (Ziltener 1995) geschaffen worden: z.B. durch das EWS, die Erweiterungsrunden (Griechenland, Spanien, Portugal), eigene Einnahmen zum EG-Haushalt, weitere EG-Aktivitäten - in der Regional-, Umwelt-, Forschungs- und Technologiepolitik sowie die Europäische politische Zusammenarbeit (EPZ) - und die Differenzierung - Direktwahl des EP, Europäischer Rat, "Package Deals", Verbände-Lobbying etc. - des Verhandlungs- und Entscheidungssystems (Keohane/Hoffmann 1990). Der sozioökonomische Reorganisationsprozeß knüpfte hieran an und folgte vor allem zwei maßgeblichen wirtschaftspolitischen Bezugspunkten: Zum einen der Linie der monetaristisch inspirierten Stabilitätspolitik, die ausgehend vom EWS (1979) bis hin zu den Konvergenzanforderungen der WWU auf die nationale Tarif- und Sozialpolitik einen mehr als sanften Unterwerfungszwang ausübt (Altvater/ Mahnkopf 1993; Busch 1993); und zum anderen der wettbewerbspolitischen Linie, durch die infolge der Deregulierung, Privatisierung und Flexibilisierung die dynamischen Marktkräfte und Innovationspotentiale voll zur Entfaltung kommen sollten. Indem der Binnenmarkt, das EWS und die WWU die wettbewerbs- und finanzpolitischen "Sachzwänge" institutionell festschrieben, europäisierte sich der neoliberale Entwicklungspfad.

Die Abkehr von der keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Regulation und Hinwendung zur triadefixierten Wettbewerbsorientierung und restriktiven Wirtschafts- und Finanzpolitik schließt die Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse mit ein: Das weltmarktorientierte Industrie- und Geldkapital europäisierte sich; spekulative Währungs- und Finanzanlagen gewannen gegenüber industriekapitalistischen Investitionen an Bedeutung; und überdies erodierten die alten korporatistischen Arrangements. Während sich die strukturelle Macht des transnationalen Kapitals z.B. über den "European round table of industrialists" (ERT) in den europäischen Integrationsprozeß - deutlich ablesbar am Binnenmarktprojekt - politisch übersetzt (Holman/Van der Pijl 1992: 21f), lösen sich innerhalb der abhängig Beschäftigten - vor allem auf segmentierten Arbeitsmärkten im Dienstleistungsbereich - unweigerlich die tradierten Formen der Solidarität und Verhandlungsmacht auf (Cox 1993: 266ff; Gill/Law 1989: 487ff; Gill 1992: 172f). Zugleich werden über materielle Konzessionen (Strukturfonds, Industriepolitik, selektiv-korporatistische Verteilungskonkordaten) wichtige politische Akteure und gesellschaftliche Gruppen (Ingenieure, Yuppies, Angestellte, industrielle Kernbelegschaften, führende Kapitalfraktionen in der europäischen Peripherie etc.) neu in den neoliberalen Block eingebunden. An die Stelle des relativ umfassenden korporatistischen "Klassen-Deals" treten somit zusehends partikularistische Arrangements.

Auch wenn die gesellschaftlichen Reorganisationsprozesse unterschiedlich und ungleichmäßig verlaufen, haben sie einen gemeinsamen politisch-ideologischen Fixpunkt: allesamt zielen sie darauf ab, auf unterschiedlichen Ebenen - betrieblich, regional, national und europäisch - Wettbewerbsgemeinschaften im Sinne weltmarktbezogener "Produktivitätspakte" zu formieren. Betrieblich mehren sich die Versuche, die neuen Formen der Produktions- und Arbeitsorganisation durch ihre kulturelle Unterfütterung (Unternehmensphilosophien, Betriebsegoismen, Profit-Center, Gruppenarbeit etc.) zu effektivieren (Schulten 1995). Das euphemistische Zauberwort lautet hier unternehmerische "Wertschöpfungsgemeinschaft" (Reitzle 1994: 220). Auf der regionalen bzw. lokalen Ebene intensivieren sich die Bemühungen, die infrastrukturelle Modernisierung auf die Standortbedürfnisse des anlagesuchenden Kapitals möglichst gut abzustimmen (Jessop 1995; Tömmel 1995). Zudem zeigen die nationalen Standortdebatten zu Beginn der 90er Jahre, daß der Nationalstaat sich mehr denn je als "Wettbewerbsstaat" (Altvater 1994; Hirsch 1994) versteht. Außerdem sind auch die europäischen Ausläufer dieses Prozesses erkennbar. Die bereits skizzierten Integrationsprojekte (EWS, Binnenmarkt, WWU) belegen ebenso wie das stärker infrastrukturell und neokynesianisch orientierte Weißbuch zu "Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung" (Weißbuch 1993), daß sich in Westeuropa ein weitverzweigtes System der "innovativ-selektiven Wettbewerbsregulation" (Bieling/Deppe 1995) etabliert.

2.2. "Soziale Dauerkrise"

Ob die Formierung von Wettbewerbsgemeinschaften gelingt und wie sie sich konkret vollziehen mag, ist vorerst noch ungewiß und umstritten, da sich dieser Prozeß nicht einfach strategisch "von oben" implantieren läßt. Letztlich greift er nur dann, wenn zugleich auch "von unten" die materiellen Bedingungen, die alltägliche Praxis und das soziale Bewußtsein großer Bevölkerungsgruppen in diese Richtung drängen. Ausschlaggebend wird damit, welchen Verlauf die soziale Krise nimmt: Spitzt sie sich weiter zu? Welche sozialen Gruppen werden ausgegrenzt? Wie reagieren die Marginalisierten und die politische Öffentlichkeit auf die "Dauerkrise"? Artikuliert und verdichtet sich politischer Widerstand; und wenn ja, mit welcher Kraft, auf welcher Ebene: Nationalstaat, Europäische Union, Betrieb oder Zivilgesellschaft? Welche Ziele werden dabei verfolgt? Oder werden Widerstandsformen letztlich nicht doch kleingearbeitet, durch "querliegende" Konflikte gebrochen oder herrschaftsfunktional kanalisiert? Der Fragenkatalog könnte leicht fortgeführt werden. Aufschlußreiche und solide begründete Antworten zeichnen sich hingegen schwerlich ab; denn schließlich hängt die zukünftige wirtschafts- und sozialpolitische Entwicklung maßgeblich davon ab, ob sich ausstrahlungsfähige alternative Reformprojekte abzeichnen, die die neoliberal-nationalistische Hegemonie aufbrechen können. Zunächst geht es jenseits aller Spekulationen darum, die Formen und Strukturen der sozialen Krise einschließlich der Logik ihrer Verfestigung zu umreißen.

Den Ausgangspunkt der "sozialen Dauerkrise" bildet zweifelsohne die Krise des fordistischen Vergesellschaftungsmodus. Die fordistische "Durchkapitalisierung" bzw. "inneren Landnahme" (Lutz 1984) geriet von mehreren Seiten aus unter Druck: Produktionseitig stießen infolge der erhöhten Kapitalintensität, zunehmender Transport- und Liegezeiten, der verwaltungstechnischen Expansion, der hohen technischen Störanfälligkeit der Produktion, knapper Kalkulationshorizonte etc. die relativ starren Muster der tayloristischen Rationalisierung und Arbeitsintensivierung an ihre Schranken (Lipietz 1992). Zugleich konnte der Krise auch mit einer antizyklischen Ausweitung des öffentlichen und privaten Konsums nur begrenzt entgegengewirkt werden. Angesichts der Krise der keynesianisch-wohlfahrtsstaatli-

chen Regulierung, insbesondere der hohen Inflation und Staatsverschuldung, war die Option eines nachfrageinduzierten Wachstumsschubs verbaut. Die Krisenzyklen hatten sich weltweit synchronisiert, und nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems wurde das internationale Währungs- und Handelsregime Schritt für Schritt dereguliert (Picciotto 1993).

Der Abschied von der Politik der Vollbeschäftigung und einer tendenziell universalistischen sozialpolitischen Inklusion vollzog sich weder abrupt, noch gleichzeitig und gleichmäßig. Zu unterschiedlich waren die nationalen Strategien der Krisenüberwindung; vor allem die sozialen Kräfteverhältnisse, Zielsetzungen und institutionellen Arrangements, z.T. auch die Problemlagen. Zumindest vorübergehend konnten sich sozialdemokratisch bzw. sozialistisch inspirierte Regulationsformen - der schwedische "dritte Weg", der Korporatismus in Österreich oder auch das französische Experiment (1980-82) - der neoliberalen Modernisierungs- und Marktphilosophie entziehen. Erst im Lauf der 80er Jahre akzeptieren nahezu alle - auch die sozialdemokratisch regierten - Länder Westeuropas die Eckpunkte der Markt- und Stabilitätsorientierung. Heute sind die Unterschiede der wirtschaftspolitischen Strategien nurmehr graduell. Dies liegt wesentlich daran, daß innergesellschaftlich der Konsens und die Bereitschaft dahin schwand, die Vollbeschäftigung auf Kosten einer wachsenden Staatsverschuldung, hoher Inflation, relativ strengen Handels- und Währungskontrollen aufrecht zu erhalten (Albo 1994: 160ff; Notermans 1993) und sich zugleich die extern gerichtete Befürchtung verstärkte, von der Wettbewerbsdynamik des EG-Binnenmarkts und der WWU ausgeschlossen zu bleiben.

Die neoliberalen Regulationsformen fördern zwar die technologische Innovation und Rationalisierung der Ökonomie, ohne jedoch den sozialen und ökologischen Problemstau mehr als kosmetisch zu bearbeiten. So spitzen sich seit der Formationskrise gleichsam im "Schlepptau" der triadefixierten und stabilitätsorientierten Modernisierung die sozialen Kosten und Widersprüche zu (Glyn 1992). Besonders deutlich manifestiert sich dies in der anhaltenden Krise am Arbeitsmarkt:

- Ungeachtet des relativ stetigen ökonomischen Wachstums in den 80er Jahren erhöhte sich von Rezession zu Rezession der Sockel der Erwerbslosen und verweilt derzeit (1994) im EU-Durchschnitt bei über 11% (Eurostat 1995). Während der Anstieg in den beiden EFTA-Staaten Österreich und Schweden zeitverzögert und in Österreich auch weniger dramatisch erfolgte, ist der Zustand in den Ländern der europäischen Peripherie alarmierend. Vor allem in Spanien (24,1%), Irland (15,1%) und neuerdings auch Finland (18,4%) hat sich die Massenerwerbslosigkeit strukturell verfestigt.
- In ganz Westeuropa mehren sich infolge flexibilisierter und deregulierter Arbeitsmärkte insbesondere im Dienstleistungsbereich (die sog. "bad jobs") "atypische Beschäftigungsverhältnisse", die vom fordistisch-industriellen Leitbild der "Normalarbeit" - unbefristete Vollzeitbeschäftigung und Absicherung über das Tarif-, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht - abweichen. Neben Teilzeit-, Leih- und Heimarbeit expandieren befristete Beschäftigungsverhältnisse und Formen der Scheinselbständigkeit (Altwater/Mahnkopf 1993: 131ff; Walwei 1993). Nicht selten ist für die Betroffenen damit ein "prekärer" Erwerbs- und Lebensstatus verbunden.
- Unübersehbar wächst die Gruppe der Langzeiterwerbslosen und damit derjenigen, die dauerhaft aus dem Erwerbssystem - zumeist auch aus dem öffentlichen Leben - ausgegrenzt werden. Zwar verläuft auch dieser Prozeß aufgrund der unterschiedlichen nationalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung keineswegs einheitlich. Die Vermutung, daß sich ein grundlegender Wandel der Klassenstrukturen anbahnt, sich eine neue

soziale Spaltungslinie zwischen Erwerbstätigen und Erwerbslosen abzeichnet oder sich sogar eine "neue Underclass" herausbildet, ist keineswegs aus der Luft gegriffen. Einschränkung gilt allerdings für die "Schicht der Dauerarbeitslosen" (Kronauer 1995) und noch mehr für die Gruppe der sozial Marginalisierten insgesamt⁴, daß sie in sich sehr heterogen ist.

- Die genannten Faktoren verweisen auf härtere, zugleich aber auch differenziertere Muster der Arbeitsmarktsegmentierung. Insbesondere in den westeuropäischen Gesellschaften (Benoit-Guilbot/ Gallie 1994; Pugliese 1993) verengen sich systematisch - wenn auch nicht durchgängig einheitlich - für bestimmte, zumeist beruflich nicht oder gering qualifizierte Gruppen die Zugänge zum Erwerbssystem. Soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen kumulieren sich dabei häufig entlang askriptiver Merkmale; betroffen sind vor allem gering qualifizierte Frauen, Alte, Jugendliche, Migranten etc. Doch obwohl sie durch den Schließungsprozeß in wachsendem Maße aus dem Beschäftigungssystem herausgedrängt werden, bleibt die politische Sprengkraft dieses Vorgangs eher gering. Ihre soziale Isolierung und innere Heterogenität können die Marginalisierten aufgrund der geringen kommunikativen und politischen Vernetzung nur selten überwinden. Zumeist verhalten sie sich lethargisch und wenig solidarisch untereinander; wenn überhaupt, so ergeben sich allenfalls fragmentierte Konfliktstrukturen. Die neue soziale Frage gleitet somit tendenziell in anomische Verlaufsformen ab (Dahrendorf 1994).
- Schließlich vertieften sich mit der sozialen Polarisierung und Segregation zugleich auch die regionalen Disparitäten (Amin/ Thrift 1995). Besonders deutlich ablesbar ist dies an der regionalen Verteilung der Erwerbslosigkeit. Überwogen in den 60er und 70er Jahren noch die Konvergenztendenzen, so verkehrte sich dieser Trend im letzten Jahrzehnt ins Gegenteil. Geradezu dramatisch ist die soziale Situation in einigen spanischen Regionen - Andalusien, Extremadura - und in Süditalien. Demgegenüber eilen die Regionen der "Blauen Banane" - sie erstreckt sich vom Süden Großbritanniens über Teile der Niederlande und Belgiens, das Rhein-Main-Gebiet, den Südwesten Deutschlands bis nach Norditalien - und des neuen "Sunbelts" - von Norditalien, Südfrankreich und den Nordosten Spaniens - ökonomisch davon (Bonder u.a. 1992: 107ff). Neoliberale Politikstrategien akzentuierten die regionalen Disparitäten. Denn auf Basis unterschiedlicher sozioökonomischer Ausgangsniveaus verstärken sich infolge der gleichgerichteten Wirtschaftspolitik die regionalen Differenzen im "einheitlichen" Wirtschaftsraum. Der Anpassungsdruck, der vom Binnenmarkt, dem EWS und der WWU ausgeht, fördert zwar die wirtschaftspolitische und monetäre Konvergenz, treibt die realökonomischen Bedingungen jedoch weiter auseinander. Die relativ bescheidenen Finanztransfers über die Strukturfonds, die zudem weitgehend marktanalog ausgerichtet sind, können diesen Prozeß allenfalls abmildern.

Die Spaltungs- und Fragmentierungsprozesse schlagen sich unter anderem auch deswegen nachhaltig nieder, weil die keynesianischen Institutionen und Regulationsformen, die auf Vollbeschäftigung und - allerdings innerhalb des patriarchalen Rahmens - auf die tendenziell universalistische Inklusion der Bevölkerung abzielten, zusehends erodieren. Unter dem

4 Im Unterschied zur amerikanischen "underclass"-Debatte, die sich auf die allgemeine Armut als umfassenden Indikator von sozialer Marginalisierung bezieht, wählt Kronauer das Analyse Kriterium der Langzeitarbeitslosigkeit, da sich in den westeuropäischen Gesellschaften die sozialen Ausgrenzungsprozesse vorwiegend über den Arbeitsmarkt vollziehen. Allerdings erfaßt das Kriterium nur einen Ausschnitt der sozialen Krise: Zum einen wird ein Großteil der sozial marginalisierten Personengruppen - viele Rentner/innen, Alleinerziehende, prekär Beschäftigte - nicht mit einbezogen; und zum anderen wachsen nicht zuletzt infolge der arbeitsmarkt- und wohlfahrtsstaatlichen Deregulierung gerade diese Gruppen weiter an.

Druck von "jobless growth", Spar- und Wettbewerbszwängen sowie wachsender sozialer Bedürfnisse transformiert sich der sozialpolitische Regulationsmodus. In allen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten vollzieht sich mehr oder minder die Abkehr von der - dem Anspruch nach - universalistischen Inklusion und die Hinwendung zu sozialpolitischen Partikularismen. Ob nun neoliberal durch die Entfesselung der Marktkräfte die Erwerbseinkommen und privaten Versicherungen aufgewertet werden, oder ob wohlstandschauvinistisch über eine restriktivere Mittelzuweisung ständische, nationale und ethnische Vorrechte gesichert werden, die Resultate ähneln sich: sog. "Randgruppen" müssen im sozialen Sicherungssystem stärker als früher mit minderen Rechten vorlieb nehmen.

In einem ersten Zwischenresümee kann daher festgehalten werden: Der neoliberale Modus der gesellschaftlichen Reorganisation erwies sich in den 80er Jahren zwar als dynamisch und innovativ, dennoch sind in ihn soziale und politische Krisenprozesse strukturell eingelagert. Punktuelle Revolten, politische Resignation und Apathie gehören ebenso zur alltäglichen "Normalität" wie die Zunahme von Arbeitslosigkeit, Armut - EU-weit sind ca. 20 Mio. bzw. 50 Mio. Personen betroffen -, prekärer Beschäftigung und Obdachlosigkeit. Harte Muster der räumlichen und sozialen Heterogenisierung, Spaltung und Ausgrenzung schieben sich in den Vordergrund. Die Definitionsmacht des Weltmarkts schlägt sich nicht zuletzt in der Auflösung von umfassenden, flächendeckend sozialintegrativen Regulationsformen nieder. Nahezu allerorts werden die alten, relativ starren - mehr oder minder "egalitär" oder "hierarchisch" strukturierten - Arbeitsmarktregimes dereguliert und flexibilisiert. Die Erwerbseinkommen driften auseinander. Das Ausmaß sozialer Ungleichheit nimmt zu. Überdies vertiefen sich infolge der intensivierten Standortkonkurrenz auf der lokalen bzw. regionalen Ebene auch die räumlichen Disparitäten; vor allem zwischen Wachstumsinseln sowie altindustriellen oder ländlichen Gebieten. Eine Trendumkehr ist nicht in Sicht. Die Wirtschaftspolitik scheint im "unstable vicious circle of competitive austerity" (Albo 1994: 147) gefangen. Unter den Bedingungen liberalisierter Waren-, Kapital- und Geldmärkte verfolgen alle Länder Strategien des exportorientierten Wachstums und eine restriktive Sparpolitik, mit der die anhaltend hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte reduziert werden soll. Da nachfrage- und beschäftigungsorientierte Konzeptionen strukturell blockiert sind und praktisch ins Leere laufen würden, zeichnen sich innerhalb des gegebenen wirtschaftspolitischen Rahmens keine sozialintegrativen Optionen ab. Die schwindende soziale Kohäsion wird zum prägenden Charakteristikum der "postfordistischen" Vergesellschaftung.

2.3. Dimensionen der politisch-institutionellen Transformation

Die Transformation der gesellschaftlichen Regulationweise vollzieht sich in einem Spannungsfeld, das wesentlich durch die innovativ-rationalisierende Akkumulationsdynamik, die europäische Integration, die verfestigte soziale Krise und veränderte politisch-ideologische Orientierungen geprägt wird. Im Prozeß des institutionellen Formwandels brechen sich soziale und politische Interessen mit der "alten" Materialität - einschließlich der besonderen Funktionsweise und inneren Selektivität - der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen. Die institutionelle Transformation wird daher von der Dynamik der ökonomischen und sozialen Reorganisation angetrieben, nicht aber gänzlich bestimmt. Die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen sind relativ eigenständig und konstituieren ihrerseits selbst das Kampffeld, über das soziale und politische Akteure - über Gesetze, Verwaltungsgakte, Tarifabschlüsse etc. -, auf die Ausgestaltung von Akkumulationsregime und Regulationsweise einwirken.

Ungeachtet aller Trägheitsmomente ist die Richtung, in die sich die politischen Institutionen verändern, mittlerweile deutlich erkennbar. Analog zum übergreifenden gesellschaftlichen Fixpunkt formierter Wettbewerbsgemeinschaften (Bieling 1995), proklamieren die Kräfte der neoliberal-nationalistischen Hegemonie ihr Staatsprojekt: den "nationalen Wettbewerbsstaat" bzw. das "schumpetersche Leistungsregime" (Jessop 1994; Jessop 1995). Den sich abzeichnenden neuen Staatstypus charakterisieren dabei weniger - wie die "Sachzwangperspektive" häufig nahelegt - Souveränitätsverlust und "Aushöhlung" (Holloway 1993) als vielmehr die umfassende Neuordnung des politischen Regulationsgefüges. Im Vergleich zum keynesianischen Wohlfahrtsstaat, der immer auch nach "innen" gerichtet für soziale Kohäsion und Homogenität sorgte, verschreibt sich das neue politische Regime primär dem internationalen Wettbewerb. Hierzu wird der Staat weder allgemein geschwächt, noch weicht er passiv der Triadisierung des Waren-, Produktions- und Geldkapitals. Das Gegenteil ist der Fall: Zum einen ist er über die Deregulierung und Öffnung der nationalen Ökonomien aktiv in den Triadisierungsprozeß involviert. Zum anderen werden die staatlichen Institutionen und der öffentliche Sektor unter der Zielsetzung, die gesellschaftlichen Ressourcen weltmarktgerecht zu mobilisieren (Panitch 1994; Naschold 1993: 68ff), insgesamt sogar wichtiger und agieren dabei offensiver, vorausschauender, dezentraler und effizienzorientierter. Im Übergang zum "schumpeterschen Leistungsregime" Westeuropas lassen sich allgemein vier Dimensionen unterscheiden:

Erstens hat sich die Europäische Union zu einem flexiblen und dynamischen Mehrebenensystem entwickelt. Da die europäische Dimension für die einzelnen Politikfelder von höchst unterschiedlicher Bedeutung ist, dominieren zwar nach wie vor selektiv-segmentäre Formen der politischen Vergemeinschaftung. Doch ohne Zweifel sind die Prozesse der europäischen Staatsbildung mittlerweile weit über einen Staatenbund hinausgelangt, allerdings ohne daß die Perspektive eines Bundesstaates wirklich greifbar würde. Zumeist ist daher von einer Staatsform "sui generis" die Rede, häufig auch als "Staatenverbund" bezeichnet. Die Ausdifferenzierung und Neuordnung der staatlichen Regulierungsebenen hat unter anderem die Konsequenz, daß die europäische und regionale gegenüber der nationalen Ebene aufgewertet werden. Einerseits übernimmt die regionale bzw. lokale Ebene mit Blick auf Arbeitsmarkt, Bildung- und Ausbildung, Technologie- und Innovationstransfers stärker und eigenständig kultur-, infrastruktur- und industriepolitische Aufgaben (Jessop 1995: 23). Andererseits werden auf der EU-Ebene über die wettbewerbspolitische Einbettung der Marktintegration - vor allem durch die Währungs-, F&E-, Struktur-, Regionalpolitik etc. - die makroökonomischen Rahmenbedingungen gesetzt. Die Aufwertung der regionalen und europäischen Ebene fördert zugleich den Übergang zu einem marktanalogen Regulationsmodus (Tömmel 1992; Tömmel 1995), in den privatwirtschaftliche Akteure und Organisationen verstärkt miteinbezogen werden.

Aus der Tatsache, daß sich viele Übereinkünfte europäisiert und dezentralisiert haben, darf jedoch nicht vorschnell ein Bedeutungs- und Handlungsverlust der nationalen Ebene abgeleitet werden. Da auf vielen Politikfeldern das europäische Mehrebenensystem den nationalstaatlichen Handlungsspielraum erweitert, ist das Verhältnis von Nationalstaat und supranationalen Institutionen nicht als substitutiv zu begreifen. Vielmehr handelt es sich dabei um ein Netzwerk unterschiedlicher Regimes (Keohane/ Hoffmann 1990), in dem sich die Politikebenen komplementär zueinander verhalten. Außerdem steckt der Nationalstaat noch heute wesentlich die regionalen Handlungsspielräume ab, und auch im Integrationsprozeß dominiert - zumindest bei qualitativen Einschnitten - ein intergouvernementaler Verhandlungs- und Entscheidungsstil. Solange die demokratische Legitimation und die identi-

tätsstiftende Kraft von Politik auf der nationalstaatlichen Ebene am größten ist, kommt ihr im europäischen Mehrebenensystem auch weiterhin eine Schlüsselrolle zu.

Zweitens fallen in den Diskussionen über die Modernisierung des Staates in Anlehnung an industriesoziologische Debatten häufig Begriffe wie "lean state", "lean administration" etc. (Naschold 1993). Diese sind zumindest insofern irreführend, als sie suggerieren, daß es eigentlich nur um ein "Abspecken" (Privatisierung) und die erhöhte Effizienz (Deregulierung und Flexibilisierung) des öffentlichen Sektors ginge. Letztlich gewinnen diese Strategien jedoch erst in einem weiteren Kontext ihre Bedeutung: Sie tragen wesentlich dazu bei, daß sich die innere Gliederung des Komplexes der Staatsapparate - d.h. die Funktionsweise der Institutionen und die Bedeutung von politischen Aufgabenbereichen - grundlegend verändert. Zum einen transformiert sich das System der Staatsapparate im engeren Sinn, d.h. innergesellschaftlich ausgerichtete Regierungsinstitutionen - Ministerien für Arbeit, Bildung, Gesundheit, soziale Absicherung, Kultur etc. - verlieren weiter an Gestaltungskraft, indessen die politischen Prioritäten stärker von den Institutionen bestimmt werden, die sich vornehmlich auf die Weltordnung und den Weltmarkt orientieren, den "Imperativen" der inneren und äußeren Sicherheit unterliegen oder der Logik der internationalen Handels-, Finanz- und Währungskonkurrenz gehorchen (Cox 1987: 285ff; Cox 1992: 30f).⁵ Zum anderen reicht der Wandel des politischen Institutionensystems bis weit in den zivilgesellschaftlichen Bereich hinein. Indem diejenigen Staatsapparate - z.B. Zentralbank, Polizei, Medien und Verfassungsgerichte etc. -, die demokratisch allenfalls indirekt kontrolliert sind und oft ideologisch-repressiv bzw. marktfixiert operieren, aufgewertet werden, verengen sich für potentiell sozialintegrative Organisationen - Parteien, Kirchen, Gewerkschaften etc. - die Handlungsoptionen. Reformpolitischen Ansätzen fehlt allgemein die Kraft, die Wettbewerbsregulierung zu durchbrechen.

Drittens wandeln sich mit den Verschiebungen im System der Staatsapparate zugleich die Interventionsformen. Die Perspektive des enthierarchisierten "Verhandlungsstaats" (Scharpf 1991), der sich zusehends in die Gesellschaft zurücknimmt und über Formen der "dezentralen Kontextsteuerung" (Willke 1992) nurmehr als Moderator auf gesellschaftliche Prozesse einwirkt, lenkt ebenso wie die des Übergangs von "Government" zu "Governance" (Rosenau/Czempiel 1992) den Blick einseitig - d.h. aus Sicht des "überforderten" Staates und der sozial "Zufriedenen" - auf flexibilisierte und dezentrale staatliche Interventionsformen. Häufig wird hierbei jedoch erstens ausgeblendet, daß der rechtliche Regelungsbarf durch die Ausweitung von Marktbeziehungen keineswegs schrumpft, sondern sogar expandiert (Altvater 1994: 532); daß zweitens verstärkt zu ideologischen und repressiveren Regulationsmodi gegriffen wird, wie unter anderem im Diskurs über die innere und äußere Sicherheit, in Maßnahmen gegen den sog. "Sozialmißbrauch", in der Verschärfung der Marktdisziplin etc. zum Ausdruck kommt; und drittens wird auch nur selten nach dem sozialen Charakter des staatlichen Funktionswandels gefragt. Den ökonomisch schwächeren Klassen - insbesondere den sozial Marginalisierten - erscheint nämlich die Einschränkung und marktanaloge Ausrichtung der Sozial-, Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik in einem gänzlich anderen Licht: Die wachsende politische Macht der privaten Akteure - z.B. die vielzitierten "public-private Partnerships" - und erweiterten bürgerlichen Marktfreiheiten fördern demnach vor allem die soziale Segregation. Dies weist darauf

5 Die Perspektive der Transnationalisierung verleitet Cox (1992: 30f; ähnlich Holloway 1993) dazu, so weit zu gehen, den Nationalstaat nicht mehr als Institution zu sehen, über die sich gesellschaftliche und globale Verhältnisse und Interessen vermitteln und politisch verdichten, sondern zusehends als Transmissionsriemen des transnationalen Kapitals. Panitch (1994) kritisiert diese Sicht, indem er die gesellschaftlichen Interessen, sozialen Kämpfe und nationalstaatlichen Entscheidungen im Prozeß der Transnationalisierung betont.

hin, daß sich im marktgetriebenen Individualisierungsprozeß übergreifende Solidaritäten nicht einfach auflösen, sondern eher in fragmentierte und partikulare Vergemeinschaftungsformen übergehen.

Viertens schließlich wirken sich die ökonomischen, sozialen und institutionellen Transformationsprozesse auch auf das System der politischen Repräsentation aus. Viele der zivilgesellschaftlichen bzw. "intermediären" Organisationen verlieren als Institutionen, über die unterschiedliche gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen zum Ausdruck gebracht, politische Konflikte austragen und reguliert sowie solidarische Kooperationsformen gesichert werden, weiter an Bedeutung. Dies liegt einerseits daran, daß sich mit der schwindenden gesellschaftlichen Verankerung der politische Informationsfluß und die Richtung der Interessenartikulation verkehrt. In ihren praktischen Entscheidungen folgen die politischen Organisationen eher der externen Wettbewerbs- und "Sachzwanglogik", die sie ihrer Klientel anschließend "verkaufen". Nur Organisationen mit neoliberalem Selbstverständnis können konsequent ihre sozialen Interessen zum Ausdruck bringen und umsetzen. Andererseits wird das Systems der politischen Repräsentation aber auch deswegen "entdemokratisiert", weil politische Entscheidungen zusehends von ökonomischen Institutionen (Zentral- und Großbanken sowie TNK's) getroffen werden, die sich aufgrund gesetzlicher und konstitutioneller Bedingungen der öffentlichen Prüfung und demokratischen Einflußnahme entziehen (Gill 1992: 164ff; Esser 1993). Zwar bleiben die tradierten demokratischen Institutionen und Mechanismen - vor allem Parlament und Gewaltenteilung - formell intakt, indem sich "zivilgesellschaftlich" jedoch die Prozesse der Entsolidarisierung und Entdemokratisierung wechselseitig verstärken, zersetzt sich - gleichsam im "Zangengriff" von neoliberalen und ethnisch-nationalistischen Kräften - das soziale, moralische und kulturelle Fundament der liberalen Demokratie (Fach 1995; Hirsch 1994; Koch 1995; Narr/Schubert 1994).

Zusammengenommen sind die aufgeführten Dimensionen der staatlich-institutionellen Transformation der konkrete Ausdruck einer weiteren "internationalisation of the state" (Cox 1987: 253ff; Cox 1992: 30f). Hierunter fallen sowohl die Prozesse, die sich mit Blick auf die "Erfordernisse" der Weltmarktdynamik darum bemühen, einen zwischenstaatlichen - gleichwohl hierarchisch strukturierten - Konsens zu formulieren, als auch die Prozesse der innerstaatlichen Reorganisation, durch die sich die transnationalen Übereinkünfte und Zwänge in die nationale Politik und institutionelle Praxis übersetzen. In Westeuropa geschieht dies wesentlich über die Institutionen des Mehrebenensystems. Dieses arbeitet nicht nur unter der Maßgabe wettbewerbsorientierter Produktivitätspakte - Binnenmarkt, WWU, Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung - strukturell der finanzkapitalistisch geführten neoliberalen Koalition zu. Mehr noch: seine Herausbildung schuf gleichsam den politisch-institutionellen Rahmen, über den sich die "transnationale Interessensynthese der Akkumulation" relativ kohärent mit neuen - zumeist stärker marktunterworfenen - europäischen Regulationmodi artikuliert (Röttger 1993: 50f). Oder anders formuliert: Die Kohärenz der neoliberalen Hegemonie wird nicht nur durch die materiellen Interessen, Werte und Identitäten der maßgeblichen sozialen und politischen Kräfte gesichert, sondern zugleich auch durch die Verallgemeinerung und institutionelle Verdichtung der "schumpeterschen" Regulation im westeuropäischen Mehrebenensystem.

Daß weder dieser Vorgang, noch die konkreten Resultate umfassend und strategisch vorausschauend geplant waren, ist ebenso selbstverständlich wie nebensächlich. Auffällig und bedeutsamer ist etwas anderes: Die neoliberalen Projekte - Binnenmarkt, EWS, WWU, Politische Union - erweisen sich als so stark, daß sie den sozialen Protest und Widerstand sowie den Verlauf und Ausgang der politischen Konflikte weitgehend kontrollieren. Während sie die Inhalte - ob sozial, ökologisch, pazifistisch oder feministisch - zum Teil aufnehmen, in

die eigene Programmatik übersetzen und symbolisch kleinarbeiten (Vobruba 1995: 2f), verweisen sie sowohl alternative systemkritische als auch sozialdemokratisch-keynesianische Entwürfe aus dem Bereich dessen, was politisch diskutierbar, akzeptabel und umsetzbar sei. Auf die sozialpolitische Regulation erhöht sich damit der Anpassungsdruck. Denn solange die politische Definitionsmacht in Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft von neoliberalen Projekten ausströmt, werden sich im "westeuropäischen Gesellschaftsmodell" die sozialen Spaltungen vertiefen.

3. Transformation und Konvergenz wohlfahrtsstaatlicher Regimes?

Die "postfordistische" Vergesellschaftungsdynamik führt augenscheinlich zu weitreichenden Konsequenzen im Modus der wohlfahrtsstaatlichen Regulation. Im Detail sind jedoch viele Fragen offen: Vor allem die konkreten Veränderungen des sozialpolitischen Wandels, die unterschiedliche Rolle der nationalen Sozialsysteme und der politischen Kultur, die Bedeutung von besonderen ökonomischen und sozialen Problemlagen etc. Um derartige Überlegungen etwas systematischer aufzugreifen, wird im folgenden diskutiert, ob und inwiefern die Regime-Typologie von Esping-Andersen (1990) - infolge des kapitalistischen Formationswandels und der Vertiefung der europäischen Integration - modifiziert werden muß. Dieser Verdacht drängt sich vor allem deswegen auf, weil sich die Faktoren, die die Gestalt, Struktur und Funktionsweise der verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Systeme wesentlich prägten - neben historisch-kulturellen Bedingungen und institutionellen Erbschaften, sind dies vor allem die sozialen Kräfteverhältnisse und Bündniskonstellationen sowie die politische Mobilisierungsfähigkeit der Arbeiterbewegung -, grundlegend verändert haben und durch eine neue sozioökonomische und politisch-ideologische Konstellation überholt werden: Zunächst wurde mit der Zuspitzung der Fordismuskrisis der Sozialstaat zusehends weniger als "Friedensformel", d.h. als "politische Lösung gesellschaftlicher Widersprüche" (Offe 1984) akzeptiert. Daran anschließend intensivieren sich angesichts des anhaltenden finanziellen, sozialen und politischen Drucks die Bemühungen, die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierung - allerdings "regimespezifisch" - zu transformieren. Welche materiellen und institutionellen Veränderungen sich dabei abzeichnen, wird nach der Typologie-Skizze erörtert.

3.1. Regime-Typologie nach Esping-Andersen

Wurden die ökonomischen, sozialen und politischen Dynamiken der "postfordistischen" Vergesellschaftung - technologischer sowie produktions- und arbeitsorganisatorischer Umbruch, Triadisierung der Waren-, Produktions- und Geldbeziehungen, die Verfestigung der sozialen Krise und die Reorganisation der staatlichen Institutionen - bislang als allgemeine und übergreifende Prozesse dargestellt, rücken fortan die Muster der wohlfahrtsstaatlichen Regulation und damit ihre nationalen Besonderheiten und unterschiedlichen Entwicklungspfade stärker in den Mittelpunkt. Um nun sowohl der Gefahr der undifferenzierten Übergeneralisierung als auch der detailverliebten Einzelerörterung einer kaum überschaubaren Vielfalt zu entgehen, bietet sich die theoretisch angeleitete und empirisch fundierte Typologiebildung von Esping-Andersen an. Innerhalb der entwickelten kapitalistischen Welt unterscheidet dieser idealtypisch drei wohlfahrtsstaatliche Regimes⁶: das sozialdemokratische in Skandinavien, das konservativ-korporatistische im westlichen Kontinentaleuropa und das

6 Zur Zusammenfassung und kritischen Diskussion dieses Ansatzes vgl. auch Kohl (1993), Lessenich (1995) und Schulte (1991).

liberale im angelsächsischen Raum. Mit Lessenich (1994) kann dem noch ein vierter Typus, der "postautoritäre" Wohlfahrtsstaat der südeuropäischen Peripherie, hinzugefügt werden.

Wohlfahrtsstaatsregime im Vergleich

Regime-Typ	sozialdemokratisch	konservativ	liberal	postautoritär
Vertreter	Schweden	Deutschland	Großbritannien	Spanien
Zentrale regulative Idee	Universalismus	Statushierarchie	Selbstverantwortung	"Modernität"
Dominantes Moment im welfare mix	Staat	Subsidiarität	Markt	Haushalt
Vorherrschendes System sozialer Sicherung	Versorgung	Versicherung	Fürsorge	Familienbindung
Vorrangiger Bezugspunkt regulativer Intervention	Vollbeschäftigung	"Normalarbeitsverhältnis"	Vertragsfreiheit	Flexibilität
Charakteristisches Muster arbeitsmarktpolitischer Krisenregulierung	<i>full-employment</i> öffentliche Dienstleistungsbeschäftigung	<i>dis-employment</i> Vorruhestand	<i>self-employment</i> "neue Selbständigkeit"	<i>non-standard employment</i> atypische Beschäftigung
Wesentlicher gesellschaftlicher Strukturierungseffekt	Inklusion	Segmentierung	Exklusion	Prekarisierung

Quelle: Erweitertes Schaubild nach (Lessenich 1995: 57).

Für die Typologie-Bildung, d.h. für die Differenzierung und Zuordnung der nationalen Wohlfahrtsstaaten, sind drei Kriterien von maßgeblicher Bedeutung: erstens das Zusammenspiel der drei Versorgungsinstitutionen Markt, Staat und Familie bzw. Haushalt sowie der Stellenwert, der ihnen innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Gefüges zukommt; zweitens das Ausmaß sozialpolitisch gewährter "Dekommodifizierung" - bzw. das staatliche Auffangen der "Außerwertsetzung" - der Arbeitskraft, d.h. die Qualität und Reichweite der sozialen Rechte unabhängig von der vorherigen Erwerbsarbeit einschließlich der Bedürftigkeitskriterien für den Empfang von Sozialleistungen; und drittens die jeweils besondere Art und Weise, durch die Muster sozialer Ungleichheit durch regimespezifische wohlfahrtsstaatliche Interventionen verhindert (Maßnahmen zur Vollbeschäftigung, sozialpolitische Umverteilungseffekte) oder auch hervorgerufen und reproduziert werden.⁷

Prima facie liegt der Nutzen der Idealtypologie in ihrem "Abstraktionsgewinn", d.h. der relativ übersichtlichen Darstellung der realen Vielfalt nationaler Wohlfahrtsregimes. So eindrucksvoll diese Leistung auch sein mag, der Grund für ihre Attraktivität - ihr Sinn und Zweck - hat noch eine tiefere Dimension: die Artikulation des übergreifenden gesellschaftlichen Reproduktionsmodus mit den Formen der politisch-institutionellen Regulation. Mit anderen Worten: die idealtypische Rekonstruktion markiert die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungspfade deswegen so gut, weil sie den Modus und die auffälligen Regelmäßigkeiten aufzeigt, über die sich sozioökonomische, politisch-ideologische und institutionelle Prozesse wechselseitig beeinflussen und prägen.

7 Die letzten beiden Kriterien müssen mit deutlichen Vorbehalten versehen werden: Zum einen wird das Dekommodifizierungskonzept primär als Alternative und Gegensatz zur Ware Arbeitskraft diskutiert, obwohl die sozialstaatliche Regulation zugleich die Kommodifizierung häufig erst ermöglicht, z.B. durch Erziehung, Bildung etc. (Offe 1993); Zum anderen wird die soziale Ungleichheit in erster Linie als Resultat der regimespezifischen sozialpolitischen Interventionen betrachtet, weniger jedoch als Folge von sozioökonomischen Veränderungen, die sich insbesondere in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung niederschlagen und von dort aus auf das wohlfahrtsstaatliche Regime zurückwirken.

Drei Analyseschritte und Faktorenbündel werden dabei verknüpft: Zunächst gelten länderspezifische Strukturierungsmuster als das Resultat von historisch-institutionellen Erbschaften einschließlich der tradierten politischen Kultur, von politischen Kräfteverhältnissen und Bündniskonstellationen sowie des Verlaufs und Ausgangs sozialer Konflikte. Entscheidend ist hierbei die politische Mobilisierung von Machtressourcen. Die konkrete Ausprägung des wohlfahrtsstaatlichen Regimes ist demnach das politisch-ideologisch vermittelte Ergebnis von Klassenhandeln, muß in seiner Funktionsweise zugleich aber stets in Verbindung mit dem Arbeitsmarktregime untersucht werden. Zwischen diesem und dem wohlfahrtsstaatlichen Regime besteht gleichsam ein komplementäres Verhältnis, beide definieren durch ihr Zusammenspiel die konkreten sozialen Selektionsmuster. Anders formuliert: Die Struktur sozialer Ungleichheiten resultiert nie allein nur aus der Funktionsweise des Arbeitsmarkt- oder Wohlfahrtsstaatsregimes. Immer sind beide Instanzen für die gesellschaftliche Integrationskapazität bzw. Ausgrenzungsdynamik verantwortlich. Und schließlich kumulieren sich innerhalb der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regulationsmuster jeweils besondere soziale Probleme und Widersprüche, die typenspezifische Konfliktfelder und Entwicklungsperspektiven erwarten lassen. Gemäß der aufgeführten Kriterien und Strukturierungsmuster lassen sich die wohlfahrtsstaatlichen Regimes wie folgt umreißen:

Der Typus des *liberalen Wohlfahrtsstaats* - in Westeuropa Großbritannien - versteht sich selbst als residuales Regime, in dem sozialstaatliche Institutionen den marktregulierten Versorgungseinrichtungen nachgelagert sind. Das Prinzip der Eigenverantwortung durchzieht das wohlfahrtsstaatliche Institutionengeflecht. Die öffentliche Fürsorge erfolgt zumeist subsidiär und unter restriktiven Bedürftigkeitsprüfungen. Insgesamt zeichnet sich eine Spaltung der sozialen Wohlfahrt ab: Die arme Bevölkerung muß sich mit minimalen öffentlichen Fürsorgeleistungen zufrieden geben, indessen sich die Wohlhabenden durch private Institutionen - Markt, Familie, zunehmend auch den Betrieb - sozial relativ gut absichern. Das Prinzip der Eigenverantwortung schlägt sich im liberalen Arbeitsmarktregime in Form des staatlich gesicherten Primats der Vertragsfreiheit nieder. Im Mittelpunkt der staatlichen Politik steht demnach die Autonomie der Marktakteure, durch die individualistische Orientierungen aufgewertet werden, während all den Assoziationen, die der Marktdynamik entgegenstehen und alternative Zielsetzungen verfolgen, die markt- und profitgetriebene Desorganisation droht. Starke soziale Ungleichheiten und markante Exklusionseffekte sind die Folge. Im Übergang zur "post-industriellen" Gesellschaft verstärken sich zwar die destabilisierenden Effekte, doch letztlich mündet die soziale Polarisierung der Dienstleister in keine klare Konfliktstruktur. Das liberale Wohlfahrtsregime provoziert eher anomische Konfliktformen.

Das *korporatistische Regime* - neben dem Prototyp Österreich wird hierzu vor allem Deutschland, aber auch das stärker etatistische Frankreich gerechnet - weist starke konservative bzw. paternalistisch-traditionale Züge auf. Die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sorgen in der Regel für die berufliche und gehaltmäßige Statussicherung. Korporative Bindungen reproduzieren sich über ein (para-)staatliches Sozialversorgungssystem, in das die Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrtsverbände institutionell eingebunden sind. Die allgemeinen öffentlichen Versicherungssysteme - insbesondere die Arbeitslosen- und Renten-, weniger die Kranken- und Pflegeversicherung - gehorchen dem Leistungs- und Äquivalenzprinzip. Soziale Sicherheit ist somit grundsätzlich an die "Leistungen" bzw. "Beiträge" zum Erwerbssystem rückgekoppelt. Das institutionelle Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) wirkt dabei mittelbar-selektiv erwerbsarbeitszentriert: Zum einen schreibt es die Ausgrenzung der Nicht-Erwerbsarbeit fest. Zum anderen hierarchisiert es - zugunsten der "Normalarbeiter" - innerhalb der abhängig Beschäftigten das Arbeits- und

Sozialrecht. Die Strukturen der Arbeitsmarktsegmentierung und die staatliche Alimentierung von Ausgrenzungen belegen dies. Die innere Bestandsfestigkeit des "selektiven Korporatismus" hängt wesentlich davon ab, ob die ökonomische Kosten- und Innovationskrise durch die technologische, arbeitsorganisatorische und infrastrukturelle Modernisierung bewältigt werden kann. Ansonsten dürften sich die Konflikte zwischen den relativ gesicherten und tendenziell ausgegrenzten Arbeitskräften zuspitzen. Seitens der erstgenannten scheint die Bereitschaft, über Steuern und soziale Transferleistungen den "nicht-produktiven" Teil der Gesellschaft zu subventionieren, dahinzuschwinden.

Das *sozialdemokratische Regime* - als prototypisch gilt Schweden - ist universalistisch-egalitär ausgerichtet und stellt für Esping-Andersen das normative Leitbild der wohlfahrtsstaatlichen Regulation dar. Dies liegt vornehmlich daran, daß die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf die "Emanzipation von Marktabhängigkeiten" abzielen und die "Dekommodifizierung" der gesellschaftlichen Verhältnisse am weitesten getrieben haben. Politisch wird das Regime von einem breiten Konsens und institutionell von einem System der Staatsbürgerversorgung getragen, das unabhängig vom ökonomischen Status soziale Ansprüche gewährt. Der universalistisch-egalitäre Charakter wird zudem dadurch unterstrichen, daß die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen die sozialen Probleme der Marktregulierung weniger nachsorgend ausgleichen, sondern in erster Linie präventiv über eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine umfassende ökonomische und soziale Versorgung anstreben. Ergänzt und gestützt wird dieses Regulationsmodell durch ein Arbeitsmarktregime, das sich explizit am Prinzip der Vollbeschäftigung orientiert. Durch das Ziel der Inklusion eines möglichst großen Bevölkerungsteils in den Arbeitsmarkt ist es zweifelsohne nicht weniger lohnarbeitszentriert als das korporatistische Arbeitsmarktregime. Im Vergleich zu diesem versucht es jedoch, die Erwerbsbeteiligung auf möglichst viele Personen - insbesondere Frauen - auszudehnen. Spätestens seit Ende der 80er Jahre sind infolge der intensivierten Modernisierungs- und Wettbewerbsdynamik die inneren Spannungen und Grenzen dieses Regimes - Inflation und Staatsverschuldung versus Vollbeschäftigung - deutlicher hervorgetreten. Die austeritätspolitischen "Zwänge" führen nicht zuletzt dazu, daß zwischen den öffentlich - häufig weiblichen - und in der Privatwirtschaft - zumeist männlichen - Beschäftigten das Konfliktpotential anwächst.

Das *postautoritäre Regime* der südeuropäischen Peripherie - vor allem Spanien, aber auch Portugal, Griechenland und der italienische Mezzogiorno - stellt nach (Lessenich 1994) ein "halbinstitutionalisiertes" System der wohlfahrtsstaatlichen Regulation mit asymmetrischen Flexibilisierungsmustern dar. Zwar orientiert es sich am Leitbild westlicher "Modernität", ohne jedoch seine "Versprechen" im angestrebten Umfang realisieren zu können. Die tradierten Strukturen, d.h. das Zusammenspiel von Produktivismus, Paternalismus und Repression wirken nach. Noch immer prägen postautoritär-mediterrane Probleme, z.B. die klientelistische Fragmentierung des sozialen Sicherungssystems und eine niedrige Sozialleistungsquote, den wohlfahrtsstaatlichen "Nachholprozeß". Umfassende rechtliche Versorgungsansprüche werden kaum gewährt. Zudem wurden in den 80er Jahren das Äquivalenzprinzip gestärkt und die Anspruchsberechtigungen restringiert. Die Aufspaltung und Partikularisierung kontributiver Sozialleistungen schritt voran, nur niedrige Fürsorgeleistungen wurden ausgeweitet. Die Privatisierung und Dualisierung der sozialen Sicherungssysteme schlägt sich umso härter nieder, als die Transformation des Arbeitsmarktregimes immense soziale Folgen - insbesondere Massenerwerbslosigkeit und prekäre Beschäftigung - hinterläßt. Während durch die forcierte Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes die traditionellen beschäftigungspolitischen Sicherheiten aufgelöst werden, erfolgt der Aufbau neuer Arrangements unter Beteiligung der organisierten Arbeiterschaft al-

lenfalls zaghaft und verzögert. Die Transformation des Arbeitsmarktregimes eilt dem Ausbau der "wohlfahrtsstaatlichen" Regulation davon (Lavon 1991). Durch die beschleunigte marktgetriebene Modernisierung wird soziale Marginalisierung zu einem strukturellen Problem, das die weitere ökonomische und politische Entwicklung tendenziell blockiert.

3.2. Sozialpolitische Transformation und Regulation im Mehrebenensystem: "Neo-voluntarismus"

In allen Regimes akzentuiert die postfordistische Vergesellschaftungsdynamik die inneren Widersprüche und Spaltungslinien. Dadurch transformieren sich sowohl die nationalen Formen der De-Kommodifizierung als auch die Muster der sozialen Stratifikation. Überall verschärfen sich die Prozesse sozialer Ausgrenzung. Der neoliberale Modus der europäischen Integration drückt aufgrund seiner "Sozialvergessenheit" der Verfestigung der sozialen Krise seinen Stempel auf. Doch abgesehen davon, daß die Marktkräfte entfesselt und die wohlfahrtsstaatlichen Regimes aushöhlt werden, sind innerhalb des europäischen Ordnungsrahmens zusehends auch Ansätze einer neuen flexibleren Sozialpolitik erkennbar. Angestoßen werden diese sowohl von der supranationalen Ebene durch unverbindliche sog. "weiche" Regulationsformen - z.B. das Grün- und Weißbuch zur Sozialpolitik (Vobruba 1995), diverse Stellungnahmen und Empfehlungen - als auch durch informelle Prozesse der zwischenstaatlichen Kommunikation. Von der Perspektive einer "harten" sozialen Harmonisierung über Verordnungen und Richtlinien abgesehen, verfolgen die supranationalen Initiativen - analog den Erfordernissen des gesellschaftlichen Formationsbruchs - bescheidener neue Wege zu einer "sozialen Konvergenz" bei institutioneller Diversität (Schmid 1995: 264; Teague 1993: 398f; Schulte 1991: 564). Verstärkt wird dabei auf Mechanismen der flexiblen Koordination, d.h. auf Prozesse der wechselseitigen Anerkennung und Überzeugung sowie auf das Subsidiaritätsprinzip gesetzt (Streeck 1994: 13ff). Kurzum, neben der "negativen" Deregulierung von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Übereinkünften drängt der europäische Ordnungsrahmen zugleich auf eine flexible - partiell supranationale und dezentrale - Anpassung und Neujustierung der sozialpolitischen Arrangements.

3.2.1. Der institutionelle Ordnungsrahmen der Europäischen Union

Obwohl sich im europäischen Integrationsprozeß die sozialen Spannungen vertiefen und verfestigen, der sozialpolitische Druck sich also erhöht, zeichnet sich keine umfangreiche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation ab. Die Flankierung der Marktdynamik - Arbeitskraftmobilität, Sicherheit- und Gesundheit am Arbeitsplatz, Regionalpolitik - erfolgt eher segmentär und selektiv. Im Bereich der Sozialpolitik ist allen vorsichtigen Europäisierungsiniciativen zum Trotz (Schulte 1991: 564f; Majone 1993: 154ff) - auch nach dem Vertrag über die Europäische Union - der Vergemeinschaftungsgrad nach wie vor gering. Hinsichtlich des Tarif-, Koalitions- und Arbeitskampfrechts sind - selbst was die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten anbetrifft - noch nicht einmal Ansätze einer Europäisierung erkennbar. Die Fortentwicklung und der Ausbau der "sozialen Dimension" hält mit der ökonomischen Reorganisationsdynamik nicht Schritt. Unter anderem ist dies auf die nationale, politische und organisatorische Fragmentierung, die dürftige Kooperation und die konträren Zielsetzungen der beteiligten Akteure - Gewerkschaften, Unternehmensverbände sowie europäische und staatliche Institutionen - zurückzuführen, nicht zuletzt aber auch auf die strukturelle Schwäche aller sozialintegrativen Kräfte; auch die Gewerkschaften können kaum "grenzüberschreitende Solidaritäten" mobilisieren (Ebbinghaus/Visser 1994).

Folgt man der historischen Skizze von Marshall (1992: 40ff), so erweiterte sich im 19. und 20. Jahrhundert sukzessive der nationale Staatsbürgerstatus: bürgerlichen Freiheits- folgten politische Partizipations- und soziale Teilhaberechte. Ob sich dieser Prozeß innerhalb der Europäischen Union wiederholt, ist mehr als zweifelhaft. Denn hinter den bürgerlichen Freiheitsrechten, die über die Realisierung der "großen vier Freiheiten" - Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte - relativ entwickelt sind, bleiben die Möglichkeiten politischer Partizipation und sozialer Teilhabe deutlich zurück. Die demokratischen Strukturen können sich allenfalls auf rudimentäre Formen der Volkssouveränität und Gewaltenteilung stützen. Im Stellenwert und den geringen Kompetenzen des EU-Parlaments manifestiert sich unübersehbar das Übergewicht der Exekutive. Zudem sind auch europäisierte zivilgesellschaftliche Kommunikationsnetze bislang nicht in der Lage, Gegenakzente zu setzen. Von einer eigenständigen transnationalen sozialpolitischen Regulierung kann noch weniger die Rede sein. Auch perspektivisch dürfte sich hieran wenig ändern. Die Chancen, die demokratischen und sozialen "Leerstellen" aufzufüllen, müssen aufgrund der bestehenden Interessen- und Machtkonstellation als sehr gering eingeschätzt werden.

Nach Streeck (1994 und 1995) sorgen vor allem zwei Wirkungszusammenhänge dafür, daß sich sozialpolitische Regulierungsansätze auf europäischer Ebene nur partiell entfalten können. Die eine Logik bezeichnet er im Anschluß an Scharpf (1985) als die der zwischenstaatlichen Politikverflechtung. Im intergouvernementalen Bargaining-Prozeß werden danach zwar "Sachlösungen", die die nationalen Handlungsspielräume erweitern, vereinbart. Bei der Lösung von "Verteilungskonflikten" - dem Kerninhalt von Sozialpolitik - stehen sich die nationalen Interessenlagen jedoch zumeist diametral gegenüber, so daß sich zwischen der nationalen und supranationalen Ebene in der Regel kein komplementäres, sondern substitutives Verhältnis ergibt. Indem er diese staatsfixierte Perspektive durch eine zweite Logik - die Strategien einer transnationalen Klassen- und Interessenpolitik - ergänzt, gelangt er zu einer komplexeren Konzeption des europäischen "Mehrebenensystems".⁸ So wird der institutionelle Regulierungsmechanismus auf die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und insbesondere die organisationspolitischen Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit rückbezogen und zugleich erklärbar, wie sich die strukturelle Macht des Kapitals institutionell reproduziert. Denn während sich dessen Kooperationsformen hochgradig transnationalisieren, orientieren sich die gewerkschaftspolitischen Strategien vornehmlich an nationalen Regulationsmustern und bleiben damit stark fragmentiert. Einerseits können sie dadurch den sozialpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene kaum Nachdruck verleihen; und andererseits vermögen sie es innerhalb des europäischen "Mehrebenensystems" immer weniger, dem Wettbewerbsdruck in Form einer eigenständigen marktkorrigierenden Sozialpolitik entgegenzusteuern. Den sozialpolitischen Handlungsrahmen prägen - so Streeck (1994) - vor allem sechs Merkmale:

Erstens besteht nach wie vor ein Primat des Nationalstaats. Dieser ist wesentlich dadurch begründet, daß sich der Nationalstaat ungeachtet aller Transnationalisierungsprozesse nach wie vor als zentrale Institution kollektiver politischer Identitätsbildung präsentiert. Noch immer werden Fragen der Gerechtigkeit, Solidarität, Identität, kulturellen Selbständigkeit

8 Einschränkend gilt allerdings: Wie die regimetheoretischen Erklärungen des Mehrebenensystems leidet auch der Streeck'sche Ansatz an seinem institutionalistischen bias. So vermag er zwar den etablierten politischen Handlungsrahmen auf die selektive Unterstützung von sozialen Interessen und politischen Optionen zu beleuchten. Die Prozesse des "institution-building" werden jedoch selbst allenfalls organisationstheoretisch über die Interessenverbände als Resultat sozialer und politischer Kräfteverhältnisse analysiert, sind also nicht umfassender an die kapitalistische Akkumulations- und Vergesellschaftungsdynamik rückgebunden. Zur systematischeren Kritik am Institutionalismus vgl. Junne 1990, Bonder u.a. 1993 und Scherrer 1994.

und politischen Partizipation als nationale Angelegenheiten behandelt (Lepsius 1991: 38). Hinsichtlich der Vermittlung von sozialer Kohäsion und demokratischer Legitimation erscheint der Nationalstaat als alternativlos. Nach wie vor muß die EU demnach als intergouvernementales Arrangement mit Elementen einer fragmentierten - nationalstaatlich getragenen - supranationalen Souveränitätsstruktur begriffen werden.

Zweitens bestätigt sich die nationalstaatliche Dominanz im Bereich der Sozialpolitik. Obwohl auch hier ansatzweise europäische Übereinkünfte erzielt wurden, kommt die sozialpolitische Vergemeinschaftung kaum über die Flankierung des Binnenmarktes hinaus. Da nur wenige Entscheidungen per Mehrheitsentscheid gefällt werden können, vollzieht sich der Fortgang der Sozialpolitik nahezu ausschließlich auf der horizontalen Ebene der zwischenstaatlichen Politikaushandlung.

Drittens gehorchen die Prozesse der Markt- und Sozialintegration unterschiedlichen Logiken. Die "negative Integration" ist gleichsam "entpolitisiert" und wird als "Sachzwang" allgemein akzeptiert, so daß die vorherrschende Wirtschafts- und Wettbewerbsintegration ohne größeren Legitimationsdruck auf der Grundlage komplementärer nationaler Interessenlagen intergouvernemental koordiniert werden kann. Demgegenüber ist die "positive Integration" im Bereich der Sozialpolitik hochgradig "politisiert"; zumindest wenn sie auf die Stärkung der Sozialintegration über redistributive und harmonisierende Regulierungsformen abzielt.

Viertens schreiben die hegemonialen neo-liberal/neo-nationalistischen Koalitionsbildungen diesen Zustand fest: Indem sie in wichtigen sozialpolitischen Fragen am "Einstimmigkeits-Prinzip" festhalten, können sie die nationale Veto-Macht ausspielen und Initiativen für einen innergesellschaftlichen und transnationalen Sozialausgleich leicht blockieren.

Fünftens reproduziert sich zugleich die nationale Fragmentierung der sozialintegrativen Kräfte (soziale Bewegungen, Gewerkschaften), während die Kapitalinteressen auf europäischer Ebene bestens bedient werden. Zum einen verfügen sie mit einem "Heer" diverser Organisationen und Lobbygruppen über einen privilegierten Zugang zum europäischen Beratungs- und Entscheidungssystem (Streeck/Schmitter 1991); und zum anderen sorgen die sozialpolitischen "non-decisions" auf europäischer Ebene dafür, daß sie national das Drohpotential des "regime-shoppings" ausspielen können.

Und *sechstens* zeichnet sich tendenziell - aufgrund der vielen Unverbindlichkeiten, nationalen Vorbehalte und der Möglichkeit des nationalen Opting-Outs - gerade im Bereich der Sozialpolitik ein Regulationsnetzwerk nach dem Muster der "variablen Geometrie" ab. Von supranationaler Staatsformierung spricht ernsthaft niemand mehr.

3.2.2. Supranationale Sozialpolitik

Der supranationale sozialpolitische Regulierungsrahmen, der im Zuge der europäischen Integration partiell ausgeweitet wurde, arbeitet der wohlfahrtsstaatlichen Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung kaum entgegen. Auch nach dem Sozialprotokoll von Maastricht hat sich hieran, sieht man von der Richtlinie zur Einrichtung der "Euro-Betriebsräte" einmal ab, wenig geändert. Unter anderem ist dies darauf zurückzuführen, daß der sozialpolitische Aktionsradius der Europäischen Union finanziell und rechtlich stark eingeschränkt ist. Ohne die einhellige Unterstützung durch die Mitgliedstaaten sind keine durchsetzungsfähigen Initiativen zu erwarten. Vorerst reproduziert sich die Kluft zwischen einem zusehends internationalisierten bzw. europäisierten Waren, Kapital- und Arbeitsmarkt und nationalstaatlich garantierten sozialen Rechten. Die vom Neo-Funktionalismus propagierte

”Spill-Over“-Dynamik, nach der auf die Markt- zwangsläufig die Politikintegration folge, bleibt aus. Auch sozialintegrative Kräfte - wie Gewerkschaften, Sozialdemokratie und andere soziale Bewegungen - können die Diskrepanz nur höchst notdürftig verkleinern. Häufig erzielen sie nur symbolische Konzessionen. Mehr noch, ihr bisheriges (neo)korporatistisches Selbstverständnis wird grundlegend auf die Probe gestellt (Ebbinghaus/Visser 1994). Denn während sie auf europäischer Ebene ihre Interessen nur schwach artikulieren, geschweige denn genügend Bargaining-Power mobilisieren können, um der Gegenseite Konzessionen abzutrotzen (Streeck 1995: 117), schwindet zugleich national ihre Durchschlagskraft. Zum einen werden sie standortpolitisch eingebunden und/ oder ausgespielt, und zum anderen können sie einen wachsenden Teil ihrer Klientel - die sog. Randbelegschaften und atypisch Beschäftigten - nur unzureichend vertreten.

In allen westeuropäischen Gesellschaften schwindet die soziale Kohäsion der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Kräfte. Wechselseitig verstärken sich die Kumulation sozialer Problemlagen - wachsende Arbeitslosigkeit, soziale Polarisierung, Armut etc. -, die Deindustrialisierung, Dezentralisierung und Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und organisatorische Schwierigkeiten in Form von Mitgliederverlusten, geschwächten Interessenvertretungsstrukturen etc. (Deppe/Weiner 1991). Obwohl diese Entwicklung kein nationales ”Sonderproblem“ darstellt, gelingt es den Versuchen eines solidarischen ”Gegensteuerns“ zumeist nicht, die nationalstaatlichen Grenzziehungen konzeptionell und strategisch zu überschreiten und sich wenigstens ansatzweise zu vernetzen. Als ”Ausweichoption“ verbleibt ihnen häufig nur die Möglichkeit, Initiativen von europäischen Akteuren - EuGH, Kommission, Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) - zu unterstützen, die aus ihrem institutionelle Eigeninteresse auf eine Intensivierung der transnationalen sozialpolitischen Konvergenz drängen. Die Möglichkeiten von Parlament und WSA sind in diesem Prozeß eher gering. Über Anhörungsrechte und beratende Funktionen hinaus haben sie kaum Einflußmöglichkeiten (Falkner 1994: 245ff). Angesichts der Veto-Macht des Ministerrats kann Sozialpolitik nicht zum (parlamentarischen) Streitpunkt zwischen einem ”linken“ und ”rechten“ Flügel werden. Stärker wiegt da schon die integrationsfördernde Haltung des EuGH, insbesondere seine extensive rechtliche Auslegung von Bestimmungen zur sozialen Flankierung des Binnenmarktes. Durch das Vertragswerk bleiben seine Aktivitäten aber prinzipiell auf die Förderung eines inkrementalen sozialpolitischen Wandels beschränkt. Die wichtigste supranationale Institution ist auch im Fall der sozialpolitischen Regulation die Kommission. Als ”policy-maker“ (Tömmel 1992) verfügt sie über ein differenziertes Instrumentarium, mit dem sie von der supranationalen Ebene - redistributiv (Strukturfonds), administrativ bzw. direktiv-reglementierend (Verordnungen und Richtlinien) und politisch-konzeptiv (Empfehlungen sowie Weiß- und Grünbücher) - auf den Regulationsmodus ”europäisierend“ einwirkt. Allerdings gilt auch hier, daß ihre sozialpolitischen Initiativen zumeist von der einhelligen Zustimmung der Mitgliedstaaten bzw. der Kooperationsfähigkeit der ”Sozialpartner“ - wie z.B. im ”Sozialen Dialog“ nach Art. 118b vorgesehen - abhängig bleiben.

In der europäischen Integrationsstrategie hat sich der sozialpolitische Paradigmenwechsel deutlich niedergeschlagen. ”Bescheidener“ wird nicht mehr die sozialpolitische Konvergenz durch Harmonisierung abgestrebt, sondern die ”funktionale Alternative“ einer flexiblen Marktförderung durch die wechselseitige Anerkennung und freiwillige Übernahme von nationalen Regulierungsformen (Streeck 1994: 8f). Folgende Bereiche können auf europäischer Ebene unterschieden werden:

1. Die redistributiven supranationalen Kompetenzen erstrecken sich auf die diversen Strukturfonds. Im einzelnen ist zunächst der Agrarfonds - mit einem umfangreichen landwirt-

schaftlichen Regulierungssystem - zu nennen. Obwohl mit dem größten finanziellen Volumen ausgestattet, sind seine Steuerungseffekte vergleichsweise gering. Der Regionalfonds (ab 1975) wurde im Zuge der Erweiterungsrounden, der Binnenmarktintegration und der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion sukzessive aufgestockt (Delors-I- und -II-Pakete). Da er sich zugleich inhaltlich zusehends weniger auf die regionale Umverteilung von Ressourcen, sondern auf die Förderung endogener Entwicklungspotentiale konzentriert, folgt er der marktanalogen Regulierungskonzeption (Tömmel 1995). Ähnliches gilt für die Reorganisation des enger arbeitsmarktpolitisch orientierten Sozialfonds, der bereits 1960 gegründet wurde. Der neu geschaffene Konvergenzfonds zielt zwar ebenfalls auf die Förderung von ökonomisch schwach entwickelten Gebieten, ist aber eng an die Einhaltung der monetären Konvergenzkriterien gebunden. Auch wenn in der jüngeren Vergangenheit die europäische Strukturpolitik angesichts der fortbestehenden bzw. vertieften regionalen Disparitäten aufgewertet wurde, darf jedoch nicht übersehen werden, daß ihre Funktionsweise marktorientiert reorganisiert wurde. Außerdem haben sich die reicheren Länder die Aufstockung des EG-Haushalts nur mühsam abringen lassen, da sich für sie zweifelsohne die finanziellen Belastungen erhöhen.

2. Tendenziell entgegengesetzt liegen die Interessen bei der direktiv-reglementierenden Harmonisierung der sozialpolitischen Regulierung über Verordnungen und Richtlinien. Inhaltlich erstrecken sich diese vor allem auf die Flankierung des Binnenmarktes: die Mobilität von Arbeitskräften, den Arbeits- und Gesundheitsschutz, die Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz hinsichtlich Bezahlung, Einstufung und sozialer Absicherung etc. (Leibfried/Pierson 1992: 338f). Zum Teil erblicken die wohlhabenderen Staaten hierin eine Möglichkeit, der Gefahr des Sozialdumpings entgegenzusteuern. Weniger produktive Länder befürchten aufgrund der größeren sozialen Belastungen hingegen weitere Wettbewerbsnachteile.

3. Eine weitere - neuerdings initiierte - Form der supranationalen sozialpolitischen Regulierung befaßt sich vorsichtig mit der Etablierung von wirtschaftsdemokratischen Elementen, genauer: mit der europäischen Vernetzung von betrieblichen Kommunikationsstrukturen, Partizipationsrechten und Gestaltungsmöglichkeiten in TNK's. Einschränkend gilt allerdings: Über das Sozialprotokoll des Maastricht-Vertrags wurde zwar die Einrichtung von "Europäischen Wirtschaftsausschüssen" - den sog. "europäischen Betriebsräten" - vereinbart, doch diese verfügen nur über Informations-, nicht über Mitbestimmungs- oder gar Vetorechte (Schulten 1995; Keller 1993: 594ff). Überdies hat sich Großbritannien durch sein Opting-out dieser Verpflichtung entzogen.

4. Die schwächste Möglichkeit einer transnationalen sozialpolitischen Regulierung, die politisch-konzeptive bzw. programmatische Koordination von Problemlagen und Lösungsweisen, rückt für die Kommission zusehends in den Mittelpunkt. Da die anderen Formen der sozialpolitischen Angleichung mehr oder minder blockiert sind, verbleibt ihr fast nurmehr die Option der "weichen" Regulierung, z.B. in Form von Sozialcharta, sozialen Aktionsprogrammen und sonstigen programmatischen Verlautbarungen und Empfehlungen. Letztlich werden dadurch die nationalen Bemühungen, die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme den veränderten arbeitsmarkt- und wettbewerbspolitischen Anforderungen flexibel einzupassen, auch von der supranationalen Ebene her bestärkt.

Die fehlenden supranationalen Kompetenzen führen zum "neo-voluntaristischen" Regime (Streeck 1994) bzw. "inszenierten Europorporatismus" (Vobruba 1995). Beide Begriffe umschreiben den Umstand, daß es der europäischen Ebene sozialpolitisch nicht gelingt, Rechte und Pflichten gesetzlich und allgemein verbindlich festzulegen. Im Gegenteil, der Rückgriff

auf schwache bzw. "sanfte" Regulierungsformen fördert aktiv die "neue" sozialpolitische Freiwilligkeit. Charakteristisch ist hierfür unter anderem die Rückverlagerung der sozialpolitischen Verantwortlichkeit auf die Tarifparteien; so geschehen mit der "Euro-Betriebsratsrichtlinie" (Schulten 1995). Ebenso typisch sind aber auch die staatlichen Möglichkeiten, sich von der Verpflichtung zur sozialen Kohäsion zu entbinden. Angesichts der integrationspolitisch dominanten Wettbewerbslogik kann davon ausgegangen werden, daß das opting-out von Großbritannien beim Sozialprotokoll kein Einzelfall bleibt. Ferner wird in Fragen der sozialpolitischen Regulation verstärkt auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen. Dieses wandelte sich nahezu unbemerkt vom sozial-katholischen Prinzip - hiernach sollte ein starker Staat die unteren Regionen fördern - zu einem neo-liberalen laissez-faire Prinzip. Dem entspricht ein auf "Überzeugung" verlegter supranationaler Regierungsstil, d.h. die Förderung von sozialem Dialog, Beratung, wechselseitiger Anerkennung heterogener Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsformen, die freiwilligen Übernahme der sog. "besten Praxis" etc. Danach sollen sich die nationalen Regimes über Mechanismen der Diffusion wechselseitig "befruchten" und einander annähern.

3.2.3. Nationale Sozialpolitik im internationalen Kontext

Seit den 80er Jahren unterliegt der Modus der wohlfahrtsstaatlichen Regulation einem mehrfachen Anpassungsdruck: Strukturell fördert die entfesselte Triadisierungsdynamik, die technologisch-innovative Regorganisation des Akkumulationsregimes und die staatliche Finanzkrise die sozialpolitische Transformation. Institutionell werden die strukturellen Umbrüche durch die Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems verstärkt. Und politisch-strategisch drängen neue Modernisierungskoalitionen - "segmentierende Korporatismen" bzw. "gentrification-deals" (Hirsch 1990: 112) - auf die selektive Einpassung der Sozialpolitik. Nachdem der fordistische wohlfahrtsstaatliche Konsens aufgebrochen ist, erodieren nach und nach die ihn tragenden institutionellen Arrangements und Aushandlungsstrukturen. Der Übergang von der Wohlfahrts- zur Standortregulierung erfordert die Zurückweisung von materiellen Auflagen und garantierten sozialen Rechtsansprüchen (Schöni 1994).

Zwar drängt das neue stabilitäts-, modernisierungs- und wettbewerbspolitische Regulierungsgeflecht die nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien in die gleiche Richtung. Gleichwohl werden innerhalb des übergreifenden internationalen und europäischen Rahmens nicht alle Unterschiede verwischt. Politisch-strategisch lassen sich zumindest idealtypisch zwei alternative Entwicklungsoptionen unterscheiden:

Die eine markiert einen krassen Bruch mit der keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Regulation und wird in Abgrenzung von dieser als "hyper-liberalism" (Cox 1993) bzw. als "liberal productivism" (Lipietz 1992; Albo 1994) bezeichnet. Strikt angebotspolitisch orientiert zielt sie vornehmlich darauf ab, die fordistischen institutionellen Rigiditäten zu demontieren und der Marktdynamik freien Lauf zu lassen. Die Ausgestaltung des post-keynesianischen Entwicklungspfads weist dabei eine Reihe komplementärer Merkmale auf: eine marktgetriebene industrielle Restrukturierung; eine aggressive Exportorientierung; die weitreichende Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen, Dienstleistungen und staatseigenen Unternehmen; einseitige Einsparungen bei sozialen Leistungen; den Ausbau der Unternehmensautorität und die Einschränkung von Mitbestimmungsrechten; die Behinderung kollektiver Interessenvertretungen, vor allem der Gewerkschaften; eine "nach unten" gerichtete Flexibilität von Löhnen und Arbeitsbeziehungen; den Ausbau eines Niedrig-Lohn-Sektors mit unqualifizierten Arbeitskräften, angeblich, um die Erwerbslosigkeit zu reduzie-

ren; hinzu kommt in der Regel eine restriktive Haushalts- und Finanzpolitik, d.h. öffentliche Sparprogramme zur Bekämpfung der Staatsverschuldung. Insgesamt ist der "hyper-liberalism" bzw. "liberal productivism" bestrebt, über die Deregulierung und Flexibilisierung der Marktbeziehungen - der Thatcherismus und die Reaganomics gingen hier am weitesten - das Wettbewerbsklima zu verschärfen, um Innovationen und Produktivitätssteigerungen zu stimulieren.

Die zweite Strategie - zustimmend bis kritisch als "State-Capitalism" (Cox 1993), "angebotspolitischer Keynesianismus" (Scharpf 1987), "post-social-democratic cooperative reregulation" (Streeck 1994) oder als "progressive competitiveness" (Albo 1994; Panitch 1994) bezeichnet - setzt vor allem an den Schwachpunkten des liberalen Produktivismus an. Sie thematisiert unter anderem die soziale Polarisierung und Desintegration, z.T. auch die internationalen Instabilitäten der aggressiven Wettbewerbslogik, den Nachfragemangel und ökonomische Verdrängungsprozesse sowie die störanfällige und strukturkonservative betriebliche Rationalisierung. Angesichts der ökonomischen und sozialen Problemlagen versucht die Politik der progressiven Wettbewerbsfähigkeit den sozialpolitischen Umbau und die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen weniger rabiät und kooperativer voranzutreiben. Integrationspolitisch will sie das neo-liberale Leitbild durch neue institutionelle Re-Regulierungsmuster ablösen (Schmid 1995: 268). Der Widerspruch von ökonomischer Leistungsfähigkeit und sozialem Ausgleich soll über die Herstellung und den Export von technologisch hochwertigen Produkten eingegeben werden. Die zentralen politischen Ansatzpunkte liegen demnach im Ausbau der Infrastruktur, der Technologieförderung sowie in einer aktiven Qualifikations- und Beschäftigungspolitik. Unterstützung findet diese kooperative Reregulierungspolitik bei stärker sozialintegrativ bzw. national orientierten Kräften, d.h. bei Gewerkschaften, die auch in das neue Regulierungsgeflecht eingebunden sein wollen, bei Kapitalfraktionen, denen der "soziale Friede" als wichtiger positiver Wettbewerbsfaktor gilt, sowie bei Regierungen, die sich durch den nationalen Schutz sozialer Standards legitimieren wollen. Letztlich hält jedoch auch diese alternative Modernisierungsstrategie an den Imperativen der weltmarktorientierten Modernisierung fest und erzeugt damit sowohl innere als auch externe Instabilitäten. Nach innen ist es auf Dauer nur schwerlich möglich, den Dualismus zwischen dem effizienten und wettbewerbsfähigen weltmarktorientierten Sektor und dem wohlfahrtsstaatlich gestützten Bereich sozialintegrativ zu überbrücken (Cox 1993: 270). Und nach außen vermag es auch diese Alternative nicht, durchsetzungsfähige Konzepte zu präsentieren, die die Instabilitäten, die Aggressivität und den Druck internationalisierter Waren-, Kapital- und Geldmärkte abmildern.

Sicherlich unterscheiden sich beide Regulierungsmodelle in den Formen, Strukturen und Mechanismen sozialer Inklusion und Ausgrenzung. Der sozialen Dauerkrise stehen jedoch beide recht "hilflos" bzw. "ignorant" gegenüber. Da der transnationale wirtschafts- und sozialpolitische Ordnungsrahmen nicht hinterfragt wird, verbleiben - auch oder gerade in Westeuropa - die Strategien der neoliberalen Deregulierung ebenso wie die der kooperativen Reregulierung innerhalb der standortpolitischen Wettbewerbsrestriktionen. Beide Versionen sehen davon ab, "den Marktteilnehmern, besonders der Geschäftswelt, harte gesetzliche Verpflichtungen aufzuerlegen; entweder aufgrund des allgemeinen Vertrauens in die Vorteile des öffentlichen Rückzugs vom Markt, oder weil internationale Verträge und bestehende Konditionen die möglichen Ziele öffentlicher Interventionen faktisch darauf begrenzt haben, für mobile Investitionen Anreize zu schaffen und Hindernisse zu beseitigen" (Streeck 1994: 23). Die Marktintegration und der Zwang zu monetärer Stabilität haben somit nicht nur den Wettbewerb um Produktionsfaktoren forciert, sondern auch einen Circulus vitiosus - die

standortpolitische Falle" - von "competitive deregulation" und "competitive austerity" in Gang gesetzt.

3.3. Umbau des Sozialstaats

Die dominanten politischen Strategien der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisation greifen zum Teil zwar die diversen Krisenphänomene auf, schaffen jedoch keine wirkliche Abhilfe. Trotz aller europäischen und nationalen Veränderungen bleiben die Problemlagen bestehen und spitzen sich sogar weiter zu. Im Kern geht es um die Verdrängung einer "zweischichtigen Problemkonstellation" (Vobruba 1990): Weder die Niveauprobleme, d.h. die Überforderung des Sozialstaats im Kontext des neuen Akkumulationsregimes, noch die inneren Struktur- bzw. Selektionsprobleme, d.h. die Schwierigkeiten des solidarischen bedürfnisgerechten Ausgleichs unter den Empfängern von Sozialleistungen, werden grundlegend angegangen. Erstere nicht, weil sich zwischen Kapital und Arbeit die Macht- und Kräfteverhältnisse verlagerten. Gewerkschaften sind zunehmend weniger in der Lage, sich gegen die steuer-, technologie- und infrastrukturpolitischen Interessen der Industrie-, Finanz- und Dienstleistungsunternehmen zur Wehr zu setzen und materiell "nach unten" umzuverteilen. Zudem reproduziert sich auch das Strukturproblem, weil die mehr oder minder stark ausgeprägte Lohnarbeitszentrierung der sozialen Sicherungssysteme nicht aufgebrochen wird. Ob diese beitrags- oder steuerfinanziert sind, ist dabei eher nebensächlich. Die "Krise im Sozialstaat" dauert vor allem deswegen an, weil sich innerhalb der Leistungsempfänger die Tendenzen der sozialen Segregation verfestigen.

Im Umbau der wohlfahrtsstaatlichen Regulation schlägt sich zusehends deutlicher nieder, daß sich die Verfestigung der sozialen Krise und größere Machtasymmetrien sowohl zwischen Kapital und Arbeit als auch die innerhalb der Sozialleistungsempfänger wechselseitig reproduzieren und verstärken. Von den Kapitaleignern und Managern über die wohlhabenden, relativ gutversorgten Mittelklassen bis hin zu Teilen der Arbeiterklasse ist die neoliberale Sichtweise (zusammenfassend Tálos 1993; Bultemeier/ Deppe 1995) allgemein akzeptiert: Danach habe der Wohlfahrtsstaat bei der Bewältigung der sozialen Krise nicht nur versagt, er sei sogar selber zum Problemverursacher geworden, da er die ökonomische Leistungsbereitschaft und Innovationsdynamik blockiere; vor allem sei er zu unflexibel und zu teuer. Im Umkehrschluß bedeutet dies: Die eigentliche Aufgabe der Politik liege nicht in einer sozial ausgleichenden Umverteilung des materiellen Reichtums, sondern in der Flexibilitäts- und Effizienzsteigerung der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme. Erreicht werden soll dies vor allem durch die Deregulierung, Privatisierung und generelle Reduktion von öffentlich garantierten sozialen Leistungen. Wenn dies bisweilen mit Vorschlägen kombiniert wird, die eine stärkere Entkoppelung von sozialer Sicherung und Beschäftigung vorsehen, so läuft dies oft auf eine niedrige allgemeine und steuerfinanzierte Grundsicherung hinaus, die durch zusätzliche private Versicherungen ergänzt werden kann.

Wenn auch vielfältig - durch spezifische nationale Entwicklungsbedingungen - gebrochen, schlägt sich diese Problemsicht in allen westeuropäischen Gesellschaften nieder. So folgt die Transformation der sozialpolitischen Regulation einer dominanten gemeinsamen Zielsetzung: der selektiven Einpassung und Absicherung der "postfordistischen Akkumulationsdynamik". Die erkennbare neue länderübergreifende Konvergenz läuft dabei weniger auf eine Angleichung der sozialen Sicherung auf mittlerem Niveau hinaus. Denn auch wenn die ökonomisch stärkeren und wohlhabenderen Länder die sozialen Systeme restringieren, und die "postautoritären" Wohlfahrtsstaaten der europäischen Peripherie - unterstützt durch die Transfers aus den Strukturfonds - partiell expandieren, schleifen sich die Differenzen im

sozialen Leistungsvolumen allenfalls unwesentlich ab. Wenn von sozialpolitischer Konvergenz die Rede ist, so bezieht sich diese eher auf Annäherungen in den Formen der Regulation. Mit anderen Worten: Die postfordistische Vergesellschaftungsdynamik und der europäische Integrationsmodus haben einen marktfixierten "Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme" in Gang gesetzt. Den veränderten Stellenwert einer stärker marktunterworfenen und vieler "Eigenständigkeiten" beraubten sozialpolitischen Regulation (Tálos/ Falkner 1994: 273) unterstreichen nicht zuletzt die folgenden Eckpunkte:

- Die finanziellen Transfersysteme bleiben an den Nationalstaat gebunden. Sozialpolitische Transferleistungen seitens der EU beschränken sich im Kern auf die "marktanaloge" Strukturpolitik (Tömmel 1995).
- Die "Europäisierung der Sozialpolitik" beschränkt sich weiterhin auf die Flankierung und Förderung der Marktintegration.
- Die bevorzugte supranationale Regulierungsform sind Erklärungen, Empfehlungen und bestenfalls Richtlinien, d.h. dehnbare rechtliche Standards, die dann national auszufüllen sind (Vobruba 1995).
- Es ist nicht zu erwarten, daß auf europäischer Ebene - unter Führung der Kommission - der Bereich von verbindlichen, individuell einklagbaren materiellen Sozialrechten ausgeweitet wird.
- Die Sozialsysteme bleiben vornehmlich national strukturiert und werden zugleich ökonomisch enger angebunden - d.h. privatisiert, flexibilisiert und dereguliert. Indessen die Privatversicherungen - vor allem gegen Krankheit und Alter - expandieren, werden die gesetzlichen Standards herunter geschraubt (Deleeck 1991: 601; Tálos/ Falkner 1994).

Im Umbau der sozialpolitischen Regulation kommen zwar übergreifende Angleichungstendenzen zum tragen, allerdings darf ihre Bedeutung und ihre Dynamik nicht überschätzt werden. Noch sollten die eher bruchstückhaften und z.T. durchaus reversiblen Veränderungen als vorläufig betrachtet werden. Dies betrifft unter anderem die Konvergenz der Finanzierungssysteme, die restriktivere Überprüfung sozialer Bedürftigkeiten, die Verbetrieblung der sozialen Sicherung, aber auch ihre Europäisierung durch private Versicherungsträger (Leibfried 1994). Letzteren bietet sich ein wachsender Markt für personengerecht abgestimmte - d.h. "individualisierte" - Versicherungspakete; schließlich sind immer mehr Menschen - vorausgesetzt sie verfügen über genügend Geld - bemüht, ein System von Zusatzversicherungen anzulegen.

Neben der Herausbildung eines europäischen Versicherungsmarktes wächst insbesondere die Neigung, die sozialen Sicherheitssysteme stärker über das allgemeine Steuersystem zu finanzieren. Selbst wenn es dabei nicht unbedingt zum Regimewechsel kommt, so doch zu Machtverschiebungen innerhalb der sozialpolitischen Regimes, d.h. zur verminderten materiellen und monetären Sozialverpflichtung der Unternehmen. Angesichts der hohen öffentlichen Verschuldung wiegt dies besonders schwer. Tendenziell werden die Sozialstaaten dazu gezwungen, ihre Ziele und Funktionsweisen neu zu definieren: Aufgrund der finanziellen Restriktionen orientiert er sich zusehends weniger am Kriterium der universellen Inklusion; das Exklusionsprinzip der partikular-selektiven - bisweilen repressiv disziplinierenden - Sozialversorgung (Bultemeier/Deppe 1995) tritt hingegen in den Vordergrund. Hat sich bereits infolge des gesellschaftlichen Formationsbruchs die sozialstrukturelle Differenzierung bzw. Segregation verstärkt, so wirken dem - je nachdem, wie der sozialpolitische Anpassungsprozeß konkret abläuft - auch die Wohlfahrtsregimes kaum noch entgegen.

4. Soziale Krise und gesellschaftliche Integration

In den westeuropäischen Gesellschaften vollziehen sich die sozialpolitischen Transformationen im Spannungsfeld von ökonomischer Globalisierung und europäischer Regulation einerseits und der anhaltenden "Krise am Arbeitsmarkt" sowie überlasteten sozialen Sicherungssystemen andererseits. Wird die westeuropäische Peripherie, in der die strukturpolitischen Transfers z.T. eine nachholende sozialstaatliche Expansion förderten, einmal außer acht gelassen, so folgt die sozialpolitische Reorganisation einem gemeinsamen Muster: Auf der Suche nach ökonomisch möglichst effizienten Regulierungsformen wird die soziale Marginalisierung verstärkt sozialstaatlich reproduziert. Die Kürzung von Sozialleistungen geht vornehmlich zu Lasten von "Randgruppen" ohne gesellschaftlichen und politischen Einfluß. Neben dem finanziellen Volumen wird auch der Zugang zu ihnen begrenzt. Allgemein gewinnen markt- oder familiengestützte Sicherungssysteme an Bedeutung. Zudem sorgt auch die Dezentralisierung der sozialpolitischen Entscheidungsstrukturen für eine engere Markt-anbindung (Tálos/Falkner 1994; Ross 1993).

Obwohl sich diese Prozesse in allen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten beobachten lassen, bewegen wir uns keineswegs auf ein übergreifendes europäisches Modell der sozialpolitischen Regulation zu. Sicherlich sorgen europäische Einflüsse - Binnenmarkt, soziale Kräfteverhältnisse, das Maastrichter Sozialprotokoll etc. - dafür, daß auch im sozialpolitischen Bereich die nationalstaatlichen Grenzziehungen unschärfer werden. Die Ausweitung der sozialpolitischen Regulierung auf EU-Ebene hat zumeist nur formellen Charakter. So bestehen mit Ausnahme des Tarif-, Koalitions- sowie Arbeitskampfrechts zwar spätestens seit dem Unions-Vertrag auf der europäischen Ebene umfassende sozialpolitische Möglichkeiten der Normsetzung (einstimmig oder per Mehrheitsentscheidung), ohne jedoch inhaltlich ausgefüllt zu werden. Ähnliches gilt für das Sozialprotokoll: Obwohl die Blockade durch Großbritannien mittlerweile umschifft werden kann, kam bislang allein die Richtlinie über die sog. "europäischen Betriebsräte" und eine Entschließung zu den Perspektiven der Sozialpolitik zustande. Selbst innerhalb der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten wird der sozialpolitische Spielraum also nicht ausgeschöpft. Noch weniger ist erkennbar, daß sich der eingeschlagene Integrationspfad auf eine übergreifende "Sozialunion", "Sozialgemeinschaft" oder gar einen "europäischen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat" zubewegt (Schulte 1995).

Für die Dynamik und Bearbeitung der "sozialen Krise" ist dies nicht folgenlos. Solange im europäischen Mehrebenensystem die sozialpolitische Kompetenz nahezu ausschließlich dem Nationalstaat zugerechnet wird, kann sich die zwischenstaatliche Wettbewerbslogik entfalten. Der Verweis auf "externe Zwänge" liefert die ideologische Legitimation für die zunehmende sozialpolitische Enthaltensamkeit (Schmid 1995: 261ff). Politischer Widerstand, der gegen sozialen Verfall und Verelendung aufbegehrt, kann, sofern er sich nicht nationalistisch verdichtet, nahezu problemlos "kleingearbeitet" und "entschärft" werden. Große soziale Konflikte im Sinne "revolutionärer Schlachtordnungen", demokratischer Klassen- und politisierter Tarifikämpfe, militanter Demonstrationen, Streikwellen etc. sind fast gänzlich verschwunden. Allenfalls punktuell, d.h. zeitlich, räumlich und sozial begrenzt, formieren sich noch defensive Abwehrkämpfe. Die Gefahr ihrer Eskalation scheint von vornherein gebannt. Die Öffentlichkeit, insbesondere die politischen Parteien, Verbände und die sozialstaatlichen Institutionen begegnen den sozialen Problemen nur noch mit Achselzucken und Dethematisierung (Koch 1995). Der groß inszenierte "Weltsozialgipfel" in Kopenhagen übertraf sich in Unverbindlichkeiten und geriet schnell in Vergessenheit.

Da kein Ausweg erkennbar ist, implodiert die "soziale Krise". Sie bleibt gewissermaßen unpolitisch und wird von Seiten des Staates technokratisch-administrativ entsorgt. Möglich wird dies nicht zuletzt durch die innere Fragmentierung und Heterogenität der sozial Marginalisierten. Neben Dauererwerbslosen, den "working poor" und prekär Beschäftigten - vielen Frauen und Migranten - zählen hierzu Jugendliche ohne berufliche Perspektive, Teile der älteren Bevölkerung, Obdachlose etc. In der Regel sind sie sozial isoliert und selten politisch organisiert. Ohne Verhandlungsmacht und Lobby sind sie kaum in der Lage, ihre Interessen öffentlich zu artikulieren. Entweder werden ihre Probleme weitgehend totgeschwiegen oder aus der Sichtweise der wohlhabenden Klassen uminterpretiert. Marginalisierung sei danach weniger ein gesellschaftliches als vielmehr ein individuelles Problem, dessen Ursachen im Verhalten der Betroffenen selbst zu suchen seien. Letztlich spiegelt sich die neoliberal-nationalistische Meinungsführerschaft darin, daß sich die Arbeiter- und Mittelklassen der Standortlogik unterwerfen und soziale in betriebliche bzw. nationale "Solidaritäten" transformieren. Demgegenüber ergibt sich die sozial und politisch machtlose "Nichtklasse der Marginalisierten" zumeist resignativ ihrem Schicksal.

Zwischen ökonomischer Reorganisation und politischer Wettbewerbsorientierung bildet die Verfestigung der "sozialen Krise" sicherlich ein auffälliges Strukturmerkmal der "postfordistischen" Vergesellschaftung. Ihre weitere Entwicklung - d.h. ihre Dimensionen, Strukturen und Dynamiken - ist jedoch keineswegs vorgezeichnet, sondern in mancherlei Hinsicht auch weiterhin "offen":

- Mikro-ökonomisch, d.h. auf der betrieblichen Ebene, stößt die neoliberal-neotayloristisch angeleitete Rationalisierung auf vielfältige "Modernisierungsblockaden". Anders als es die Rede abgeflachter Hierarchien suggeriert, kommt es weder zur umfassenden Partizipation der abhängig Beschäftigten, noch zu qualitativ hochwertigen Innovationsprozessen. Während die europäische und weltweite Konkurrenz den Rationalisierungsdruck verschärft, hemmen Probleme bei der Mobilisierung von beruflichen, sozialen und moralischen Ressourcen die Innovation.
- Makro-ökonomisch, d.h. auf der Ebene der nationalen Wirtschaftspolitik macht sich wiederholt bemerkbar, daß unkalkulierbare Turbulenzen auf den globalisierten Geld- und Kapitalmärkten die Fähigkeit zu innergesellschaftlichem Ausgleich und sozialer Integration untergraben. Neben dem währungspolitischen Anpassungsdruck wirken hierbei vor allem die Fallstricke der standortpolitischen Wettbewerbslogik.
- Gesellschaftlich bleibt schließlich zu fragen, wie die Prozesse der sozialen Desintegration politisch-kulturell verarbeitet werden: Ob sich Konzeptionen des sozialintegrativen Ausgleichs, der hierarchischen Marginalisierung oder einer reaktionären "Gegenmoderne" durchsetzen, kann längerfristig nur die Dynamik der hegemonialen und gegen-hegemonialen Blockformierung beantworten.

Diese Problem- und Fragestellungen werden in den nächsten Jahren sicherlich nicht von der Tagesordnung verschwinden, denn sie verweisen auf ein grundlegendes Strukturproblem der postfordistischen Vergesellschaftung: Während der gesellschaftliche Reformbedarf wächst, schwindet gleichzeitig die Fähigkeit, aber auch der Willen und die Bereitschaft, dringend erforderliche Reformen zum gesellschaftlichen und transnationalen Ausgleich in Angriff zu nehmen. Um das Dilemma zu konkretisieren: Durch die Beschäftigungskrise reproduziert sich die Krise des Sozialstaats. Solange sich die politischen Konzeptionen und Maßnahmen aber fast ausschließlich auf dessen Finanz- und Strukturprobleme konzentrieren, bleibt die eigentliche und vorgelagerte Aufgabenstellung - die sozialintegrative Reorganisation der

Arbeitsgesellschaft - ausgeklammert. Über eine veränderte sozialpolitische Regulation ist der verfestigten "sozialen Krise" aber bestenfalls unzureichend beizukommen.

5. Fragestellungen für die Länderanalysen

Die wohlfahrtsstaatlichen Regimes sehen sich in allen westeuropäischen Gesellschaften einem tendenziell gleichartigen Problemdruck ausgesetzt. Durch die Dynamiken der europäischen Integration, durch Massenerwerbslosigkeit, ökonomischen Strukturwandel, öffentliche Haushaltsdefizite etc. reduzieren sich allerorts die politischen Regulierungs- und Steuerungsressourcen. Auch sozialdemokratisch geführte Regierungen haben sich neoliberalen Wirtschaftskonzeptionen genähert oder sie sogar übernommen. Der Primat monetärer Stabilität ist ebenso unumstritten wie die Deregulierung und Flexibilisierung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen. Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird tendenziell auf die Erfordernisse der "postfordistischen Akkumulationsdynamik" flexibel und selektiv zugeschnitten. Offen ist jedoch, wie sich dieser Prozeß innerhalb der spezifischen nationalen Entwicklungspfade umsetzt. Zu unterschiedlich sind die Akkumulationsregimes sowie die institutionellen beschäftigungs- und sozialpolitischen Organisationsmuster, zu unterschiedlich ist ebenso die konkrete Umsetzung der neoliberalen Ziele, als daß Resultate hinsichtlich der Beschäftigung, der Sozialpolitik und der politischen Konflikte "von außen" - d.h. allein auf Basis des gesellschaftlichen Formationsbruchs und der europäischen Integrationsdynamik - prognostizierbar wären.

Für die nachfolgenden Länderanalysen stellt sich von daher die Aufgabe, empirisch zu überprüfen, inwiefern sich die nationalen Regulationsmuster bereits auf den neuen Typ der flexibel-voluntaristischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zubewegen. Methodisch bedeutet dies zweierlei: Zum einen wird statistisches Material - über Wirtschaftsstruktur- und Entwicklung, Erwerbslosigkeit und Beschäftigung, Ausgaben für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen etc. - zusammengetragen und ausgewertet. Zum anderen dient dieses jedoch vornehmlich dazu, die Hintergründe und Charakteristika der eingeschlagenen nationalen Entwicklungspfade zu verdeutlichen. Die Argumentationen gehen dabei von folgender Problemkonstellation aus:

In Artikulation zu unterschiedlichen ökonomischen Grundstrukturen - Leitsektoren, Formen der Weltmarktintegration, Produktivitätsniveaus und Beschäftigungsstruktur - bildeten sich in der fordistischen Ära jeweils besondere, politisch umkämpfte Muster der wohlfahrtsstaatlichen Regulation heraus. Infolge der Kriseneinbrüche 1974/75, 1980-82 und Anfang der 90er Jahre intensivierten sich die Prozesse der sozialen Desintegration und Polarisierung. Die Formen und der Umfang der staatlichen Intervention gerät unter Druck: Die Massenerwerbslosigkeit und die diversen Dimensionen sozialer Marginalisierung erzeugen einen sozialpolitischen Problemstau, der innerhalb des tradierten Regulationsmodus kaum mehr bewältigbar ist. Außerdem erhöht sich infolge der Triadisierung der Weltökonomie der internationale Konkurrenzdruck. Umfassende - tendenziell "universalistische" - Formen der sozialpolitischen Regulation und Absicherung werden unter Wettbewerbsaspekten zunehmend dysfunktional. Um die jeweils national spezifische Transformation des wohlfahrtsstaatlichen Regulationsgefüges nachzuzeichnen, orientieren sich die Länderanalysen an folgenden Untersuchungshypothesen:

1. Die Entwicklung der Arbeitsmärkte und der Beschäftigung - insbesondere das Ausmaß und die Strukturen der Erwerbslosigkeit, atypischen Beschäftigung, sozialen Segregation

etc. - weist national spezifische Erscheinungsformen auf. Verantwortlich sind hierfür im wesentlichen zwei Prozeßdimensionen: einerseits die Art und Dynamik der ökonomischen Strukturverschiebungen, d.h. der sektorale Wandel, Rationalisierungsmuster, Weltmarktstrategien etc.; und andererseits die konkreten Formen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation, d.h. Interventionsinstrumentarien, Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, die Funktionsweise der sozialen Sicherungssysteme etc.

2. Die Transformation der wohlfahrtsstaatlichen Regulationsformen vollzieht sich umso schneller und einschneidender, je weniger sozialdemokratische und vor allem gewerkschaftliche Kräfte in die politischen Entscheidungsprozesse institutionell (korporativ) involviert sind und je stärker infolge ökonomischer Abhängigkeiten die "externen" Modernisierungszwänge durchschlagen.

3. Eine weitere Hypothese schließt hieran an: Ist der tradierte Regulationsmodus - nach der Öffnung der Kapital- und Finanzmärkte - erst einmal aufgebrochen, so reduzieren sich - angesichts währungs- und steuerpolitischer Restriktionen - für die sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Akteure drastisch die Möglichkeiten, sozialpolitisch zu intervenieren. Ihre Strategien beschränken sich zumeist darauf, innerhalb der abhängig Beschäftigten Arbeit, Bildung, Einkommen und soziale Leistungen ausgleichend, aber gleichwohl flexibel-effektiv zu verteilen, z.B. in Form von Qualifizierungsmaßnahmen, mehr Teilzeitarbeit, Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich, teilsubventionierte Erwerbsarbeit ("Negativsteuer") etc.

4. Der europäische Integrationsprozeß wirkt sich auf die wohlfahrtsstaatliche Reorganisation unterschiedlich aus. Für die peripheren Länder sind die Effekte ambivalent: Zum einen ermöglicht er ihnen, sofern sie über die Strukturfonds in erheblichem Umfang finanziell unterstützt werden, die Festigung und den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme. Zum anderen zwingt sie die Binnenmarktkonkurrenz aber zugleich dazu, die arbeitsmarkt- und wohlfahrtsstaatliche Regulation möglichst flexibel und ökonomisch effektiv zu gestalten. Dieser zweite Effekt gilt ebenso für die reicheren EU-Staaten und erzeugt damit eine Gleichrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisationsstrategien. Während die Leistungen privatisiert und selektiv-flexibler gestaltet werden, wird von der Einnahmenseite her überall die Steuer- und/oder Beitragsentlastung der Unternehmen diskutiert. Hinsichtlich der generellen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen und Strategien sind also länderübergreifende Angleichungsprozesse zu erwarten. Da jedoch kaum verbindliche europäische (Harmonisierungs-)Vorgaben gemacht werden, muß dies nicht dazu führen, daß die institutionelle Diversität der nationalen Regulationsmuster überwunden wird. Infolge der Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen kann sie sich sogar weiter vergrößern.

6. Literatur

- Albo, Gregory (1994): "Competitive Austerity" and the Impasse of Capitalist Employment Policy; in: Miliband, Ralph; Panitch, Leo (Hg.), *Between Globalism and Nationalism*. Socialist Register 1994 (London), S. 144-170.
- Altvater, Elmar (1994): Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaats in den nationalen Wettbewerbsstaat, in: *Prokla*, 24. Jg., Heft 97, S. 517-547.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht (Münster).
- Amin, Ash; Thrift, Nigel (1995): Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association, in: *Economy and Society*, No 1, S. 41-66.

- Anderson, Perry (1993): Zum Ende der Geschichte (Nördlingen).
- Balze, Wolfgang (1994): Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union (Baden-Baden).
- Benoit-Guilbot, Odile; Gallie, Duncan (Hg.) (1994): Long-Term Unemployment (London).
- Bieling, Hans-Jürgen (1995): An der Schwelle zur "autoritär-produktivistischen Demokratie"? Klassen-Macht-Politik: Krise der politischen Institutionen?; in: "Z". Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Heft 21, S. 22-34.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (1995): Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.), Europäische Integration, i.E. (Opladen).
- Bonder, Michael; Röttger, Bernd; Ziebura, Gilbert (1992): Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung (Opladen).
- Bonder, Michael; Röttger, Bernd; Ziebura, Gilbert (1993): Vereinheitlichung und Fraktionierung in der Weltgesellschaft. Kritik des globalen Institutionalismus; in: Prokla, 23. Jg., Heft 91, S. 327-341.
- Bultemeier, Anja; Deppe, Frank (1995): Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Marburg (FEG-Studie Nr.5), S. 81-96.
- Busch, Klaus (1993): Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa - Handlungsbedingungen und Möglichkeiten bei unterschiedlichen europäischen Einigungsstrategien (Düsseldorf).
- Cox, Robert W. (1987): Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History (New York).
- Cox, Robert W. (1992): Global Perestroika; in: Miliband, Ralph; Panitch, Leo (Hg.), New World Order? Socialist Register 1992 (London), S. 26-43.
- Cox, Robert W. (1993): Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe; in: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations (Cambridge), S. 259-289.
- Dahrendorf, Ralf (1994): Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit (München).
- Deleek, Herman (1991): Die Systeme sozialer Sicherheit im europäischen Einigungsprozeß; in: Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., Heft 10, S. 582-606.
- Deppe, Frank (1993): Von der "Europhorie" zur Erosion - Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG; in: ders.; Felder, Michael, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (FEG-Arbeitspapier Nr. 10) (Marburg), S. 7-62.
- Deppe, Frank; Weiner, Klaus-Peter (Hg.) (1991): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa (Hamburg).
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, (Princeton; New Jersey).
- Esser, Josef (1993): Die Suche nach dem Primat der Politik; in: Unsel, Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M., S. 409-430.
- Eurostat (1995): Arbeitslosigkeit, Heft 3-4 (Luxemburg).
- Fach, Wolfgang (1995): Postmoderne Regierungslehre. Oder: Moral als Standortfaktor; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6, S. 699-708.
- Falkner, Gerda (1993): "Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht; in: ÖZP, 22. Jg., Heft 3, S.261-276.
- Falkner, Gerda (1994): Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik (Bonn).
- Gill, Stephen (1992): The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union; in: Miliband, Ralph; Panitch, Leo (Hg.), New World Order? Socialist Register 1992 (London), S. 157-196.
- Gill, Stephen R.; Law, David (1989): Global Hegemony and the Structural Power of Capital; in: International Studies Quarterly 33, S. 475-499.

- Glyn, Andrew (1992): The Costs of Stability: The Advanced Capitalist Countries in the 1980s, in: *New Left Review* 195, S. 71-95.
- Grinspun, Ricardo; Kreklewich, Robert (1994): Consolidating Neoliberal Reforms: "Free Trade" as a Conditioning Framework; in: *Studies in Political Economy* 43, Spring, S. 33-61.
- Hirsch, Joachim (1990): *Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute* (Hamburg).
- Hirsch, Joachim (1994): Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, in: *Das Argument* 203, S. 7-24.
- Hirst, Paul; Zeitlin, Jonathan (1991): Flexible specialisation versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications; in: *Economy and Society*, Vol. 20, No. 1, S. 1-56.
- Holloway, John (1993): Reform des Staats: Globales Kapital und nationaler Staat; in: *Prokla*, 23. Jg., Heft 90, S. 12-33.
- Holman, Otto; Van der Pijl, Kees (1992): *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, Working Paper No. 28, Amsterdam.
- Hübner, Kurt (1993): Strukturveränderung des Kapitalismus und Internationalisierung des Kapitals; in: *links*, Heft 7/8, S. 34-36.
- Jacobi, Otto (1993): Europäische Union als Aufgaben linker Politik; in: Kowalski, Wolfgang; Schroeder, Wolfgang (Hg.), *Linke was nun?*, (Nördlingen), S. 221-237.
- Jacobi, Otto (1995): Der Soziale Dialog in der Europäischen Union; in: Mesch, Michael (Hg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien), S. 257-287.
- Jessop, Bob (1994): *Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten*; in: Grimm, Dieter (Hg.), *Staatsaufgaben* (Baden-Baden), S. 43-73.
- Jessop, Bob (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? - Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa; in: *Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven* (FEG-Studie Nr. 5) (Marburg), S. 9-47.
- Junne, Gerd (1990): Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern; in: Rittberger, Volker (Hg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, PVS-Sonderheft 21 (Opladen), S. 353-371.
- Keller, Berndt (1993): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht; in: *PVS*, 34. Jg. Heft 4, S. 588-612.
- Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley (1990): *Conclusions: Community politics and institutional change*; in: Wallace, William (Hg.), *The Dynamics of European Integration* (London), S. 276-300.
- Koch, Claus (1995): *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft* (München; Wien).
- Kohl, Jürgen (1993): Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's "Three Worlds of Welfare Capitalism"; in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 39. Jg., Heft 2, S. 67-82.
- Kronauer, Martin (1995): *Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa: Die Entstehung einer neuen "Underclass"?*; in: *Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen* (Hg.), *Im Zeichen des Umbruchs*, (Opladen), S. 197-214.
- Lavon, Eva (1991): Auf dem Weg nach Europa. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Spanien; in: Deppe, Frank; Weiner, Klaus-Peter (Hg.), *Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa* (Hamburg), S. 186-204.
- Leibfried, Stefan; Pierson, Paul (1992): Prospects for Social Europe; in: *Politics & Society*, Vol. 20, No. 3, S. 333-366.
- Leibfried, Stefan (1994): Grenzen deutscher Staatlichkeit. Vom gemeinsamen Arbeitsmarkt zu erzwungener europäischer Sozialreform; in: Ridmüller, Barbara; Olk, Thomas (Hg.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Leviathan Sonderheft 14, S. 313-323.

- Lepsius, Rainer M. (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hg.), Staatswerdung Europas, Baden-Baden, S. 19-40.
- Lessenich, Stefan (1994): "Three Worlds of Welfare Capitalism" - oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien; in: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jg., Heft 2, S. 224-244.
- Lessenich, Stefan (1995): Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen; in: Soziale Welt, 46. Jg., Heft 1, S. 51-69.
- Lipietz, Alain (1992): Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy (Cambridge).
- Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität (Frankfurt a.M.; New York).
- Majone, Giandomenico (1993): The European Community Between Social Policy and Social Regulation; in: Journal of Common Market Studies, Vo. 31, No. 2, S. 153-170.
- Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, (Frankfurt a.M.; New York).
- Narr, Wolf-Dieter; Schubert, Alexander (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik (Frankfurt a.M.).
- Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors (Berlin).
- Notermans, Ton (1993): The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become So Unfavorable to Labor; in: Politics & Society
- Offe, Claus (1984): Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaats; in: ders., "Arbeitsgesellschaft": Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven (Frankfurt a.M.; New York), S. 323-339.
- Offe, Claus (1993): Zur Typologie von sozialpolitischen "Regimes"; in: Zeitschrift für Sozialreform, 39. Jg., Heft 2, S. 83-86.
- Panitch, Leo (1994): Globalisation and the State; in: Miliband, Ralph; Panitch, Leo (Hg.), Between Globalism and Nationalism. Socialist Register 1994 (London), S. 60-93.
- Picciotto, Sol (1993): Die Krise des internationalen Staates; in: Prokla, 23. Jg, Heft 90, S. 34-49.
- Platzer, Wolfgang (1991): Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre (Bonn).
- Pugliese, Enrico (1993): The Europe of the Unemployed, in: Kronauer, Martin (Hg.), Unemployment in Western Europe. International Journal of Political Economy, No. 3., S. 13-36.
- Reitzle, Wolfgang (1994): Die neue Rolle der Arbeitgeber; in: Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hg.), Arbeit der Zukunft. Zukunft der Arbeit (Stuttgart), S. 207-220.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (Hg.) (1992): Governance without government: order and change in world politics (Cambridge).
- Ross, George (1993): The European Community and Social Policy: Regional Blocks and a Humane Social Order; in: Studies in Political Economy 40, Spring, S. 41-72.
- Röttger, Bernd (1993): Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa, IIP Arbeitspapier Nr. 22, (Berlin).
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Heft 4, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa (Frankfurt a.M.; New York).
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts; in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft 4, S. 621-634.
- Scherrer, Christoph (1994): Critical International Relations. Kritik am neorealistischen Paradigma der Internationalen Beziehungen; in: Prokla, 24. Jg., Heft 95, S. 303-323.

- Schmid, Günther (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?; in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz. W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt a.M.; New York), S. 250-276.
- Schöni, Walter (1994): Standortwettbewerb versus Sozialpartnerschaft. Zur Krise der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung; in: Widerspruch, 14. Jg., Heft 27, S. 67-78.
- Schulte, Bernd (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes; in: Zeitschrift für Sozialreform, 37. Jg., Heft 9, S. 548-578.
- Schulte, Bernd (1995): Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft, in: Döring, Diether; Hauser, Richard (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt a.M., S. 222-246.
- Schulten, Thorsten (1995): Auf dem Weg zu einem neuen transnationalen Unternehmenskorporatismus? - Zum Verhältnis von transnationalen Konzernen, nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen und sozialer Regulierung in Europa, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Marburg (FEG-Studie Nr.5), S. 97ff.
- Streeck, Wolfgang (1994): Neo-voluntarism: A new social policy regime?, Paper at a Conference on European Law, 14./15. April, (Florence).
- Streeck, Wolfgang (1995): Politikverflechtung und Entscheidungslücke. Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt; in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz. W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt a.M.; New York), S. 101-128.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics & Society 19 no. 2, S. 133-164.
- Tálos, Emmerich (1993): Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen; in: ÖPZ, Heft 1, S. 37-55.
- Tálos, Emmerich; Falkner, Gerda (1994): Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 2, S. 247-279.
- Teague, Paul (1993): Between convergence and divergence: Possibilities for European Community system of labour market regulation; in: International Labour Review, Vol. 132, No. 3, S. 391-406.
- Tömmel, Ingeborg (1992): Systementwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik; in: Michael Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23 (Opladen), S. 185-208.
- Tömmel, Ingeborg (1995): Die Europäische Integration: ökonomische Regulierung und Politikgestaltung zwischen Staat und Markt; in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven (FEG-Studie Nr. 5) (Marburg), S. 49-63.
- Vobruba, Georg (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit; in: ders. (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik, (Frankfurt a.M.), S. 11-80.
- Vobruba, Georg (1995): Sozialpolitik im inszenierten Eurokorporatismus; in: Zeitschrift für Sozialreform, 41. Jg., Heft 1, S. 1-17.
- Walwei, Ulrich (1993): Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern; in: WSI-Mitteilungen, 46. Jg., Heft 9, S. 584-593.
- Weißbuch (1993): Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93, (Brüssel).
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentristischer Gesellschaften (Frankfurt a.M.).
- Ziltener, Patrick (1995): EU-Entwicklungsperspektiven und -blockaden; in: Widerspruch, 15. Jg., Heft 29, S. 80-94.

Großbritannien: Das Ende der "konservativen Revolution"?

1. Zur Entwicklung der britischen Ökonomie

1.1. Der "relative Niedergang"

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich eine heftige Kontroverse um den "relativen Niedergang" der britischen Ökonomie. Es wäre allerdings falsch zu vermuten, daß sich dieser "decline" in negativen Wachstumsraten oder sinkenden Reallöhnen ablesen lasse. In der Tat hatte "...auch Großbritannien in den Nachkriegsjahrzehnten eine historisch einmalige Prosperitätsperiode erlebt..." (Scharpf 1987, S. 97). Der Niedergang wird vielmehr durch den Vergleich der Entwicklung von Wachstum, Produktivität und Einkommen mit anderen Industrieländern offenbar. Das Pro-Kopf-Wachstum des Bruttosozialprodukts betrug in Großbritannien zwischen 1951 und 1973 im jährlichen Durchschnitt 2,4 Prozent. Es lag damit deutlich unter dem Japans (7,9 %), Italiens (5,5 %) oder der BRD (4,8%). Lediglich die USA hatten von den Industrieländern mit 2,3 Prozent ein ähnlich niedriges Wachstum aufzuweisen (Vgl. Pollard 1994, S. 270).

Auch die Arbeitsproduktivität fiel weit hinter die Raten der vergleichbaren Länder zurück. "Zwischen 1953 und 1975 stieg im Vereinigten Königreich die Arbeitsproduktivität um 2,6 %, in Frankreich um 5,5 %, in der Bundesrepublik um 6,3 %, in Italien um 7,4 % und in Japan sogar um 11,6 %" (Noetzel 1989, S. 169). Der Anteil britischer Halbfertig- und Fertigwaren am Welthandel sank beträchtlich. "Britain's share of world exports of manufactures dropped from 25,5 percents in 1951 to 10,2 percent in 1980" (Hart 1992, S. 140). Mit dem Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit ging auch der Anteil importierter Fertigwaren am Binnenmarkt in die Höhe. Er stieg von 6 Prozent im Jahr 1955 auf 21 Prozent 1976 (ebd.).

Die Zahlungsbilanz Großbritanniens ist seit 1945 negativ. Dies verringerte die Spielräume staatlicher Wachstumspolitik, da jede binnenwirtschaftliche Expansion die Nachfrage nach Importen steigerte, was bei fehlendem Ausgleich durch höhere Exporte die Zahlungsbilanz weiter verschlechterte. Das Instrument der Pfundabwertung, das die Exportchancen verbessern könnte, wurde nicht systematisch eingesetzt. Dies lag an der nach wie vor wichtigen Funktion des Pfund Sterling als globale Reservewährung sowie der Bedeutung des Finanzzentrums London. "Die Pfundguthaben in ausländischer Hand sind beträchtlich und eine Schwächung der britischen Währung ist durch diese nicht kontrollierbaren ausländischen Verfügungsmöglichkeiten immer spekulativ gegen das Pfund ausgenutzt worden" (Noetzel 1987, S. 165).

Die britische Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit ist vor allem durch extreme Kurschwankungen gekennzeichnet. Hierfür wurde der Begriff der "stop-and-go-Politik" geprägt. Diese bewegte sich zwischen den Polen fiskalischer Nachfragesteuerung und defizitärer Leistungsbilanz. Der Ablauf der "stop-and-go-Zirkel" war immer der gleiche: "Auf eine Stimulierung der Nachfrage durch den Staat reagierte die Wirtschaft zunächst mit Wachstum, jedoch aufgrund niedriger Produktivität bald mit höherem Import- als Export-

wachstum. Durch den Wunsch, den Wechselkurs des Pfundes hochzuhalten ... und die Verteuerung von Auslandsinvestitionen mußte man auf das dann unvermeidliche Leistungsbilanzdefizit mit einer wirtschaftspolitischen Vollbremsung reagieren. Um die Wirtschaft nicht in eine Rezession abgleiten zu lassen und die ansteigende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, wurde die Wirtschaft bald wieder durch eine Nachfrageausweitung des Staates stimuliert - der Zirkel begann von vorne" (Busch 1991, S. 132). Ein weiteres zentrales Problem britischer Wirtschaftspolitik war die erfolglose Bekämpfung der Inflation. Pollard (1994, S. 275) geht davon aus, "daß die britische Gesellschaft insgesamt durch die Einkommenserwartungen ihre Ressourcen überstrapazierte, wodurch sie wiederholt inflationären Druck aufbaute oder die Mittel abschöpfte, die für Investitionen hätten zur Verfügung stehen sollen." Das britische System der Arbeitsbeziehungen verstärkte diese Tendenz. Die Vielzahl gewerkschaftlicher Organisationen, die relative Schwäche des Dachverbandes TUC im Gegensatz zur Stärke der betrieblichen Ebene der Interessenvertretung und die geringe Regelungsdichte bei Arbeitsk Kampfmaßnahmen führten häufig "zu sehr hohen Lohnsteigerungen" (Busch 1991, S. 132). Auch auf Seiten des Kapitals gibt es in Großbritannien keine einheitliche Spitzenorganisation wie man dies aus der Bundesrepublik kennt. Die relativ geringe Verflechtung von Geldkapital und Industrie führt vielmehr zu einer strategischen Spaltung der Interessen, die ebenfalls nicht unbeträchtliche Auswirkungen auf die britische Wirtschaftspolitik hatte. "Während die City (als Ausdruck des Londoner Finanzkapitals, R.S.) eher für Freihandel, hohe Zinssätze, Geldwertstabilität und einen hohen Pfundkurs plädiert, so liegen Protektionismus, Abwertungen des Pfund und eine - in Maßen - inflationäre Politik durchaus im Interesse einer Sicherung des industriellen Wachstums" (Noetzel 1989, S. 165). Die Einbindung von Kapital und Arbeit in eine relativ kohärente wirtschaftspolitische Strategie wurde aufgrund dieser Charakteristika nur in Ansätzen realisiert (Vgl. auch Hart 1992, S. 148 ff.).

Diese Widersprüche in der britischen Ökonomie sind Merkmale des defizitären britischen Fordismus. "Er wurde begleitet von einer begrenzten Zunahme der Massenproduktion, von einer relativ geringen Produktivitätsrate, von gewerkschaftlicher Stärke, die Lohnerhöhungen sicherte, welche ab 1960 nicht den Produktivitätssteigerungen entsprachen, von einer frühzeitigen Verpflichtung auf Sozialleistungen und Arbeitsplätze für alle, von wachsenden Importanteilen zur Befriedigung des Massenkonsummarkts und, ab Mitte der 70er Jahre, zur Befriedigung der Nachfrage nach Kapitalgütern" (Jessop 1994, S. 356).

1.2. Das Scheitern der "Social Democracy" und der Aufstieg des Thatcherismus

Der defizitäre Fordismus führte schon vor Beginn der siebziger Jahre in Großbritannien zu "Krisen der Wettbewerbsfähigkeit" (Hirsch 1993, S. 206). Die konservative Regierung Heath (1970-74) machte in erster Linie die Gewerkschaften für die Probleme des Landes verantwortlich und versuchte, deren Einfluß zurückzudrängen. Angesichts einer restriktiven Finanz- und Geldpolitik und einem Anstieg der Arbeitslosenquote auf die Rekordhöhe von 4,2 Prozent verschärfen sich die sozialen Auseinandersetzungen, deren deutlichster Ausdruck der Bergarbeiterstreik von 1973/74 war. Bei den Parlamentswahlen vom Februar 1974 konnte die Labour-Party eine knappe Mehrheit erringen. Die Krisenpolitik der Regierung Heath war ein Vorgeschmack auf die Maßnahmen, die die konservative Regierung unter Thatcher seit 1979 umsetzen konnte. Sie beinhalteten tendenziell eine Abkehr vom gesellschaftspolitischen Nachkriegskonsens in Großbritannien, der mit dem Begriff der "social democracy" umschrieben wird. "Die Kernelemente dieses Politikmodells umfaßten vor allem die generelle Verpflichtung des Staates, ein auf Vollbeschäftigung und Wirt-

schaftswachstum basierendes Wohlfahrtssystem zu schaffen" (Schulten 1991, S. 112; ausführlicher bei Kavanagh 1987, S. 26 ff.). Den Tarifparteien wurden in diesem Modell über ihre kollektivvertraglichen Absprachen hinaus durchaus politische Gestaltungsaufgaben zugesprochen. Weite Bereiche von Industrie und öffentlichem Dienst wurden in der Nachkriegszeit verstaatlicht ("mixed economy"), um eine Grundlage für eine umfassende Planung der volkswirtschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen. "Großbritannien hatte sich in der Nachkriegszeit früher und konsequenter zu einer Vollbeschäftigungspolitik mit den Mitteln der keynesianischen Nachfragesteuerung entschlossen als andere Länder..." (Scharpf 1987, S. 96). Das Modernisierungsprogramm der Labour-Regierung Wilson (1974-76) knüpfte an die Planungsbemühungen der Nachkriegszeit an. Eine gezielte Struktur- und Technologiepolitik, die Schaffung neuer Instrumentarien staatlicher Wirtschaftsplanung und die verstärkte Einbindung der Gewerkschaften sollte die Vollbeschäftigung sichern, die Investitionskraft erhöhen und die Produktivität steigern. "Modernisierung war für Labour ein korporatives Projekt" (Noetzel 1989, S. 171). Die Einbeziehung des TUC in die Modernisierungsstrategie der Regierung ("social contract") sah Zugeständnisse an die Gewerkschaften vor. Auf der anderen Seite erklärten sich die Gewerkschaften zur einkommenspolitischen Kooperation mit der Regierung bereit.

Der "social contract" war jedoch mit dem Beginn der Weltwirtschaftskrise 1974/75 zum Scheitern verurteilt. Der Rückgang des Bruttoinlandprodukts und der Arbeitsproduktivität ging 1975 mit einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer geradezu explosionsartigen Steigerung der Inflationsrate (1975: 24,2 %) einher (vgl. Scharpf 1987, S. 105). Die Pfundkrise des Jahres 1976 erschöpfte die vorhandenen Devisenreserven und zwang die Regierung zur Aufnahme eines längerfristigen Sonderkredits des IWF. Dieser war an wirtschafts- und finanzpolitische Auflagen gebunden, die einer Wende zum Monetarismus gleichkamen. Die Einkommenspolitik mußte nun zusehends gegen den gewerkschaftlichen Widerstand gemacht werden, denn die zugleich steigende Arbeitslosigkeit und ein Sinken der Reallöhne um fast 10 Prozent im Jahr 1977 vergrößerten den Unmut der Gewerkschaften gegenüber der Regierungspolitik. Die Anzahl der Streiks weitete sich beträchtlich aus. Der als "winter of discontent" bezeichnete Jahresübergang 1978/79 erlebte einen absoluten Streikrekord der britischen Nachkriegsgeschichte. Der Klassenkompromiß der "social democracy" war endgültig zerbrochen. Während die wirtschaftlichen und sozialen Probleme Großbritanniens wuchsen, verringerten sich die Kapazitäten des britischen Staates, diese Probleme zu lösen. Hierdurch konnte die neokonservative Modernisierungsstrategie Margret Thatchers im Bewußtsein der Bevölkerung an Attraktivität gewinnen. "The background of economic decline has stimulated a radicalization of british politics and the emergence of the Thatcherite agenda is in some respects an outcome of failure" (Kavanagh 1987, S. 16).

1.3. Ausweg aus der Krise: Das "britische Wirtschaftswunder"?

Die "unwillige Wende" der Labour Party zum Monetarismus, nach dem IWF-Kredit 1976, wurde ab 1979 umfassend vorangetrieben. Wirtschaftspolitisch fand auf der ganzen Linie ein angebotsorientierter Umschwung statt, der den keynesianischen Klassenkompromiß endgültig aufkündigte. Als zentrale Elemente der neuen wirtschaftspolitischen Ausrichtung lassen sich folgende Punkte nennen:

- die Verminderung des Staatsanteils an der wirtschaftlichen Aktivität des Landes, um Raum für die Entfaltung des privaten Sektors zu schaffen;
- die Verminderung der Steuerbelastung, um Leistungsanreize zu schaffen;

- die Reduzierung des Staatsdefizits;
- die Inflationsbekämpfung durch die Begrenzung der Geldmengenentwicklung;
- die Verteidigung flexibler Wechselkurse, um Spielraum für eine nationale Wirtschaftspolitik aufrechtzuerhalten;
- die Zurückdrängung von Monopolpositionen (insbesondere von staatlichen Unternehmen);
- die Zurückdrängung von Gewerkschaftsmacht, um Lohnflexibilität und damit eine bessere Beschäftigungssituation zu erreichen (vgl. Teschner 1989, S. 147).

Die erste Priorität der Regierung war die Bekämpfung der hohen Inflationsrate. Inspiriert und beraten durch die monetaristische Chicagoer Schule, die Inflation vorrangig als monetäre Fehlentwicklung begreift, wurde versucht, die Expansion der Geldmenge strikt zu kontrollieren. Mittel dieser Politik war die "Medium-Term-Financial-Strategy" (MTFS), durch die für einen Zeitraum von vier Jahren das jährliche Wachstum der Geldmenge festgelegt wurde. Dadurch sollte die Inflationsrate gesenkt und die Inflationserwartungen der Tarifparteien gering gehalten werden. Dies entsprach der neoliberalen Philosophie, wonach der Staat lediglich für die Setzung des Ordnungsrahmens verantwortlich ist. Diese Strategie scheiterte jedoch schon frühzeitig. Die Entwicklung der Inflationsrate und des Geldmengenwachstums übertrafen die Zielvariablen z.T. beträchtlich. Als Ursachen werden zum einen "externe" Faktoren (Weltwirtschaftskrise, Anstieg der Rohölpreise), zum anderen diverse Regierungsmaßnahmen (Erhöhung der Mehrwert- und Mineralölsteuer, Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst, Abschaffung der Devisenkontrollen u.a.) angeführt (vgl. Fröhlich/Schnabel 1990, S. 67). In Verbindung mit der Rezession 1980-82 führte die restriktive Geldpolitik zu einem deutlichen Rückgang der industriellen Produktion (vgl. OECD 1992, S. 49) und zur Explosion der Arbeitslosenzahlen. Die "reine" monetaristische Strategie wurde zugunsten einer pragmatischeren Geldpolitik aufgegeben. Der Erfolg der Regierungen Thatcher und Major bei der Bekämpfung der Inflation blieb, wie sich aus Tabelle 1 ablesen läßt, gering. Die Preisentwicklung konnte nicht auf einem dauerhaft niedrigen Niveau stabilisiert werden, sondern ist beträchtlichen Schwankungen ausgesetzt.

Tabelle 1: Inflationsentwicklung 1977 bis 1993 (jährliche Steigerungsrate in Prozent)

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
15,8	8,3	13,4	18,0	11,9	8,6	4,6	5,0	6,1	3,4	4,1	4,9	7,8	9,5	5,9	3,7	1,6

Quelle OECD (1992), S. 87; OECD (1994), S. 28.

Finanzpolitisch standen die Verringerung der Staatsverschuldung, die das Vertrauen der Marktteilnehmer beeinträchtigte, sowie die Reduzierung der Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am BSP) im Mittelpunkt. Dies sollte durch eine rigide Sparpolitik erreicht werden. Im Haushaltsjahr 1987/88 wurde erstmals eine "negative Verschuldung" erreicht, aufgenommene Kredite konnten zurückgezahlt werden. Großbritannien konnte den Schuldenstand in Prozent des BIP von 54,6 % (1980) auf 40,1 % (1989) senken. Zum Vergleich: In der BRD stieg dieser Wert im selben Zeitraum von 32,5 auf 43,8 Prozent, im Durchschnitt der G-7-Staaten von 43,2 auf 56,0 Prozent (vgl. Fröhlich/Schnabel 1990, S. 111). Der Rückgang der Verschuldung konnte jedoch nicht fortgesetzt werden. Im Jahr 1995 werden die Staatsschulden in Großbritannien voraussichtlich einen Stand von 49 % des BIP erreichen (vgl. OECD 1995, S. 84).

Eine in mehreren Stufen durchgeführte Steuerreform veränderte die Grundlagen der Finanzierung des Haushalts. Das Steuersystem wurde vereinfacht. Die Zahl der Steuersätze bei

den direkten Steuern wurde von elf auf zwei reduziert. Der Spitzensteuersatz liegt aktuell bei 40 % und damit im internationalen Vergleich extrem niedrig (in der BRD bei 56 und in Japan bei 65 %). 1979 betrug er bei Einkommen aus Berufstätigkeit noch 83 % und bei Kapitaleinkommen 98 %. Der Mindeststeuersatz wurde von 33 auf 20 %, die Körperschaftssteuer von 52 auf 35 % und für kleinere Unternehmen auf 25 % gesenkt. Um die daraus resultierenden Einkommensverluste des Staates auszugleichen, wurden die indirekten Steuern deutlich angehoben. Dies betrifft vor allem die Mehrwertsteuer, die von 8 bzw. 12,5 % auf einheitlich 15 % erhöht wurde. Die niedrigeren direkten Steuern sollten die Revitalisierung der britischen Wirtschaft unterstützen. Mit der Umverteilung der Steuerlast auf die indirekten Steuern wurden zugleich untere Einkommen stärker belastet (vgl. Sturm 1991a, S. 45 f; OECD 1994, S. 137).

Das umfassende Privatisierungsprogramm war eine weitere Säule der Regierungspolitik. Die großen staatlichen Unternehmen wurden seit 1979 mit Ausnahme der Eisenbahngesellschaft fast vollständig an private Käufer veräußert. Die Privatisierung sollte verschiedenen Zwecken dienen. Die geringe Effizienz der staatlichen Unternehmen sollte gesteigert werden. Durch die breite Streuung des Aktienbesitzes an den "einfachen" Bürger sollte das Ideal der "shareholding democracy" verwirklicht werden, die den vielen kleinen Anteilseignern ein neues Bewußtsein ökonomischer Prozesse vermitteln sollte. Zudem bedeutete der Verkauf staatlicher Unternehmen eine beträchtliche Entlastung des Staatshaushalts. Schließlich war auch die Schwächung der in staatlichen Unternehmen stark vertretenen Gewerkschaften beabsichtigt, deren potentielle Durchsetzungsfähigkeit in privatisierten Unternehmen geringer eingeschätzt wurde.

Weltweit gibt es wohl keinen Staat, der die Privatisierung von Staatsbesitz so konsequent umgesetzt hat, wie Großbritannien. Stück für Stück gingen die staatlichen Unternehmen, angefangen bei der British Petroleum über die British Telecom und British Gas bis zu Rolls-Royce, in private Hände über. Bis 1988 wurden staatliche Unternehmen zu einem Gesamtpreis von ca. 75 Milliarden DM verkauft (Kobin 1988, S. 556). Der "Volkskapitalismus" schien in Ansätzen verwirklicht zu werden, stieg doch die Zahl der Aktionäre von 2,5 Millionen im Jahr 1979 auf über 9 Millionen im Jahr 1987 (ebd.) und übertraf erstmals die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder (vgl. Schnabel/Fröhlich 1990, S. 247). Betrachtet man die Verteilung der Aktien, so relativiert sich jedoch das Bild. Die massenhaften Privatisierungen führten zu einer Eigentumskonzentration, von der in erster Linie die Finanzinstitute profitierten. Die Zahl der Kleinaktionäre ist zudem nach dem ersten Kaufboom stark rückgängig.

Mitte der neunziger Jahre ist der Prozeß der Privatisierungen faktisch abgeschlossen. Als wesentliches Ergebnis bleibt die Konsolidierung des Staatshaushaltes. Dieses wirtschaftspolitische Erfolgserlebnis der Konservativen wäre ohne den umfassenden Verkauf staatlicher Unternehmen wohl nicht realisierbar gewesen. Untersuchungen für die achtziger Jahre ergaben, daß die Arbeitsproduktivität in den privatisierten Unternehmen angestiegen ist. Allerdings stieg sie in den verstaatlichten Industrien sogar noch rascher als im privaten Sektor. Die These von der höheren Effizienz im privaten Sektor läßt sich daher nicht aufrechterhalten (vgl. Pollard 1994, S. 269).

Der Export von Nordseeöl und -gas war ein weiterer wichtiger Faktor zur Finanzierung des Budgets. Die Anfang der siebziger Jahre gemachten Funde wurden in den achtzigern in großem Umfang ausgebeutet. Großbritannien wurde nach dem zweiten Ölpreisschock von 1978 zu einem der wichtigsten Ölexportländer. 1987 lag die britische Fördermenge an

sechster Stelle in der Welt. Zwischen 1979 und 1987 verbesserte der Ölreichtum die Finanzkraft des Staates um 57 Milliarden Pfund (vgl. Sturm 1991a, S. 84).

Der Ölboom war allerdings zeitlich befristet. Schon gegen Ende der achtziger Jahre gingen die Einnahmen aus dem Öllexport deutlich zurück. Aufgrund sinkender Nachfrage, Preisschwankungen, der Konkurrenz mit den OPEC-Ländern sowie der Ungewißheit über die Größe der Reserven ist die Bedeutung dieser Einnahmequelle für die Zukunft schwierig zu bemessen. In den achtziger Jahren trugen die Ölexporte auch zur Reduzierung des Zahlungsbilanzdefizits und damit zur Währungsstabilität bei. Aus Tabelle 2 wird jedoch der temporäre Charakter dieses Effekts deutlich. Gegen Ende der achtziger Jahre war in Verbindung mit der einsetzenden Weltwirtschaftskrise ein dramatischer Einbruch in der Zahlungsbilanz festzustellen.

Tabelle 2: Zahlungsbilanz Großbritanniens 1985-1993 (in Milliarden Pfund/Prozent des BIP)

	1985	1989	Durchschnitt 1990-1992	6 Monate 1993
Gesamte Zahlungsbilanz	2,2	-22,5	-11,5	-0,5
in % des BIP	0,8	-4,2	-1,9	-1,6

Quelle: Pollard (1994), S. 253.

Ab 1983/84 weist Großbritannien im Bereich von Fertigwaren erstmals in diesem Jahrhundert eine negative Importbilanz auf, ist folglich als Markt für Fertigwaren wichtiger denn als Lieferant. Die geringe Konkurrenzfähigkeit vieler britischer Industriezweige führte, verstärkt durch die streng deflationäre Politik der Regierung, von 1979 bis 1983 zu einem Rückgang der Industrieproduktion um 15 % und der Investitionen im Produktionsbereich um 33 % (vgl. Pollard 1994, S. 252). Dies resultierte in einem drastischen Arbeitsplatzabbau im industriellen Sektor. Der Anstieg der Produktivität, der aufgrund niedriger Werte häufig als Krisenursache der industriellen Entwicklung Großbritanniens ausgemacht wurde, verlief von 1980 bis 1989 mit durchschnittlich 4,1 % im internationalen Vergleich relativ positiv. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß dieser Zuwachs weniger durch Verbesserungen der Arbeitsorganisation oder neue Investitionen erreicht wurde, sondern insbesondere durch die Schließung von Einheiten mit geringer Produktivität (vgl. ebd., S. 260 f.).

Der Dienstleistungssektor erlebte eine beträchtliche Ausweitung (Tabelle 3). Das rascheste Wachstum fand im Bankwesen und Finanzsektor statt. Dies steht in Zusammenhang mit der umfassenden Deregulierung des Finanzwesens seit 1979. Einschränkungen für britische Auslandsinvestitionen wurden gelockert, die Devisenkontrollen abgeschafft, die Geldmärkte liberalisiert und die Zinsentwicklung stärker dem Markt überlassen (vgl. Sturm 1991a, S. 61). Die Position Londons als eines der drei führenden Finanzzentren der Welt, neben New York und Tokio, wurde gestärkt. Bei den Deviseneinnahmen erreicht der britische Finanzsektor auf den internationalen Märkten eine herausragende Position.

Die Einnahmen aus den finanziellen Transaktionen übersteigen regelmäßig und deutlich die Ausgaben und führen dazu, daß die gesamte Dienstleistungsbilanz trotz Defiziten in anderen Bereichen (z.B. Handelsschifffahrt, Zivilluftfahrt) insgesamt positiv ist (vgl. Pollard 1994, S. 243 f.).

Wirtschaftspolitisch setzten die Regierungen Thatcher und Major auf Investitionsanreize für ausländisches Kapital. Vor allem niedrige Steuern und schwache Gewerkschaften sollen hierzu beitragen.

Tabelle 3: Anteil von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen an der gesamten Wertschöpfung 1980 bis 1990 (in Prozent des BIP)

	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
1980	1,8	36,6	61,5
1981	1,9	35,7	62,4
1982	1,9	35,6	62,5
1983	1,7	35,3	62,9
1984	1,9	34,9	63,2
1985	1,6	34,7	63,8
1986	1,6	31,9	66,5
1987	1,5	31,0	67,6
1988	1,3	30,1	68,6
1989	1,3	29,5	69,2
1990	1,3	29,5	69,2

Quelle: OECD (1992), S. 62 f.

Tabelle 4: Entwicklung von Direktinvestitionen 1984 bis 1991 (jeweils Jahresende in Milliarden Dollar)

	1984	1985	1989	1990	1991
Britische Direktinvestitionen im Ausland	86,9	100,3	198,6	226,6	242,4
Direktinvestitionen in Großbritannien	46,4	64,0	160,3	224,8	237,6

Quelle: Pollard (1994), S. 256.

Wie Tabelle 4 zeigt, war diese Strategie recht erfolgreich. Das Verhältnis britischer Direktinvestitionen im Ausland zu Direktinvestitionen in Großbritannien hat sich seit Beginn der achtziger Jahre angeglichen. Großbritannien wird zunehmend zu einem beliebten Standort für ausländische Firmen, die versuchen, einen besseren Zugang zum europäischen Markt zu bekommen, Außenzölle zu umgehen und die Vorteile relativ billiger Arbeitskräfte und deregulierter Arbeitsmärkte zu nutzen. "Insgesamt stellen heute Betriebe, die zu überseeischen Unternehmen gehören, ein Sechstel aller Arbeitsplätze" (ebd., S. 257).

Tabelle 5: Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) (Prozentuale Veränderung zum Vorjahr)

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
2,9	-2,2	-1,3	1,7	3,7	2,2	3,6	3,9	4,8	4,2	2,3	0,8	-2,2	-0,6	1,9	3,8

Quelle: OECD (1992,1994,1995)

Das durchschnittliche jährliche BIP-Wachstum zwischen 1979 und 1990 liegt bei 2,1 Prozent und damit etwa im Durchschnitt der Länder der Europäischen Gemeinschaft (2,2 %) (vgl. OECD 1992, S. 48). Die Entwicklung des BIP (Tabelle 5) zeigt, daß es seit 1979 zwei Phasen der Rezession in Großbritannien gegeben hat: 1980-81 und 1990-92. Letztere setzte zu einem Zeitpunkt ein, als die Konservative Partei und viele Ökonomen bereits vom "britischen Wirtschaftswunder" sprachen (vgl. Fröhlich/Schnabel 1990, S. 12). Die Regierung Major versuchte, mit einer expansiven Wirtschaftspolitik auf die "longest post-war recession" (OECD) 1990-92 zu reagieren. Das staatliche Finanzierungsdefizit wurde ausgeweitet, die langfristigen Zinsen gesenkt. Im September 1992 trat Großbritannien aus dem Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems aus, dem es erst im Oktober

1990 beigetreten war. Dies führte zur kräftigen Abwertung des seitdem frei floatenden Pfundes und entfaltete damit eine konjunkturstimulierende Wirkung (vgl. Kuntze 1994, S. 28). Im Rahmen der weltwirtschaftlichen Erholung entwickelten sich seit 1993 die verschiedenen ökonomischen Indikatoren positiv (vgl. OECD 1995, S. 81 ff.).

Inwieweit seit 1979 eine deutliche Verbesserung der britischen Wettbewerbspositionen auf dem Weltmarkt erreicht wurde, ist anhand der ökonomischen Basisindikatoren nur schwer zu beantworten. Von einer grundsätzlichen Überwindung der "britischen Krankheit", wie sie von Thatcher angekündigt wurde, kann nicht gesprochen werden. Der amerikanische Wettbewerbstheoretiker Porter stellt zwar Verbesserungen in den Bereichen Produktivitätswachstum und Investitionen fest, sieht diese jedoch als instabil an. Das geringe Qualifikationsniveau und die niedrigen Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind für Porter nach wie vor ungelöste Defizite der britischen Wettbewerbsposition (vgl. Porter 1991, S. 740 ff.).

2. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes

2.1. Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, so muß berücksichtigt werden, daß die statistischen Berechnungskriterien sich in den letzten 15 Jahren mehrfach änderten - immer mit dem Resultat einer Verringerung der Zahlen. Schätzungen gehen davon aus, daß die "versteckte" Arbeitslosigkeit bei einer Million liegt (vgl. Kommission 1994, S. 27). Es kann folglich nur darum gehen, die großen Brüche und Tendenzen der Entwicklung herauszuarbeiten.

Tabelle 6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Großbritannien (Jahresdurchschnitt, in 1.000 und in Prozent)

Jahr	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gesamt	652,9	723,9	514,7	518,1	796,0	1090,9	1160,4	1143,6	1073,9	1363,8	2171,5	2544,1
Rate in %	2,6	2,8	2,0	2,0	3,1	4,2	4,4	4,3	4,0	5,1	8,1	9,5
Jahr	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gesamt	2787,2	2915,5	3027,0	3096,9	2804,9	2272,8	1782,1	1660,8	2286,1	2765,0	2900,6	2619,4
Rate in %	10,4	10,6	10,9	11,1	10,0	8,0	6,2	5,8	8,0	9,7	10,3	9,4

Quelle: Department of Employment (1995a), S. 5.

Ein erster großer Sprung ist nach 1974 infolge der Weltwirtschaftskrise festzustellen. Innerhalb von zwei Jahren verdoppeln sich die Arbeitslosenzahlen. Die Millionen-Grenze wird 1976 überschritten. Bis 1979 bleiben die Zahlen relativ konstant. Die Krise von 1979/80 und die Regierungsübernahme der Konservativen führen zu einem explosionsartigen Anstieg. Die Abkehr von der Priorität der Vollbeschäftigungspolitik, die sich wirtschaftspolitisch in der restriktiven Geldpolitik niederschlägt, führt in Verbindung mit den strukturellen und sektoralen Umbrüchen fast zu einer Verdreifachung der Arbeitslosenzahlen bis zum Jahr 1986. Im Februar 1985 wird erstmals die Drei-Millionen-Grenze überschritten. Der darauf folgende Rückgang bis zum Jahr 1990 ist der wirtschaftlichen Erholungsphase sowie der Ausweitung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geschuldet. Die mit Beginn der neunziger Jahre einsetzende Rezession läßt die Zahl der Arbeitslosen erneut auf knapp drei

Millionen ansteigen. Ab 1994 ist sie wieder rückläufig und liegt im März 1995 bei ca. 2,3 Millionen (Department of Employment 1995b, S. 4).

Tabelle 7: Arbeitslosenquoten in Großbritannien von Männern und Frauen (im Jahresdurchschnitt)

	Männer	Frauen
1971	3,4	1,0
1976	5,3	2,3
1981	9,7	5,5
1986	13,0	8,4
1991	10,6	4,5
1994	12,7	5,0

Quelle: Department of Employment (1995a), S. 5.

Die offizielle Arbeitslosenrate der Frauen (Tabelle 7) bewegt sich in Großbritannien deutlich unter der der Männer. Dies liegt zum einen daran, daß arbeitslose Frauen durch den "Rückzug in den Haushalt" schneller aus der Statistik herausfallen, zum anderen spielt die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse für die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit eine wichtige Rolle. Im Jahr 1993 war Großbritannien das einzige Land in der EU, in dem die Arbeitslosenquote der Frauen unter der der Männer lag (vgl. Eurostat, Arbeitslosigkeit 11/1994, S. 6).

Ebenso wie die Quote der Jugendarbeitslosigkeit, die sich von 20 % 1983 auf 16,2 % 1993 verringerte, reduzierte sich auch die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich. Die Quote sank von 44,5 % auf 27,9 % (32 % der männlichen und 21 % der weiblichen Arbeitslosen). Innerhalb der EU wies Großbritannien damit die niedrigste Quote auf (EU-Durchschnitt: 45 %).

Ein Spezifikum der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit ist in Großbritannien die Konzentration auf die "working class" (vgl. White 1994, S.35 ff.). Am stärksten benachteiligt auf dem Arbeitsmarkt sind die "manual workers", d.h. un- bzw. angelernte Arbeiter im produzierenden Gewerbe. Geringe Qualifikation, schlechte arbeitsrechtliche Absicherung und die problemlose Austauschbarkeit sind Faktoren, die die Chancen dieser Gruppe am Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Rationalisierungen im industriellen Bereich treffen in der Regel zuerst die "manual workers". White (1994, S. 52) sieht vor allem in der großen qualifikatorischen Kluft zwischen "manual" und "non-manual workers" die Ursache der geringen sektoralen Mobilität. Defizite im Bildungs- und Ausbildungssystem führten zur mangelnden Anpassungsfähigkeit an strukturelle Veränderungen. Der Übergang in neu entstehende Dienstleistungsjobs ist für die "manual workers" schwer möglich. Allerdings scheint das qualifikatorische Mismatch als Erklärung für hohe Arbeitslosigkeit unzureichend. Implizit wird in dieser These die Absorptionsfähigkeit des Dienstleistungssektors als scheinbar unbegrenzt angenommen und dabei übersehen, daß seit einigen Jahren in den EU-Mitgliedsstaaten auch der Dienstleistungssektor von massiven "Freisetzungen" betroffen ist (vgl. Bultemeier 1994, S. 109).

In Großbritannien hat, wie auch in den meisten anderen entwickelten kapitalistischen Ländern, in den vergangenen zwanzig Jahren eine Entkoppelung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung stattgefunden. Der steigende Sockel an Massenarbeitslosigkeit wird auch in Phasen wirtschaftlicher Erholung nicht nachhaltig reduziert; ein Phänomen, das durch das Zusammenspiel von ökonomischen Krisen, technologischen Umstrukturierungen und neoliberalen Politikkonzepten bedingt ist (vgl. Altvater/Mahnkopf 1993b; Bultemeier 1994, S. 111 f.)

2.2. Beschäftigungsentwicklung

Insgesamt gab es in Großbritannien 1994 ca. 28 Millionen Erwerbspersonen (dazu zählen Erwerbstätige und Arbeitslose). Dies entspricht einer Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung über 15 Jahren) von ca. 61 %. Seit 1971 ist die Zahl der Erwerbspersonen um ca. 2,6 Millionen gestiegen (Department of Employment 1995a, S. 5). Die Frauenerwerbsquote, die das Verhältnis der erwerbstätigen Frauen zur Gesamtzahl der Frauen über 15 Jahre ausdrückt, stieg von 44,9 % (1980) auf 50,8 % (1990). Die der Männer ging im selben Zeitraum von 75,5 auf 72,8 % zurück. (Eurostat 1993, S. 23). Von 1971 bis 1994 stieg die Zahl der weiblichen Erwerbspersonen von 8,9 auf 12,1 Millionen Personen; die der Männer reduzierte sich von 16,4 auf 15,8 Millionen (Department of Employment 1995a, S. 5).

Der Prozess der *Tertiärisierung*, der sich bis in die neunziger Jahre fortsetzt, spiegelt sich auch in der Beschäftigungsentwicklung wider. Im europäischen Vergleich nimmt Großbritannien dabei eine Vorreiterrolle ein (Tabelle 8).

Tabelle 8: Beschäftigungsentwicklung nach Sektoren 1980 bis 1991 (in Prozent)

	Großbritannien		BRD (alt)		EG	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991
Landwirtschaft	2,6	2,1	5,2	3,2	9,4	6,1
Industrie	37,2	27,6	42,8	38,6	36,9	31,3
Dienstleistungen	60,2	68,9	52,0	58,2	53,7	62,3

Quelle: Eurostat (1993), S. 26.

Im Dienstleistungssektor stieg die Zahl der Erwerbstätigen von 1980 bis 1991 von 15,2 auf 17,9 Millionen. In der Industrie sank sie hingegen im selben Zeitraum von 9,4 auf 7,1 Millionen; in der Landwirtschaft von 654.000 auf 560.000.

Auch die ansteigende Zahl erwerbstätiger Frauen ist auf diese Entwicklung zurückzuführen. Dem Zuwachs von knapp 2 Millionen weiblichen Erwerbstätigen im tertiären Bereich (1980-1991) auf 9,5 Millionen (8,5 Mio. Männer) steht ein Rückgang im industriellen Sektor um 0,5 Millionen auf 1,7 Millionen gegenüber (Männer: 7,2 Mio. auf 5,4 Mio.) (vgl. Eurostat 1993, S. 34 f.).

2.2.1. Zur Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse¹

Zu atypischen Beschäftigungsformen werden Teilzeit, Befristung, Selbständigkeit, Heimarbeit, Ausbildungsverträge, Leiharbeit, Saison- und Gelegenheitsarbeit sowie der gesamte Bereich der Schwarzarbeit gerechnet. In Großbritannien erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten in Nicht-Normalarbeitsverhältnissen zwischen 1981 und 1988 um gut 2,7 Millionen (auf 9,7 Mio.). Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung stieg von 30 auf 38,2 Prozent

¹ Die Entwicklung der atypischen Beschäftigung in Großbritannien wurde in einem Artikel von Mark Carley und Oliver Suri (1993) - Mitarbeiter der European Industrial Relations Review - detailliert untersucht. Im folgenden werden deren Ergebnisse, ergänzt durch einige andere Autoren, zusammengefasst. Zahlenangaben sind, sofern sie nicht anderweitig ausgewiesen werden, dem Text von Carley und Suri entnommen. Als atypische Beschäftigungsverhältnisse werden im folgenden diejenigen Formen von Beschäftigung bezeichnet, "...die nicht charakterisiert sind durch 'traditionelle' Verträge unbegrenzter Dauer für Personen, die auf Vollzeitbasis beschäftigt sind" (vgl. Carley/Suri 1993, S. 600).

(Watson 1994, S. 240). Als Ursachen für die Ausweitung atypischer (oder flexibler) Beschäftigungsverhältnisse werden eine Reihe von Faktoren angeführt:

- Rezession und Massenarbeitslosigkeit erhöhen die Akzeptanz gegenüber atypischen Beschäftigungsverhältnissen bei den ArbeitnehmerInnen, während die Unternehmer auf die verschärfte Konkurrenzsituation mit größerer Flexibilität und Kostensenkungen reagieren wollen. Eine Folge ist die deutliche Aufspaltung in Kern- und Randbelegschaften.
- Die Veränderungen im sozio-politischen Umfeld (Regierungsübernahme der Konservativen) hatte sowohl ideologisch als auch gesetzgeberisch Auswirkungen auf die Restrukturierung der Arbeitnehmerschaft; insbesondere über diverse Maßnahmen zur Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Privatisierung, Subcontracting, Schaffung von Anreizen zur Selbständigkeit sowie infolge rechtlicher Änderungen, die die Beschäftigungssicherheit atypisch Beschäftigter abschaffen oder reduzieren.
- Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen leitete die Bedürfnisse und Bestrebungen der ArbeitnehmerInnen stärker in Richtung atypische Beschäftigung.
- Der sektorale Wandel förderte die Expansion des Dienstleistungssektors und damit die Nicht-Standard-Beschäftigung. Die flexiblen Arbeitsverhältnisse finden sich verstärkt in den Bereichen Warenvertrieb, Hotels, Gaststättenwesen sowie "andere Dienstleistungen", zu denen z.B. WissenschaftlerInnen und der Bereich der öffentlichen Verwaltung gehören. In diesen Sektoren waren 1986 5,13 Millionen atypisch Beschäftigte zu finden, das sind mehr als 65 % aller flexiblen ArbeitnehmerInnen.

Für *Teilzeitarbeit* gibt es in Großbritannien keine gesetzliche Definition. Die Arbeitsmarktstatistik führt Beschäftigte mit einer Arbeitszeit unter 30 Wochenstunden als Teilzeitbeschäftigte. 1979 betrug ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung 16,4 Prozent, 1993 21,8 Prozent (5,5 Mio.) (vgl. Walwei 1993, S. 586). Die rechtliche Regulierung der Teilzeitarbeit in Großbritannien führt zu einer beträchtlichen Benachteiligung dieser Beschäftigtengruppe. ArbeitnehmerInnen, die weniger als 8 Stunden pro Woche beschäftigt sind, sind von weiten Bereichen der Beschäftigtenrechte vollständig ausgeschlossen. Denjenigen unterhalb der 16-Stunden-Grenze wird häufig eine fünfjährige Bewährungszeit in bezug auf die Erlangung der Berechtigung auferlegt. Dies gilt für die Gewährung von Mutterschafts- und Krankengeld sowie von Rentenanwartschaften und die Teilhabe am Arbeitslosenversicherungssystem. Beschäftigte mit relativ kurzer Arbeitszeit sind in Großbritannien vom gesetzlichen Kündigungsschutz ausgeschlossen und werden auch gar nicht oder nur eingeschränkt von den Mindestlohnbestimmungen berührt. Die weitgehende Unabhängigkeit von Sozialversicherung und Arbeitsrecht fördert die Durchsetzung der Teilzeitbeschäftigung.

Der Anteil der *befristeten Beschäftigung*² in Großbritannien ist in den achtziger Jahren relativ stabil geblieben. Er bewegte sich zwischen 5,4 und 6,3 % der Gesamtbeschäftigung (vgl. Walwei 1993, S. 589). Im europäischen Vergleich ist die britische Befristungsquote damit relativ niedrig (Zahlen von 1989: BRD: 11,0 %; Griechenland 17,2 %; Portugal 18,7 %; Spanien 26,6 %). Dies widerspricht auf den ersten Blick der vollkommen fehlenden gesetzlichen Regulierung solcher Arbeitsverträge in Großbritannien.³ Zieht man jedoch den

2 Befristete Beschäftigung bezeichnet die Einstellung einer Arbeitskraft durch ein Unternehmen, die entweder nur für einen von vornherein festgelegten Zeitraum oder nur für eine spezifische Aufgabe mit begrenzter Dauer gilt. Eingerechnet sind hierin auch Leih-, Gelegenheits- und SaisonarbeiterInnen.

3 Zum Vergleich: In der BRD wurden im Beschäftigungsförderungsgesetz für den Zeitraum 1985-1995 einmalige Befristungen bis zur Dauer von 18 Monaten bei Neueinstellungen gestattet. Ansonsten ist die Zulässigkeit befr-

kündigungsschutzrechtlichen Rahmen hinzu, so wird diese Tatsache verständlich: In Großbritannien ist die betriebliche Kündigung eines unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses in den ersten beiden Jahren der Anstellung unproblematisch durchführbar. Dies hängt mit der Aufweichung des Kündigungsschutzes zusammen. Bis 1980 waren Beschäftigte berechtigt, gegen ungerechtfertigte Entlassungen vor einem "industrial tribunal" zu klagen, sofern ihr Arbeitsverhältnis die Dauer von einem halben Jahr überschritten hatte. Dieser Zeitraum wurde im Laufe der achtziger Jahre auf zwei Jahre ausgedehnt, d.h. ArbeitnehmerInnen mit einer kürzeren Beschäftigungsdauer besitzen keine rechtliche Möglichkeit, gegen ihre Entlassung vorzugehen (vgl. Beatson 1995, S. 57).

Die Gruppe der *Selbständigen* ist sicherlich die heterogenste Kategorie innerhalb der atypischen Beschäftigungsverhältnisse. Geschäftsführer großer Unternehmen fallen ebenso hierunter wie formell selbständige Reinigungskräfte und mithelfende Familienangehörige. Einen größer werdenden Anteil machen die "neuen Selbständigen" aus, "die zwar real als abhängig Beschäftigte von Unternehmen fungieren, aber nicht die diesem Status entsprechenden Arbeitnehmerschutzrechte genießen" (vgl. Bultemeier 1994, S. 106). In den achtziger Jahren hatte die Entwicklung der Selbständigkeit in Großbritannien bedeutende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Während von 1980 bis 1991 die Zahl der Selbständigen in der gesamten EU um ca. eine Million gestiegen ist, betrug der Zuwachs in Großbritannien im selben Zeitraum knapp 1,5 Millionen (von 2 auf 3,5 Mio.) (vgl. Eurostat 1993, S. 36). Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung beträgt 13 Prozent. Die Gründe für diese außerordentliche Expansion von Selbständigkeit in Großbritannien werden auf verschiedenen Feldern gesucht. So wird zum einen der Trend zur Tertiarisierung genannt, der häufiger Selbständigkeit erlaubt. Daneben ist der zunehmende Einsatz von Selbständigen Teil der Flexibilisierungsstrategie vieler Unternehmen (größere numerische Flexibilität, geringere Kosten, kein arbeitsrechtlicher Schutz, gewachsene Nachfrage nach spezialisierten Fähigkeiten). Der starke Zuwachs von selbständiger Beschäftigung in den 80er Jahren verweist darüber hinaus auf einen Zusammenhang mit der politischen Wende zum "Thatcherismus". Die konservative Regierung versuchte ideologisch und gestützt durch materielle Anreize eine "Unternehmenskultur" zu fördern. Daneben wurde Selbständigkeit durch materielle Anreize unterstützt. Seit 1982 gibt es eine Unternehmensgründungsprämie, die Arbeitslosen eine wöchentliche Unterstützung gewährt, wenn sie sich selbständig machen. Bis 1991 nahmen jährlich durchschnittlich über 60.000 Menschen dieses Instrument in Anspruch (vgl. Carley/Suri 1993, S. 609).

2.3. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In der Arbeitsmarktpolitik der konservativen Regierungen seit 1979 können drei Stoßrichtungen unterschieden werden (vgl. auch Wilkinson 1988, S. 482): zum ersten die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Abschaffung und Einschränkung individueller und kollektiver Arbeitnehmerrechte; zum zweiten eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch die Förderung von Aus- und Weiterbildungskursen für Arbeitslose deren Qualifikationen verbessern und die Arbeitslosenstatistik "freundlicher" gestalten sollte. Hierzu ist auch die stärkere Bindung des Empfangs von Sozialleistungen an die aktive Arbeitssuche und die Bereitschaft zur Aufnahme von Arbeit auch im sekundären Arbeitsmarktsegment zu rechnen. Zum dritten ist die umfassende Restrukturierung des Systems der Arbeitsbeziehungen

steter Arbeitsverhältnisse an bestimmte sachliche Voraussetzungen geknüpft, wie z.B. Wunsch des Arbeitnehmers, Erprobung, Aushilfs- und Vertretungstätigkeiten oder Saisonarbeit.

zu nennen, die zu einer nachhaltigen Schwächung der Gewerkschaften geführt hat. Eingeraht wurden diese Bereiche der Arbeitsmarktpolitik durch die skizzierte angebotsorientierte Wirtschaftspolitik.

Die Arbeitsmarktpolitik läßt sich in passive und aktive Maßnahmen teilen. Als passive Maßnahmen gelten z.B die Lohnersatzleistungen für Arbeitslose. Nachfolgend werden die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen genauer betrachtet. Hierzu gehören Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte, Arbeitslose und Jugendliche, die Subventionierung von Beschäftigung, Unterstützungen für Arbeitslose, die ein Unternehmen gründen wollen, Maßnahmen zur Eingliederung von Behinderten in den Arbeitsmarkt sowie die damit verbundenen Vermittlungs- und Verwaltungsdienste (vgl. Sturm 1991a, S. 148 f.).

Die Organisation der Arbeitsverwaltung war seit 1973 der Manpower Services Commission (MSC) unterstellt, die sowohl für den Weiterbildungs- als auch für den Vermittlungsdienst verantwortlich war. Vorstände und Arbeitsgruppen dieser Arbeitsmarktbehörde waren drittelparitätlich besetzt. Sie setzten sich zu gleichen Teilen aus Gewerkschafts- und Unternehmensvertretern sowie Vertretern der Regierung und lokalen Behörden zusammen und wurden über jährliche Budgetleistungen finanziert. Das System der MSC wurde 1988 abgeschafft. Auslöser für die Restrukturierung der Arbeitsverwaltung war eine Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaften und Regierung über ein neues Weiterbildungsprogramm für erwachsene Arbeitslose (Employment Training). Die Gewerkschaften kritisierten an den Regierungsplänen, daß den TeilnehmerInnen des Programms statt des bis dato üblichen Arbeitslohnes nur ein geringer Zuschuß zu ihrem Arbeitslosengeld bezahlt werden sollte. Sie befürchteten die schleichende Einführung einer Arbeitsverpflichtung für Leistungsempfänger und verweigerten ihre Zustimmung. Die Regierung nutzte die Kontroverse und beendete nicht nur die korporatistische Zusammenarbeit, sondern führte zugleich neue Funktionsprinzipien in der Arbeitsmarktpolitik ein.

Nach Abschaffung der MSC schuf die Regierung zwei Institutionen, die für Weiterbildung und Vermittlung von Arbeitslosen verantwortlich sind. Für die Weiterbildung wurde innerhalb des Arbeitsministeriums (Employment Department) das Training, Enterprise and Education Directorate (TEED) eingerichtet. Für die Vermittlung ist innerhalb des Ministeriums der Employment Service (ES) verantwortlich. Auf regionaler Ebene wurden 82 Training and Enterprise Councils (TECs) gegründet. Die TECs besitzen den Status privater Unternehmen, die auf Vertragsbasis mit dem Arbeitsministerium arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildungsprogramme verwalten. Sie werden von einem Aufsichtsrat geleitet, der zu mindestens zwei Dritteln von Spitzenkräften lokaler Unternehmen geführt wird. Nicht nur die Gewerkschaften sind in diesen Gremien nicht mehr vertreten, auch die gewählten lokalen Behörden sind ausgeschlossen. Darüberhinaus sind den TECs Aufgaben übertragen worden, die zuvor von den lokalen Behörden wahrgenommen wurden (vgl. Mosley/Degen 1994, S. 3).

Neu geregelt wurde die Finanzierung der TECs. Diese wird jährlich mit dem TEED ausgehandelt. Das TEED entwickelt Richtlinien und Zielvorgaben für die Entwicklung der Maßnahmen, auf deren Grundlage die TECs ihre Geschäftspläne ausarbeiten. Ein zunehmender Teil der Finanzierung ist output-orientiert, das heißt die TECs werden weniger für sogenannte "inputs" - wie z.B. angebotene Ausbildungswochen -, sondern zunehmend für bestimmte Ergebnisse - wie beispielsweise erfolgreiche Vermittlung von Arbeitsplätzen oder Erzielung von nachweislichen beruflichen Qualifikationen - bezahlt. 1993/94 werden ca. 40 Prozent der Finanzierung der TECs auf ergebnisorientierter Basis erfolgen (vgl. Mosley/Degen 1994, S. 22).

Für die Messung beruflicher Qualifikationen wurde 1986 ein neues System eingeführt. Das "National Council for Vocational Qualifications" (NCVQ) unterscheidet fünf berufliche Qualifikations-Level und löste die zuvor völlig unübersichtliche Vielzahl von Bezeichnungen ab. Das neue System ist ein wichtiges Element der britischen Strategie, die beruflichen Qualifikationen zu verbessern und besitzt daher auch richtungweisende Funktion für die Weiterbildungstätigkeiten. Die Regierung formulierte das Ziel, daß bis zum Jahr 2000 50 % der erwerbstätigen Bevölkerung den NVQ-Level 3 (fortgeschrittener Facharbeiter) erreichen sollen (1990 waren erst 33 % auf dieser Stufe qualifiziert).

Der Weiterbildungsmarkt hat sich seit der Reform der Arbeitsverwaltung differenziert. Die ehemals zur Manpower Services Commission gehörenden Weiterbildungszentren wurden 1990 privatisiert. Auf dem Markt konkurrieren nun private, öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen um Aufträge von den TECs. Diese Schulen sind für den theoretischen Teil der Weiterbildung verantwortlich. Die praktische Weiterbildung findet an Arbeitsplätzen entweder in Privatunternehmen oder in gemeinnützigen Projekten statt.

Den Höhepunkt erreichten die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1987. Seitdem sind insbesondere die Ausgaben für subventionierte Beschäftigung deutlich gekürzt worden. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt nun bei der Förderung der "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes (Jugendliche und Langzeitarbeitslose). Das "Youth Training Scheme" (YTS) soll die Lücke füllen, die die abnehmende Zahl von betrieblichen Ausbildungsplätzen hinterläßt. Im Januar 1995 befanden sich 287.600 Jugendliche in dieser Maßnahme (vgl. Department of Employment 1995b, S. 20).

Das Programm, das sich schwerpunktmäßig an Langzeitarbeitslose wendet, hieß bis 1993 "Employment Training" (ET) und wird seitdem leicht verändert unter dem Namen "Training for Work" (TFW) fortgesetzt. Über eine Dauer von 6 bis 12 Monaten soll es praktische und theoretische Qualifikationen vermitteln. Die TeilnehmerInnen erhalten keinen Lohn oder Gehalt für ihre Arbeit, sondern beziehen weiterhin staatliche Unterstützungsleistungen sowie eine geringe zusätzliche Aufwandsentschädigung. 1992 durchliefen 157.000 Arbeitslose das Employment Training Programm. Eine weitere wichtige arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist das "Business Start-Up Scheme" (früher "Enterprise Allowance Scheme"), ein Existenzgründungsprogramm, das finanzielle Unterstützung und Beratung für Arbeitslose bereitstellt, die sich selbständig machen wollen. Insbesondere in Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs wurde dieses Programm zahlreich genutzt. Es erklärt u.a. die hohe Zahl Selbständiger im britischen Beschäftigungssystem.

Für den deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 1986 und 1990 wird neben dem wirtschaftlichen Aufschwung eine weitere Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik verantwortlich gemacht, das "Restart"-Programm, das sich an alle Langzeitarbeitslosen wendet.⁴ Alle Betroffenen werden zu einem ausführlichen Beratungsgespräch eingeladen, das die Motivation steigern, persönliche Schwierigkeiten (z.B. gesundheitlicher Art) erörtern und die individuelle Verfügbarkeit überprüfen soll. Zweifel an der Verfügbarkeit des Arbeitslosen führen zur Beendigung der Gewährung von Arbeitslosengeld (Bellmann/Lehmann 1991, S. 578). Diese Drohung habe vielfach die Bereitschaft erhöht, auch Arbeitsplätze im sekundären Arbeitsmarktsegment, das sich durch schlechtere Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und unsichere Beschäftigungsdauer auszeichnet, anzunehmen. "Die Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund des Restart-Programms ... kann deshalb auf die

4 Dabei wurde die Kategorie auf diejenigen ausgeweitet, die ein halbes Jahr oder länger arbeitslos sind.

Arbeitsaufnahme von Langzeitarbeitslosen im sekundären Arbeitsmarktsegment zurückgeführt werden" (ebd., S. 581).

Tabelle 9: Staatliche Weiterbildungsprogramme 1984 bis 1993

Zahl der beteiligten Personen	
1984	194.000
1989	457.000
1990	423.000
1991	363.000
1992	339.000
1993	324.000

Quelle: OECD (1994), S. 135.

Der starke Anstieg der an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligten Personen (Tabelle 9) zwischen 1984 und 1989 ist eine Antwort auf die Anfang der achtziger Jahre explodierenden Arbeitslosenzahlen. Dennoch machten die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1992 nur 0,58 % des BIP aus. Damit liegen sie im europäischen Vergleich weit hinter denen der "führenden" Länder BRD (1,65), Dänemark (1,56) und Irland (1,50) zurück (vgl. Kommission 1994, S. 69).

Der Ausschluß von Gewerkschaften und gewählten Lokalbehörden aus der Arbeitsverwaltung bedeutete das Ende einer exemplarischen Institution des Korporatismus. Ziel konservativer Arbeitsmarktpolitik ist es, die Rahmenbedingungen zentral vorzugeben und an der "Basis" die Marktkräfte wirken zu lassen. Die unternehmergeführten neuen Institutionen sollen in Verbindung mit der ergebnisorientierten Finanzierung und verschärfter Konkurrenz auf dem Weiterbildungsmarkt die Effizienz der Arbeitsverwaltung erhöhen. Die Kontrolle und Überprüfung des "Arbeitswillens" von Leistungsempfängern wurde verschärft, die Bezahlung von TeilnehmerInnen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingestellt. Dies entspricht einer 100-prozentigen Lohnsubvention, da die Privatunternehmen, in denen die praktische Weiterbildung durchgeführt wird, keinen Beitrag für die Finanzierung leisten müssen. Das Restart-Programm hat die Zahl der Langzeitarbeitslosen verringert. Wie erwähnt wurden diese vor allem in das sekundäre Arbeitsmarktsegment vermittelt. Die britischen Gewerkschaften kritisieren die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als "Workfare". Für diesen Begriff gibt es keine adäquate deutsche Übersetzung, doch läßt er sich als zwangsweise Heranziehung zu bestimmten Programmen und Tätigkeiten umschreiben.

2.4. Die Umgestaltung der Arbeitsbeziehungen

Das britische System der Arbeitsbeziehungen hat traditionell einen fragmentierten Charakter. Sowohl auf Seiten der Unternehmerverbände als auch der Gewerkschaften existieren keine einheitlichen Organisationsstrukturen. 1979 gab es 453 "unions", von denen die meisten Mitglied im Dachverband, dem "Trade Union Congress" (TUC), sind. Die Arbeitsbeziehungen sind nur zu einem geringen Grad verrechtlicht bzw. institutionalisiert. Der Abschluß von Kollektivverträgen erfolgt auf freiwilliger Basis, d.h. die Ergebnisse sind rechtlich nicht einklagbar und können von beiden Seiten jederzeit gekündigt werden (vgl. Hyman 1994, S. 67 f.). Strafrechtlich relevante Aktionen, die sich im Zusammenhang mit Arbeitskämpfmaßnahmen ereigneten, waren aus dem Geltungsbereich des britischen Rechts-

systems ausgenommen (Immunitätsprinzip). Das System funktionierte aufgrund der Akzeptanz der Verhandlungspartner und wird daher als "voluntaristisch" bezeichnet (zur historischen Entwicklung vgl. Windolf 1983, S. 11 ff.).

Die Konservativen unter Thatcher machten die starke Position der Gewerkschaften für die krisenhafte Entwicklung der britischen Ökonomie mitverantwortlich und die "Lösung des Gewerkschaftsproblems" zu einer Hauptaufgabe. Es ist ein Paradox des "Thatcherismus", daß er trotz aller antiinterventionistischer Rhetorik mit einer Fülle von staatlichen Interventionen in die Arbeitsbeziehungen agiert. Nach 15 Jahren konservativer Regierung ist festzustellen: "Von einem System der Arbeitsbeziehungen mit dem niedrigsten Grad der Verrechtlichung wurde Großbritannien nun transformiert in eines mit den meisten rechtlichen Vorschriften - von denen die meisten eindeutig gewerkschaftsfeindlich sind" (Hyman 1994, S. 69). Per Gesetz wurde die rechtliche Immunität bei Streiks aufgehoben, Urabstimmungen vorgeschrieben und das "closed-shop"-System, das für die Beschäftigten vieler Unternehmen einen Organisationszwang vorsah, abgeschafft. Die geheime Wahl von Gewerkschaftsfunktionären wurde vorgeschrieben und ArbeitnehmerInnen, die ihre Gewerkschaft verklagen wollen, werden rechtlich und finanziell unterstützt (vgl. ausführlicher Schulten 1991, S. 119 ff.). Ein folgenreicher Schritt war die Auflösung der "wage councils". Diese tripartistischen Gremien hatten die Aufgabe, Mindestlöhne für Branchen festzulegen, in denen das System der Tarifverhandlungen nur schwach entwickelt oder nicht vorhanden war. Dadurch entfiel ein ohnehin nur schwacher Schutz für Beschäftigte prekärer Arbeitsmarktsegmente.

Die antigewerkschaftliche Regierungspolitik schwächte in Verbindung mit ökonomischen Umstrukturierungen (Tertiarisierung), politischen und ideologischen Verschiebungen die Position der Gewerkschaften. Innerhalb von 13 Jahren verloren sie über 4,2 Millionen Mitglieder (1992 waren es noch 9 Mio.). Der Organisationsgrad sank von knapp 55 Prozent im Jahr 1979 auf ca. 33 Prozent 1994 (vgl. Corcoran 1995, S. 192). Die kollektivvertragliche Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen existiert in weiten Bereichen nicht mehr. Der Trend zur Dezentralisierung und Verbetrieblichung von Vereinbarungen hat sich seit 1979 vertieft. Nationale Lohnrunden als Eckdaten für verschiedene Branchen verloren an Bedeutung. Schätzungen gehen davon aus, "...that the proportion of employees covered by collective agreements fell from 72 per cent in 1973 to 64 per cent in 1984 and then to 47 per cent by 1990. A similar decline in the coverage by establishment has been recorded; from 71 per cent of establishments in 1984 to 54 per cent in 1990" (Waddington/Whitston 1994, S. 797). Der "union decline" zieht daher tendenziell die Auflösung der Arbeitgeberverbände nach sich. Untersuchungen haben ergeben, "...that the proportion of workplaces affiliated to employers' associations halved between 1980 and 1990, down from a quarter to an eighth" (vgl. Beatson 1995, S. 60).

Die geringe Verrechtlichung und Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen ermöglichte es der konservativen Regierung, einen fundamentalen Wandel durchzusetzen. Die wenigen korporatistischen Institutionen (Manpower Services Commission, Wage Councils) wurden aufgelöst. Streiks, wie dem der Bergarbeiter 1984/85, wurde mit unnachgiebiger Härte begegnet. Die konsequente "anti-consensus"-Politik der Regierung fand wenig institutionellen Widerstand. So erklärt die Spezifik der britischen Arbeitsbeziehungen zumindest teilweise die im europäischen Vergleich (vgl. ebd., S. 63) starke Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.

3. Historische Entwicklung und Grundzüge des "welfare state"

Sozialpolitik in Großbritannien hieß im 19. Jahrhundert vor allem Armenpolitik. Dabei griff der Staat trotz Liberalismus und Individualismus in das System der Armenfürsorge ein, indem er das dichte Netz privater Wohltätigkeitsverbände und deren Tätigkeit auf lokaler Ebene zentral steuerte (vgl. Swaan 1993, S. 213). Die Regierungsübernahme der Liberalen um Lloyd George und Winston Churchill im Jahre 1906 leitete über Initiativen zur Errichtung der Sozialversicherung eine Wende ein.

Der Sozialwissenschaftler *William Henry Beveridge*, Rektor der London School of Economics and Political Science, wurde 1942 zum Vorsitzenden des von der liberalen Regierung eingerichteten "Interdepartmental Committee" ernannt, das eine allgemeine Untersuchung über die Organisation und zukünftige Entwicklung der Sozialpolitik durchführen sollte. Ergebnis dieser Untersuchung war der sogenannte "Beveridge-Report"⁵. Der Report stützte sich auf fünf Grundprinzipien: die umfassende Einbeziehung der Gesamtbevölkerung, Einheitssätze bei Beiträgen und Leistungen, ein garantiertes Existenzminimum, eine einheitliche Verwaltungsstruktur und eine umfassende Abdeckung von Risiken (insbesondere von Krankheit, Behinderung, Alter, Arbeitslosigkeit, Heiratsbeihilfen für Frauen und Begräbniskosten) (vgl. Pinker 1992, S. 142). Das Versicherungsprinzip stellte einen wichtigen Punkt in Beveridges Vorschlägen dar. Die Pflichtversicherung sollte auf die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausgedehnt, verbleibende Bedarfslagen durch eine steuerfinanzierte und von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Leistung abgedeckt werden. Grundannahme des Systems war die Vollbeschäftigung und damit die Ausdehnung der Versicherung auf die große Mehrheit der Bürger. Die steuerfinanzierte Leistung zur Sicherung des Existenzminimums (Sozialhilfe) sollte daher tendenziell überflüssig und das staatliche Gesundheitssystem durch die Gründung des "National Health Service" (NHS), dessen Leistungen aus Steuern finanziert und für die Bürger kostenlos sind, neu organisiert werden.

Der Plan wurde in seinen Grundzügen in den Jahren 1946 bis 1948 verwirklicht. Zwischen 1948 und 1979 veränderte der britische Wohlfahrtsstaat sein Gesicht nur geringfügig. Systematische Veränderungen fanden bis auf die Einführung einer staatlichen Zusatzrente nicht statt. Der Wohlfahrtsstaat läßt sich in fünf Hauptzweige gliedern:

Der Bereich der "*Social Security*" umfaßt drei Kategorien von Sozialleistungen: zum ersten beitragsabhängige Leistungen innerhalb der Sozialversicherung ("National Insurance"). Hierzu gehören die Renten, Arbeitslosen- und Krankengeld sowie seit 1978 ein System der staatlichen Zusatzrente (die Rente setzt sich aus der staatlichen Grundrente und einer privaten oder der staatlichen Zusatzrente zusammen; erreicht dennoch kaum 50 Prozent des früheren Erwerbseinkommens). Das zweite Gebiet innerhalb der "Social Security" ist das der beitragsunabhängigen Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsnachweis vergeben werden. Dazu zählt das Kindergeld, das unabhängig vom Einkommen allen Eltern zusteht, sowie Leistungen, durch die die Pflege, Betreuung und Versorgung behinderter Menschen unterstützt wird. Beitragsunabhängige Leistungen, die nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden, stellen den dritten Sektor des Systems der sozialen Sicherheit dar. Anspruchsberechtigt ist, wer unterhalb einer bestimmten Einkommens- und Vermögensgrenze verbleibt. Wesentliche Bestandteile dieses Bereiches sind die Sozialhilfe ("Supplementary Benefit"), die Familienbeihilfe ("Family Income Supplement") und das Wohngeld ("Housing Benefit").

5 Beveridge, William, Henry: *Social Insurance and Allied Services*. London 1942.

Der zweite Zweig des britischen Wohlfahrtsstaates ist der *Gesundheitssektor*. Die dominierende Rolle spielt hier der National Health Service (NHS), der zwischen 1946 und 1979 keinen grundlegenden Reformen unterworfen war. Der NHS wird fast ausschließlich aus Steuermitteln finanziert. Jeder Bürger Großbritanniens besitzt das Recht auf kostenlose und umfassende medizinische Behandlung. ÄrztInnen, Krankenschwestern und -pfleger sind entweder direkt vom Staat angestellt (so im Krankenhaussektor) oder werden durch ein Honorierungsverfahren staatlich finanziert (niedergelassene Ärzte). Neben dem NHS existiert auch ein privater Sektor im Gesundheitswesen. Private Krankenversicherungen und Krankenhäuser machen jedoch nur einen sehr geringen Anteil aller medizinischen Dienstleistungen in Großbritannien aus.

In Verbindung mit dem NHS steht der dritte Zweig des Wohlfahrtsstaates, die *"Personal Social Services"* (PSS). Darunter ist eine Reihe von Pflege- und Sozialdiensten auf kommunaler Ebene zu verstehen. Die Verantwortung tragen die lokalen Sozialämter. Neben kommunalen Einrichtungen spielen kirchliche und freiwillige "Non-Profit-Organisationen" eine wichtige Rolle, die ebenfalls durch staatliche Mittel unterstützt werden. Kommerzielle Anbieter besitzen nur eine untergeordnete Bedeutung. Der Personenkreis, der auf die PSS angewiesen ist, umfaßt Kinder, Alte, geistig und körperlich Behinderte, Alkoholiker und Drogenabhängige. Alten- und Pflegeheime, "meals on wheels", häusliche Pflege und Beratungseinrichtungen sind Beispiele für in diesem Bereich geleistete Tätigkeiten.

Die *Wohnungspolitik* besitzt ebenfalls eine beträchtliche sozialpolitische Bedeutung. Der öffentliche bzw. der öffentlich finanzierte Wohnungsbau betrifft rund ein Drittel der gesamten Wohnungsversorgung Großbritanniens - entweder direkt durch den Staat als Bauherr und Vermieter von öffentlichen (Sozial-)Wohnungen - vor allem eine Aufgabe der Kommunen - oder als Finanzier gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften ("Housing Associations").

Der fünfte und letzte Bereich des Wohlfahrtsstaates ist das *Bildungswesen*. Neben dem im vorherigen Kapitel bereits beschriebenen Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung sind hier vor allem die Schulen und Hochschulen von Interesse. Diese werden zum überwiegenden Teil staatlich finanziert. Die grundlegenden Weichenstellungen für das Bildungssystem wurden durch den Education Reform Act von 1944 gelegt. In diesem wird als vorrangiges Ziel des Bildungssystems die Herstellung von Chancengleichheit formuliert. Um dies zu erreichen, wurden flächendeckend Gesamtschulen (Comprehensive Schools) eingeführt.

3.1. Die Umstrukturierung des britischen Wohlfahrtsstaates seit 1979

Seit den siebziger Jahren verringerte sich infolge der ökonomischen und sozialen Krisenprozesse der finanzielle staatliche Handlungsspielraum. Mit den strukturellen Umbrüchen der siebziger Jahre erhielten neoliberale Diskurse in der Öffentlichkeit verstärkte Aufmerksamkeit. Innerhalb der "Tories", die den keynesianischen Klassenkompromiß bis in die siebziger Jahre mitgetragen hatten, wurde der Flügel der "new right" einflußreicher und schließlich unter Margret Thatcher und Keith Joseph führend. Diese Richtung machte den Wohlfahrtsstaat selbst für die krisenhaften Entwicklungen verantwortlich und kündigte nach dem Wahlsieg von 1979 den "welfare consensus" auf.

3.1.1. Das System der "Social Security"

Der Bereich der sozialen Sicherheit hat seit 1979 zahlreiche Veränderungen erfahren. In der ersten Amtsperiode der Regierung Thatcher besaßen die Eingriffe keinen systematischen

Charakter, sondern beschränkten sich auf Einzelmaßnahmen. Zwei Gesetze, der "Social Security Act" von 1980 und der "Social Security and Housing Benefit Act" von 1982, bemühten sich vor allem um die Absenkung des Leistungsniveaus und damit um Kosteneinsparungen. Die Bindung der Rentenentwicklung an die durchschnittlichen Einkommenssteigerungen wurde gelöst und an die Preisentwicklung, die in der Regel unter der Einkommensentwicklung liegt, gekoppelt. "By 1992 the pension was a lower proportion of average disposable income than it had been in 1948" (Deacon 1995, S. 89).

Die Thatcher-Regierung wartete mit der Durchführung grundlegender Reformen im Bereich der Sozialen Sicherheit bis zu ihrer zweiten Legislaturperiode. Im Jahr 1984 gab der Staatssekretär im Sozialministerium, Norman Fowler, eine Studie in Auftrag, die sich mit Reformen im Bereich der Sozialhilfe, des Kindergeldes, des Wohngeldes und der Renten befassen sollte. Das 1985 als "Green Paper"⁶ erschienene Ergebnis äußerte folgende Kritikpunkte am bestehenden System:

1. Es sei zu komplex und selbst für diejenigen undurchschaubar, die die Leistungen zu verwalten hätten.
2. Die Verteilung der Mittel geschähe zu willkürlich. Eine Konzentration der Hilfe auf die wirklich Bedürftigen (mit einer Priorität auf Familien mit abhängigen Kindern) finde nicht statt.
3. Das Sozialsystem enthalte eine Armutsfalle (poverty trap), die Leistungsempfänger daran hindere, eine Arbeit aufzunehmen.
4. Die Möglichkeiten privater Versorgung, sowohl was die Individuen und Familien, als auch die Betriebe betreffe, würden durch das bestehende System behindert.
5. Die Kosten der Sozialen Sicherung seien zu hoch, insbesondere wenn die zukünftigen Entwicklungen (v.a. der Rentenempfänger) einbezogen würden (vgl. Johnson 1990, S. 39 f.).

Diese Kritikpunkte verdeutlichen, daß es hier um grundlegendere, systematische Veränderungen geht. Der Social Security Act von 1986 beinhaltet daher eine Reihe von Maßnahmen, die den Umbau des Systems der sozialen Sicherung vorantreiben sollten:

Das Beitragssystem zur "National Insurance" veränderte sich. In der Gruppe der abhängig Beschäftigten wurden verschiedene Beitragssätze für unterschiedliche Lohngruppen eingeführt. Über die Senkung der Lohnnebenkosten sollte der Anreiz zur Schaffung von gering entlohnten Arbeitsplätzen für minder qualifizierte ArbeitnehmerInnen, die in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind, gestärkt werden (vgl. Schulte 1990, S. 135).

Systematischeren Charakter besitzt die Reform des Systems staatlicher Zusatzrenten (SERPS). Aufgrund öffentlicher Proteste war die Regierung von ihrem ursprünglichen Vorhaben abgerückt, SERPS vollständig abzuschaffen. Statt dessen wurden drei Veränderungen vorgenommen, die die Leistungen von SERPS zukünftig (schrittweise bis zum Jahr 2008) deutlich verschlechtern werden und damit die Attraktivität konkurrierender betrieblicher und privater Zusatzrenten erhöhen.

6 Ein "green paper" besitzt im parlamentarischen Prozeß Großbritanniens den Status eines Diskussionspapiers. Es kann von einzelnen Ministerien oder einer von der Regierung eingesetzten Arbeitsgruppe erstellt werden und soll Reformvorschläge für Politikbereiche erarbeiten, die neu geregelt werden sollen. Zwingende Maßnahmen ergeben sich aus dem "green paper" nicht. Erst wenn als Folgemaßnahme ein "white paper", das die Grundlage für Verwaltungsakte sein kann, oder ein Gesetz (act) verabschiedet wird, folgen konkrete Schritte.

Die *Sozialhilfe* (Income Support ersetzte das Supplementary Benefit) wurde neu organisiert. Der Sockelbetrag kann durch Zusatzzahlungen für abhängige Kinder, Ältere und Behinderte erhöht werden. Ein Teil der vormaligen Sozialhilfe-Leistungen, der für außerordentliche Anschaffungen eingerichtet war, wurde in Darlehen umgewandelt und einem neu geschaffenen Sozialfonds unterstellt.

Die Steigerungsrate kurzfristiger Leistungen aus dem National Insurance System (Arbeitslosengeld, Krankengeld) lag (einmalig) um fünf Prozent unter der Rate der Inflationssteigerung. Die Voraussetzung, um Leistungen aus der Arbeitslosen- und Krankenversicherung zu erhalten, ist von einem auf zwei Beitragsjahre erhöht worden. Seit 1982 wird das Arbeitslosengeld besteuert. "Between 1979 and 1988 there were no fewer than 38 significant changes affecting social security benefits for the unemployed, most of which were intended to increase work incentives" (Dean 1994, S. 91 f.).

1982 wurde die Zahlung von *Krankengeld* (Statutory Sick Pay, SSP) für die ersten 28 Wochen der Krankheit aus der Verantwortung des Staates in die der Unternehmen verlagert. Damit ist jedoch keine Kostenverlagerung auf die Unternehmen verbunden, denn im Krankheitsfall werden nun die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung reduziert. Aus bundesdeutscher Sicht, wo die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vom Unternehmen zu tragen ist, mag dies keine außergewöhnliche Maßnahme sein. Die Verlagerung der Zuständigkeit bedeutet für das britische System jedoch einen wichtigen Schritt in Richtung Privatisierung sozialer Sicherungssysteme.

Das *Wohngeld* (Housing Benefit) blieb in seiner Struktur weitgehend erhalten. Es wurden jedoch drastische Ausgabenkürzungen vorgenommen und die Kriterien für die Inanspruchnahme verschärft. Bei der Anspruchsprüfung werden persönliche Ersparnisse miteinbezogen. Wer Ersparnisse über 8.000 Pfund besitzt, hat trotz niedrigem Einkommen keinen Anspruch auf Wohngeld. Von dieser Änderung sind insbesondere RentnerInnen betroffen, die in großer Zahl ihre Anspruchsberechtigung verloren. Das "housing benefit supplement", eine Ergänzung des Wohngeldes für besonders schlecht gestellte Mieter, wurde abgeschafft. Davon waren 400.000 Menschen betroffen. Indem der Kreis der Anspruchsberechtigten verkleinert wurde, veränderte das housing benefit seinen Charakter: von einem allgemeinen Instrument der Wohnungspolitik zu einer Maßnahme, die allein der Armutsbekämpfung dient (vgl. Deacon 1995, S. 91).

Die Reduzierung des Wohngeldes ging einher mit der verbesserten Behandlung von "owner-occupiers" (Hausbesitzer, die in ihrem eigenen Haus wohnen). Im Rahmen des Verkaufs von Sozialwohnungen an die Mieter werden die Kosten für Hypothekenzinsen, Reparaturen und Versicherungen vom Sozialministerium finanziell mit getragen.

Die sozialen Folgen des Social Security Act von 1986 werden in der britischen Diskussion unterschiedlich bewertet. Während die Regierung auf ihr Ziel der Mittelkonzentration auf Bedürftige ("targeting for the needy groups") verweist, machen Wohlfahrtsverbände wie die Child Poverty Action Group auf neue Spaltungslinien innerhalb der Bedürftigen aufmerksam. "...what in effect is happening is that favoured needy groups benefit at the expense of other poor people" (Johnson 1990, S. 45). Als "Gewinner" der Reformen werden Familien mit Kindern, chronisch Kranke und behinderte Personen identifiziert. Dagegen gingen jungen Arbeitslosen, Älteren und arbeitslosen Ehepaaren ohne Kinder Ansprüche auf Leistungen verloren. Betrachtet man einzelne Maßnahmen genauer, so relativiert sich auch der "Gewinn" der bevorteilten Gruppen: Das Kindergeld wurde eingefroren, kostenlose Milch und Schulmahlzeiten für die Kinder bedürftiger Familien wurden durch einen niedrigen Pauschalbetrag ersetzt. 1989 erstellte das Social Service Committee des House of

Common einen Bericht, der die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes von 1986 errechnete. "It indicated that single people had lost up to 8.84 pound a week and that single parents, childless couples and elderly people had lost substantial amounts. Couples with children had gained only marginally" (ebd., S. 45). Nimmt man die Höhe der Sozialhilfe als Armutsgrenze, so hat sich die Zahl der in Armut lebenden Personen zwischen 1979 und 1989 von 7,7 auf 11,3 Millionen erhöht (vgl. Deakin 1994, S. 241). Die "neue Armut" ist bedingt durch die steigende Zahl von Arbeitslosen, gering bezahlten Jobs und alleinerziehenden Eltern. Dieser Personenkreis ist abhängig von den Leistungen des Systems der sozialen Sicherheit und wurde daher von den Einschränkungen in diesem Bereich drastisch getroffen.

Der Ausgabenanstieg für "Social Security" konnte durch die vorgenommenen Einsparungen nur verlangsamt, nicht aufgehalten werden (Tabelle 10). Dies hängt mit demographischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen zusammen. Die Zahl der Rentner, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger stieg so deutlich, daß auch die Senkung des Leistungsniveaus nicht zu einem Ausgabenrückgang führte. Zudem existiert ein strukturelles Dilemma zwischen der ökonomischen und der sozialpolitischen Strategie der konservativen Regierungen.

Der Versuch, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen zu erhöhen, indem die Lohndifferenziale verstärkt und Niedriglohngruppen ausgeweitet werden, vergrößert die Schicht der "working poor". Das Absenken des Lohnniveaus am unteren Ende der Einkommensskala erhöht die Zahl der Anspruchsberechtigten auf diverse Sozialleistungen. Die sozialpolitische Konzentration auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen kann auch von daher nicht den gewünschten Einsparungseffekt erzielen (vgl. Dean 1994, S. 107 f.).

Tabelle 10: Reales Wachstum der Ausgaben für "Social Security" (Mrd. Pfund zu Preisen von 1992/93)

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Ausgaben in % des BIP
1949/50	10,3	4,7
1959/60	15,4	5,3
1969/70	27,2	7,0
1979/80	44,9	9,0
1989/90	59,7	9,5
1992/93	74,1	12,3

Quelle: Becker (1994), S. 78.

3.1.2. Der National Health Service

Der Bereich des National Health Service (NHS) ist am stärksten von universalistischen Prinzipien geprägt. Das Gesundheitssystem ist fast ausschließlich steuerfinanziert. Es gewährt jedem Bürger den kostenfreien Zugang und den Anspruch auf eine umfassende medizinische Versorgung. Diese Strukturen haben seit der Einführung des NHS im Jahr 1946 dem privaten Gesundheitssektor in Großbritannien nur eine marginale Rolle belassen.⁷ Der

⁷ Im privaten Sektor lassen sich vier Bereiche unterscheiden: Die pharmazeutische und medizintechnische Industrie, private Praxen, private Krankenversicherungen und private Krankenhäuser.

Anteil der dort produzierten Dienstleistungen machte 1984 nur ca. 7 Prozent des Gesamtvolumens aus (Döhler 1990, S. 164).

Mit weitergehenden neoliberalen Reformkonzepten, die eine Stärkung der Marktkräfte, Privatisierung und Effizienzsteigerung bewirken könnten, taten sich die Konservativen schwer. Zwar gab es vereinzelte Forderungen nach einer Privatisierung des NHS, diese wurden innerhalb der "Tories" jedoch nie mehrheitsfähig. Dafür gab es verschiedene Ursachen. Als wichtigste ist sicher die ungebrochene Popularität des Gesundheitsdienstes zu nennen. Der gleichberechtigte Zugang aller Bürger zur kostenlosen medizinischen Versorgung stellt im Bewußtsein der britischen Bevölkerung die wichtigste Errungenschaft des "welfare state" dar. Diese Bejahung der Grundprinzipien des NHS zieht sich, wie Meinungsumfragen immer wieder zeigen (vgl. Döhler 1989, S. 2), durch alle Bevölkerungsschichten und wird auch nicht durch die langen Wartezeiten getrübt, die für einen Krankenhausaufenthalt in Kauf genommen werden müssen. Aber auch bei den gesundheitspolitischen Akteuren existiert eine starke Identifikation mit dem NHS, die keinen Reformdruck entstehen ließ. Dieser Druck entstand auch nicht aufgrund ökonomischer Entwicklungen. Eine Kostenexplosion im Gesundheitswesen wie in anderen Ländern blieb in Großbritannien aus. So liegt der Anteil der Gesundheitskosten am BIP (Tabelle 11) zum Teil deutlich unter dem vergleichbarer Industrieländer, ohne daß gesundheitspolitische Indikatoren wie Säuglingssterblichkeit oder Lebenserwartung schlechter ausfielen (vgl. OECD 1994, S. 58).

Tabelle 11: Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP in Prozent

	1970	1975	1980	1992
BRD	6.0	7.9	8.7	9.1
Frankreich	5.9	6.8	7.7	9.2
Italien	5.3	5.9	7.1	8.4
Kanada	6.9	7.1	7.4	9.9
USA	7.2	8.1	9.3	13.5
Großbritannien	4.4	5.4	5.9	6.7
OECD total	5.4	6.6	7.3	8.2

Quelle: OECD 1994, S. 59.

Das Wachstum des privaten Gesundheitssektors in Großbritannien ist strukturell begrenzt. Die Dominanz des NHS in der Nachkriegszeit bewirkte, daß private Anbieter nicht ein Konkurrenz-, sondern ein Komplementärverhältnis zum staatlichen Gesundheitsdienst suchten. Private Krankenversicherungen sind als Zusatzversicherungen für Besserverdienende konzipiert. Die privat Versicherten genießen den Vorteil, kürzere Wartezeiten für Krankenhausbehandlungen zu haben. Private Krankenhäuser sind in der Regel für umfassende medizinische Behandlungen gar nicht ausgestattet, sondern konzentrieren sich auf wenige spezielle Behandlungen. Der private Sektor hat eine Nischenfunktion übernommen, die gleichzeitig eine "Expansionsbremse" bedeutet. Die umfassende Übernahme von NHS-Aufgaben ist für den Privatsektor nicht realisierbar.

Auf Privatisierungsmaßnahmen wurde dennoch nicht vollständig verzichtet. Das in anderen Bereichen des Wohlfahrtsstaates praktizierte "contracting out" von Dienstleistungen (Reinigungs-, Catering- und Wäschereidienste) an private Firmen wurde auch im NHS eingeführt. Bis 1987 waren 20 Prozent der möglichen Serviceverträge an private Firmen vergeben worden. Eine weitere, neu geschaffene Möglichkeit der Kooperation des NHS mit dem Privatsektor ist das "buying in". Damit wird der Kauf medizinischer und pflegerischer

Leistungen von privaten Einrichtungen bezeichnet. Dies ist z.B. möglich, wenn für bestimmte Behandlungen im staatlichen Krankenhaussektor lange Wartezeiten existieren und im Privatsektor für diese Behandlungen freie Kapazitäten vorhanden sind. In einem solchen Fall kann der NHS diese Kapazitäten von privaten Krankenhäusern "einkaufen" (vgl. Döhler 1990, S. 277 ff.).

Mit dem "Griffiths-Report" von 1983 beginnt die zweite Phase konservativer Gesundheitspolitik. Diese Reform wurde vom Primat der Kostenkontrolle bestimmt. Die Einführung des Managerpostens auf allen Ebenen entmachtete partiell die zuvor bestehenden Verwaltungsgremien, die sich vor allem aus den Beschäftigten des NHS rekrutierten. Die Hierarchisierung in der Verwaltung wurde gestärkt. Zwar rüttelte auch die Griffiths-Reform nicht an den Grundprinzipien des NHS, doch fördert sie gezielt einen Trend, der als "managerialism" zu bezeichnen ist. Die Bedeutung der Reform liegt vor allem im langsamen Wandel der Organisationsphilosophie des NHS. "Im Gegensatz zur traditionellen "caring and curing"-Philosophie im NHS, die zudem häufig mit lokalen und professionellen Sonderinteressen befrachtet ist, hat die Regierung Thatcher kontinuierlich darauf hingearbeitet, Effizienz als dominierendes Kriterium bei der Entscheidungsfindung im NHS durchzusetzen" (Döhler 1990, S. 269).

Der Wahlkampf des Jahres 1987 war Ausgangspunkt der dritten Phase konservativer Gesundheitspolitik, in der die am weitesten gehenden Veränderungen eingeleitet wurden. Im Mittelpunkt stand dabei das Konzept der "internen Märkte". Dieses geht auf den US-amerikanischen Gesundheitsökonom Alain Enthoven zurück und beruht auf dem Gedanken, den Wettbewerb zwischen den einzelnen Institutionen des Gesundheitswesens zu verstärken (vgl. Manning 1994, S. 142). Die Dezentralisierung von Verwaltung und Management soll zu Verbesserungen der Effektivität führen. Die gesamten öffentlichen Ausgaben für den NHS sind nach wie vor durch den Etat des Ministeriums begrenzt. Konkurrenz entsteht zwischen den Käufern (District Health Authorities und niedergelassene Ärzte), die im eigenen Interesse und im Interesse ihrer Patienten billige und dennoch qualitativ gute medizinische Behandlungen erwerben wollen. Die Konkurrenz um "Aufträge" soll die Kosten senken und wird damit für die Krankenhäuser zur existentiellen Aufgabe (vgl. Allsop 1995, S. 112 f.).

Ebenso wie die Griffiths-Reform betreffen die letzten Neuerungen nicht unmittelbar die Grundprinzipien des NHS und sind vor allem auf die Reduzierung von Ausgaben konzentriert. Eine umfassende Evaluation der Ergebnisse der Neustrukturierung, die 1991 umgesetzt wurde, liegt noch nicht vor. Der Anstieg der Gesundheitsausgaben in den Jahren nach der Reform zeigt jedoch Wachstumsraten, wie es sie seit den sechziger Jahren im NHS nicht mehr gegeben hatte. Diese werden insbesondere mit dem gestiegenen Bedarf an Wirtschaftsfachpersonal erklärt. "Contracts, rather than vague understandings, require negotiation before the contract is set and monitoring of compliance after. They require information, especially reliable financial information, something which was not produced under the previous system. Many more managers and financial, accounting and contract staff had to be employed" (OECD 1994, S. 69).

Die Entwicklung der Gesundheitspolitik erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich. Da ist zum einen die bemerkenswerte Kontinuität der Grundprinzipien des NHS. Der kostenlose Zugang aller Bürger zu einer umfassenden medizinischen Versorgung wurde von der konservativen Regierung nie ernsthaft in Frage gestellt. Andererseits wurden in den vergangenen 15 Jahren im Gesundheitssystem größere Veränderungen vorgenommen als jemals zuvor. Die wesentlichste Veränderung ist die Einführung des "general manager" und der

"internen Märkte" in die Organisationsstrukturen des NHS. Man kann in diesem Zusammenhang davon sprechen, daß der NHS sich im Übergang von einer verwalteten zu einer "gemanagten" Institution befindet (vgl. Döhler 1989, S. 18). Die Entscheidungskriterien im Gesundheitsdienst werden ökonomisiert, um die öffentlichen Ausgaben langfristig zu begrenzen. Fraglich ist, ob sich dies nicht zwangsläufig negativ auf Qualität bzw. Umfang der medizinischen Dienste auswirken muß.

3.1.3. Persönliche Soziale Dienstleistungen

Die Personal Social Services (PSS) umfassen eine Reihe von Dienstleistungen für Kinder, Alte, geistig und körperlich Behinderte, Alkoholiker und Drogenabhängige (vgl. ausführliche Darstellung in Foreign and Commonwealth Office 1992, S. 16 ff.). Sie wurden bis 1979 in der Hauptsache von den Kommunen bereitgestellt. Hierfür waren die "Social Services Departments" (SSDs) zuständig, deren Tätigkeitsfeld auch als "community care" bezeichnet wird. Gladstone sieht drei Aufgaben, die durch die PSS geleistet werden: Soziale Kontrolle (wie in der Betreuung von jugendlichen Straftätern), sozialer Schutz (z.B. von Kindern) und soziale Integration (von Personen, die andernfalls marginalisiert werden, wie z.B. Behinderte) (vgl. Gladstone 1995b, S. 165).

Der von der Regierung 1986 in Auftrag gegebene Griffiths-Report⁸ sollte die Möglichkeit von Reformen für den Bereich der PSS ausloten. Der wesentliche Veränderungsvorschlag des Reports betraf die Bereitstellung von Sozialdiensten durch kommunale und unabhängige Träger. Die Aufgabe der Kommunen soll sich nach Griffiths auf die Vergabe von Mitteln, die Setzung bestimmter Schwerpunkte, und die Koordinierung und Überwachung der Dienste beschränken. Eine direkte Bereitstellung sozialer Dienstleistungen durch die Kommune soll lediglich in besonderen Fällen stattfinden. Die Lücke, die durch den Rückzug des lokalen Staates aus diesem Bereich entsteht, soll durch stärkeres Engagement "unabhängiger" Träger geschlossen werden. Neben den informellen Akteuren (Nachbarn, Freunde, Familie⁹) und Freiwilligen-Organisationen (die auf einer non-profit-Basis beruhen) sollen kommerzielle Anbieter verstärkt auf dem Markt erscheinen. Der zu verringern-
de Einfluß staatlicher Aktivität, verbunden mit der Förderung privater Initiative, wird mit dem Begriff des "welfare pluralism" umschrieben. Künftig sollen die SSDs "...ensure that information is readily available about community care and where and how to seek services that will contribute to that care... develop and sustain informal and voluntary community care resources by supporting informal carers, volunteers, and voluntary organisations; maximise choice and competition by encouraging the further development of private services" (Griffith 1988, S. 15).

Ein Bereich, in dem die Kommerzialisierung der Pflegedienste geradezu beispielhaft voranschreitet, ist der der Pflegeheime (insbesondere für ältere Menschen). Waren 1979 noch 65 Prozent der Heimkapazitäten im Besitz der Kommunen, so sank dieser Anteil bis 1986 auf unter 50 Prozent. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Privatheime im jährlichen Durchschnitt um über 18 Prozent, so daß sich 1986 mehr als die Hälfte aller Pflegeplätze in Privatbesitz befanden. Dieser Zuwachs war nur durch die umfangreiche Förderung aus Steuermitteln möglich. Staatliche Unterstützung für private Pflegeheime wuchs zwischen 1979

8 Dies war nach dem Vorschlag zur NHS-Reform von 1983 Griffith's zweite Initiative im Gesundheitswesen. Roy Griffith: Community Care: Agenda for Action. London 1988.

9 Wenn die Konservativen vom größeren Engagement der Familie sprechen, ist damit, entsprechend ihrem Gesellschaftsbild, vor allem die stärkere Einbindung von Frauen in die Pflege alter und kranker Menschen gemeint.

und 1989 von 10 Millionen auf eine Milliarde Pfund pro Jahr - eine Verhundertfachung der Mittel (vgl. Gladstone 1995b, S. 163).

3.1.4. Wohnungspolitik

Ein beträchtlicher Teil der Wohnungsversorgung (ca. ein Drittel der 22 Mio. Wohnungen) in Großbritannien wurde bis in die siebziger Jahre durch den Staat bereitgestellt (vgl. Murie 1995, S. 124). Zu den öffentlichen Mietwohnungen werden sowohl die kommunalen Sozialwohnungen ("council houses") als auch die Wohnungsbestände der "Housing Associations" gezählt. Die "Housing Associations" sind staatlich geförderte Wohnungsbaugesellschaften, die keinen Profit erwirtschaften dürfen. Mehr als 50 Prozent aller Wohnungen sind von ihrem Besitzer genutzte Eigenheime. Den geringsten Teil machen privat vermietete Wohnungen aus.

Die Wohnungspolitik der konservativen Regierung beruhte auf drei Säulen. Die erste war der Verkauf von öffentlichen (Sozial-)Wohnungen. Durch den "Housing Act" von 1980 wurde den Mietern ein Recht auf den Erwerb ihrer Wohnungen eingeräumt ("right to buy"). Je nach Länge der Mietdauer wurden dabei beträchtliche Preisnachlässe gewährt. Der ermittelte Marktpreis der Wohnung reduzierte sich um bis zu 60 %. In den achtziger Jahren wurden ca. 1,5 Mio. Wohnungen verkauft. Der Anteil der "owner-occupiers" an allen Wohnungen stieg von 55,8 % im Jahr 1981 auf 67,6 % (1991), während der Anteil der von Kommunen vermieteten Wohnungen im selben Zeitraum von 31,0 auf 21,9 % zurückging. Viele Käufer geraten jedoch bei der Rückzahlung der aufgenommenen Kredite in Schwierigkeiten, so daß die Zahl der zum Wiederverkauf angebotenen Wohnungen steigt (vgl. Ungerson 1994, S. 192 ff.).

Außerdem wurden die öffentlichen Ausgaben beim Wohnungsneubau reduziert. Schon die Labour-Regierung Callaghan (1974-79) versuchte, in diesem Bereich zu sparen. Ein wirklich radikaler Schnitt erfolgte jedoch erst seit 1979.

Tabelle 12: Öffentliche Ausgaben für den Wohnungsbau (in Mrd. Pfund) und Zahl der fertiggestellten Wohnungen 1979 und 1987.

	Ausgaben	gebaute Wohnungen
1979	4.849	114.000
1987	1.672	33.000

Quelle: Popp 1991, S. 227.

Die öffentlichen Investitionen im Wohnungsbau gingen innerhalb von acht Jahren um 66 % zurück (vgl. Tabelle 12). Diese Lücke sollte nach Vorstellung der konservativen Regierung durch den privaten Sektor gefüllt werden.

Die dritte Säule der Wohnungspolitik war die Deregulierung der Mietverhältnisse. Um die Profitabilität privater Vermietungen zu erhöhen wurden 1988 bestehende Mietpreisbindungen aufgehoben. Ziel war eine Regulierung der Mieten über den Markt. Zwei Jahre, nachdem das Gesetz in Kraft trat, stiegen die Mieten um 60 Prozent an (vgl. Ungerson 1994, S. 195). Auch die kommunalen Sozialwohnungen bleiben davon nicht verschont. Der Local Government and Housing Act von 1990 beinhaltet eine Neuregelung der Mietsubventionen. An Stelle der Kommunen ist seither das Ministerium für diese Leistungen zuständig. Da sie eingeschränkt wurden, führte dies im Jahr 1990 zu einem Mietanstieg für Sozialwohnungen um durchschnittlich 10 Prozent (vgl. Johnson 1990, S. 142). "Between 1979 and 1990 the

average proportion of rent collectable that was in arrears rose from 3,2 per cent to 8,2 per cent in England and Wales" (Ungerson 1994, S. 197).

Konsequenz dieser Politik ist eine zunehmende Polarisierung zwischen Hausbesitzern und Sozialmietern. Bewohner von Sozialwohnungen werden zusehends zu "Mietern zweiter Klasse". Die Probleme dieser Gruppe nehmen in der öffentlichen Diskussion nur geringen Raum ein: "A nation of home owners was not apparently, to be stirred by problems of the minority in poor housing conditions, homeless, or faced by rent increases or a poverty trap" (Murie 1995, S. 136). Die vielleicht drastischste Folge konservativer Wohnungspolitik ist der deutliche Anstieg der Obdachlosigkeit. Die Zahl der offiziell als obdachlos registrierten Personen hat sich von 1979 bis 1987 mehr als verdoppelt. Auch die Zahl der in Übergangsunterkünften untergebrachten Menschen liegt auf einem historischen Höchststand.

Die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau hat ebenfalls Folgen für die Sanierung der Innenstädte. Der ökonomische und soziale Niedergang einzelner Stadtteile wurde bereits Anfang der siebziger Jahre beobachtet. Es gab jedoch keine adäquaten politischen Maßnahmen, die den physischen Zerfall, die soziale Desintegration und den ökonomischen Abstieg dieser Gebiete hätten stoppen können. Vielmehr verstärkte die Kürzung öffentlicher Mittel die Entwicklung. Fast zwangsläufig kam es in den Jahren 1981 und 1985 in verschiedenen Großstädten zu schweren Auseinandersetzungen (riots) zwischen Bewohnern und der Polizei. Die Innenstadtpolitik der Konservativen setzt auf private Initiativen. Anstelle von Sozialprogrammen sollen "wohlstands-erzeugende" Aktivitäten unterstützt werden. Zu diesem Zweck werden diverse zerfallende städtische Gebiete zu "Enterprise Zones" erklärt, in denen Investoren Vergünstigungen bei Steuern, Gebühren und Planungsvorhaben gewährt werden. Zur Koordinierung und Planung der Aktivitäten wurden (zuerst in London und Liverpool, später auch in anderen Großstädten) die "Urban Development Corporations" (UDC) eingerichtet. In diesen Gremien sind Vertreter von Unternehmen und Banken sowie Privatpersonen vertreten. Die UDCs übernehmen die Zuständigkeit für die Planung und Entwicklung von Stadtteilen und sind dafür mit öffentlichen Mitteln ausgestattet. Ihre Aufgabe besteht darin, lokal möglichst gute Bedingungen für Investitionen zu schaffen (z.B. in den Docklands des Londoner Eastends). Die gewählten Vertretungen der Städte und Stadtteile werden an diesem Prozeß nicht beteiligt, sondern verlieren Kompetenzen und Ressourcen (vgl. Johnson 1990, S. 147 ff.).

3.1.5. Bildungswesen

Zentrale Maßnahme der Reform des Bildungswesens in Großbritannien war der Education Reform Act, der nach heftigen Debatten in Parlament und Öffentlichkeit 1988 in Kraft trat. Die konservative Regierung knüpfte an die "great debate" über Bildungspolitik (Mitte der siebziger Jahre) an. Der damalige Premierminister Callaghan machte Defizite im Bildungs- und Ausbildungssystem für ökonomische Fehlentwicklungen mit verantwortlich. Als wesentliche Mängel wurden der geringe Qualifizierungsgrad, die schlechte Vernetzung von Bildungssystem und beruflichen Qualifikationserfordernissen sowie ein unbefriedigter Bedarf an technischen Wissenschaften identifiziert. Die neue Akzentsetzung in der Bildungspolitik wird mit dem Begriff des "new vocationalism" bezeichnet (vgl. Barnes 1995, S. 42 ff.). Die enge Verknüpfung bildungspolitischer mit ökonomischen Zielsetzungen ist allen großen Parteien in Großbritannien gemein. Der Education Reform Act von 1988 stellte die konservative Variante dar.

Betrachtet man die bildungspolitische Entwicklung im Überblick, so lassen sich drei Tendenzen feststellen: Zum ersten schreitet die Privatisierung des Bildungssystems voran. Der

Staat verringert seine finanziellen Leistungen. Betragen die Ausgaben für Bildung im Jahr 1975/76 noch 6,3 Prozent des BIP, so sank dieser Anteil auf 4,9 Prozent im Jahr 1990 (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Öffentliche Ausgaben für Bildung in Großbritannien in Prozent des BIP

Jahr	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
% des BIP	3,3	3,3	4,1	5,1	5,8	6,4	5,5	4,8	4,9

Quelle: Glennerster 1992, S. 204.

Der Anteil privat erbrachter Leistungen steigt. Bei den Schulen sind dies vor allem Elternbeiträge, im Hochschulsystem sind es Sponsorengelder aus der Wirtschaft. Die Konkurrenz um diese Mittel verschärft den inneruniversitären Wettbewerb und fördert die Kommodifizierung der Hochschulbildung, da nur ökonomisch verwertbare Forschung und Lehre für Privatinvestoren interessant ist (vgl. Ahrens 1994, S. 446).

Zweitens findet auch im Bildungsbereich eine Entmachtung der lokalen Behörden statt. Dies betrifft sowohl das Schulsystem als auch die Hochschulen (Polytechnics). Deutlicher Ausdruck dieser Tendenz ist die Abschaffung der Inner London Education Authority. Der Einfluß kommunal gewählter Politiker auf das Bildungssystem geht zurück. Die Kompetenzen werden in zwei Richtungen verlagert. Zum einen findet eine Zentralisierung statt (wie durch die Einführung des Nationalen Curriculums, durch das die inhaltlichen Schwerpunkte schulischer Bildung vorgeschrieben werden, oder durch den zentralstaatlich enger gesteckten Finanzrahmen). Zum anderen gibt es aber auch Tendenzen einer Dezentralisierung, die die Eigenverantwortlichkeit von Schulen und Hochschulen insbesondere im Bereich ihrer Finanzierung erhöht.

Die Abkehr vom in der Nachkriegszeit grundlegenden Ziel britischer Bildungspolitik, der Herstellung von Chancengleichheit, ist die dritte zu beobachtende Tendenz. Dazu gehört die staatliche Förderung von Privatschulen, die aufgrund der hohen Gebühren nur Kindern aus privilegierten Schichten offenstehen, ebenso wie steigende Elternbeiträge in den öffentlichen Schulen. In Zusammenhang mit der freien Schulwahl zeichnet sich eine Entwicklung ab, die die Disparitäten zwischen den Schulen erhöhen wird und damit die Chancen für Kinder aus sozial schwachen Schichten verringert (vgl. Johnson 1990, S. 126).

3.2. Ausgabenentwicklung

Die vorangegangenen Abschnitte haben die konservative Sparpolitik beleuchtet; Leistungsenkungen, Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen, interner Wettbewerb und Privatisierung sind deren Instrumente. Dennoch ist auch deutlich geworden, daß damit nicht automatisch die Ausgaben in allen Bereichen gesenkt wurden (Tabelle 14).

Tabelle 14: Öffentliche Wohlfahrtsstaatsausgaben nach Bereichen (in Milliarden Pfund zu realen Preisen)

	78/79	90/91	Wachstum (in %)	jährliches Wachstum (in %)
Wohnen	11,6	4,9	-58	-4,8
Bildung	24,7	28,4	15	1,3
Gesundheit/PSS	23,4	33,0	41	3,4
Soziale Sicherheit	43,0	58,8	37	3,0

Quelle: Hill (1993), S. 203.

Die Regierungsübernahme der Konservativen 1979 hat nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, die sozialpolitischen Ausgaben des Staates reduziert (Tabelle 15). In bezug auf den Gesamtumfang der Ausgaben kann sogar von einer relativen Stabilität gesprochen werden. Der Bruch in der Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben ist eher mit dem Jahr 1976 in Verbindung zu bringen. Die IWF-Auflagen waren Ausdruck der schweren ökonomischen Krise Großbritanniens in Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre. Die Labour-Regierung war "widerstrebend" zu einer wirtschafts- und finanzpolitischen Wende zum Monetarismus gezwungen (vgl. Scharpf 1987, S. 110). Dieser Paradigmenwechsel bedeutete für den Wohlfahrtsstaat das Ende seiner expansiven Phase.

Tabelle 15: Öffentliche Wohlfahrtsstaatsausgaben (in Preisen von 1987/88)

	jährliches Wachstum in %	% des gesamten Haushalts	% des BIP
1973/74	-	50,5	21,6
1974/75	13,3	51,0	24,5
1975/76	2,5	52,2	25,4
1976/77	3,7	55,4	25,5
1977/78	-4,7	55,7	23,7
1978/79	1,5	53,6	23,2
1979/80	1,1	52,6	22,9
1980/81	1,0	52,1	24,0
1981/82	1,1	52,1	24,3
1982/83	1,9	51,7	24,2
1983/84	4,9	53,3	24,5
1984/85	1,2	52,5	24,3
1985/86	1,4	53,3	23,7
1986/87	4,4	54,7	24,0
1987/88	1,0	55,6	23,2

Quelle: Le Grand (1990), S. 339.

Der steigende Bedarf - aufgrund der demographischen Entwicklung, der Arbeitslosigkeit etc. - erklärt, warum die Regierungsübernahme der Konservativen keine gravierenderen Einschnitte in die Entwicklung der gesamten öffentlichen Wohlfahrtsstaatsausgaben bedeutete. Im Wohnungssektor allerdings, wo die steigende Obdachlosenzahl zugleich einen steigenden Bedarf an öffentlichem Wohnungsbau ausdrückt, wurden die Ausgaben gesenkt.

Wie der Ausgabenanstieg vor Parlamentswahlen gezeigt hat, ist das öffentliche Interesse, bzw. das Wähler-Interesse ein nicht unwichtiger Faktor. Sozialpolitische "Wahlgeschenke" können allerdings nicht den selektiven Umgang mit den verschiedenen Bereichen des Wohlfahrtsstaates erklären. Hier kann ein Erklärungsansatz hilfreich sein, der von Le Grand (1990, S. 345 ff.) vertreten wird. Dieser macht die "middle class" als die bedeutendste politische pressure group aus. Zudem stellt sie die gesellschaftliche Basis der "konservativen Revolution". Die "middle-class" ist sozialwissenschaftlich nur schwer exakt einzugrenzen, eine genaue Definition gibt es nicht. Dennoch nehmen die Konservativen auf diese Schicht positiv Bezug. Mit der "middle class" werden Eigenschaften wie Fleiß, Sauberkeit und Eigentümerstolz assoziiert. Ein gewisser Wohlstand, an dessen Spitze das eigene Heim steht, ist Merkmal der Angehörigen dieser Schicht. Die Differenzierungen innerhalb dieser Gruppe können vom Manager bis zum Gemüsehändler gehen. Verbindendes Element ist die Eigentums-Ideologie. "Ein Arbeiter, der glaubt, etwas zu verlieren zu haben, wählt konserva-

tiv und rechnet sich selbst zur 'middle class'" (Noetzel 1987, S. 28). Der Versuch der Regierung, den Stimmenverlust bei Wahlen zu minimieren, muß folglich Rücksicht auf diese politisch besonders einflußreiche Gruppe nehmen. Das Interesse der "middle class" am Wohlfahrtsstaat ist allerdings selektiv, wie vor allem die Wohnungspolitik zeigt. Der subventionierte Verkauf von öffentlichen Wohnungen an die Mieter kam den Wünschen der "middle class" entgegen, die sich dadurch den Kauf und Unterhalt eines Eigenheims leisten konnten. Le Grand erklärt mit diesem Ansatz auch die relative Stabilität des NHS und die Leistungssenkung beim Arbeitslosengeld: "...all the services which grew at the same rate as or faster than need are those which benefit the middle classes (professionals, employers, and managers, and their families) at least as much as, if not more than, the less well-off; all those which fell relative to need, except for higher education, are those in which the middle classes have little or no stake, either as users or as employees of the service concerned" (Le Grand 1990, S. 346).

3.3. Entwicklungstendenzen des "welfare state"

Seit der Regierungsübernahme der Konservativen im Jahr 1979 besitzt die Inflationsbekämpfung oberste wirtschaftspolitische Priorität. Das Vollbeschäftigungsziel wurde nachrangig. Auf dem Arbeitsmarkt hat sich dieser Paradigmenwechsel deutlich niederschlagen. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen vor allem im deformalisierten tertiären Sektor. Mit der geringer werdenden Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses erodiert die Basis des Beveridge'schen Wohlfahrtsstaates. Der erwerbsarbeitszentrierte Universalismus, der insbesondere den männlichen Arbeitnehmern zugute kam, kann unter den neuen Verhältnissen nicht mehr die umfassende soziale Absicherung der Bevölkerung garantieren.

Der Strukturbruch in der Sozialpolitik seit 1979 vollzieht sich im wesentlichen innerhalb der Institutionen des fordistischen Wohlfahrtsstaates. Zwar hat es in verschiedenen Bereichen z.T. deutliche Eingriffe gegeben, die grundlegenden Funktionsprinzipien (z.B. National Insurance, NHS) wurden jedoch nicht abgeschafft. Das britische Beispiel zeigt allerdings, daß umfassende institutionelle Reformen nicht notwendig sind, um den Charakter der Systeme sozialpolitischer Regulierung zu verändern. Aus der Vielzahl der "Deformen" lassen sich drei Grundtendenzen erkennen: 1. Privatisierung; 2. Aufgabe des Gleichheitsziels; 3. Zentralisierung und Entdemokratisierung staatlicher Strukturen.

Privatisierung meint nicht nur den Verkauf öffentlichen Besitzes, wie er in der Wohnungspolitik besonders drastisch vollzogen wurde. Die Verringerung der Rolle des Staates vollzieht sich vielmehr auf verschiedenen Ebenen. Das "contracting out" und das "opting out" sowie allgemein die Restriktion öffentlicher Dienste zwingen die Individuen, sich um private Sicherungs- und Versorgungssysteme zu kümmern - über Privatunternehmen, aber auch über die Familie (insbesondere Frauen). Dies führt nicht unbedingt zu einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, da die Mittel nach geänderten Kriterien und, wo möglich, an private Institutionen vergeben werden. Wo Privatisierungen nicht ohne weiteres durchführbar sind, werden Marktmechanismen in die öffentlichen Institutionen implantiert (NHS).

Die *Aufgabe des Gleichheitsziels* ist zentraler Bestandteil des konservativen Weltbildes, wonach Ungleichheit in einer Gesellschaft nicht nur unvermeidlich, sondern auch wünschenswert ist (z.B. bei der Einkommenspolitik). In der Sozialpolitik schlägt sich diese Vorstellung in der gesteigerten Selektivität der Leistungen nieder. Universalistische verlieren zu-

gunsten bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen an Bedeutung. Sozialpolitik wird tendenziell vom Bürgerrecht zur Armenpolitik, mit allen damit verbundenen Stigmatisierungen. Um keine "Armutsfalle" entstehen zu lassen und den Anreiz zur Aufnahme auch gering entlohnter Jobs zu erhöhen, wird das Niveau der Leistungen verringert. Der britische Wohlfahrtsstaat erfährt so eine verstärkte Residualisierung.

Die Neuordnung der staatlichen Strukturen ist die dritte Tendenz innerhalb des Systems sozialpolitischer Regulierung. Auf der einen Seite ziehen Zentralregierung und Ministerien Befugnisse an sich. Nicht nur die Ausgabenentwicklung, sondern auch inhaltliche Vorgaben werden seit den achtziger Jahren stärker auf zentraler Ebene entschieden und kontrolliert. Die Labour Party versuchte nach der Regierungsübernahme der Konservativen im Jahr 1979, auf lokaler Ebene Gegengewichte zu setzen. Insbesondere die sozialpolitischen Kompetenzen der Labour-regierten Kommunen sollten einen "local socialism" erhalten. Dies wurde von den Konservativen verhindert. Sie betrieben die Entmachtung der Kommunalverwaltungen durch die Schaffung neuer Gremien, wie die Stadtentwicklungsgesellschaften. Gewählte Vertreter bleiben neuerdings von Bereichen kommunaler Politik ausgeschlossen. Statt dessen übernehmen Repräsentanten von Privatunternehmen, im Rahmen der zentralstaatlich vorgegebenen Finanzierung und Befugnisse, deren Aufgaben. Die wachsende Bedeutung dieser "quasi-non-governmental-organisations" (QUANGOs) entdemokratisiert die lokalen Strukturen.

Das "opting-out" der britischen Regierung vom Maastrichter Sozialprotokoll verdeutlicht die Entschlossenheit, mit der die Konservativen die Umgestaltung von Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat vorantreiben wollen. Labour Party und Gewerkschaften, mit ebenfalls stark europakritischen Traditionen, sehen in der Europäischen Integration mehr und mehr die Chance zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards. Allerdings sind die Gewerkschaften in erster Linie mit ihrer innerorganisatorischen Restrukturierung beschäftigt. Bei der Mitgestaltung des Arbeitsmarktregimes haben sie deutlich an Einfluß verloren, und ihr Einfluß auf sozialpolitische Regulierung war schon immer gering.

Die Labour Party löst langsam ihre enge Bindung mit den Gewerkschaften, die seit den siebziger Jahren eine erfolgreiche Angriffsfläche für die Konservativen geboten hatten. Labour versucht seit einigen Jahren einen Diskurs über soziale Gerechtigkeit zu reformulieren und hat zu diesem Zweck die "Commission on Social Justice" ins Leben gerufen. Allerdings beschränken sich deren Vorschläge in erster Linie auf die Kritik des Sozialabbaus. Eigene zukunftsweisende Vorstellungen über die Reorganisation des Wohlfahrtsstaates besitzt die Labour Party nicht. Dennoch könnten sozialpolitische Entwicklungen zu einem entscheidenden Wahlkampfthema werden. Dabei könnte der NHS aufgrund seiner großen Popularität in der gesamten Bevölkerung zu einem Kristallisationspunkt gesellschaftlicher Opposition werden. Die Ausstrahlungskraft der "konservativen Revolution" hat in der Amtszeit von John Major beständig nachgelassen. Oder, wie es ein Labour-Abgeordneter formuliert: "'Majorism' does not exist... because there is no vision, no strategy, no purpose..." (Wicks 1995, S. 267).

Literatur

- Ahrens, Rüdiger (1994): Zwischen Tradition und Erneuerung: Bildungssystem und berufliche Ausbildung. In: Kastendiek/Rohe/Volle (1994), S. 438-455.
- Allsop, Judith (1995): Health: from seamless service to patchwork quilt. In: Gladstone (1995a), S. 98-123.

- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1993): Arbeitsmärkte zwischen Internationalisierung und Informalisierung. In: Widerspruch, Nr 25/1993.
- Barnes, John (1995): Education: the changing balance of power. In: Gladstone (1995a), S. 28-51.
- Beatson, Mark (1995): Progress towards a flexible labour market. In: Employment Gazette, February 1995, S. 55-65.
- Becker, Saul (1994): British Social Security Policy under Thatcher and Major: Some Warnings for Europe. In: Dietz, Berthold (Hg.): Die soziale Zukunft Europas: Bedingungen und Perspektiven einer sozialen Integration Europas. Gießen. S. 77-95.
- Bellmann, Lutz/Lehmann, Hartmut (1991): Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Großbritannien seit 1986 - eine segmentationstheoretische Interpretation. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1991, S. 577-582.
- Bultemeier, Anja (1994): Sozialer Sprengstoff in der EU? - Zur integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit. In: Bieling, Hans-Jürgen / Deppe, Frank (Hg.): Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus. Studie Nr. 4 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG). Marburg 1994.
- Busch, Andreas (1991): An "Economic Miracle"? Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Thatcher. In: Sturm (1991b), S. 129-153.
- Carley, Mark/Suri, Oliver (1993): Atypische Beschäftigung in Großbritannien. In: WSI-Mitteilungen, 9/1993, S. 600-609.
- Corcoran, Louise (1995): Trade union membership and recognition: 1994 Labour Force Survey data. In: Employment Gazette, May 1995, S. 191-202.
- Deacon, Alan (1995): Spending more to achieve less? Social Security since 1945. In: Gladstone (1995a), S. 71-97.
- Deakin, Nicholas (1994): The politics of Welfare. Continuities and Change. London, New York u.a.
- Dean, Hartley (1994): Social Security: The cost of persistent poverty. In: George/Miller (1994a), S. 89-111.
- Department of Employment (1995a): United Kingdom. Seasonally Adjusted Unemployment. London. (unveröffentlichtes Papier).
- Department of Employment (1995b): Labour Market Statistics, 122/95. London.
- Döhler, Marian (1989): Der National Health Service in der Ära Thatcher. Discussion Paper des WZB. Berlin.
- Döhler, Marian (1990): Gesundheitspolitik nach der "Wende". Berlin.
- EUROSTAT (1993): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit - Gesamtgrößen. Brüssel/Luxemburg.
- EUROSTAT: Arbeitslosigkeit. Brüssel/Luxemburg. Monatliche statistische Veröffentlichung.
- Foreign and Commonwealth Office (1992): Responding to need. London.
- Fröhlich, Hans-Peter / Schnabel, Claus (1990): Das Thatcher-Jahrzehnt. Eine wirtschaftspolitische Bilanz. Köln.
- George, Vic / Miller, Stewart (eds.)(1994a): Social Policy towards 2000. Squaring the Welfare Circle. London.
- Gladstone, David (ed.)(1995a): British Social Welfare: Past, Present and Future. London.
- Gladstone, David (1995b): Introducing the personal social services. In: Gladstone (1995a), S. 161-169.
- Glennerster, Howard (1992): Paying for Welfare. The 1990s. London u.a.
- Griffith, Roy (1988): Community Care: Agenda for Action. London.
- Hart, Jeffrey A. (1992): Rival Capitalists. International Competitiveness in the United States, Japan and Western Europe. Ithaca/London. (zu GB: S. 139-180)
- Hill, Michael (1993): Understanding Social Policy. Oxford.
- Hirsch, Joachim (1993): Internationale Regulation. In: Das Argument 2/1993, S. 195-222.

- Hyman, Richard (1994): Sozialdumping wirkt kontraproduktiv. In: Die Mitbestimmung 1/1994, S. 67-71.
- Industrial Relation Services (IRS)(1993): Part-Time Working: Changing Terms and Conditions of Employment. In: Industrial Relations Review and Report. April 1993. S. 7-13.
- Jessop, Bob (1994): Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat. In: Grimm, Dieter (Hg.)(1994): Staatsaufgaben. Baden-Baden, S. 353-389.
- Johnson, Norman (1990): Reconstructing the welfare state: A decade of change 1980-1990. Hertfordshire.
- Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hg.)(1994): Länderbericht Großbritannien. Bonn.
- Kavanagh, Dennis (1987): Thatcherism and british politics. The End of Consensus? Oxford.
- Kommission der EU (1994): Soziale Sicherheit in Europa. Brüssel/Luxemburg.
- Koßin, Bernhard (1988): Privatisierung in Großbritannien. In: WSI-Mitteilungen 9/1988, S. 555-560.
- Kuntze, O.-E. (1994): Großbritannien. In: IFO-Schnelldienst 15/1994, S. 25-33.
- Le Grand, Julian (1991): The State of Welfare. In: Hills, John (ed.)(1990): The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974. Oxford. S. 338-362.
- Manning, Nick (1994): Health services: Pressure, growth and conflict. In: George/Miller (1994a), S. 136-160.
- Mosley, Hugh/Degen, Christel (1994): The Reorganization of Labor Market Policy. Further Training for the Unemployed in the United Kingdom. Discussion Paper des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Murie, Alan (1995): Housing: on the edge of the welfare state. In: Gladstone (1995a), S. 124-141.
- Noetzel, Thomas (1987): Die Revolution der Konservativen. Hamburg.
- Noetzel, Thomas (1989): Muster ohne Wert. Modernisierungspolitik in Großbritannien seit 1945. In: Kibler, Leo / Kreuder, Thomas (Hg.), (1989): Der halbierte Fortschritt. Marburg. S. 164-186.
- OECD (1992): Historical Statistics 1960-1990. Paris.
- OECD (1994): Economic Surveys 1993-1994, United Kingdom. Paris.
- OECD (1995): Wirtschaftsausblick, Juni 1995. Paris.
- Pinker, Robert (1992): Armut, Sozialpolitik, Soziologie. Der englische Weg von der industriellen Revolution zum modernen Wohlfahrtsstaat (1830-1950). In: Leibfried, Stefan/Voges, Wolfgang (Hg.) (1992): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Wiesbaden.
- Pollard, Sidney (1994): Struktur- und Entwicklungsprobleme der britischen Wirtschaft. In: Kastendiek/Rohe/Volle(1994), S. 247-279.
- Popp, Roland (1991): Die Wohnungspolitik in der Ära Thatcher. Strategien, Konzepte und Auswirkungen der Privatisierung des britischen Wohnungswesens. In: Sturm (1991b), S. 223-239
- Porter, Michael (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a.M., New York.
- Schulte, Bernd (1990): Soziale Grundsicherung - Ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze. In: Vobruba, Georg (Hg.), (1990): Strukturwandel der Sozialpolitik. Frankfurt. S. 81-181.
- Schulten, Thorsten (1991): In or out of Europe? Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Großbritannien. In: Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (1991): Binnenmarkt 1992. Hamburg. S. 109-148.
- Sturm, Roland (1991a): Grossbritannien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik. Opladen.
- Sturm, Roland (Hg.) (1991b): Thatcherismus - Eine Bilanz nach zehn Jahren. Bochum.
- Swaan, Abram de (1993): Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit. Frankfurt/New York 1993.
- Teschner, Manfred (1989): Wirtschaftspolitische Strategien in den USA und in Großbritannien während der achtziger Jahre. In: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 2-3/1989, S. 147-159.

- Ungerson, Clare (1994): Housing: Need, equity, ownership and the economy. In: George/Miller (1994a), S. 190-214.
- Waddington, Jeremy/Whitston, Colin (1994): The Politics of Restructuring. Trade Unions on the Defensive in Britain since 1979. In: Relations Industrielles, Vol. 49, No 4/1994, S. 794-819.
- Walwei, Ulrich (1993): Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern. In: WSI-Mitteilungen 9/1993, S. 584-593.
- Watson, Gary (1994): The flexible workforce and patterns of working hours in the UK. In: Employment Gazette, July 1994, S. 239-246.
- White, Michael (1994): Unemployment and employment relations in Britain. In: Benoit-Guilbot, Odile/Gallie, Duncan (Eds.)(1994): Long-Term Unemployment. London. S. 34-53.
- Wicks, Malcolm (1995): Social policy and the active Society. In: Gladstone (1995a), S. 265-288.
- Wilkinson, Frank (1988): Regierungspolitik und die Umstrukturierung von Arbeitsmärkten: Das Beispiel Großbritannien. In: WSI-Mitteilungen 41, S. 482-492.
- Windolf, Paul (1983): Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Großbritannien. In: Windolf, Paul (Hg.), (1983): Gewerkschaften in Großbritannien. Frankfurt a.M., New York.

Frankreich: Schlanke Marianne?

1. Die ökonomische Entwicklung

1.1. Die "trente glorieuses"¹

Frankreich war bis 1945 das Land mit dem höchsten Agraranteil aller entwickelten kapitalistischen Staaten. Der Stand der industriellen Entwicklung blieb deutlich hinter dem anderer europäischer Länder zurück. Knapp 35% der Erwerbstätigen waren in der Landwirtschaft beschäftigt (vgl. Kempf 1980, S. 270). Das zähe Festhalten an Klein- und Familienbetrieben, der fehlende technische Fortschritt, die hohe Staatsverschuldung und die Zerstörung der wenigen industriellen Zentren waren weitere Hypothesen, mit denen die französische Wirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg zu kämpfen hatte (vgl. Kempf 1980, S. 263). Die industrielle Entwicklung rückte fortan in den Mittelpunkt der "Grande Nation". Der Staat war die "Speerspitze" des Modernisierungsprozesses und seine Funktion ging weit über den normalen keynesianischen Staatsinterventionismus hinaus. Dieser spezifische Entwicklungsweg, der Frankreich zu einem "Musterschüler" des Fordismus werden ließ, "...bestand zum einen in einem außerordentlich raschen nachholenden Modernisierungsprozeß von Wirtschaft und Gesellschaft, der seine entscheidenden Impulse zentralstaatlicher Lenkung und Steuerung verdankte; diese *etatistische* Variante des Fordismus kam vor allem in einem umfangreichen nationalisierten Sektor, einer engen Verschränkung von Staats- und Wirtschaftseliten und einer ausgedehnten staatlichen Industriepolitik zum Ausdruck" (Uterwedde 1989, S. 32).

Die industriepolitisch bestimmende Leitlinie war die gezielte Förderung von Zukunftsbranchen durch eine enge Zusammenarbeit des Staates mit französischen Großunternehmen. Sie orientierte sich an Technologien und Branchen, denen sie mittelfristig strategische Bedeutung zumaß (Kohle und Stahl, die Chemieindustrie und der Automobilbau). Innerhalb dieser strukturbestimmenden Branchen wurden die führenden Unternehmen unter staatlicher Kontrolle gehalten, um einerseits die Verteidigung nationaler ökonomischer Interessen zu gewähren und andererseits gezielt die Konzentration der Wirtschaft fördern zu können (vgl. Colletis und Levet 1994, S. 95). Die privaten Unternehmen wurden in einen "Wachstums-pakt" miteinbezogen, der ihnen Subventionen für die Einführung von technischen Innovationen garantierte. Diese "Modernisierung von oben" ist trotz des Rückzugs des Staates aus vielen gesellschaftlichen und ökonomischen Interventionsfeldern bis heute ein Merkmal des französischen Weges geblieben. Das Wachstumsmodell, dem durch eine gesteigerte Binnennachfrage die nötige Dynamik verliehen wurde, beruhte im Kern "auf einer Koppelung von Produktivitäts- und Lohnfortschritten, also einem System der sozialen Beziehungen, in dem die Arbeiter die Modernisierung des Produktionsapparates akzeptierten und im Austausch dafür - nicht ohne heftige Auseinandersetzungen - eine entsprechende Verbesserung der Realeinkommen erhielten" (Ziebura 1987, S. 3).

1 "Die dreißig glorreichen Jahre" - so lautet der Titel eines Buches von J. Fourastié, *Les trente glorieuses*, Paris 1979.

Der Erfolg stellte sich schnell ein. Nach wenigen Jahren gehörte Frankreich zu den führenden kapitalistischen Staaten. Die Wachstumsraten entwickelten sich überdurchschnittlich und lagen zwischen 1951 und 1973 bei 5,4% (vgl. Eck 1992, S. 8). Die Pro-Kopf-Einkommen stiegen innerhalb von drei Jahrzehnten real um das vierfache an (vgl. Fourastié 1979, S. 36). Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten ging von 1949 bis 1973 von 29,2% auf 10,9% zurück, der der Industriebeschäftigten wuchs von 29% (1946) auf 40% (1972) an, wobei der Energiesektor (116%), die Bauwirtschaft (93,1%) und die verarbeitende Industrie (75,1%) die höchsten Zuwachsraten verzeichnen konnten. Im Dienstleistungsbereich waren 1973 bereits knapp die Hälfte aller Erwerbstätigen beschäftigt (vgl. Eck 1992, S. 10 und 26). Binnen einer Generation wurde aus dem agrarisch-ländlich geprägten Land eine moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft.

Tab. 1: Verteilung der Beschäftigten auf Wirtschaftssektoren (in %)

	1946	1954	1960	1968	1974	1980	1985	1990
Landwirtschaft	36,5	27,7	22,5	15,6	10,6	8,7	7,6	6,1
Industrie	29,2	36,4	37,6	38,6	39,4	35,9	32,0	29,9
Dienstleistung	34,3	35,9	39,9	45,8	49,9	55,4	60,4	64,0

Quellen: OECD 1992a, S. 40 und 41; Kempf 1980, S. 272.

Die Ende der sechziger Jahre einsetzenden Anzeichen für eine Verlangsamung der wirtschaftlichen Dynamik (sinkende Gewinne, Verschuldung der Unternehmen, erlahmende Produktivitätsfortschritte), wurden durch die hohen Wachstumsraten noch verdeckt. Am Ende der "trente glorieuses" stürzte aber auch Frankreich 1974 in die Krise. Zum ersten Mal seit 1945 ging die industrielle Produktion zurück. Die Wachstumsraten verringerten sich bis 1979 auf durchschnittlich 3,2%. Die französische Politik versuchte zunächst, die Massenkauftkraft zu erhalten und den Sozialstaat auszubauen, um durch eine gesteigerte Binnennachfrage die Rezession zu überwinden. Als Folge höherer Abgabenlasten und staatlicher Subventionen verschlechterte sich jedoch die Finanzsituation der Unternehmen und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte stieg rapide an. Die Investitionen gingen spürbar zurück, der Franc wurde mehrfach abgewertet und die Inflationsrate stieg bis 1980 auf 13% an (vgl. Eck 1992, S. 41). Das zunächst erfolgreiche Krisenmanagement zeigte erste Risse, als sich das Wachstum zu Beginn der achtziger Jahre in Frankreich anders als in den anderen EG-Staaten nicht beschleunigte und sich erst 1987/88 Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung zeigten (vgl. Foray 1991, S. 141).

Das traditionelle Wachstumsmodell stieß aber nicht nur an seine binnenwirtschaftlichen Grenzen, sondern wurde auch zunehmend durch die Internationalisierung der Wirtschaft in Frage gestellt. Zwar nahmen die französischen Exporte in die anderen EG-Staaten zwischen 1959 und 1973 um 70% zu, doch scheint das tendenziell binnenorientierte Konzept einige strukturelle Exportdefizite produziert und verborgen zu haben (vgl. Eck 1992, S. 27). Obwohl die Regierung Giscard Anstrengungen unternahm, die französische Wirtschaft zu internationalisieren (Förderung von Auslandsinvestitionen, Verlagerung von Produktionsstätten usw.) und stärker auf den Export zu setzen, verlor Frankreich in den nächsten zehn Jahren Anteile am Weltmarkt. Gleichzeitig stieg die Importquote rapide an. Die einseitige Förderung bestimmter Schlüsselindustrien und die staatlich forcierten Konzentrationsprozesse förderten eine dualistische Wirtschaftsstruktur mit einem wettbewerbsfähigen, stark konzentrierten Hochtechnologiebereich (Rüstungsindustrie, Luft- und Raumfahrttechnik, Telekommunikation) und einem traditionellen kleinbetrieblichen Sektor, der ausschließlich für den Binnenmarkt produziert. Die Innovationskraft der Industrie beschränkt sich zum

großen Teil auch heute noch auf den Bereich der subventionierten Großbetriebe. Die Heterogenität der Industriestruktur drückt sich aber vor allem im Fehlen eines relativ unabhängig agierenden Mittelstandes aus.² In den klassischen Bereichen, in denen der Mittelstand in Deutschland produziert, zeigten sich auch die größten Schwächen der französischen Wirtschaft. In einigen Branchen - vor allem in der Investitionsgüterindustrie - konnte die Binnenversorgung nicht gewährleistet werden. Eine empfindliche Importabhängigkeit war die Folge (vgl. Uterwedde 1989, S. 34).

1.2. "Bei unserer Ankunft bejubelte uns das Volk, bei unserem Abgang lobten uns ... die *Financial Times* und das *Wall Street Journal*" - die achtziger Jahre³

Als die Linke 1981 die Wahlen gewann, sah sie sich mit den ökonomischen und wirtschaftspolitischen Erblasten der gaullistischen Modernisierungspolitik konfrontiert: uneinheitliche Wirtschaftsstruktur, permanentes Außenhandelsbilanzdefizit, hohe Inflationsrate und eine steigende Arbeitslosigkeit, die gerade die Zwei-Millionen-Grenze überschritten hatte (vgl. auch Gélédan 1993). Die eingeschlagene linkskeynesianische Wirtschaftspolitik stellte im Grunde eine Neuauflage des Fordismus dar und knüpfte an das Wachstumsmodell in den "trente glorieuses" an. Durch Lohnerhöhungen und steigende Sozialleistungen sollte die Massenkauftkraft gestärkt werden. Die negativen Folgen des inflationären Wachstums für die Exportindustrie sollte durch die Politik der "dévaluation compétitive", d.h. der regelmäßigen Abwertung des Francs neutralisiert werden. Um die Konzentrationspolitik zu forcieren, wurden weitere 43 Unternehmen, darunter vor allem Kreditinstitute, verstaatlicht. Der Anteil der Investitionen von verstaatlichten Industrieunternehmen an den gesamten Investitionen stieg von 12% (1980) auf 35% (1985), ihr Exportanteil von 10% auf 36% (vgl. Eck 1992, S. 50).

Der "Keynesianismus in einem Land" (Uterwedde) scheiterte bereits Ende 1982. Er konfliktierte nach außen mit Außenhandels- und Währungszwängen, die sich in wachsenden Handelsbilanzdefiziten und einem schwachen Franc ausdrückten, sowie nach innen mit der Preisniveaustabilität und der Konsolidierung des Staatshaushaltes. Die gesteigerte Binnen Nachfrage kam trotz der "dringlichen" Aufforderung des PCF (Kommunistische Partei Frankreichs) zum "achetons-français" ("Kauft französisch!") nicht den französischen Produzenten zu Gute. Sie führte aufgrund der kurzfristig nicht behebbaren spezifischen Versorgungsschwächen der französischen Industrie zu anwachsenden Importströmen, die das Außenhandelsbilanzdefizit rapide ansteigen ließen und die Position des Francs weiter schwächten.

Nachdem das letzte keynesianische Programm in Westeuropa in diesem Jahrhundert "ohne Aufsehen beerdigt wurde" (Altvater), und die Trennung vom alten Wachstumsmodell endgültig vollzogen wurde, läutete der damalige Wirtschaftsminister Jaques Delors einen grundlegenden Wandel der französischen Wirtschaft ein. Die eingeschlagene monetaristische Spar- und Stabilitätspolitik - die Politik der "rigueur" - sollte die französische Wirtschaftspolitik in Kohärenz zu den Politiken der Haupthandelsländer bringen. Sie verfolgte auf der Makroebene zwei Ziele: den Anstieg der Inflationsrate zu stoppen und sie auf zwei

2 In Deutschland gibt es doppelt so viele Betriebe mit 1000 bis 2000 Beschäftigten wie in Frankreich (vgl. Commissariat général du Plan 1994, S. 13).

3 Martine Aubry (ehemalige Arbeitsministerin), zit n. Siegele 1994, S. 28.

Prozent zurückzuführen sowie eine strikte Haushaltskonsolidierung. Über die Grundprinzipien der Politik - Geldwertstabilität, Produktivitätssteigerungen, geringe Kaufkraftzuwächse und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte - bestand bis in weite Bereiche der Gewerkschaften hinein politischer Konsens (vgl. auch Howell 1992).

Ordnungspolitisch orientierte sich die neue Politik an den Beispielen der Nachbarstaaten: der Staatsinterventionismus wurde zurückgedrängt, Lohn- und Preiskontrollen wurden sukzessive abgeschafft, die Kapitalverwertungsbedingungen durch die Deregulierung der Arbeitsmärkte optimiert und die Bedingungen für unternehmerisches Handeln permanent verbessert. Das symbolträchtigste wirtschaftspolitische Projekt und zugleich sinnfälligstes Beispiel für die Selbstbeschneidung des Staates ist die vom britischen Vorbild inspirierte Repriatisierungskampagne. Die konservativen Regierungen gehen dabei seit 1986 in ihrer neoliberalen Rigorosität weit über die von der Linksregierung 1981 nationalisierten Unternehmen hinaus. Unter der Regierung Chirac wurde der Schwerpunkt der ersten Privatisierungswelle auf ertragreiche und zumeist kleinere Banken und Versicherungen gelegt. Das Ziel, 65 staatliche Unternehmen zu privatisieren, wurde nicht erreicht, da sich der Verkauf der Industriebetriebe eher schwierig gestaltete. Nach einer Phase des "ni-ni" (weder noch) und der "économie mixte" seit 1988, die den Status quo festschrieb, kündigte Balladur im Frühjahr 1993 die Privatisierung von 21 Unternehmensgruppen an, die den Abschluß der Kampagne bilden sollen (vgl. ifo-Schnelldienst 1994, S. 30).⁴ Die Privatisierungsliste von 1993 umfaßt ausnahmslos Großbetriebe in Schlüsselindustrien sowie führende Kreditinstitute (vgl. Turnheim und Hanisch 1993, S. 499). Neben Unternehmen die unter monopolistischen Bedingungen arbeiten (Transport, Telekommunikation und Energieversorgung), werden auf dem Wettbewerbssektor nur noch Teile der Rüstungsindustrie und des Flugzeugbaus in staatlicher Hand bleiben.

Geldpolitisch wurde mit der "kompetitiven Desinflation" nicht nur begrifflich die Abkehr von der "kompetitiven Abwertung" des fordistischen Wachstumsmodells vollzogen. Die wirtschaftspolitischen Instrumente zielten nach der Entscheidung, den Francs innerhalb des EWS zu belassen, darauf ab, den inneren und äußeren Wert der französischen Währung stabil zu halten. Der "franc fort" oder "franc stable", wie er seit den Währungsturbulenzen 1993 genannt wird, wurde durch eine restriktive Einkommens- und Haushaltspolitik unterstützt (geringe Lohnzuwächse, Einfrieren der Sozialtransfers, Verknappung der öffentlichen Nachfrage). Über einen stabilen Außenwert der Währung sollte ein exportinduziertes Wachstum angestrebt werden. Frankreich beugte sich den außenwirtschaftlichen Zwängen und verabschiedete sich von seinem "nationalen Sonderweg" (Leggewie). Die äußeren Zwänge wurden gleichzeitig zu einem idealen Hebel, die Sparpolitik im Innern durchzusetzen. Der neue Autonomiestatus der französischen Zentralbank seit Anfang 1994 ist ein Indiz dafür, daß die Stabilitätspolitik auch weiterhin oberste Priorität genießt (vgl. OECD 1994a, S. 42).

4 Die 21 Betriebe gehören zu den bekanntesten französischen Unternehmen und Kreditinstituten: Banque Hervet, Crédit Lyonnais, Banque Nationale de Paris, Société marseillaise de crédit, Caisse centrale de réassurance, CNP assurances, AGF, GAN, UAP, Bull, Elf Aquitaine, Rhône Poulenc, Pechiney, Thomson, Régie nationale des usines Renault, Aérospatiale, SEITA, SNECMA, USINOR-SACILOR, Air France, Compagnie générale maritime.

1.3. Stabile Währung und labile Gesellschaft - die zwei Gesichter der Marianne⁵

Die vorläufige Bilanz nach zwölf Jahren der Politik der "rigueur" ist ambivalent. Zum ersten Mal seit der Weltwirtschaftskrise 1974 ließ sich wirtschaftliches Wachstum bei gleichzeitiger Geldwertstabilität beobachten. Die Inflationsrate wurde in den neunziger Jahren unter das durchschnittliche Niveau der Haupthandelslander gedrückt. Allein zwischen 1980 und 1986 fiel die Preissteigerungsrate von 13,6% auf 2,9%, bevor sie 1993 ihren historischen Tiefstand von 2% erreichte. Die für Frankreich besonders wichtige "Inflationsdifferenz" zur Bundesrepublik wurde abgebaut. Der Franc, der seit 1987 nicht mehr abgewertet wurde, stieg zu einer vollkonvertiblen Hartwährung auf.

Tab. 2: Entwicklung der Inflation und der Inflationsdifferenz zur Bundesrepublik

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Preisentwicklung in Frankreich	13,6	11,6	7,7	2,9	2,9	3,3	2,4
Inflationsdifferenz zur BRD	8,1	6,3	4,9	3,4	1,7	0,7	-0,8

Quelle: Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 26.

Die Kapitalgewinne stiegen um 16% an und die finanzielle Situation der Unternehmen verbesserte sich deutlich. Die Lohnstückkosten entwickelten sich mit Wachstumsraten zwischen 1,9% und 3,7% im europäischen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. "La France paresseuse" ("Das faule Frankreich"), hieß ein erfolgreicher Buchtitel in den achtziger Jahren, der den Unterschied zwischen der deutschen und der französischen onomie ausgemacht haben will (vgl. auch Scherrer 1987). Doch mittlerweile hat sich auch die Arbeitsproduktivität, die in den siebziger Jahren noch um 5% unter der bundesdeutschen lag, angeglichen (vgl. Joly und Ralle 1991, S. 119ff). Während das Volkseinkommen kontinuierlich zunahm, ging der Anteil der Einkommen aus Lohnarbeit innerhalb von zehn Jahren von 69% auf 62% zurück (vgl. CFDT 1993a, S. 8). Zusätzlich profitieren vor allem die großen Unternehmen von der Liberalisierung der Finanzmärkte, die die Finanzierungsmöglichkeiten verbesserte und vervielfältigte.⁶

Tab. 3: Jährliche Entwicklung des Lohnes, der Lohnstückkosten und der Produktivität (in %)

	nominale Lohnerhöhung		Produktivität		Lohnstückkosten	
	Frankreich	EG	Frankreich	EG	Frankreich	EG
1987	3,6	5,6	1,7	1,7	1,9	3,9
1988	4,1	5,9	2,8	2,4	1,2	3,4
1989	4,8	6,1	2,5	1,7	2,2	4,2
1990	4,9	7,6	1,6	1,4	3,2	6,2
1991	4,6	7,0	0,9	0,8	3,7	6,2

Quelle: Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 27.

Mit Zuwachsraten zwischen 2,5 und -1% entwickelte sich die französische Wirtschaft in neun der zwölf letzten Jahre dennoch unterdurchschnittlich (vgl. INSEE 1994c, S. 273). Das Ziel, den Francs innerhalb der Paritäten des EWS zu halten, mußte durch eine innovationshemmende Hochzinspolitik bezahlt werden. Frankreich hat hinter Italien das höchste

5 Zur Kritik der "Politik der Härte" vgl. Lipietz 1984.

6 Das Transaktionsvolumen an der Börse stieg zwischen 1980 und 1987 um das 25-fache (vgl. Hoss 1993, S. 143).

Realzinsniveau unter den führenden Industrienationen (vgl. OECD 1994a, S. 20).⁷ Dieses belastet zusätzlich zu dem ohnehin geringen Auslastungsgrad das Investitionsklima; die Investitionen gingen allein 1993 überdurchschnittlich um 7,4% zurück (vgl. ifo-Schnelldienst 1994, S. 34).

Die Handelsbilanz des Hexagons, das 62,7% der Exporte und 59,6% der Importe mit EG-Staaten abwickelt, wies 1992 zum ersten Mal seit 6 Jahren wieder einen Überschuß aus. Jahrelang standen den positiven Salden im Handel mit ehemaligen Kolonien und "Dritte-Welt"-Staaten horrende Defizite mit den Haupthandelspartnern gegenüber. Die positive Handelsbilanz deutet zwar auf der einen Seite auf die verbesserte Wettbewerbsposition der französischen Wirtschaft hin, ist primär aber der Importdrosselung aufgrund der restriktiven Begrenzung der Binnennachfrage geschuldet. Hinter dem Überschuß, der sich 1993 gegenüber 1992 verdreifacht hat, steht ein Exportrückgang von 5%(!) und ein auf die gesunkene Binnennachfrage zurückzuführender Rückgang der Importe um 10% (vgl. INSEE 1993, S. 150; ifo-Schnelldienst 1994, S. 34).

Tab. 4: Entwicklung der französischen Handelsbilanz (in Milliarden Francs)

	1981	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992
Landwirtschaft	20,6	14,1	24,6	26,0	39,3	51,0	44,3	53,2
Energie	-161,5	-177,8	-188,8	-89,5	-66,7	-93,1	-94,7	-80,0
Industrie	55,2	29,6	97,3	33,8	-42,1	-57,4	-33,9	4,1
Diverses	2,2	2,7	5,9	2,7	3,9	3,1	2,6	2,5
Insgesamt	-59,4	-93,5	-21,9	0,4	-32,8	-49,6	-30,0	30,5

Quelle: Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 19f.

Da die sektoralen Schwächen der Produktionsstruktur bisher nicht beseitigt wurden, befindet sich Frankreich auf dem Weltmarkt weiterhin in einer eingeschränkten Position. Dazu zählen noch immer die "alten" Probleme einer dualistischen Wirtschaft, die stark in traditionelle und moderne Sektoren kontrastiert, das Fehlen eines Mittelstandes sowie die begrenzte Exportpalette. Neben den subventionierten "Schlüsselbranchen" wie Telekommunikation, Rüstungsindustrie, Luft- und Raumfahrttechnik aber auch der bereits seit Colbert geförderten Glasindustrie, führen in der französischen Exportrangliste Gummierzeugnisse und konjunkturanfällige Luxusprodukte (Wein und Sekt, Kosmetik, Parfümerie und Porzellan) sowie die hochsubventionierte Landwirtschaft (vgl. Buzelay 1993, S. 15). Flugzeuge, Automobilausstattung, Parfum und Weizen hatten 1992 die höchsten Exportumsätze zu verzeichnen. Dem stehen erhebliche Exportschwächen in vitalen Bereichen gegenüber, wie z.B. im Maschinenbau und auf dem Informatik- und Elektroniksektor (vgl. Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 22).

Die weitaus größere Problematik der wirtschaftspolitischen Wende, die Frankreich in wenigen Jahren auf den Kurs der restlichen OECD-Ländern brachte, sind die sozialen Folgen. Die Erfolge die sich auf der makroökonomischen Ebene abzeichneten, blieben ohne nachhaltige positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Hier offenbart sich ein "...Spannungsverhältnis, das im gegenwärtigen Wachstumsmodell unvermeidlich eingebaut ist: zwischen Stabilität und Solidarität" (Ziebura 1989, S. 10). Das Festhalten am Außenwert des Francs und die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen engt die Spielräume für

7 Die Selbstfinanzierungsrate der Unternehmen stieg zwischen 1982 und 1986 von 64,2% auf 98,1% an. Dies deutet zwar auf eine bessere Finanzsituation hin. Die Investitionsrate stagnierte während dieser Zeit jedoch bei 15,3% (vgl. Eck 1992, S. 60).

eine Konjunkturbelebung erheblich ein. Das Haushaltsdefizit konnte durch die rigide Haushaltspolitik zwar kurzfristig auf 1,5% des BIP gesenkt werden. Angesichts der katastrophalen Finanzsituation der Sozialkassen, der Ausweitung der öffentlichen Beschäftigungsprogramme und zaghafter Versuche, die Konjunktur anzukurbeln, stieg die Neuverschuldung aber zwischen 1992 und 1993 um 84% auf 165,4 Milliarden Francs (vgl. INSEE 1993, S. 163). Mit einem Haushaltsdefizit von 5,8% des BIP ist Frankreich heute weit davon entfernt, die Maastrichter Konvergenzkriterien zu erfüllen. Gleichzeitig wächst aber angesichts der wachsenden sozialen Verwerfungen der Druck auf die Regierung. In diesem Spannungsverhältnis bewegt sich auch die französische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Dynamik und die Höhe des erneuten Rückgangs der Beschäftigung, die umfassende Prekarisierung des Arbeitslebens, der ununterbrochene Anstieg der Armut, die Überverschuldung der Sozialversicherungskassen und die offensichtliche Ineffizienz und Unwirksamkeit der bisherigen Arbeitsmarktpolitik führten dazu, daß die "Krise der Arbeit" in Frankreich zum wichtigsten innenpolitischen Thema avancierte.

2. Arbeitsmarktentwicklung⁸

Nach dem Ausklingen der "trente glorieuses", die mit durchschnittlich 2% Arbeitslosigkeit nahezu Vollbeschäftigung brachten, war die Ruhe auf dem französischen Arbeitsmarkt verschwunden. Bei einem Anstieg der Erwerbsbevölkerung um 150 000 pro Jahr hatte der Rückgang der Arbeitsplätze um 400 000 in den letzten Rezessionsjahren 1980-1984 eine Vervierfachung der Arbeitslosenzahl zur Folge. Das Arbeitsplatzangebot nahm sukzessive ab und lag 1984 deutlich niedriger als 1973. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Arbeitslosen von 700 000 auf 2,5 Millionen, und Frankreich stieß mit Raten zwischen 9% und 10% zu den Ländern mit der höchsten Arbeitslosigkeit in Westeuropa (vgl. INSEE 1987).

Tab. 5: Arbeitslosenrate (in % der Erwerbsbevölkerung)

	1960	1968	1974	1980	1983	1986	1989	1992	1994
Frankreich	1,4	2,7	2,8	6,3	8,3	10,4	9,4	10,1	12,4
OECD	3,4	3,1	3,9	5,9	8,5	7,9	6,3	7,8	8,5

Quellen: OECD 1992b, S. 43 ; OECD 1994b.

Zugleich akzentuierte sich in dieser Zeit die Tertiarisierung der französischen Ökonomie. Der Anteil der Beschäftigten im tertiären Bereich stieg 1992 auf 66,8%. Innerhalb von 13 Jahren verlor der landwirtschaftliche Sektor noch einmal 40% seiner Arbeitsplätze, nur noch 5% aller Beschäftigten finden dort eine Arbeit. Im Bauwesen und in der Industrie wurden im gleichen Zeitraum 1,5 Millionen Arbeitsplätze abgebaut. Vor allem private Dienstleistungen konnten mit ca. 1,8 Millionen neuen Arbeitsplätzen den Beschäftigungsabbau in den anderen Sektoren zunächst kompensieren. Allerdings verlangsamte sich das Wachstum Anfang der neunziger Jahre, und lediglich im Hotel- und Gaststättengewerbe sind noch nennenswerte Zuwächse zu verzeichnen. Zur positiven Beschäftigungsentwicklung hat auch die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung erheblich beigetragen

8 Die hier verwendeten Zahlenangaben beziehen sich auf das "europäische Frankreich". Regionale Disparitäten der Arbeitslosigkeit sollen nicht weiter erörtert werden. Vor allem die Küstenregionen "Nord-Pas-de-Calais" im Norden und "Languedoc-Roussillon" im Süden weisen erhöhte Arbeitslosenzahlen auf. Die Abweichungen zu den allgemeinen Arbeitslosenraten sind allerdings geringer als in anderen Ländern. vgl. auch S. Dumartin, Le chômage régional et départemental en 1992, in: INSEE première, 283, 1993, S. 1-4.

(vgl. Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 161; vgl. Dumartin 1993, S. 4.).

Tab. 6: Der Beitrag der einzelnen Sektoren zur Beschäftigungsentwicklung (1979-1992)

Saldo insgesamt	Landwirtschaft	Bauindustrie	Industrie	privater tertiärer Sektor	öffentlicher tertiärer Sektor
+ 484 000	- 745 000	- 311 000	- 1 176 000	+ 1 809 000	+ 907 000

Quelle: Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 162.

2.1. Generalisierung der Arbeitslosigkeit und Vertiefung der Spaltung

Nach drei Jahren relativer Stabilität auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich die Situation zu Beginn der neunziger Jahre schnell und einschneidend. 1994 erreichte die Arbeitslosenrate ihren historischen Höchststand von 12,4%. In Frankreich ist damit jeder achte Erwerbstätige arbeitslos: 1,5 Millionen Männer (10,8%) und 1,6 Millionen Frauen (14,3%) (vgl. INSEE 1994a, S. 2). Diesbezüglich scheint Frankreich den südeuropäischen Ländern näher als den nordeuropäischen (Rapport du groupe "Perspectives économiques" du XI. Plan 1993, S. 77). Hinter der quantitativen Ausdehnung der Arbeitslosigkeit verbirgt sich die Generalisierung des Problems. Während qualifizierte Arbeitsplätze in den achtziger Jahren noch relativ stabil waren, werden seit Beginn der neunziger Jahre auch in den qualifizierten Bereichen der Stahl- und Automobilindustrie sowie in der chemischen Industrie verstärkt Arbeitsplätze abgebaut (vgl. Foray 1991, S. 143).

Der Kern der qualifizierten und bisher besonders geschützten französischen ArbeitnehmerInnenschaft - der Familienvater zwischen 24 und 49 - ist nicht mehr von Arbeitslosigkeit verschont. Die besseren Qualifikationen (vor allem das Abitur und TechnikerInnenabschlüsse), die von den verschiedenen Regierungen der letzten Jahre als Schutz vor Arbeitslosigkeit propagiert wurden, scheinen ihre Selektionsfunktion nicht mehr zu erfüllen. Zwar ist die Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten immer noch am höchsten, doch hat sich die Arbeitslosenrate von AkademikerInnen 1993 von 3,5% auf 5,9% erhöht, die von TechnikerInnen sogar verdoppelt. Die Zahl der höheren Angestellten ("cadres") die beim Arbeitsamt eingeschrieben sind, stieg zwischen 1990 und 1992 um 65% (vgl. Uterwedde 1995, S. 21; vgl. Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France 1993, S. 36).

Tab. 7: Arbeitslosigkeit nach Geschlecht, Alter und Abschluß (in %)

	1991	1994		1991	1994
Männer	7,0	10,8	ohne Abschluß	12,8	17,8
15-25 Jahre	15,7	24,2	CAP, BEP, BEPC*	8,3	11,6
Frauen	11,6	14,3	Abitur	6,7	11,2
15-25 Jahre	23,9	31,7	Universitätsabschluß	4,0	6,4

* Diese Berufsschulabschlüsse sind mit den Abschlüssen im dualen System vergleichbar.

Quelle: INSEE 1994a, S. 2.

Gleichzeitig verschlechtert die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit die Situation derjenigen, die seit Jahren bereits überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind: neben ge-

ring Qualifizierten, Älteren sowie MigrantInnen⁹ sind dies in Frankreich vor allem Frauen und Jugendliche.

a) Frauen

Frauen sind in allen Alterskategorien und Berufsgruppen deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer (vgl. Artinian und Boccara 1992, S. 57). Während die Erwerbsarbeit von Frauen von 45% (1968) auf 75% (1990) kontinuierlich anstieg, ging die unbefristete Vollzeitbeschäftigung in den letzten Jahren zurück (vgl. Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle 1994, S. 9; vgl. Marchand 1993, S. 13). Die "Feminisierung" des französischen Arbeitsmarktes ist zum Großteil auf die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen zurückzuführen. Das Spektrum der Berufe, in denen das Gros der Frauen beschäftigt ist, ist sehr eng und prekär. "Es ist insbesondere der Konzentration der Frauen auf eine begrenzte Anzahl von Berufen bedingt, die bei der weiblichen Bevölkerung eine sehr heftige Konkurrenz fördert und sich übrigens in sehr hohen Arbeitslosenquoten in den am wenigsten qualifizierten Tätigkeiten (Hausangestellte, Verkäuferinnen) niederschlägt" (Huet 1990, S. 167). Die seit 1970 geltende Mindestlohnregelung (SMIC - salaire minimum interprofessionnel de croissance), die den Verhandlungsspielraum bei den unteren Einkommensgruppen eingrenzt, führte dazu, daß sich die Stundenlöhne der in der Industrie beschäftigten Frauen "nur" um 20% von denen der Männer unterscheiden. Dies ist nach Dänemark die geringste Lohndiskrepanz in der EG (vgl. Schunter-Kleemann 1992, S. 197).

Während sich die Arbeitslosenraten von Männern und Frauen in den letzten beiden Jahren aufgrund des raschen Stellenabbaus in der Industrie etwas angeglichen haben, sind in den einzelnen Alterskategorien und Karrierestufen noch deutliche Unterschiede festzustellen. Bei weitem am höchsten betroffen sind junge Frauen (31,7%) (vgl. INSEE 1994a, S. 2). Bei ihnen kummulieren sich die Risikofaktoren, denn zusätzlich zu den Segmentierungstendenzen des geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes kommen die Eingliederungsprobleme Jugendlicher hinzu.

b) Jugendliche

Für das zunehmend "südliche" Profil der Arbeitslosigkeit in Frankreich ist hauptsächlich die hohe Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich, die immer mehr spanische bzw. italienische Züge annimmt. Die Jugendarbeitslosigkeit, die in den letzten zehn Jahren das Zwei- bis Zweieinhalbfache über der Arbeitslosenrate aller Erwerbspersonen lag, erreichte im März 1994 28% (vgl. INSEE 1994a, S. 2). Gleichzeitig ging die Erwerbstätigkeitsquote der Jugendlichen zwischen 1982 und 1991 von 52% auf 38% zurück (vgl. Gautié 1994, S. 7). Bereits Mitte der achtziger Jahre zeichnete sich für die jährlich ca. 160.000 BerufschulabgängerInnen, die einen CAP- oder BEP-Abschluß¹⁰ vorweisen können, ab, daß ihnen der Zugang zum Erwerbssystem zunehmend erschwert wird. Nicht einmal 30% bekamen einen "ordentlichen" Arbeitsvertrag (zu denen auch zeitlich befristete Verträge gezählt werden), 1980 waren es noch über zwei Drittel. Um nicht arbeitslos zu werden, mußten die meisten

9 Auch für MigrantInnen hat sich das Arbeitslosigkeitsrisiko stark erhöht. Die Gefahr bei gleicher Qualifikation, gleicher Ausbildung, gleichem Alter und gleicher Branche arbeitslos zu werden ist für sie um 39% höher als für Franzosen, für MigrantInnen aus dem Maghreb sogar um 80% vgl. auch *Les étrangers et l'emploi*, Rapport au Premier ministre, Haut Conseil à l'Intégration, Paris 1993.

10 Diese Abschlüsse sind mit den Abschlüssen in anerkannten Ausbildungsberufen im dualen System in Deutschland vergleichbar. Sie werden allerdings hauptsächlich in vollzeitschulischer Ausbildung absolviert. Sie stellen abgesehen vom Hochschulabschluß den Hauptteil der beruflichen Bildung in Frankreich, vgl. auch INSEE, *Bilan formation-emploi* 1988, N° 127, Paris 1991, S. 18.

Jugendlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (TUC) - zumeist Arbeitsformen ohne Vertrag im tertiären, unqualifizierten Bereich - und staatliche Eingliederungsprogramme in Anspruch nehmen (vgl. Grelet und Viney 1991, S. 65).

Die Arbeitsmarktkrise manifestiert sich nicht nur in der Zahl der Arbeitslosen, sondern auch in ihrer Dauer. Langzeitarbeitslosigkeit wird auch in Frankreich zunehmend zu einem strukturbestimmenden Merkmal. 36% der Arbeitslosen suchen seit über einem Jahr Arbeit, bei Jugendlichen stieg die Langzeitarbeitslosigkeit binnen eines Jahres um 5,5 Prozentpunkte an. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit beträgt mittlerweile 13 Monate (vgl. INSEE 1994a, S. 3).

2.2. Von der "emploi stable" zu den "petits boulots" - Prekarisierung der Arbeit

Seit Ende der siebziger Jahre ist auch in Frankreich eine Verschiebung von den "normalen" zu den sog. "atypischen" Beschäftigungsformen festzustellen¹¹ - vor allem bei Teilzeitarbeit, befristeter Beschäftigung, Interimsarbeit sowie Leiharbeit. Während das unbefristete Vollzeitverhältnis von 1982 bis 1988 um 10% zurückging, verdoppelten sich die prekären Beschäftigungsverhältnisse innerhalb von zehn Jahren. Die Teilzeitarbeit nahm zwischen 1979 und 1990 um 45% zu. 1992 waren 1,2 Millionen prekär und 2,8 Millionen in Teilzeitarbeit (12,7%) beschäftigt (vgl. INSEE 1993, S. 60).

Tab. 8: Prekäre Beschäftigungsverhältnisse (in tausend)

	1982	1985	1991	1992
Interimsarbeit	127	113	215	209
befristete Beschäftigungsverhältnisse	306	315	550	580
Berufspraktika	74	146	277	322
Auszubildende	184	178	189	180
Insgesamt	691	752	1 231	1 291

Quelle: INSEE 1993, S. 61.

a) Teilzeitverhältnisse¹²

Teilzeitarbeit ist fast ausschließlich eine Beschäftigungsform von Frauen. 28% aller weiblichen Erwerbstätigen waren im März 1994 in Teilzeitverhältnissen beschäftigt, dagegen nur 4,5% der Männer, von denen dies zumeist Jugendliche in staatlichen Eingliederungsmaßnahmen waren.

Der rechtliche und materielle Status von Teilzeitbeschäftigten ist in Frankreich verglichen mit den restlichen EG-Staaten noch relativ gut. Für TeilzeitarbeitnehmerInnen, die 1982 den VollzeitarbeitnehmerInnen gleichgestellt wurden, existiert ein uneingeschränkter Anspruch auf Mutterschafts-, Arbeitslosen- und Krankengeld (vgl. Walwei 1993, S. 586). Die

11 Als atypische Beschäftigungsverhältnisse wird jede Erwerbsarbeit bezeichnet, die vom gesetzlich oder tarifvertraglich definierten Normalarbeitsverhältnis abweicht. Der Begriff der "prekären Beschäftigungsverhältnisse" wird auch in Frankreich mit verwirrendem unterschiedlichen Inhalt gefüllt. Er soll hier für Interimsarbeit, Zeitarbeit, befristete Verträge, Ausbildungsverhältnisse und Praktika verwendet werden.

12 In Frankreich wird erst dann von einem Teilzeitverhältnis gesprochen, wenn die individuelle Arbeitszeit das durch Gesetz oder Tarifvertrag festgesetzte Vollzeitverhältnis um ein Fünftel unterschreitet (vgl. Walwei 1993, S. 585).

bis vor kurzem geltende großzügige Rentenregelung, nur die zehn "besten" Erwerbsjahre als Berechnungsgrundlage heranzuziehen, ermöglichte es, ohne Nachteile für die Rente aus der Vollzeitbeschäftigung in ein Teilzeitverhältnis zu wechseln. Dennoch belegt auch die im europäischen Vergleich sehr hohe Zahl Frauen, die neben ihrer Teilzeitarbeit noch einer zweiten Lohnarbeit nachgehen, daß Teilzeitarbeitsplätze häufig nur mangels Alternativen angenommen werden (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994, S. 20).

Die Ausdehnung der Teilzeitarbeit im tertiären Bereich, in dem in den letzten zehn Jahren 83% aller neuen Arbeitsplätze für untere Angestellte und ArbeiterInnen auf Teilzeitbasis geschaffen wurden, stagniert seit zwei Jahren. Deshalb fördert die Regierung nun massiv die Einführung dieser Beschäftigungsform in der Industrie. Seit Ende 1992 werden den ArbeitgeberInnen 50% der Sozialabgaben erlassen, wenn sie entweder auf Teilzeitbasis neu einstellen oder eine Vollzeitstelle in Teilzeitstellen mit mindestens einer Neueinstellung umwandeln (vgl. inforMISEP 1993, S. 16).

b) Befristete Beschäftigungsverhältnisse und Leiharbeit

Befristete Beschäftigungsverhältnisse (*contrat à durée déterminé (CDD)* und *contrats emploi-solidarité (CES)*) entwickelten sich in Frankreich zur dominierenden Form der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Der Schwerpunkt der Befristung liegt im Handel und im Dienstleistungsgewerbe (Cafés, Restaurants, Groß- und Einzelhandel für Lebensmittel, Fleisch- und Milchverarbeitung). Allerdings wurde auch eine nicht unerhebliche Anzahl an schnell auflösbaren Arbeitsverhältnissen durch die staatliche Arbeitsmarktpolitik geschaffen (Praktika für Jugendliche und Langzeitarbeitslose).

Die gesetzliche Regelung der befristeten Arbeitsverhältnisse war Gegenstand von Deregulierungen bzw. Reregulierungen der verschiedenen Regierungen seit Mitte der siebziger Jahre. Die liberalen Bestimmungen aus den siebziger Jahren wurden 1981 von der Linksinregierung restriktiv reformiert. Eine Befristung war nur in ganz bestimmten Fällen zulässig (Vertretung, Saisonarbeit, Erledigung von nicht dauerhaft anfallender Arbeit) und durfte je nach Typ sechs Monate bzw. ein Jahr nicht überschreiten (vgl. Bouillaguet-Bernard 1990, S. 59). Während der ersten "cohabitation" zwischen sozialistischem Präsident und konservativ-liberaler Regierung 1986 wurden diese Reformen Gegenstand des Deregulierungsprozesses. Nachdem die Bestimmungen im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms für Langzeitarbeitslose zum ersten Mal gelockert wurden, schaffte schließlich die Regierung Chirac die Rekursliste ganz ab und dehnte die Dauer der Befristung auf zwei Jahre aus (vgl. Bode/Brose/Voswinkel 1991, S. 24). Teile dieser Deregulierung wurden von der sozialistischen Regierung 1988 wieder zurückgenommen. Prekäre Arbeitsverträge (Zeitarbeit und befristete Beschäftigung) sind nun nur sachlich begründet möglich und unterliegen den gleichen Sozialstandards wie das Normalarbeitsverhältnis. ArbeitnehmerInnen in prekären Beschäftigungsverhältnissen haben zusätzlich Anspruch auf eine "Prekaritätsprämie".¹³

Die Leiharbeit ("*travail intérim*") bleibt in quantitativer Hinsicht hinter der befristeten Beschäftigung zurück und konzentriert sich hauptsächlich auf die Bauindustrie. Sie hat jedoch im Vergleich mit der Bundesrepublik einen wesentlich höheren Stellenwert. Im Gegensatz zu den zeitweilig restriktiven Bestimmungen für Beschäftigungsverhältnisse, sind die Regelungen für die Leiharbeit sehr liberal. So gibt es auf allen Sektoren eine generelle Nutzungserlaubnis und eine vergleichsweise kurze Einsatzdauer. Im Unterschied zu Deutsch-

13 Dies ist eine pauschale Geldzahlung, die am Ende der Beschäftigung ausbezahlt wird (vgl. Bode/Brose/Voswinkel 1991, S. 25).

land fehlt auch ein Synchronisationsverbot,¹⁴ d.h. die Leiharbeitsverträge in Frankreich werden grundsätzlich für eine "mission" abgeschlossen (vgl. Bode/Brose/Voswinkel 1991, S. 25).

Während der Anteil der prekär Beschäftigten am gesamten Bestand der ArbeitnehmerInnen mit 4,1% nicht gerade beeindruckend ist, zeigt sich die Dynamik dieser Beschäftigungsformen an den jährlichen Steigerungsraten und insbesondere auch in ihrem Anteil an den Zugängen zur Arbeitslosigkeit. Von den 1994 abgeschlossenen Arbeitsverträgen waren 70% befristet.

Tab. 9: Situation der befristet Beschäftigten nach einem Jahr (in %)

	1985- 1986	1987- 1988	1992- 1993
erwerbstätig	76	73	69
davon:			
-befristet	21	18	27
-Interim	2	2	2
-stabile Beschäftigung	49	48	34
arbeitslos	15	18	24
inaktiv	9	9	7

Quelle: Le Figaro, 15. mars 1995, S. 5.

Die unmittelbaren Ursachen für Arbeitslosigkeit bilden bei den Männern zwar immer noch in der Mehrzahl Entlassungen, dicht gefolgt jedoch von ausgelaufenen befristeten Arbeitsverträgen und Interimsbeschäftigungen. Bei den Frauen überwiegen die aufgelösten prekären Beschäftigungsverhältnisse als Ursache der Arbeitslosigkeit bereits deutlich (vgl. INSEE 1994a, S. 3).

Die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation wurde durch die sukzessive Lockerung des Kündigungsschutzes noch unterstützt.¹⁵ Diese "Paketlösung" zugunsten der Verfügungsgewalt der Unternehmen förderte die Prekarisierung der Arbeit, die letztlich auch die Struktur des französischen Arbeitsmarktes veränderte.

2.3. Der französische Arbeitsmarkt - betriebsspezifische Organisation und zweiter Arbeitsmarkt

Auf dem französischen Arbeitsmarkt dominiert der interne oder betriebsspezifisch organisierte Arbeitsmarkt, der durch geringen zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel und durch eine hohe innerbetriebliche Mobilität charakterisiert ist. Die ArbeitnehmerInnen haben auf dem überbetrieblichen Arbeitsmarkt eine schwache Stellung, da ihre Qualifikationen nur wenig generalisiert ist und sie deshalb eine geringe Transferierbarkeit aufweisen (vgl. Eyraud und Marsden und Silvestre 1990; Sengenberger 1975; Wuhl o.J.).

14 Das Synchronisationsverbot, wie es in Deutschland z.B. existiert, besagt, daß der Vertrag des Arbeitnehmers mit der Leihfirma nicht an die Dauer des Vertrages der Leiharbeitsfirma mit dem Unternehmen gekoppelt sein darf.

15 Seit 1975 wurden alle Entlassungen aus ökonomischen Gründen von der Arbeitsmarktverwaltung auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft. 1987 wurde das behördliche Genehmigungsverfahren für Kündigungen abgeschafft.

Neuere Untersuchungen stellten jedoch fest, daß es im internationalen Vergleich auf dem französischen Arbeitsmarkt zwar einen hohen Beschäftigungsschutz gibt, der auf einen internen, betriebspezifischen Arbeitsmarkt hindeuten würde, gleichzeitig aber auch eine geringe Beschäftigungsstabilität und hohe zwischenbetriebliche Mobilitätsraten (vgl. Elbaum 1988; Schettkat 1993; Koriath 1993). Deshalb liegt die Vermutung nahe, daß sich ein gesonderter Arbeitsmarkt neben den internen Arbeitsmärkten etabliert hat, der der Mehrzahl der Jugendlichen, Arbeitslosen und Frauen als Einstiegsarbeitsmarkt dient. Sein Charakter und seine Funktionsweise sollen am Beispiel der Jugendlichen kurz erläutert werden.

In Frankreich werden in vielen Branchen (z.B. in der Elektro- und Maschinenbauindustrie) die Qualifikationen für FacharbeiterInnen durch sog. "Berufskarrieren" erworben. Die berufliche Praxis und die Weiterqualifikation sind die entscheidenden Kriterien für die Besetzung solcher Stellen (vgl. Gautié 1994, S. 15). Erwerbsbiographien beginnen deshalb zumeist auch auf sog. Einstiegsarbeitsplätzen, die in der materiellen und qualifikatorischen Hierarchie ganz unten angesiedelt sind. Für BerufseinsteigerInnen weist der Arbeitsmarkt drei typische Merkmale auf: eine strikte Trennung zwischen Wirtschaftssektoren, in denen sie eine Beschäftigung finden können und solchen, die nur sehr wenig Jugendliche einstellen. Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche gibt es fast ausschließlich in kleinen Betrieben, wo sie häufig auf Ungelerntenpositionen eingesetzt werden. Hier ist in der Regel ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko mit schlechterer Bezahlung verknüpft (vgl. Caspar 1988).

Die Anzahl der erstbeschäftigten Jugendlichen ist in den einzelnen Wirtschaftsbereichen deshalb sehr unterschiedlich. Die Ernährungsbranche, das Bauhandwerk, der Handel und die private Dienstleistungsindustrie, alles Branchen die durch eine Vielzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse geprägt sind, unterdurchschnittliche Gehälter zahlen und teilweise starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, stellen mehr als zwei Drittel der Jugendlichen ein. Andere Branchen mit weitgehend stabilen Beschäftigungsverhältnissen, wie der industrielle Angestelltenbereich, qualifizierte Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung sowie der Energiesektor präsentieren sich dagegen als relativ hermetische Arbeitsmärkte für BerufseinsteigerInnen. Im Energiesektor z.B. ging die Beschäftigung insgesamt um 12,3% zurück, die der Jugendlichen jedoch um 70% (vgl. Gautié 1994, S. 18; vgl. Villey 1990, S. 143).

Die meisten Branchen, die den Jugendlichen noch offen stehen, bieten keine geeigneten Arbeitsplätze, die einen Zugang zu betrieblichen Qualifizierungsprozessen ermöglichen und damit die individuellen Berufschancen auf qualifiziertere Arbeit erhöhen. Zugleich wächst die Gefahr, daß die schnelle Rotation zwischen prekärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht mehr durchbrochen werden kann. Eine Untersuchung des CEREQ (Centre d'Études et de Recherches sur l'Emploi et les Qualifications) stellte fest, daß sich von allen SchulabgängerInnen eines Jahrgangs mit einem CAP- oder BEP-Abschluß dreieinhalb Jahre später nur knapp die Hälfte in einem geregelten Arbeitsverhältnis befand. Über 20% waren arbeitslos, der "Rest" in prekären Beschäftigungsformen, vor allem mit befristeten Verträgen (vgl. Lebaube 1993, S. 27). Die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit und die Logik des betriebspezifischen Teilarbeitsmarktes eliminierten die ohnehin unsichere Sprungbrettfunktion der Einstiegsarbeitsplätze. Die betriebliche Mobilität scheint nicht mehr bis in die unterste Etage zu reichen. Die "zone grise", das "Fegefeuer beim Eintritt in die Gesellschaft" (Wenz-Dumas 1993, S. 19), wurde für viele Jugendliche zu einem festen Bestandteil des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben.

Arbeitslose, Frauen und Jugendliche befinden sich größtenteils in einem Bereich des Beschäftigungssystems, den die ArbeitgeberInnen aufgrund der zahlreichen Deregulierungen im Bereich der prekären Beschäftigung ohne großen finanziellen Aufwand ausdehnen oder verengen können. Sie bilden eine Gruppe, die zunehmend zur "Restkategorie" des Arbeitsmarktes wird und eine Pufferzone darstellt, mit deren Hilfe kurzfristig konjunkturelle Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt abgefangen werden können. Hier, am "Rande" eines Beschäftigungssystems dessen Kern zusehends kleiner und separater wird, setzte auch die französische Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre an.

3. Arbeitsmarktpolitik

3.1. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich

Bis 1974 lag der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik auf der Ausbildung von Fachkräften und der Erhöhung der Erwerbstätigenzahlen. Eine liberale Einwanderungspolitik sowie der Ausbau der Familienpolitik, die auch Frauen den Zugang zur Erwerbstätigkeit ermöglichen sollte, waren die wichtigsten Instrumente. Ende der sechziger Jahre kamen erste Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche hinzu (vgl. auch Elbaum 1993).

Nach Ausbruch der Wirtschaftskrise 1974 verfolgte Frankreich zunächst eine Politik des Abwartens. Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium diente allenfalls der Überwindung konjunktureller Krisen. Um Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen zu vermeiden und die interne Flexibilität der Betriebe auszuschöpfen, wurde der Beschäftigungsschutz und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung verbessert. Den Betroffenen wurde für ein Jahr 90% ihrer Löhne garantiert. Nachdem sich die Konjunktur wider erwarten nicht erholte, reagierte die französische Politik mit "sanften" externen Anpassungen. Die wichtigsten Instrumente in dieser Zeit waren die sog. Repatriierungshilfen für MigrantInnen, eine selektive Arbeitsmarktpolitik zugunsten besonders betroffener Gruppen (Jugendliche, ältere ArbeitnehmerInnen), die "natürliche" Ausdünnung der Belegschaften und der Beginn umfassender Altersmaßnahmen (vor allem der Frühverrentung). Als Reaktion auf die Beschäftigungsprobleme Jugendlicher wurden drei "pactes pour l'emploi de jeunes" lanciert (vgl. Foray 1991, S. 147).

Um neue Arbeitsplätze zu schaffen, setzte die Linksregierung von 1981-83 mittel- und langfristig auf eine expansive Wirtschaftspolitik, und kurzfristig auf die Umverteilung von Arbeit und die Senkung des Arbeitsangebots. Die "Solidarität über Generationengrenzen hinweg", von der vor allem Jugendliche profitierten, enthielt als Kernpunkte die Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 39 Stunden, die 35h-Woche für SchichtarbeiterInnen, eine fünfte bezahlte Urlaubswoche und die Senkung des Rentenalters auf sechzig Jahre mit Einkommensgarantie. Die Vorruhestandsregelung konnte sich auf einen breiten sozialen Konsens stützen. Die Gewerkschaften sahen eine ihrer ältesten Forderungen verwirklicht. Den Unternehmen ermöglichte sie günstige Umstrukturierungsmaßnahmen, da die erheblichen Kosten der Rentenreform vom Staat übernommen wurden. Als eine direkte Folge stiegen die Staatsausgaben 1981 um 38% und 1982 um 32% an. Schätzungen zufolge wurden durch die expansive Beschäftigungspolitik 1981 ein Drittel, 1982 die Hälfte und 1983 vier Fünftel der Zugänge zur Arbeitslosigkeit abgefangen (vgl. Bouillaguet-Bernard 1990, S. 56; vgl. auch Rapport du groupe "Perspectives économiques" du XI. Plan 1993).

Nach dem Scheitern der Wachstums- und Beschäftigungspolitik der Linksregierung konzentrierte sich die Arbeitsmarktpolitik auf die Entschärfung der Arbeitslosigkeit durch soziale Begleitmaßnahmen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde fast ganz aufgegeben und beschränkte sich fortan nur noch auf besonders betroffene Gruppen (Jugendliche und Langzeitarbeitslose). Die künstliche Reduzierung des Angebots war das wichtigste Ziel dieser Politik; daher die Fortführung der Vorruhestandsregelungen für ältere ArbeitnehmerInnen, die Beschäftigung von Jugendlichen in gemeinnützigen Einrichtungen, verschiedene berufsbildende Praktika und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (TUC) (vgl. Elbaum 1993, S. 83).

Tab. 10: Verteilung der Personen, die sich 1992 in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befanden

	Wettbewerbssektor	öffentlich geförderter Bereich	Ausbildungspraktika	Insgesamt
Jugendliche	412 000	251 000	182 000	845 000
Langzeitarbeitslose	101 000	307 000	268 000	676 000
Sonstige	182 000		77 000	259 000
Insgesamt	695 000	558 000	527 000	1 780 000

Quelle: Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 174.

Unter dem Druck der wachsenden Arbeitsmarktkrise und nach einem demagogischen Versprechen der Unternehmensverbände, innerhalb von zwei Jahren 470.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, begann die sozialistische Regierung mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die wenig später von der Regierung Chirac weiter forciert werden sollte. Die behördlichen Genehmigungen bei Entlassungen aus ökonomischen Gründen wurden gelockert und schließlich 1987 ganz abgeschafft, prekäre Beschäftigungsformen kontinuierlich bis 1988 erleichtert.¹⁶

3.2. Die aktuelle Arbeitsmarktpolitik - La loi quinquennale - Fünfjahresgesetz über Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung¹⁷

Das Gesetz "Giraud" vom Dezember 1993 gibt einen guten Einblick in das gegenwärtige Panoptikum der französischen Arbeitsmarktinstrumente. Es umfaßt vier Bereiche, auf die die Regierung in den nächsten fünf Jahren ihre arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte legen will.¹⁸

a) Senkung der Sozialabgaben

Der Abschnitt über die "Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Zugangs zur Beschäftigung" konzentriert sich auf die Senkung der Sozialabgaben. Den Unternehmen werden diese (teilweise) erlassen, wenn sie auf der Grundlage von Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich, auf Teilzeitbasis oder im Bereich des Mindestlohns (bis

16 Von den 470.000 in Aussicht gestellten neuen Arbeitsplätzen sollten allein 370.000 durch die Lockerung des Kündigungsschutzes geschaffen werden, 85.000 durch verbesserte Einsatzmöglichkeiten prekärer Beschäftigungsformen und 15.000 durch den Wegfall von Abgaben. Es ist nicht gerade überraschend, daß diese Zahlen nie erreicht wurden. Im Gegenteil: Insbesondere bei Kleinbetrieben war ein signifikanter Anstieg von Entlassungen aus ökonomischen Gründen zu beobachten (vgl. Auer 1994, S. 221).

17 Der symbolische Aspekt des "loi quinquennale", ist dabei nicht zu übersehen. Er spielt auf die erfolgreichen Fünfjahrespläne gleichen Namens an, die von 1945-1970 die Richtlinien der Wirtschaftspolitik vorgeben.

18 Soweit nicht anders angegeben, sind die folgenden Ausführungen La loi quinquennale 1994; Législation sociale 1993 entnommen.

zum 1,6fachen des SMIC) neu einstellen. Beihilfen zur Firmengründung, Ausgleichszahlungen für Arbeitslose, die eine Beschäftigung unter dem Arbeitslosengeld annehmen, sowie Verträge über gemeinnützige Arbeit (contrat d'emploi solidarité) für bestimmte Problemgruppen sind weitere Maßnahmen.

Allein die Subventionierung der Unternehmen im Bereich des Mindestlohns wird den Staat jährlich 10 Milliarden Francs kosten. Die CGT befürchtet, daß die Unternehmen dazu ermutigt werden, Arbeitsplätze unter die obere Subventionierungsgrenze zu drücken und stabile Beschäftigungsverhältnisse durch prekäre zu ersetzen. Weiter kritisieren die Gewerkschaften einhellig die Gefahr des Drucks auf die Löhne und die Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes. Das Sozialsystem würde dadurch weiter belastet und die Prekarisierung der Arbeit beschleunigt werden (vgl. Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France 1994, S. 160).

b) Flexibilisierung der Arbeitszeit

Unter dem Abschnitt "Arbeitsorganisation" werden die unternehmerischen Möglichkeiten, die Arbeitszeit zu flexibilisieren, noch einmal erweitert. Die Zeitkorridore werden ausgedehnt, so daß es Arbeitsphasen zwischen 0 und 46 Wochenstunden geben kann. Gleichzeitig soll der Ausgleichszeitraum für Überstunden auf ein Jahr erhöht und die Möglichkeiten der Sonntagsarbeit ausgeweitet werden. Die Dauer von befristeten Verträgen wurde wieder von 18 auf 24 Monate verlängert.

Ein neuer Farbtupfer auf der bunten Palette der französischen Arbeitsmarktpolitik ist die Reduzierung der Arbeitszeit. Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich, die betrieblich vereinbart werden und mindestens 15% betragen sowie mit einer Erhöhung des Personalbestandes über drei Jahre hinweg verbunden sind, subventioniert der Staat mit einem teilweisen Erlaß der Sozialabgaben (40% im ersten und 30% im zweiten Jahr).

c) Verbesserung der Infrastruktur des Arbeitsmarktes

Die Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltung und die Koordination der verschiedenen Institutionen wird ein weiterer Schwerpunkt der nächsten Jahre sein. Die 12.000 Angestellten der ANPE beschäftigen sich traditionell fast ausschließlich mit der Verwaltung der Arbeitslosigkeit. Berufsberatungszentren für Jugendliche, ein obligatorisches Beratungsgespräch für Langzeitarbeitslose und die Verbesserung der Beziehungen zu den ArbeitgeberInnen sollen die Serviceleistungen der Behörde verbessern (vgl. OECD 1992a, S. 81).

d) Eingliederung von Jugendlichen und berufliche Bildung

Der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen der Regierung wird auf der Eingliederung und Ausbildung Jugendlicher liegen. Neben dem Versuch, die Jugendlichen durch zahlreiche konjunkturelle Maßnahmen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten (Ausweitung von Praktika, öffentlich geförderte Beschäftigung für Jugendliche oder das "SMIC-jeune"¹⁹), soll eine grundlegende Reform des bisher vollschulisch organisierten beruflichen Bildungswesens die Eingliederungsprobleme verringern. Die Regierung Balladur und vor allem der Unternehmensverband CNPF, dessen aktive arbeitsmarktpolitischen Forderungen sich ausschließlich auf die Ausbildung beziehen, fordern eine al-

19 Das im Februar 1994 im Rahmen des neuen Gesetzes erlassene Dekret über den "Vertrag zur beruflichen Eingliederung (CIP)", wurde aufgrund massiver Proteste französischer Jugendlicher von Balladur zurückgezogen und durch eine Subventionierung der einstellenden Betriebe ersetzt. Ursprünglich sah das Dekret vor, daß der Lohn von BerufseinsteigerInnen 20% unter dem gesetzlichen Mindestlohn (5600 FF) liegen kann.

ternierende Lehrlingsausbildung nach deutschem Vorbild. Die laut CNPF "unnützen" Qualifikationen, die gegenwärtig an den Schulen vermittelt würden und die zu einem "ökonomischen Analphabetismus" bei den Jugendlichen geführt hätten, erschwerten die Eingliederung und verursachten damit die Jugendarbeitslosigkeit. Im Unterschied zum deutschen System sind die französischen Unternehmen jedoch nicht bereit, die Ausbildungskosten zu übernehmen (vgl. Balladur 1994, S. 1 und 18; vgl. Courtois 1993, S. 14).

Die Gewerkschaften stehen diesen Plänen eher skeptisch bis ablehnend entgegen. Die CFDT befürwortet grundsätzlich das alternierende Prinzip, fordert aber, daß die Gesamtheit des pädagogischen Projektes weiter bei den staatlichen Institutionen verbleibt. Eine staatliche Ausbildungsorganisation soll für die Rekrutierung der Jugendlichen und der Ausbildungsplätze verantwortlich sein (vgl. David 1992, S. 373). Die CGT und die LehrerInnengewerkschaft FEN sehen zwar die alternierende Ausbildung als eine Möglichkeit an, nach der beruflichen Erstausbildung eine betriebsspezifische Qualifikation zu erlangen. Sie lehnen jedoch ihre Etablierung als wichtigste berufliche Erstausbildung ab. Daß die Unternehmen letzten Endes entscheiden können, wer als Auszubildender geformt wird und wer nicht, widerspricht den Qualifizierungsinteressen der Jugendlichen (vgl. Caburol 1992, S. 386).

3.3. "Die Ideenliste ist praktisch leer..."²⁰ - oder doch nicht?

Frankreich nimmt, was die administrative und politische Präsenz sowie das Engagement in der Arbeitsmarktpolitik betrifft, im Vergleich mit den anderen EG-Staaten eine obere Stellung ein. Der Staat fungiert einerseits als "adjustment agency", der in Sachen Arbeitsmarkt direkt interveniert (vgl. Auer 1994, S. 21). "Zugleich ist die Politik aber auch stets bestrebt, die Last der Verwirklichung und der Verantwortung mit anderen Akteuren in diesem Feld, vor allem mit den Sozialpartnern, aber auch den 'dezentralen' Körperschaften und Verwaltungen, zu teilen. Zum Ausdruck gebracht werden soll das mit einer Begrifflichkeit, die ausdrücklich auf das Vertragsmodell Bezug nimmt... Begleitet wurden die Beschäftigungspakte... von einer Rhetorik, die deutliche Züge der nationalen Mobilisierung trug. Sie verkündete die Elemente einer 'konzentrierten Aktion mit dem Ziel, die größtmögliche Mobilisierung der gesellschaftlichen Akteure hervorzurufen' und bediente sich einer gewissen Dramatisierung des Themas durch sprachliche Formeln wie 'nationale Verpflichtung' und 'nationale Pflicht'" (Höland 1993, S. 97).

Seit sich die Arbeitsmarktlage in den siebziger Jahren verschlechterte, reagiert die französische Politik mit einer erhöhten Regulierungsbereitschaft, die zahlreiche, äußerst experimentierfreudig Programme auflegte und die unterschiedlichsten Instrumente verwendete. Neben einer raschen quantitativen Ausdehnung des Volumens differenzierte sich die Arbeitsmarktpolitik entsprechend den Bedürfnissen der Personengruppen am Arbeitsmarkt immer stärker aus. Die beschäftigungspolitischen Interventionen wurden nach dem Prinzip des "trial and error" permanent korrigiert. Diese "Schichtung verschiedener Instrumentengenerationen" machte die Arbeitsmarktpolitik zusehends unüberschaubarer. Teilweise entwickelten die unterschiedlichen Institutionen konkurrierende Programme. Den potentiellen TeilnehmerInnen fällt es dabei schwer, sich im Dickicht der Maßnahmen zu entscheiden

20 A. Lebaube, in: Le Monde 27. April 1991, S. 27.

(vgl. Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 176; vgl. Bouillaguet-Bernard 1990, S. 62).

Trotz der sprachlich suggerierten Planbarkeit der Beschäftigungspolitik, weisen die verschiedenen Programme eine zeitliche, materielle und inhaltliche Instabilität auf (vgl. Commission d' évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France 1993, S. 176; vgl. Höland 1993, S. 99f). Die hohe Fluktuation ist dabei eher auf finanzielle Engpässe, denn auf politische Veränderungen zurückzuführen. Die Beschäftigungsprogramme, die darauf abzielten, das Arbeitsangebot zu reduzieren, brachten für die öffentlichen Haushalte eine hohe Kostenbelastung. Die Finanzierung der "gestion sociale du chômage" wurde immer problematischer. Die totalen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik stiegen von weniger als 1% (1973) auf über 3,3% des Bruttosozialprodukts (1990). Die Kosten für passive Arbeitsmarktpolitik nahmen gegenüber der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 34,1% (1973) auf 57,6% (1990) deutlich zu. Der Anteil der direkten Kosten der Arbeitslosigkeit stieg von 18,6% (1973) auf 40,1% (1990). Im gleichen Zeitraum nahmen die Ausgaben für berufliche Bildung von 56,2% auf 29,5% ab (vgl. OECD 1992, S. 79).

Das Instrumentarium staatlicher Beschäftigungspolitik in Frankreich hat ohne Zweifel zur Verhütung und Verminderung von Arbeitslosigkeit beigetragen. Schätzungen gehen davon aus, daß das öffentlich geförderte Beschäftigungssegment seit 1983 zwischen 5% und 8% des gesamten Arbeitsmarktes ausmacht. Dennoch konnten abgesehen von der kurzen Periode 1981/82 die grundlegenden Bestimmungsfaktoren der Beschäftigung nicht beeinflußt werden. Es wurden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, viele der betroffenen Personen wurden nur kurzzeitig in instabile Beschäftigungspositionen eingegliedert und die Auswirkungen auf den Umfang der Arbeitslosigkeit waren temporär. Das umfangreiche Anreizsystem für die Unternehmen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose einzustellen, führte zu nicht übersehbaren Mitnahmeeffekten. Tatsächlich neu geschaffene Arbeitsplätze korrespondierten zeitlich mit der Laufzeit der materiellen Vergünstigung für die Unternehmen. Der signifikante Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist auch eine Folge der Verschiebung der finanziellen Prioritäten der französischen Arbeitsmarktpolitik, die nun bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit liegen (vgl. ifo-Schnelldienst 1994, S. 34).

Der in der Vergangenheit so facettenreichen französischen Arbeitsmarktpolitik scheint nichts Neues mehr einzufallen. "Es ist fraglich, ob der Fünfjahresplan einem 'sozialen new deal' à la française gleichkommt, wie der 'Nouvel Economiste' etwas euphorisch urteilt....Insgesamt stellt er 'die Rechte Variante der in den letzten Jahren verfolgten liberalen Beschäftigungspolitik' dar, die die Einstellungspolitik der Unternehmen durch Kostenentlastungen und mehr Handlungsfreiheit zu verändern hofft" (Uterwedde 1993, S. 450). Grundsätzliche Alternativen in der Arbeitsmarktpolitik sind auf Seiten der Regierung nicht abzusehen. Der französische Beitrag zum Weißbuch über Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung, der einen schönen Einblick in die gegenwärtige Vorstellungswelt der konservativen Regierung gewährt, dokumentiert die langfristigen Ziele, die durch das "loi quinquennale" konkretisiert werden sollen: Privatisierung der Ausbildung, Senkung der Lohnkosten, Abbau der "Rigiditäten" des Arbeitsmarktes, Umstrukturierung des Sozialstaates (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993, S. 134-146). Balladurs Forderungen nach "kollektivem Engagement" gegen die Arbeitslosigkeit erschöpften sich dann auch darin, die Unternehmen zu Einstellungen zu ermuntern und für die Einstellung von Hauspersonal Steueranreize zu gewähren (vgl. Neue Zürcher Zeitung 1994, S. 14). Alain Madelin, erklärter Friedman-Anhänger, steht als neuer Wirtschaftsminister für die Kontinuität dieser Linie. Der CNPF sieht somit viele seiner Forderungen von einer Regierung

aufgegriffen, die sich ausdrücklich das sog. "amerikanische Beschäftigungswunder" zum Vorbild genommen hat (vgl. CNPF 1993).

Auch die Gewerkschaft CFDT stimmt dem Problem der hohen Abgabenlasten im Bereich des Mindestlohns zu und fordert, die erlassenen Sozialabgaben durch eine Solidaritätssteuer zu kompensieren. Die CGT, die die Politik der Flexibilisierung und der Öffnung der gesetzlichen Mindestlöhne nach unten scharf kritisierte, entwickelte 12 traditionelle Vorschläge einer neuen Arbeitsmarktpolitik mit einem Finanzierungsvolumen von 125 Milliarden Francs. Die wichtigsten Instrumente sind die Einführung einer Spekulationssteuer und die Einrichtung von Regionalfonds, die durch Abgaben von Banken, Versicherungen sowie das Geldvermögen der Unternehmen finanziert werden sollen. Außerdem fordert die CGT die Einführung von neuen Steuern, die dann erhoben werden, wenn die Unternehmen entlassen wollen. Diese Mittel sollen u.a. die öffentlichen Leistungen verbessern, einen Dringlichkeitsplan gegen Armut und Ungleichheit finanzieren und die kleineren und mittleren Unternehmen stärken (vgl. Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France 1994, S. 180).

Im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Forderungen der Gewerkschaften, vor allem der CFDT, steht auch die Frage der Arbeitszeitverkürzung. Diese Debatte, die seit der gesetzlichen Einführung der 39h-Woche 1982 festgefahren war und in Tarifverhandlungen so gut wie keine Rolle spielte, wurde durch den Passus über Arbeitszeitverkürzung im "loi quinquennale" und durch die Vier-Tage-Woche bei Volkswagen neu entfacht.²¹

Die Haltung der französischen Politik spiegelt in dieser Frage sowohl die Ablehnung der UnternehmerInnen wieder, als auch die Spaltung der Gewerkschaften. Auf der Rechten agiert Chirac, dessen Wirtschaftsminister Alain Madelin Arbeitszeitverkürzung als zutiefst "anti-ökonomisch" hält, aufgrund der Vorbehalte der Unternehmen sehr vorsichtig. Trotz der Tatsache, daß die Unternehmen wenig Gebrauch von dem Angebot der Arbeitszeitverkürzung machten, plädiert er für eine betriebsbezogene Lösung, die alle Arten der "temps choisi" miteinbezieht (Arbeitszeitverkürzung, Teilzeit, Befristung, Interim) und individuell auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden soll. Während der PCF und Teile der Grünen sowie die CGT die schnelle Einführung der 35h-Woche mit vollem Lohnausgleich fordern, ist diese Position bei den Sozialisten umstritten. Für Michel Rocard ist Arbeitszeitverkürzung in erster Linie auch eine Umverteilung des "produzierten Reichtums". Andere stimmen der Gewerkschaft CFDT zu, die die 35-Stunden-Woche als zentrales Thema in den Verhandlungen mit den Unternehmen diskutieren will, jedoch bereit ist, Lohnseinbußen in Kauf zu nehmen. Der sozialistische Präsidentschaftskandidat Jospin schlug in seinen "Konzeptionen eines Bürgerpräsidenten" vor, bis 1997 die Wochenarbeitszeit von 39 auf 37 Stunden zu senken. Die umstrittene Frage des Lohnausgleichs müsse je nach Branche verhandelt werden (vgl. Bezat 1995, S. 6; vgl. Bremer 1995, S. 2).

Der französischen Politik scheint es angesichts wachsender sozialer Spannungen und anhaltender Massenarbeitslosigkeit immer klarer zu werden, daß mit konjunkturellen Stimulanzien dem Problem der Arbeitslosigkeit nicht beizukommen ist. Zudem wurde der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung auch zu einer existentiellen Frage für das Sozialsystem, das durch die Marginalisierung wachsender Bevölkerungsgruppen finanziell stark in Bedrängnis kommt.

21 vgl. auch A. Lipietz, L'enjeu des 35 heures, in: Le Monde, 17. mars 1995, S. 15; sowie P. Larroutou, un nouveau 14 juillet pour les quatre jours, in: Le Monde, 1. février 1995, S. 15.

4. Der französische Wohlfahrtsstaat

4.1. Das Ende des Clochards oder "die Verdammten der Krise"

Das romantisierende Bild vom Clochard, der das Leben unter den Seine-Brücken der bürgerlichen Existenz vorzieht, wurde längst von der französischen Wirklichkeit eingeholt. Hinter Wörtern wie "l'exclusion" oder "les nouveaux pauvres" ("neue Armut") steht millionenfache Realität. Laut einem Bericht des CERC (Centre d'études des revenus et des coûts), können 12 bis 13 Millionen Menschen der Armut nur noch durch die sozialen Sicherungsmechanismen (RMI, minimale Alterssicherung, etc.) entkommen. Von diesen leben 5 Millionen mit weniger als 2500 Francs im Monat. Über ein Viertel des Volkseinkommens wird über die verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen verteilt. Und es sind nicht mehr nur die Alten, die am Rande der Armut leben: über die Hälfte sind jünger als 35 Jahre. Nach den "nouveaux philosophes" und der "nouvelle cuisine" sind die "nouveaux pauvres" ein neues, der französischen Gesellschaft weniger bekömmliches Schlagwort (vgl. Ausseuil 1995, S. 14; vgl. CFDT 1993a, S. 4; vgl. Aubry 1994, S. 20).

4.2. Charakterisierung und Entwicklung des französischen Wohlfahrtsstaates

Esping-Anderson unterscheidet idealtypisierend ein konservatives, ein liberales und ein sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime. Bestimmend für die Zuordnung ist der Anteil "ständisch-korporativer", "residualer" und "universaler" Elemente in den jeweiligen nationalen Regimes (vgl. Esping-Anderson 1991). Zum "konservativ-institutionellen" Modell zählt neben Deutschland, Österreich und Italien auch Frankreich. Neben korporatistischen Strukturelementen sind diese Länder durch das Prinzip der Subsidiarität gekennzeichnet. Soziale Leistungen (für Kinder, Kranke, Behinderte und alte Menschen) stützen sich wesentlich auf staatliche und familiäre Hilfsangebote. Zumeist geht eine Person einer Erwerbsarbeit nach, während sich eine andere für die (unentgeltlichen) familialen Dienstleistungen zur Verfügung halten muß. Der Anspruch auf soziale Sicherung ist beim konservativen Modell an den Status der Erwerbsarbeit gekoppelt und erstreckt sich nicht auf die Personen (zumeist Frauen) die "hauptberuflich" familiäre Leistungen erbringen müssen und deshalb einer Erwerbsarbeit nicht nachgehen können (vgl. Esping-Anderson 1991).

In Frankreich jedoch, wo die demographische "Katastrophe" entscheidend zum Ausbau des Sozialversicherungssystems beigetragen hat, zählten Frauen als *Arbeitende* und als *Mütter*. Von Anfang an war die Zentralität der Familienpolitik kennzeichnend für die französische Variante des Wohlfahrtsstaates.²² Dabei stand sowohl die Beeinflussung des generativen Verhaltens im Mittelpunkt als auch die Eingliederung der Frauen in das Erwerbsleben, um den eklatanten Arbeitskräftemangel in den fünfziger und sechziger Jahren zu überbrücken. Neben traditionellen Beihilfen, wie Kindergeld und Zuwendungen an Alleinerziehende, gibt es noch einige Besonderheiten, die sich gezielt auf die bevölkerungspolitische Dimension (das "dritte Kind") richten: Familienergänzungsbeihilfen, Familienmindesteinkommen und zahlreiche steuerliche Erleichterungen. Frankreich ist das einzige westliche Land, in dem durch eine Familiengründung das Haushaltseinkommen im Durchschnitt nicht verringert wird. Schunter-Kleemann charakterisiert das französische Wohlfahrtsmodell (ebenso das

22 Zur Entwicklung der französischen Familienpolitik vgl. Schultheiß, F., Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, Frankfurt/Main und New York 1988.

italienische und das belgische) deshalb als "familienbezogenen Patriarchalismus". Der Gesamtaufwand der direkten Familienzuzuwendungen, war in den siebziger und achtziger Jahren doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik oder in Großbritannien (vgl. Schunter-Kleemann 1992, S. 141ff und S. 198).

Das System der sozialen Sicherung ist verglichen mit anderen europäischen Regimes relativ jung. Erst 1945 wurde ein von der Volksfrontregierung 1932 initiiertes Sozialsystem eingesetzt. Dies ist auch der Grund dafür, daß Frankreich trotz der starken zentralstaatlichen Tradition ein komplexes Mosaik von Sicherungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen aufweist. Durch die zeitliche Verzögerung bestand wesentlich länger als in anderen europäischen Staaten die Möglichkeit, branchen- oder betriebsbezogene Sicherungssysteme zu entwickeln (z.B. im Bergbau und bei den Eisenbahnen). 1945 setzte sich die gewerkschaftliche Forderung durch, die Einzelpläne unter dem Dach der allgemeinen Versicherung beizubehalten (vgl. Greffe 1991, S. 174).

Tab. 11: Sozialtransfers in % vom BIP

	1960	1968	1974	1980	1985	1990
Frankreich	13,5	17,0	15,5	19,2	22,1	21,4
OECD	7,0	8,6	10,7	12,9	13,7	15,4

Quelle: OECD 1994, S. 67.

Zunächst bestand die Hauptaufgabe darin, den Umbau der französischen Gesellschaft von einem agrarisch geprägten Land in eine moderne Industriegesellschaft sozialpolitisch abzufedern. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates war aber nicht nur Teil einer umfassenden Modernisierung der französischen Politik, sondern langezeit auch tragendes Element in der nachfrageorientierten wirtschaftspolitischen Konzeption. "Sozialer Fortschritt reimte sich auf ökonomische Effizienz..." (Uterwedde 1992, S. 39). Seit 1950 entwickelten sich in Frankreich die Sozialausgaben deutlich schneller als das ökonomische Wachstum. Während die Sozialeinkommen von 1970-1975 um 6% reduziert wurden, stiegen sie zwischen 1975 und 1980 mit 37% stärker als in jedem anderen europäischen Land.

Trotz des erneuten Ausbaus und der Generalisierung bestimmter Sozialleistungen (Familienlastenausgleich und Minimumrente) unter der Linksregierung, kam es angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit 1982 zu ersten Restriktionen in der Arbeitslosenversicherung. Die Zugangsbedingungen wurden verschärft und die Leistungen gekürzt. Nur noch 60% der Arbeitslosen erhielten eine Unterstützung, fast die Hälfte aller arbeitslosen Frauen fiel aus dem Sicherungssystem heraus. Die Arbeitslosenzahlungen wurden von 80% (1978) auf 58% (1985) des Lohns gesenkt (vgl. Greffe, S. 180).

Die Austeritätspolitik seit 1983 hatte zwar einige restriktive Verordnungen zur Folge, ansonsten blieb das Sozialsystem vom Umbau zunächst noch verschont. Der Abschied von einer expansiven Beschäftigungspolitik bedeutete gleichzeitig, daß die Arbeitslosigkeit kontinuierlich anstieg und nicht mehr durch die traditionellen Transfermechanismen des Sozialsystems aufgefangen werden konnte. Es entstand das Problem der "neuen Armut", da viele aufgrund des dauerhaften Ausschlusses aus dem Erwerbsleben auch durch die Sicherungsmechanismen des sozialen Systems fielen.

Das von Michel Rocard 1989 eingeführte RMI (revenu minimum d'insertion) - eine der wenigen sozialpolitischen Innovationen der letzten zehn Jahre - wollte genau an diesem Punkt ansetzen. Wie der Name bereits sagt, versucht dieses Konzept zwei Leistungen miteinander zu verbinden: ein minimales Grundeinkommen (revenu) und die Bereitschaft zur

Eingliederung in eine beschäftigungspolitische Maßnahme. Mehr und mehr scheint dieses Instrument jedoch zur Sozialbehandlung der Armut verwendet zu werden. Allein 1994 nahm die Zahl der EmpfängerInnen um 18,5% auf knapp eine Million zu und nur 19% hatten tatsächlich einen Eingliederungsvertrag (vgl. Devillechabrolle 1994, S. 15). Das RMI war zugleich auch eine Maßnahme zur Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums. Von den ursprünglich auf neun Millionen geschätzten Kosten sollte die Hälfte durch eine Solidaritätssteuer (ISF) gedeckt werden, die vor allem bei den vermögendsten Haushalten erhoben wird. Diese Redistributionsfunktion zwischen Arm und Reich ist für das französische Sozialsystem jedoch eher untypisch.

4.3. Zwischen Gleichheit und Sicherheit

Soziale Leistungen werden in Frankreich maßgeblich aufgrund von Beitragszahlungen gewährt. Neben dem Versicherungsprinzip ist das Sozialsystem auch durch Fürsorgeleistungen für die ärmsten Bevölkerungsgruppen charakterisiert. In den siebziger Jahren entwickelte sich das französische Modell immer mehr in Richtung der "Bismarckschen Tradition": Die verdienstbezogenen Leistungen nahmen ebenso zu wie der Anteil der Beiträge an der Finanzierung der Sozialversicherung (vgl. Jallade 1988, S. 257).

Neben dem bereits erwähnten RMI zählt die Krankenversicherung zu den redistributivsten Elementen des Sozialstaats. Sie garantiert allen Einkommen das gleiche Niveau in der Gesundheitsversorgung. Eine Höchstgrenze für die Beiträge, die mit dem Einkommen steigen, wurde 1984 abgeschafft. Trotz des steigenden Defizits in den Krankenkassen wird auch denjenigen ein Anspruch auf gesundheitliche Versorgung eingeräumt, die nicht krankenversichert sind. Die häufigsten Gründe dafür sind Obdachlosigkeit und ausgelaufene Arbeitslosenbezüge. Die Renten dagegen führen im wesentlichen die Einkommensunterschiede während der Erwerbsjahre weiter. Lediglich die Frühverrentungsprogramme begünstigten die niederen Einkommen. Fast alle ArbeiterInnen und niederen Angestellten dürfen mit 70% ihres Lohnes rechnen, im Bereich des Mindestlohns sogar mit 80%. Das "minimum vieillesse", das RentnerInnen garantiert wird, die für eine reguläre Rente zu wenig einbezahlt haben, weist ebenfalls einen umverteilungspolitischen Aspekt auf (vgl. Hermann 1995, S. 28-29; vgl. Chatagner 1993, S. 40).

4.4. Das Ende des Sozial-Colbertismus?²³

Dem französischen Sozialsystem, das wegen seiner Komplexität, seiner permanenten Ergänzung und seiner Reichweite in den siebziger Jahren als "unvollendete Kathedrale" (Dumont zit. n. Cameron 1991, S. 58) bezeichnet wurde, droht der Abbruch. Zwar hat sich der Anteil der Sozialkosten bei 28,7% vom BIP stabilisiert. Dennoch schloß die "Sécurité Sociale" 1994 mit einem Minus von 56 Milliarden Francs ab. Allein der Fehlbetrag in der Krankenkasse stieg von 27,3 Milliarden auf 34,8 Milliarden Francs an. Der Staat kommt schon seit einigen Jahren für die Defizite in den Kassen auf. Doch das Rekorddefizit von 1994 hat nun die Debatte über den Fortbestand des Sozialsystems neu entfacht (vgl. CFDT 1993b, S. 62-63).

23 vgl. auch J.B. de Foucauld, *La fin du Social-Colbertisme*, Paris 1988. Der Autor versteht unter dem Begriff "Sozial-Colbertismus" die spezifisch französische Variante des Fordismus, die insbesondere durch massive Staatsinterventionen und durch die Unabhängigkeit der sozialen Leistungen von der ökonomischen Entwicklung charakterisiert ist.

Die katastrophale finanzielle Situation der Sozialkassen hat neben globalen Ursachen (Anstieg der Arbeitslosigkeit, Abnahme der BeitragszahlerInnen) auch spezifisch französische Gründe. Seit Mitte der achtziger Jahre versucht die französische Arbeitsmarktpolitik massiv über den Erlaß der Sozialabgaben ein Anreizsystem für die Unternehmen zu schaffen, das die Wiedereingliederung bestimmter Problemgruppen am Arbeitsmarkt erleichtern soll (vgl. Chatagner 1993, S. 269). Der seit über zehn Jahren anhaltende Bremskurs bei den Löhnen senkte zusätzlich die Einnahmen und zehrte die in den "trente glorieuses" angehäuften Reserven schnell auf. Für die beitragsfinanzierte französische Sozialversicherung bedeutet die Massenarbeitslosigkeit und die Stagnation der Löhne eine doppelte Verschärfung ihrer finanziellen Situation. Die Kassen finanzieren sich zu 80% über die Abgaben der abhängig Beschäftigten und der ArbeitgeberInnen. In Deutschland sind es nur 60% und in Dänemark 22% (vgl. INSEE 1993, S. 82).

Vor dem Hintergrund dieses Finanzierungsmodus wird in Frankreich aktuell eine sozialpolitische Debatte um die zukünftige Gewährleistung der finanziellen Basis der Kassen geführt. Den Finanzierungskrisen des Sozialversicherungssystems seit Ende der siebziger Jahre wurde bisher durch steigende Beiträge und geringere Leistungen begegnet. Da in Frankreich nicht das Prinzip der Parität bei den Beitragszahlungen gilt, trugen die Unternehmen im Zuge einer Umverteilungspolitik auch zunächst die Hauptabgabenlast. Seit Mitte der achtziger Jahre verringert sich jedoch der Unternehmensanteil, der ursprünglich 80% betragen hatte. Mit dem Ziel der Angleichung wurden die Beitragserhöhungen fast ausschließlich auf die abhängig Beschäftigten abgewälzt (vgl. Lourdelle 1993, S. 22).

Gleichzeitig scheint auch bis in die Gewerkschaften hinein Konsens darüber zu bestehen, daß die hohen Sozialabgaben vor allem im Bereich des Mindestlohns ein gewichtiger Grund dafür sind, daß Frankreich im Vergleich zu anderen europäischen Staaten in den letzten Jahren weniger Arbeitsplätze geschaffen hat. (vgl. CFTD 1993a, S. 7-10). Der Staat, dessen jährliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungskassen permanent ansteigen, muß sich darauf vorbereiten, die Finanzierung größtenteils selbst zu übernehmen. Wie diese Finanzierung allerdings auf eine neue Basis gestellt werden kann, wurde bisher, außer dem Vorschlag eine CO2-Steuer einzuführen, noch nicht konkretisiert. Die CGT schlägt angesichts der gestiegenen Kapitaleinkommen zur Sanierung der Sozialversicherung die Erhöhung der Unternehmensbeiträge vor (vgl. Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France 1994, S. 180).

Der bisher diskrete Umbau des französischen Sozialstaates, der auf kaltem Wege über Verordnungen und Verfügungen die Leistungen reduzierte, tritt deutlicher hervor. Unter der "maîtrise" der knappen Mittel sind langfristige Umbaumaßnahmen bei fast allen Elementen des Sozialstaats geplant.²⁴

Tab. 11: Die Struktur der Sozialausgaben 1991 (in %)

Arbeitslosigkeit	Gesundheit	Alter	Familie	Diverses
6,1	26,2	37,4	8,2	22,1

Quelle: INSEE 1993, S. 83.

Die Schulden der Arbeitslosenversicherung sollen durch ein Abkommen zwischen Gewerkschaften, ArbeitgeberInnen und Regierung bis zum Jahr 2003 über Beitragserhöhungen,

24 Zur Entwicklung der "protection sociale" in den achtziger Jahren sowie eine Übersicht über die Reformen vgl. auch C. Calzada und P. Volovitch, Protection sociale: le tournant des années quatre-vingt, in: Données sociales: La Société Française, Paris 1993, S. 517-523.

Leistungskürzungen in Höhe von 4,7 Milliarden Francs und einem jährlichen staatlichen Zuschuß von 10 Milliarden Francs zurückgeführt werden. Gleichzeitig erhöht der Staat den Druck auf das Sozialversicherungssystem ("Sécu"). Die unter dem Dach der "Sécurité Sociale" vereinigten Arbeitsunfall-, Kranken- und Rentenversicherung sowie die Familienkassen erhalten eine autonome Finanzverantwortung. Das Parlament erhält zudem die Möglichkeit, die Budgets der Versicherungen genau zu prüfen (vgl. Hermann 1995, S. 28).

Die Gesundheitsausgaben, die zwischen 1975 und 1990 zweimal schneller als das BIP anstiegen, ließen sich auch nicht durch zwölf Reformpakete in den letzten 18 Jahren stoppen. Sie werden zu einem Großteil auf Mißwirtschaft in der Verwaltung, hohen Medikamentenverbrauch sowie auf überteuerte medizinische Geräte zurückgeführt. Die Gesetzesinitiative von Gesundheitsministerin Simone Veil sah vor, bis Ende 1994 Einsparungen von 32,2 Milliarden Francs zu verwirklichen. Um die Eigenbeteiligung zu erhöhen, wird die Krankenhauspauschale um 10% angehoben und gleichzeitig die Rückzahlungsrate um 5% gesenkt. Außerdem sollen 60.000 Krankenhausbetten abgebaut werden (vgl. André 1994, S. 25-32).

Die umfassendsten Umbaumaßnahmen sind zur Zeit bei den Renten zu beobachten. Neben Italien hat Frankreich die höchsten Ausgaben für Rentenleistungen. Zwischen 1960 und 1991 stiegen sie von 5% auf 12,4% des BIP. 1993 änderte die Regierung in Anlehnung an ein 1991 erschienenes Weißbuch über die Zukunft der Renten grundlegend die Bedingungen der Rentenversicherung (vgl. Livre blanc 1991). Die volle Beitragszeit wurde von 37,5 auf 40 Jahre angehoben. Gleichzeitig wird die Berechnungsgrundlage der Renten geändert. Die Höhe der Renten orientiert sich künftig nicht mehr an den zehn, sondern bis zum Jahr 2008 an den 25 "besten" Verdienjahren. Außerdem wird der Versicherungscharakter verstärkt. Ähnlich wie bei der Arbeitslosenversicherung werden alle Leistungen, die nicht auf Versicherungsbasis erfolgen, in einen sog. "Solidaritätsfond" ausgelagert. Nach Berechnungen der "Caisse nationale d'assurance-vieillesse" senken diese Reformen die Ausgaben für die Renten bis zum Jahr 2010 um 432 Milliarden Francs. Die CGT berechnete, daß die Verlängerung der Beitragszeit zu einer Senkung der individuellen Rentensumme um ca. 20% und die Veränderung der Berechnungsgrundlage zu einer Senkung um 8-10% führt (vgl. OECD 1994a, S. 88; Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France 1994, S. 210).

5. Europäische Integration und gesellschaftliche Spaltung

"Unser Land lebt in einem Paradox: In den vergangenen Jahrzehnten ist es reicher und solider geworden, aber zugleich haben wir ein rauhes Frankreich geschaffen, erbarmungslos für die Schwächsten. Viele Franzosen haben das Gefühl von der Gesellschaft, in der sie leben, ausgegrenzt zu werden. Und sie haben recht" (Aubry zit. n. Siegele 1994, S. 28).

Die französische Politik befindet sich in einem Dilemma. Der Rückzug des Staates als bisher wichtigster Regulationsinstanz der industriellen und sozialen Beziehungen erfolgt zeitgleich mit der europäischen Integration, die eine Politik fördert, die zu wachsenden sozialen Spannungen in der Gesellschaft führt. "Daraus ergibt sich ein ungelöstes Problem. Muß sich das Verhältnis Staat/Markt, Regulation/Akkumulation nicht im Sinne einer beschleunigten Entstaatlichung (Deregulierung) verändern, was bedeuten würde, daß Handlungsspielräume verloren gehen, die aber nötig sind, um mit dem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zwischen der Angleichung an das EG-metropolitane Wachstumsmodell und den nationalen Besonderheiten fertig zu werden" (Ziebura 1992, S. 484) Der Sozialstaat als

letzter Garant der sozialen Kohäsion, kann unter dem Druck der neoliberalen Attacken die fragmentierte Gesellschaft nicht mehr zusammenführen. Die "Libération" konstatiert "das Auseinanderdriften eines politischen Frankreichs, das um die Macht kämpft und eines sozialen Frankreichs, das sich endlich Gehör verschafft" (zit. n. Meister 1995, S. 7). Wo der soziale Protektionismus weitere Teile der Bevölkerung, der diese bisher vor Armut und gesellschaftlicher Marginalisierung beschützte, entfällt, werden die Konflikte deutlicher und die Kämpfe härter.

5.1. "Germinal"?

Der Widerstand in der französischen Gesellschaft wächst. Den schillernden Inszenierungen wird die graue Realität entgegengesetzt. Hunderttausende von Jugendlichen, die einer Generation angehören, der es zum ersten Mal schlechter gehen wird als ihren Eltern, demonstrierten erfolgreich gegen Dumpinglöhne und Bildungsabbau. Bauern und Fischer protestierten militant gegen die GATT-Abkommen. Die Gewerkschaften mobilisieren zum Arbeitskampf wie schon seit langem nicht mehr. Zu diesen traditionellen Auseinandersetzungen gesellt sich jedoch ein neuer Typ des sozialen Konflikts, der dort angesiedelt ist, wo sich die Segregation auf ihre härteste Form zubewegt: im Getto der Banlieue (vgl. Bachmann o.J.).

Die spontan und punktuell auftretenden sozialen Widerstände im ehemals "roten Gürtel" der französischen Großstädte scheinen weder einem organisatorischen Plan noch einer Ideologie zu folgen. Aus der "sozialen Frage" der ArbeiterInnenklasse, die unter der linken Hegemonie in den Trabantensiedlungen in ein allgemeines Konzept von linker Politik eingebettet war, wurden "soziale Probleme" einer heterogenen Gruppe von ModernisierungsverliererInnen. Sie sind dauerhaft von der gesellschaftlichen Reichtumsproduktion abgekoppelt und können damit auch nicht die traditionellen Formen des Widerstands nutzen (vgl. Dubet und Lapeyronnie 1994). Die politische Klasse ist angesichts von Straßenschlachten und Übergriffen auf öffentliche Institutionen, wie z.B. dem Angriff auf das Kommissariat von Garche-lès-Gonesse, geschockt. Jugendliche und sozial Deklassierte stellen damit zwar punktuell eine Bedrohung für die innere Kohärenz der französischen Gesellschaft dar, ein politisch handelndes Subjekt sind sie nicht. Die "neue Unterklasse" fungiert keineswegs als Kollektiv, das soziale Interessen mit linken Gesellschaftsentwürfen verbindet und dem Widerstand einen politisch-kämpferischen Sinn vermitteln könnte. Die einzige bindende Klammer ist die räumliche Konzentration im Ghetto der Banlieue.

Angesichts der historischen Machtzusammenballung der Rechten auf lokaler, departementaler und nationaler Ebene, könnte es eine Aufgabe der politischen Linken in Frankreich sein, die Vervielfältigung der kategoriellen Konflikte in eine linke Alternative einzubinden. Allerdings fällt es der Linken bislang schwer, über die "demokratische Steuerung von Finanzströmen" (PCF) und die "35-Stunden-Woche" hinaus, offensive und dynamische Forderungen zu stellen, die die neuen Protestgruppen auch erreichen.

5.2. "Franc stable" contra Arbeit?

Daß diese Spaltung der französischen Gesellschaft auch zunehmend den alten Konsens über die Zukunft Europas und die Rolle Frankreichs in Frage gestellt hat, ist seit dem Maastricht-Referendum offensichtlich. Die Kluft zwischen europäisierten gesellschaftlichen Eliten und sozial Marginalisierten, die keineswegs davon ausgehen, daß das Maastricht-

Europa ihre Situation verbessert, wird auch in dieser Frage deutlich. Das denkbar knapp ausgegangene Referendum (51%:49% für Maastricht) "spiegelt eine Legitimationskrise des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft wider... Während das Ja-Lager dabei ist, den tradierten Nationalstaat in Frage zu stellen, ohne es offen zuzugeben und die Alternative zu benennen, weiß das Nein-Lager, daß es eben diesen Nationalstaat braucht, freilich ohne an ihn zu glauben. Das ist der Kern der Krise. Das Referendum hat nur die Rechnung für die jahrzehntelange Flucht in bequeme Zwiespältigkeiten präsentiert" (Zieburá 1992, S. 495).

Nachdem die sozialen Folgen der monetären Stabilitätspolitik immer deutlicher wurden, entzündeten sich die Europa-Kontroversen an der Krise des EWS im Sommer 1993, als Spekulationen den Franc stark in Bedrängnis brachten und das britische Pfund sowie die italienische Lira aus dem Währungsverbund ausschieden. Auch die deutliche Wahlschlappe für die Pro-Europa Parteien bei der Europa-Wahl 1994 stellte eine als einseitig empfundene Europa- und Wirtschaftspolitik in Frage.

Als Alternative zu einer Politik, die ausschließlich an den Konvergenzkriterien orientiert ist, wurde in der jüngeren Vergangenheit der Ruf nach einer Renationalisierung der Wirtschaftspolitik laut. Der PCF, oppositionelle Sozialisten und Grüne auf der Linken sowie die Rechten um Parlamentspräsident Philippe Seguin und Innenminister Charles Pasqua forderten mit unterschiedlicher Akzentuierung eine Wirtschaftspolitik, die sich stärker an nationalen Beschäftigungszielen orientieren soll. Kern der Forderungen ist eine kräftige Franc-Abwertung oder - die "britische Versuchung" - das EWS ganz zu verlassen. Aber auch Teile der Wissenschaft greifen in der "verbotenen Debatte" das Dogma des "starken Francs" an. Für den Leiter des Konjunkturforschungsinstituts OFCE Jean-Paul Fitoussi ist die Politik des starken Francs die Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit in Frankreich. Die einzige dauerhafte Möglichkeit wäre, den Francs aus dem "Zinsgefängnis der Deutschen Bundesbank" zu befreien. Als Auswege würden sich eine Aufwertung der DM gegenüber dem Franc oder die schnelle Verwirklichung der Währungsunion unter gelockerten Bedingungen anbieten. Die Hoffnungen diese 1997 verwirklichen zu können, sind jedoch gedämpft (vgl. Fitoussi 1995, S. 20).

Im Präsidentschaftswahlkampf, in dem das Thema Europa nach dem Verzicht von Jaques Delors nur eine nachgeordnete Rolle spielte, verstummten zwar die antieuropäischen Töne.²⁵ Selbst Jaques Chirac, der mit der Ankündigung eines Referendums über die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung ein populistisch integratives Angebot machen wollte, erklärte sich unter dem Druck seines jetzigen Ministerpräsidenten Alain Juppé zum Europäer und zur Einhaltung des "europäischen Fahrplans".

Die Entscheidung für Europa bedeutet aber auch eine Entscheidung für den "franc fort" und engt die nationalen Spielräume für eine umfassende Konsolidierung einer verunsicherten und tief gespaltenen Gesellschaft ein. "In dem Maße, wie die europäische Einigung konkreter wurde, die ökonomische Krise sich verschärfte und die politische Kontroverse Formen anzunehmen begann, neigte ein wachsender Teil der Franzosen dazu, in Alternativen zu denken: Frankreich oder Europa. Was gestern als komplementär erschien, hat sich für viele als Widerspruch dargestellt" (Grunberg zit. n. Uterwedde 1995, S. 30). Die Diskussion über Europa ist in Frankreich existentiell mit dem ökonomischen und gesellschaftlichen Bestand des Landes verknüpft und läßt sich von innenpolitischen Auseinandersetzungen nicht mehr trennen. Die "Firma Frankreich" (Baier 1989) wird dies auf ihrem Weg zu einem "European Leader" berücksichtigen müssen.

25 vgl. auch Le Monde, L'Europe n'est pas un enjeu majeur de la campagne présidentielle, 22. mars 1995, S. 6.

6. Literatur

- André C. und D. Sicot (1994), Le plan Veil pour la sécu, in: Alternatives économique, N°117, S. 25-32.
- André, C. (1994), La France des pauvres, in: Alternatives économiques, S. 23-32.
- Arbeitsmarktstruktur im europäischen Binnenmarkt (1993), Köln, S. 142-153.
- Artinian, A. und L. Boccara (1993), Femmes au travail, Paris.
- Aubry, M. (1994), Le choix d'agir, Paris.
- Auer, P. (1990), Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in Frankreich, in: C.F. Büchtemann und H. Neumann, Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Berlin, S. 205-221.
- Auer, P. (1994), Lean Production: The Micro-Macro Dimension, Employment and the Welfare State, discussion paper FS I 94-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Ausseuil, D., La précarité, une réalité pour la moitié des actifs français, in: Libération, N° 3971, 24 février, S. 14.
- Baier, L. (1989), Firma Frankreich: Eine Betriebsbesichtigung, Berlin.
- Balladur, E. (1994), Le courage et la vérité, in: Le Monde, N° 15270, 3., S. 18.
- Bezat, J. M. (1995), La réduction du temps de travail divise les candidats à la présidentielle, in: Le Monde, 23., S. 6.
- Bode, I. und H.-G. Brose und S. Voswinkel (1991), Arrangement im Status quo minus, in: Soziale Welt, 42. Jg., Nr. 1, S. 20-45.
- Bouillaguet-Bernard, P., Die Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Frankreich, in: P. Auer u.a. (Hrsg.) (1990), Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktforschung im deutsch-französischen Dialog, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bremer, H.-H. (1995), "Vorschläge für Frankreich", in: Frankfurter Rundschau, 8. März, S.2.
- Buzelay, A. (1993), The impact of the Single Market on the French economy - strengths and weaknesses, in: F.-G. Dreyfus und J. Morizet und M. Peyrard, France and EC-membership evaluated, London, New York, S. 9-21.
- Caburol, G. (1992), Quelle alternance? Le point de vue de la CGT, in: Ministère du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle, Les formations en alternance, Paris.
- Cameron, D.R. (1991), Continuity and change in French social policy: The welfare state under Gaullism, Liberalism and Socialism, in: J. S. Ambler, The French welfare state: Surviving social and ideological change, New York, S. 58-93.
- Caspar, M.-L. (1988), Employment-cum-training contracts in France: the 1975-1985 record, in: International Labour Review, Vol. 127, N° 4.
- CFDT (1993a), chiffres et repères, in: CFDT-Aujourd'hui, n° 111, S. 59-68.
- CFDT (1993b), éditorial, n° 111, S. 2-7.
- Chatagner, F. (1993), La protection sociale, éditions Le Monde, Paris.
- CNPF (1993), Les entreprises et l'emploi: approche sociale, étude de la direction générale des affaires sociales du CNPF, n° 533.
- Colletis, G. und J.-L. Levet (1994), Industriepolitik und Planification: eine Neubewertung, in: Dokumente, 50. Jg., Heft 2, S. 92-98.
- Combes, M.-C. (1988), L'apprentissage en France: formation - qualification - emploi, o.O.
- Commissariat général du Plan (1994), Le rôle déterminant de l'industrie, in: Problèmes économique, n° 2.368-2.369, 23.-30, S. 9-18.
- Commission d'évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France (1993), Évaluation de la situation sociale, économique et financière de la France, Paris.
- Courtois, G. (1993), Les patrons s'attaquent à l'école, in : Le Monde, N° 14943, 11. Februar, S. 15.

- David, A.-M. (1992), Les formations en alternance, in: Ministère du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle, Les formations en alternance, Paris.
- Deregulation in France (1992), in: Politics and Society, Vol. 20, No.1, S. 71-99.
- Deutsch-Französisches Institut (1995), Dokumentation, Frankreichjahrbuch 1994, Opladen.
- Devillechabrolle, V. (1994), Le nombre de bénéficiaires du RMI a progressé de 18,5% en 1994, in: Le Monde, 13. décembre, S. 15.
- Dubet, F. und D. Lapeyronnie (1994), Im Aus der Vorstädte: Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart.
- Dumartin, S. und D. Guillemot und O. Marchand (1993), La situation sur le marché du travail, in: Problèmes économiques, N° 2.340, 8. September, S. 3-7.
- Eck, J.F. (1992), Histoire de l'économie française depuis 1945, 3. Auflage, Paris.
- Elbaum, M. (1988), Petits boulots, stages, emploi précaires: quelle flexibilité pour quelle insertion...?, in: Droit sociale, Nr. 4, S. 311-316.
- Elbaum, M. (1993), Les politiques de l'emploi depuis trente ans, in: Données sociales, S. 76-83.
- Esping-Anderson, G. (1990), The three worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Eyraud, F. und D. Marsden und J.-J. Silvestre (1990), Occupational and internal labour markets in Britain and France, in: International Labour Review, Vol. 129, No. 4, S. 501-517.
- Fitoussi, J.P. (1995), "Völlig gelähmt", Interview, in: WirtschaftsWoche, Nr. 20, 11.5., S. 20.
- Foray, D. (1991), Workforce adjustment and the Recomposition of the Workforce: France, in: P. Auer (ed.), Workforce adjustment patterns in four countries: Experiences in the steel and automobile industry in France, Germany, Sweden and the United Kingdom, Discussion paper FS 91-4, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 137-178, S. 141.
- Fourastié, J. (1979), Les trente glorieuses, Paris.
- Gautié, J. (1994), Le chômage des jeunes en France: un problème de formation?, in: Futuribles, 186, April.
- Gélédan, A. (éd.) (1993), Le bilan économique des années Mitterands 1981-1993, Paris
- Grefte, X., France, in: A. Pfaller und I. Gough und G. Therborn (ed.) (1991), Can the Welfare state compete?, Hampshire, S. 153-186.
- Grelet, Y. und X. Viney (1991), L'insertion professionnelle à l'issue des CAP et des BEP 1980-1988, in: Formation et Emploi. N° 33.
- Hermann (1995), Gesundheit unter Staatskontrolle, in: Soziale Sicherheit, 44. Jg., Nr. 1, S. 28f.
- Höland, A. (1993), Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Frankreich: rechtliche und soziologische Beobachtungen, Berlin.
- Hoss, D. (1992), Frankreich, in: H. Grebing und W. Wobbe (Hrsg.), Industrie- und
- Howell, C., The dilemmas of post-fordism: Socialists, Flexibility and Labor Market.
- Huet, M. (1990), Frauen und aktive Arbeitsmarktpolitik, in: P. Auer u.a. (Hrsg.), Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktforschung im deutsch-französischen Dialog, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 165-179.
- ifo-Schnelldienst (1994), Nr. 21, S. 26-35.
- inforMISEP (1993), Frankreich, Nr. 42, Sommer 1993, S. 15-18.
- INSEE (1987), Collection de l'INSEE, démographie et emploi, novembre.
- INSEE (1993), Tableaux de l'économie française 1993, Paris.
- INSEE (1994a), Première: Chômage et emploi en mars 1994, n° 330, Juni.
- INSEE (1994b), Enquête sur l'emploi de 1993, Résultats N° 297-298, Paris.
- INSEE (1994c), Comptes et indicateurs économiques: rapport sur les comptes de la Nation 1993, Paris.

- Jallade, J. P. (1988), *The crisis of distribution in European Welfare States*, Stoke-on-Kent.
- Joly, P. und P. Ralle (1991), *Productivité: des niveaux comparables en France et en Allemagne occidentale*, in: *Économie et statistique* Nr. 246-247.
- Kempf, U. (1980), *Das politische System Frankreichs*, 2. Aufl., Opladen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Teil C, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), *Beschäftigungsbericht 1994*, Luxemburg.
- Korioth, T. (1993), *Berufliche Erstausbildung und Arbeitsmarkt in Frankreich: institutionelle Aspekte unorganisierter Einstiegsarbeitsmärkte*, discussion paper FS I 93-311, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- La loi quinquennale relative au travail (1994), à l'emploi et à la formation professionnelle, in: *Droit sociale*, N° 2, spécial, S. 91-209.
- Le Figaro (1995), 27. février, S. 9.
- Le Monde (1994), N° 15258, 17. Februar, S.2.
- Le Monde (1995), *L'Europe n'est pas un enjeu majeur de la campagne présidentielle*, 22. März, S. 6.
- Lebaube, A. (1993), *Souvenirs de premier emploi*, in: *Le Monde*, N° 15150, 13. Oktober, S. 27.
- Législation sociale (1993), série D2, n° 6889, 29. juillet.
- Lipietz, A. (1984), *L'audace ou l'enlisement*, Paris.
- Livre blanc sur les retraites (1991), *Collection des rapports officiels*, la Documentation Française, Paris.
- Lourdelle, H. (1993), *Les comptes de la Sécurité sociale*, in: *CFDT- aujourd'hui*, S. 19-29.
- Marchand, O. (1993), *Éléments de cadrage sur l'activité professionnelle, l'emploi et le chômage des femmes*, in: *L'emploi des femmes*, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Paris, S. 13-16.
- Meister, M. (1995), *Kaviar, Curry, Kalbskopf*, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 89, S. 7.
- Ministère du travail (1995), *de l'emploi et de la formation professionnelle, Les chiffres-clés du travail féminin - bilan 1975-1992*, Paris.
- Nauschütz, M. (1992), *Beschäftigungspolitische Konzeptionen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Frankreich: eine Analyse der theoretischen Grundlagen und der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt*, Pfaffenweiler.
- Neue Zürcher Zeitung (1994), 14. 09., S. 14.
- OECD (1992a), *economic survey: France 1991/92*, Paris.
- OECD (1992b), *historical statistics 1960-1990*, Paris.
- OECD (1994a), *economic survey: France 1994*, Paris.
- OECD (1994b), *Employment outlook*, Paris.
- Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France (1993), *Le travail comme cible*, Montreuil.
- Rapport annuel de la CGT sur la situation économique et sociale de la France (1994), *Affrontements: Tentatives de restructurations et recherches d'alternatives*, Montreuil.
- Rapport du groupe "Perspectives économiques" du XI. Plan (1993), *L'économie française en perspective*, La Documentaion Française, Paris.
- Schettkat, R. (1993), *Beschäftigungsstabilität in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, discussion paper FS I 93-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schunter-Kleemann (Hrsg.) (1992), *S., Herrenhaus Europa - Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat*, Berlin.

- Segrestin, D. (1990), Recent changes in France, in: G. Baglioni und C. Crouch (Hrsg.), *European Industrial Relations*, London, Newbury Park, New Dehli, S. 97-126.
- Sengenberger (1975), *Arbeitsmarktstruktur: Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts*, Frankfurt, München.
- Siegele, L. (1994), Bittere Bilanz, in: *Die Zeit*, Nr. 37, 9. September, S. 28.
- Turnheim, G. und W. Hanisch (1993), Privatisierungen in Westeuropa: der französische Weg mit einem Vergleich der britischen Privatisierungen und einigen Rückschlüssen auf Österreich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 19. Jg., Heft 4, S. 497-521.
- Uterwedde, H. (1989), Sozio-ökonomische Entwicklungen in den achtziger Jahren: Brüche und Kontinuitäten, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreichjahrbuch 1988*, Opladen, S. 32.
- Uterwedde, H. (1991a), Sozialer Wandel in Frankreich: von den Trente Glorieuses zur dualen Gesellschaft, in: *Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreichjahrbuch 1991*, Opladen, S. 35-52.
- Uterwedde, H. (1991), Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterand 1981-1991: Reformimpulse und Strukturanpassungen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B47-48, S. 16-25.
- Uterwedde, H. (1992), Im Schatten der Arbeitslosigkeit: Die Wirtschaftspolitik der Regierung Balladur (1993), in: *Dokumente*, 49 (Dezember 1993), S. 444-450.
- Uterwedde, H. (1995), Frankreich 1993-1994: Bruchlinien und Ungewisheiten am Ende der Ära Mitterand, in: *Deutsch-Französisches-Institut (Hrsg.), Frankreichjahrbuch 1994*, Opladen, S. 11-32.
- Villey, O. (1990), Die staatliche Politik zur beruflichen Eingliederung Jugendlicher, in: Auer, P. u.a., *Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktforschung im deutsch-französischen Dialog*, München.
- Walwei, U. (1993), Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9, S. 584-593.
- Wenz-Dumas, F. (1993), Les jeunes stationnement dans la zone grise du travail, in: *Libération*, N° 3831, 15. September, S. 19.
- Wuhl, S. (o.J.), Chômage d'exclusion et politiques d'insertion, in: G. Ferréol (éd.), *intégration et exclusion dans la société française contemporaine*, Lille o.J., S. 157-188.
- Ziebura, G. (1987), *Wirtschaft und Gesellschaft in Frankreich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7.
- Ziebura, G. (1989), Frankreich: Umriss eines neuen Wachstumsmodells?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39, S. 3-13.
- Ziebura, G. (1992), Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration: Der Fall Frankreich, in: *Leviathan*, 20. Jg., Nr. 4, S. 467-495.

Österreich: Republik der Glückseligen?

Nach einer langen Phase der Vollbeschäftigung steigt seit der zweiten Weltwirtschaftskrise 1980-82 die Arbeitslosenrate auch in Österreich. 1993 betrug die international vergleichbare Quote 4,5 Prozent. Die Arbeitsmarktvorschau bis 1998 geht von keiner Entspannung auf dem Arbeitsmarkt aus: Die Beschäftigung werde zwischen 1993 und 1998 um jährlich 0,7 Prozent wachsen. Die Arbeitslosigkeit erreiche nach einem geringfügigen Absinken im Aufschwung (1995) und einem Anstieg in der darauffolgenden Rezession wieder das Niveau von 1993. Die Beschäftigungsgewinne durch den EU-Beitritt werden auf 30.000 geschätzt. Die prognostizierten Europa-Effekte reichen gerade aus, ein mittelfristiges Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern (Arbeitsmarktvorschau 1995). Obgleich Österreichs Arbeitslosenrate nur von der Luxemburgs unterboten wurde (und mit der Schweiz gleich auf lag) scheint die Zeit einer "Republik der Glückseligen" zumindest im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage vorbei. Dieser Beitrag versucht zu erklären, wie es zu dieser Entwicklung kam und welche Konsequenzen dies für den Arbeitsmarkt und für das System der sozialen Sicherung hat.

1. Sozialpartnerschaft und ökonomische Entwicklung

Die Weltwirtschaftskrise traf 1973/74 in Österreich zwar auf eine vergleichsweise günstige, aber ebensowenig stabile Wirtschaftslage wie in anderen OECD-Staaten. Die konjunkturbedingten Mindereinnahmen im Bundeshaushalt beliefen sich 1975 auf ÖS 8,6 Mrd. oder lagen 5,1 Prozent unter dem Voranschlag (Lehner/Stanzel 1976, 356). Wie bereits in der Vergangenheit praktiziert, wurde die Budgetpolitik als wirtschaftspolitisches Korrektiv eingesetzt, um den Nachfrageausfall zu kompensieren; denn das erklärte Ziel der Regierung war die Sicherung der Vollbeschäftigung. Man setzte auf eine expansive Budgetpolitik: Die Geldmenge zeigte demzufolge bis Anfang 1977 eine stark steigende Tendenz, und die Finanzschuld des Bundes stieg im Zeitraum von 1974 bis 1985 von 10 Prozent auf 38,5 Prozent des BIP an (OECD 1986). Dieses deficit-spending garantierte in der Krisenperiode der siebziger Jahre weit geringere Beschäftigungsverluste als in anderen OECD-Staaten.

Der Erfolg beruhte auf einer Kombination expansiver Geld- und Finanzpolitik des Staates mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik der Gewerkschaften. Dies stabilisierte nicht nur die Beschäftigung, sondern zugleich die Inflationsrate (siehe Tabelle 1). Allgemein bezeichnete man die österreichische Strategie als "korporatistischen Keynesianismus" oder "Austrokeynesianismus", der sich durch eine Mixtur angebots- und nachfrageorientierter Maßnahmen charakterisieren läßt. Zu ersteren zählten steuerliche Maßnahmen zugunsten der Kapitalbildung und eine Senkung der Einkommens- und Gewerbesteuern. Zu den nachfrageorientierten Maßnahmen gehörte insbesondere ein Infrastruktur-Investitionsprogramm. Weiterhin arrangierten Regierung und Sozialpartner eine stabilitätskonforme, sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik, die in Krisenzeiten Lohnzurückhaltungen bei den Gewerkschaften einforderte. Damit verbunden war die zunächst inflationsbremsende "Hartwährungspolitik" (Seidel/Szopo 1983, 373ff): Bevor der Schilling 1976 in eine feste Relation zur DM gesetzt wurde - seit 1981 ist der Kurs zwischen Schilling und Deutscher Mark de facto "fix" -, orientierte die österreichische Notenbank den Außenwert des Schillings an einem "Devisenkorb" aller wichtigen westeuropäischen Währungen. Erst als es

sukzessive zu erheblichen Abwertungen der Lira, des Pfundes und des Francs kam und darauffolgend zu einem Höhenflug des Schweizer Franken, entschloß sich die Regierung zu einer informellen Bindung des Schillingkurses an die DM (Scharpf 1987, 86f). Diese Wechselkurspolitik schließt autonom gesetzte Geldmengen- oder Zinsziele aus. Der Hintergrund der Hartwährungspolitik war die Annahme, daß nur durch den Druck stabiler Importpreise und drohender Verluste auf den Exportmärkten den Gewerkschaften Lohnzurückhaltungen plausibel gemacht werden konnten. Als infolge der steigenden Geldmenge 1977 das traditionell keynesianische Instrument der Abwertung von Bundeskanzler Kreisky erwogen wurde, verteidigten nicht nur die Notenbank, sondern auch die Gewerkschaften diesen "importierten Monetarismus" (Scharpf 1987) - der ÖGB sah vermutlich die Gefahr eines Inflationsimports, der seine lohnpolitische Zurückhaltung (und deren Erfolge bei der Inflationsbekämpfung) nichtig gemacht und möglicherweise sogar den Fortbestand der Sozialpartnerschaft gefährdet hätte. Dagegen würde eine Fortsetzung der Hartwährungspolitik die Gewinne der Unternehmen verringern und infolgedessen keine großen gewerkschaftlichen Erwartungen an Lohnerhöhungen aufkommen lassen.

Allerdings zeigten sich bereits 1975 negative Wirkungen der Hartwährungspolitik, da die Lohnsteigerungen (erstmal seit längerer Zeit) recht hoch ausfielen und die im Vergleich zur Bundesrepublik höhere Inflationsrate die Exporte beeinträchtigte. Das Leistungsbilanzdefizit stieg 1976 auf ÖS 18,9 Mrd. und 1977 auf ÖS 35,3 Mrd. oder 4,4 Prozent des BIP (Butschek 1992, 290). Aus diesem Grund vollzog die Bundesregierung Ende 1977 eine wirtschaftspolitische "Korrektur": Die Geldpolitik reduzierte in kleinen Schritten die Nominalzinsen, jedoch blieben die Realzinsen wegen der rückläufigen Inflationsrate auf sehr hohem Niveau. Die Fiskalpolitik verzichtet ihrerseits auf eine rasche Haushaltskonsolidierung und erhöhte sogar noch das Finanzierungsdefizit. Eine Verminderung des Defizits wurde somit eher durch eine Erhöhung der Einnahmen als durch Verminderung der Ausgaben erzielt - beispielsweise durch die Einführung eines neuen Satzes der Mehrwertsteuer (30 Prozent) auf "Luxusgüter", die Erhöhung der Vermögenssteuer und der Gebühren, die Einführung einer Bundeskraftfahrtsteuer sowie die Wiedereinführung der Investitionssteuer. Die Hauptlast sollte jedoch die Lohnpolitik tragen: Die Reallohnzuwächse gingen 1976 so stark zurück, daß der Anstieg der Lohnstückkosten in der Industrie mit 0,5 Prozent weit unter der Inflationsrate lag (Scharpf 1987, 90). Die Lohnentwicklung wurde so zu einem inflationsdämpfenden Faktor. Auch zu Beginn der neunziger Jahre lagen die Löhne um rd. 14 Prozent unter dem Durchschnitt der EG-Staaten. Gegenüber der Schweiz und der BRD sind die Lohnkosten um 26 Prozent niedriger.

Österreich hatte zwei institutionelle Besonderheiten aufzuweisen, deren Beitrag zur Krisenbewältigung bemerkenswert ist. Zum einen war dies der hohe Bestand verstaatlichter Unternehmen (siehe unten), zum anderen die Sozialpartnerschaft - die "heimliche Regierung" für die es keine rechtliche Legitimation gibt -, vor allem in Form der "Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen". Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit zeichneten sich wesentliche Aspekte des sozialpartnerschaftlichen Musters ab. Dieses bestand in einem mehrdimensionalen Kooperationsystem zwischen Regierung, Parteien und Interessenvertretungen sowie der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Ziele durch die daran beteiligten Akteure (Tálos 1993c, 20).

Tabelle 1: Inflationsraten im Vergleich

	Österreich	Schweden	BRD	OECD
1973	6,6	7,6	6,3	8,2
1975	8,4	9,8	5,9	11,7
1978	3,6	10	2,7	8,1
1980	6,3	13,7	5,5	13,5
1983	3,3	8,9	3,3	5,6
1985	3,2	7,4	2,2	4,9
1988	1,9	5,8	1,3	4,3
1990	2,6	10,5	2,7	5,8
1993	3,6	4,6	4	3,6

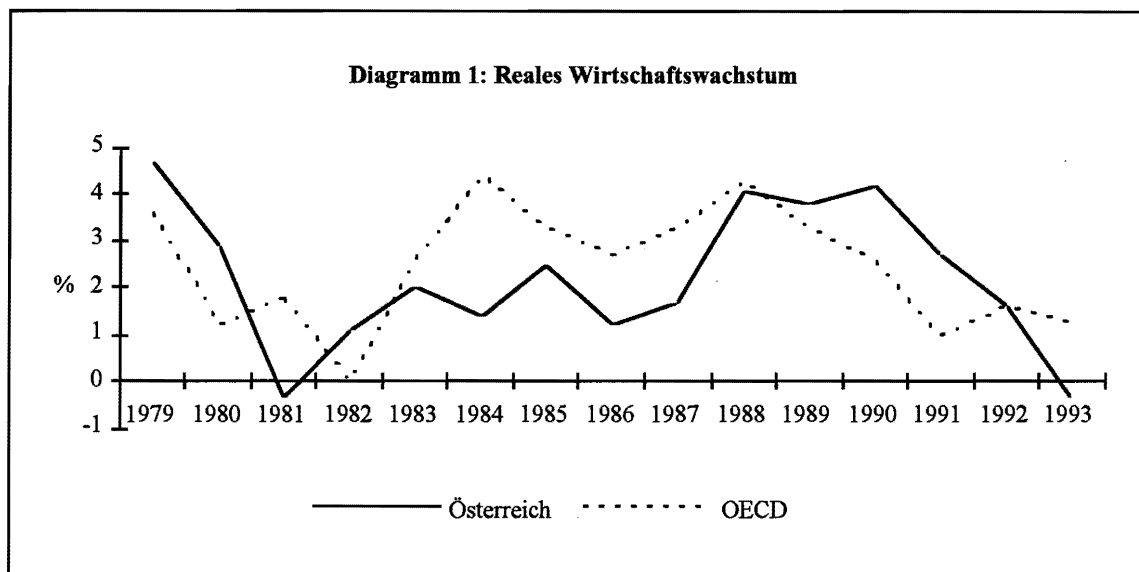
Quelle: OECD (1994c)

Als "Akkordierungsinstrument" fungierte ab 1957 die Paritätische Kommission, in der neben der Bundesregierung die Arbeitgeberseite (Bundswirtschaftskammer und Landwirtschaftskammern) und die Arbeitnehmer (ÖGB und Arbeiterkammern) vertreten waren. Seine Aufgaben bestanden in einstimmigen Empfehlungen zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten. Die Paritätische Kommission "stellt das Herz von Gesetzentwürfen dar, die dem Parlament zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Eine Steuerreform, die nicht den Weg durch dieses Gremium gegangen wäre, ist in Österreich undenkbar" (Winter 1995, 837). Die vorrangige Bedeutung der Sozialpartnerschaft lag demnach darin, daß sie neben den spezifischen Mitgliederinteressen der Verbände vor allem an einem übergreifenden, ökonomisch definierten, Gemeinwohl orientiert ist. "Eine gesamtwirtschaftlich abgestützte Beschäftigungspolitik bei gleichzeitigem Hintanstellen von Verteilungskonflikten kann dabei als Grundkonsens der Sozialpartnerschaft angesehen werden" (Schienstock 1993, 62f). Der Konsens basierte also auf der Anerkennung des keynesianischen "magischen Vierecks" und dehnte sich auch über den Bereich der Sozialpolitik aus: Wirtschaftswachstum *und* Vollbeschäftigung als Basis für die Sicherung und den Ausbau der Sozialpolitik.

Die intensiven neokorporatistischen Verflechtungsstrukturen sorgen im Rahmen der Sozialpartnerschaft dafür, daß die Bundswirtschaftskammer (BWK) und der Gewerkschaftsbund (ÖGB), als Interessenvertretungsorganisation der Tarifparteien über das gesetzliche Begutachtungsrecht wirtschaftspolitischer Gesetze hinaus, häufig wirtschafts- und sozialpolitische Gesetze in direktem Kontakt miteinander aushandeln (Traxler 1981). In der Wirtschafts- und Sozialpolitik kann daher von einer Dominanz der "Sozialpartner" gesprochen werden, die der Regierung gleichsam eine Notars- oder Residualfunktion zuweist. "Diese Residualfunktion kommt etwa zum Ausdruck, wenn die Regierung erst nach Konsens der "Sozialpartner" tätig wird oder vorher mit der Begründung nicht tätig wird, daß die "Sozialpartner" sich zuerst einigen müßten" (Matzner 1982, 439).¹ Zwar kam es mitunter

1 Diese Entwicklung soll kurz an der sozialpolitischen Gesetzesmaterie des "zweiten Teils des Familienpakets" (Änderung des Karenzurlaubrechts/Einführung eines zweiten Karenzjahres) veranschaulicht werden: Bundeskanzler Vranitzky und Vizekanzler Riegler haben im Januar 1990 in gleichlautenden Schreiben die Präsidenten der vier großen Interessenvertretungsorganisationen um die Aufnahme von einschlägigen Verhandlungen ersucht: "Die beiden Regierungsparteien haben am 14.11.1989 ein Übereinkommen betreffend Maßnahmen für Familien beschlossen, von dem einzelne Teile bereits am 1.1.1990 Kraft getreten sind: (...) Zu zwei Punkten des Übereinkommens wurde zwischen SPÖ und ÖVP vereinbart, das Ersuchen an die Sozialpartner zu stellen, Verhandlungen über die Ausgestaltung aufzunehmen (...) Ausgehend von der derzeit gültigen Regelung für das erste Karenzjahr sollen die Sozialpartner die für das zweite Karenzjahr erforderlichen zusätzlichen Absicherungen der Arbeitnehmer einerseits und zur Rücksichtnahme auf betriebliche Notwendigkeiten von Klein- und Mittelbetrieben andererseits erforderlichen Maßnahmen festlegen." Anschließend nennen Vranitzky und Riegler einige Gesetzesinhalte,

zu Interessenkonflikten und Auseinandersetzungen, dennoch war der sozialpolitische Entscheidungsprozeß vorwiegend durch Kompromisse oder "Tauschakte" geprägt. Die Voraussetzung dafür bildete ein ausreichendes Wirtschaftswachstum. Auf diese Weise gelang es, bis 1981 die Vollbeschäftigung zu erhalten und eine im internationalen Maßstab überdurchschnittliche Wachstumsrate zu erzielen (siehe Diagramm 1). Die Konsequenzen der Vollbeschäftigungspolitik bestanden allerdings in dem bereits erwähnten rapiden Ansteigen der Finanzschuld des Bundes sowie in einer verzögerten Strukturanpassung im Bereich der Verstaatlichten Industrie.



Quelle: OECD 1994c

Vollbeschäftigung und überdurchschnittlich gute Konjunkturergebnisse fanden mit dem erneuten Konjunkturereinbruch von 1980/81 ihr Ende. Es wurde zunehmend schwieriger, an den formulierten Zielen festzuhalten. Zwar kam es zwischenzeitlich zu einem "gedämpften Aufschwung"², dieser fand jedoch sein Ende mit dem Zusammenbruch der Verstaatlichten Industrie - beeinflusst durch die Nachfrageausfälle im Gefolge der zweiten Weltwirtschaftskrise. Die Verstaatlichte Industrie konnte ihr Export-Engagement gegenüber den erdölexportierenden Ländern, den RGW-Staaten und den USA nicht aufrechterhalten. Die Spekulationsverluste der VOEST-Alpine Ende 1985 gaben schließlich den Anlaß zu einer (Teil-)Privatisierungskampagne der Verstaatlichten Industrie. 1986 schlug Bundeskanzler Vranitzky im Rahmen einer großen Koalition (von SPÖ und ÖVP) den erwarteten harten Kurs ein: Angesichts des nach wie vor hohen Budgetdefizits und unter dem Primat monetaristischer Überlegungen wurde nun das Ziel der Budgetkonsolidierung und einer angebotsorientierten Strukturpolitik verfolgt. Anstatt von Vollbeschäftigung sprach die Bundesregierung nur noch von der Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes (Lauber 1992, 508).

Die restriktive Budgetpolitik sollte das Defizit des Bundes bis 1991 auf 2,8 Prozent des BIP (für 1992 rechnete man - ohne Kurskorrektur - mit 9 Prozent) durch Ausgabenkürzungen und die Privatisierung von Bundesvermögen verringern. Die Ausgabenkürzungen erfolgten in Form von Personaleinsparungen, dem Auslaufen von Beschäftigungsprogrammen, der

welche von den Regierungsparteien gewünscht werden. "Auch bezüglich dieser Regelungen werden die Sozialpartner ersucht, in Verhandlungen alle entsprechenden Details festzulegen." (Vgl. dazu Heschl, F. (1991), Sozialpolitische Positionen der österreichischen Tarifparteien, in: ÖZS 1/1991, S. 62f.

2 Felix Butschek beschreibt das "Auf" und "Ab" zwischen 1975 und 1986 als "Wellblechkonjunktur" (Butschek 1992, 292ff).

Stabilisierung der Subventionen für die Landwirtschaft sowie dem Abbau von Subventionen für die Verstaatlichte Industrie. Eine große Steuerreform folgte 1988 und beseitigte zahlreiche Schlupflöcher bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer, aufgrund derer das Steueraufkommen nicht mit dem Wirtschaftswachstum mithalten konnte (Nowotny 1986, 231). Die Senkung der Körperschaftssteuer von 50 auf 30 Prozent sollte einen Anreiz zur Ansiedlung neuer Unternehmen bieten; der Verkauf von Bundesvermögen darüber hinaus zur Sanierung beitragen. Den gesteckten Sanierungszielen kam 1988 ein unerwarteter Aufschwung zur Hilfe (Exportzuwächse von 9,5 Prozent, Wirtschaftswachstum von 3,9 Prozent), so konnte das Nettodefizit des Bundes weiter verringert werden. Bis in die neunziger Jahre expandierte die Auslandsnachfrage und ließ den Export - vor allem in die Bundesrepublik - kräftig anwachsen. 1990 belebte sich auch wieder die Inlandsnachfrage (plus 4,1 Prozent) bis zum erneuten Konjunkturinbruch 1992/93. Privater Verbrauch und Auslandsnachfrage haben sich seither wieder schwach belebt bzw. stagnieren. Seit dem 1.1.1994 verringerte sich zudem deutlich die Abgabenbelastung der Privatwirtschaft. Mit dem vollen Wirksamwerden der zweiten Stufe der Steuerreform wird der Wegfall der Vermögenssteuer, der Gewerbesteuer, dem Erbschaftssteueräquivalent sowie der Sonderabgabe auf Banken realisiert. Spürbar sank auch die Einkommenssteuer (Kuntze 1994, 46).

1.1. Privatisierung der Verstaatlichten Industrie

Die Verstaatlichung wesentlicher Teile des Bergbaus, der Energiewirtschaft und der Großindustrie und einer Reihe von Banken zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben war lange Zeit ein besonderes Kennzeichen und ein konsensualer Bestandteil des "österreichischen Wegs". Der hohe Anteil verstaatlichter Unternehmen trug spürbar zur Stabilisierung der Industriebeschäftigung in den ersten Nachkriegsjahren bei (Nowotny 1979, 71ff). Nach weitverbreiteter Auffassung wäre ohne die Stützungsleistungen des verstaatlichten Sektors - über indirekte Finanztransfers zur Privatindustrie, beispielsweise durch die Lieferung billigster Vormaterialien und durch Erbringung allgemeiner infrastruktureller Leistungen -, der Wiederaufbau der Österreichischen Wirtschaft kaum denkbar gewesen (Morawetz 1988, 408). Der damalige politische Konsens, der einen verstaatlichten Sektor aus arbeitsmarktpolitischen Gründen für unentbehrlich hielt, erodierte zu Beginn der achtziger Jahre. Die verstaatlichte Industrie wurde von ihrer arbeitsmarktpolitischen Rücksichtnahme entbunden und baute in erheblichem Maße Arbeitskräfte ab. Durch die Privatisierungsmaßnahmen wird auch die Stellung der Gewerkschaften in den betroffenen Betrieben und ihr direkter Zugang zu den wirtschaftspolitischen Gremien der Regierung deutlich abgeschwächt. Die Wende zur Entstaatlichung ist die Konsequenz der Verschiebung zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und der neoklassischen Emphase der Privatwirtschaft. Sie begann mit dem ÖIAG-Gesetz 1986, in dem erstmals die Verpflichtung der ÖIAG (die Holding-Gesellschaft der Verstaatlichten Industrie) zur Wahrnehmung von volkswirtschaftlichen bzw. beschäftigungspolitischen Interessen aufgehoben wurde. Neben der direkten Privatisierung in Form des Verkaufs besteht das Phänomen der Privatisierung in einer Vielzahl von verdeckten Formen (Veränderung der Kontroll- und Organisationsstrukturen), und im Verlauf der achtziger Jahre haben gerade diese unspektakulären Formen der Privatisierungen zugenommen: Von 1980-85 stieg beispielsweise die Zahl der Tochter- und Beteiligungsunternehmen von 126 auf 173, außerdem vervierfachte sich das Ausmaß der Ausgliederung von Tochterunternehmen (Bauer 1986, 300; Morawetz 1988). Ende 1987 beschloß der ÖIAG-Aufsichtsrat eine radikale Änderung der Organisations- und Eigentumsstrukturen der Verstaatlichten Industrie. Nunmehr gibt es sieben, rechtlich verselb-

ständige, Branchenholdings. Die nun eigenverantwortlichen Gesellschaften sind ausschließlich Gewinnkriterien unterworfen und unterscheiden sich hinsichtlich arbeitsmarkt-, regional- und strukturpolitischer Belange nicht mehr von privaten Unternehmen. Nahezu der gesamte Grundstoff-, Stahl-, Aluminium-, Energie- und wesentliche Teile der Maschinenbauindustrie sowie zentrale Bereiche des Bankensektors sind mittlerweile (re-)privatisiert (Winter 1995, 838f).

Gerade in der Kooperation mit transnationalen Konzernen (mit dem Zugang zu modernem Know-how begründet) zeigt sich, daß die Abhängigkeit der (teil-) privatisierten Unternehmen von den internationalen Verwertungsstrategien dieser Konzerne gewachsen ist; zugleich werden damit Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert (ebd.): Die öffentliche Hand trägt die Aufbau- und Sanierungskosten, während die langfristigen Profite den Privaten zufließen und deren Marktposition stärken. Die volkswirtschaftlichen Folgekosten einer Privatisierung sind neben sozialen Problemen in den betroffenen Krisenregionen budgetäre Effekte, wie eine kompensatorische Betriebsansiedlungspolitik (Steuerbefreiungen, Arbeitsmarkt-Fördermittel, günstige Kredite). Inge Morawetz (1988, 414) stellte fest, daß man nicht den Eindruck gewinnen könne, daß hinter der Privatisierung im industriellen Sektor eine geschlossene Strategie zur Behebung der Strukturschwäche des österreichischen Wirtschaftspotentials stehe. überdies hätten sich Privatisierungen bisher als untaugliches Mittel zur Geldbeschaffung erwiesen (manche Betriebsanteile mußten beträchtlich unter Wert verkauft werden), und es sei nicht zu erkennen, wie durch die Entstaatlichung technologisch hochwertiger Unternehmen die infrastrukturelle Schwäche vermindert werden könne. Andererseits ist natürlich darauf hinzuweisen, daß der Fast-Kollaps der Verstaatlichten Industrie auf erhebliche strukturelle Defizite zurückzuführen ist. In der organisatorischen Struktur fand strategische Planung zumeist keinen Platz, und nur allzuoft wurde deren Zentralismus von auf internen Karriereleitern aufgestiegenen Managern verwaltet, welche nach Parteizugehörigkeit ausgewählt wurden (Aiginger 1992, 513f). Hinzu kommt, daß das Volumen der Privatisierungen auch zwischen 1987 und 1992 nur knapp ÖS 50 Mrd. erreichte und damit bei weitem nicht den politischen und ökonomischen Stellenwert wie in Großbritannien und Frankreich hat. Eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik ist unübersehbar.

1.2. Sektoraler Strukturwandel

Rationalisierungsmaßnahmen, Wettbewerbsprobleme sowie generelle Strukturbereinigungen (Verstaatlichte Industrie) verursachten im Produktionsbereich deutliche Beschäftigungsverluste. 1992/93 konnten diese im Produktionsbereich (minus 36.000) nicht durch Zuwächse im Dienstleistungssektor (plus 29.000) kompensiert werden. Dennoch existiert eine ausgeprägte Beschäftigungsverlagerung hin zum Dienstleistungssektor. Diese Verschiebung geht darauf zurück, aus Kosten- und Flexibilitätsgründen Tätigkeiten des im industriellen Bereichs in den Bereich "industrienaher" Dienstleistungen auszulagern (Standing 1989, 65ff). Hier werden zunehmend Arbeitsplätze geschaffen, die hinsichtlich Arbeitsbedingungen und Einkommensniveau deutlich schlechter ausgestattet sind. Letztlich schwächt dieser Strukturwandel auch die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen. Beschäftigte aus dem gewerkschaftlich gut organisierten Industriesektor wandern ab in den schlechter organisierten Dienstleistungsbereich (Althaler u.a. 1991, 285ff). Waren in den sechziger Jahren noch über ein Fünftel der Österreicher in der Landwirtschaft erwerbstätig, so gehört ihr 1991 nur noch einen verschwindend geringer Anteil an; umgekehrt nahm der Anteil der in Dienstleistungsberufen Tätigen bis 1991 von 40 Prozent auf über 63 Prozent zu. Sozialstrukturell ist der Dienstleistungsbereich sehr heterogen: Gering qualifizierte (und schlecht

bezahlte) Dienste, wie Handels- und Verkehrsberufe, Arbeit im Gastgewerbe und Reinigungswesen sowie einfache Büroberufe stiegen zwischen 1961 und 1984 von 24 Prozent auf 35 Prozent; die höher qualifizierten Dienste, wie technische, Rechts- und qualifizierte Büroberufe, Gesundheits-, Lehr- und Kulturberufe nahmen um 7 Prozent auf insgesamt 18 Prozent zu (Haller 1992, 39f). Hieran zeigt sich deutlich eine soziale Polarisierung im Dienstleistungssektor ("bad jobs" und "top jobs").

Tabelle 2: Produktions- und Beschäftigungsstruktur

	1980	1991	1980	1991
	Anteil am BIP (in % des Gesamten)		Beschäftigungsanteil (in % der Gesamten)	
Landwirtschaft	4,2	3,5	1,7	1,2
Berg- und Tagebau	0,7	0,4	0,6	0,3
Industrieproduktion*	33,5	33	40,5	35,3
Elektrizität	3,7	3,5	1,7	1,6
Bauwesen	10	8,1	11,2	10,2
Groß- und Einzelhandel, Restaurants und Hotels	19,5	20,6	21,4	24,5
Transport, Lagerhaltung und Kommunikation	6,8	7,7	9,6	10,2
Geldwesen, Versicherungen, Immobilien und Wirtschaftsdienste	17,5	18,7	8,4	10,3
Gemeinwesen, soziale und persönliche Dienste	4,2	4,7	5,1	6,4

*) Die Maschinen- und Stahlbauindustrie (inkl. Fahrzeuge) stellt den größten Industriezweig dar, gefolgt von der Sparte Erdöl und Chemie.
Quelle: OECD (1994a)

1.3. Weltmarktintegration

Etwa 35 Prozent der gesamten österreichischen Exporte gehen nach Deutschland (die Importquote liegt im Handel mit Deutschland gut 10 Prozent höher). Mehr als zwei Drittel der Exporte gehen in die EU, jeweils rd. 10 Prozent in die EFTA und nach Osteuropa. Bei Basisprodukten hat Österreich einen Exportüberschuß, bei technischen Verarbeitungsgütern einen Importüberschuß (Tabelle 3) - in Deutschland oder der Schweiz ist das Verhältnis umgekehrt. Mehr als die Hälfte aller produzierten Waren wird exportiert, mehr als die Hälfte der in Österreich verwendeten Industriegüter wird importiert. Österreich ist also voll in die Internationalisierung der Warenströme eingebunden (Aiginger 1992, 522). Bis 1989 stand einer großen Zahl ausländischer Unternehmen mit Produktionsstätten in Österreich eine geringe Internationalisierung österreichischer Unternehmen gegenüber (Schulmeister/Bäsch 1987, 259ff). Mittlerweile liegen die Akquisitionen im Ausland über den Investitionsströmen nach Österreich. Der Export von Hochtechnologie-Gütern ist im Vergleich zum Import schwach ausgeprägt, was wohl daran liegt, daß die Forschungsausgaben niedriger sind als in den meisten anderen OECD-Staaten. Die F&E-Ausgaben lagen 1989 mit 1,3 Prozent des BIP weit hinter denen Frankreichs (2,3 Prozent) oder Schwedens (rd. 2,8 Prozent) (Kramer/Häll 1991, 64).

Tabelle 3: Warenhandel nach Artikeln (in Mrd. öS)

	Importe			Exporte		
	1988	1990	1992	1988	1990	1992
Gesamt	451,5	558,1	594,7	383,5	467,7	488
Nach Artikeln						
Nahrungsmittel, Tabak	24,5	27,7	29,1	12,9	15,2	15,9
Rohmaterialien	24,6	25,3	24,6	20,6	24,4	19,9
Mineralöl, Energie	25,4	35,4	30,5	4,9	4,7	5,2
Chemikalien	47,5	55,3	58,4	37,2	39,5	42,1
Maschinen- und Transportequipment	165,9	211,6	234,8	131	175,6	189,7
Andere	163,7	202,9	217,3	176,8	208,3	215,2

Quelle: OECD (1994a)
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Die einzige österreichische multinationale Unternehmensgruppe von global bedeutender Größe ist die Austrian Industries AG (die Nachfolgerin der ÖIAG-Holding; Jahresumsatz 1990: 153,9 Mrd. ÖS). Das Magazin "Fortune" führt es für 1990 an 91. Stelle der größten Unternehmen. Dies deutet darauf hin, daß in den typisch globalen Branchen, wie PKW, Flugzeuge, Computer, Halbleiter, Pharmazie oder Telekommunikation österreichische Unternehmen bestenfalls als Zulieferer internationaler Konzerne operieren (Clement 1992, 166f). Trotz erhöhter Internationalisierungsbemühungen in den vergangenen Jahren sind Exporte noch immer das meistgenutzte Instrument der transnationalen Aktivitäten österreichischer Unternehmen. Bei den Direktinvestitionen entfielen allein auf die Austrian Industries AG 1989 und 1990 47 Prozent (ebd., 172). Im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen in Österreich liegt die Bundesrepublik Deutschland an erster Stelle. Westdeutsche Unternehmen dominieren in den Industriebranchen Elektro, Chemie,³ Metalle, Fahrzeuge sowie im Handel, bei Banken, Finanzierungsgesellschaften und Versicherungen. Bundesdeutsche Medienkonzerne haben auch maßgeblichen Einfluß auf die österreichischen Printmedien gewonnen (Kramer/Häll 1991, 52).⁴ Die ökonomischen Verflechtungen mit der BRD scheinen zunehmend strukturellen Abhängigkeiten zu weichen. Die deutsche Handelskammer in Österreich bezifferte die Anzahl der bundesdeutschen Unternehmen in Österreich für das Jahr 1985 auf etwa 1.450, die rd. 112.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigten. Dies bedeutete schon damals, daß mehr ArbeitnehmerInnen in "deutschen" Firmen als in denen der verstaatlichten Industrieholding der ÖIAG arbeiteten.⁵ Bei den Direktinvestitionen kamen etwa 36 Prozent (bereinigt um den Sitz des Stammhauses) aus der BRD. Daß sich Außenhandel und Direktinvestitionen zunehmend BRD-zentriert zeigen, ist vor allem eine Konsequenz der massiven Inanspruchnahme von Auslandskapital in den sechziger

3 1985 arbeiteten 67 Prozent der Industriebeschäftigten der Elektrobranche in ausländisch kontrollierten Unternehmen. In der Chemieindustrie waren es 50 Prozent. Insgesamt sind 36 Prozent aller Industriebeschäftigten in ausländisch beherrschten Unternehmen tätig. (Morawetz 1990, 88f.) Österreich verzeichnet damit neben Irland und Kanada von allen OECD-Staaten den höchsten Grad ausländischer Durchdringung (Glatz/Moser 1989, 17).

4 Die spektakuläre Beteiligung des WAZ-Verlags an den beiden größten österreichischen Tageszeitungen Kurier und Kronen-Zeitung hatte zwischenzeitlich eine wettbewerbspolitische Diskussion um das eher zahnlose österreichische Kartellgesetz und die Notwendigkeit einer Fusionskontrolle belebt.

5 Über den Außenhandel sind österreichische Zulieferer für die deutsche Automobilindustrie besonders intensiv mit dem entsprechenden Teil der bundesdeutschen Wirtschaft verbunden. Vor allem die Automobilproduzenten BMW (in Steyr) und General Motors (in Wien-Aspern) zeichnen dafür verantwortlich. Auch hat sich eine Reihe kleinerer Firmen etabliert, die zu einem großen Teil auf "Gedeih und Verderb an die deutsche Automobilindustrie gebunden sind" (Scherb 1990, 41f).

und siebziger Jahren zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur, bei gleichzeitiger Aussparung der Verstaatlichten Industrie. In den achtziger Jahren ist man schließlich auch im letztgenannten Sektor den Weg der Privatisierung gegangen. Nach der Neustrukturierung des ÖIAG-Konzerns in zu Branchenholdings zusammengefaßte Einzelgesellschaften konnten sich immerhin in zwei der sieben Holdings (Elektro und Bergbau) deutsche Konzerne etablieren. Auch in den Leitungsgremien des ÖIAG-Bereichs (jetzt: Austrian Industries) zeigt sich eine erstarkte Präsenz bundesdeutscher Konzernvertreter (Morawetz 1990, 103). Dieser große Auslandseinfluß hat zwangsläufig zur Folge, daß der österreichischen Volkswirtschaft mehr und mehr eigene Steuerungsmöglichkeiten entzogen werden, wodurch die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume immer beschränkter werden ("subalterne Wirtschaftspolitik") und sich zunehmend an den Interessen der transnationalen Konzerne ausrichten. Die Sogwirkung hin zur EU war auch zu einem erheblichen Teil auf diese Vernachlässigung einer eigenständigen Wirtschaftsbasis zurückzuführen; denn gerade die Interessen der bundesdeutschen Multis drängten auf die Einbindung österreichischer Wirtschaftspolitik in internationale Regulierungssysteme.

Im Unterschied zu den offensichtlichen ökonomischen Effekten des EU-Beitritts (volle Teilnahme am EU-Binnenmarkt), die jedoch nur vage prognostizierbar sind - das Institut für Wirtschaftsforschung errechnete eine Steigerung des realen BIP von ca. 2 Prozent (Breuss/Schebeck 1989) - sind die Auswirkungen der Transformation der sozialistischen Staaten in Osteuropa seit 1989 und deren Integration in die kapitalistische Weltwirtschaft gravierend.⁶ Die Effekte bestehen nicht nur in Gefährdungen für österreichische Produktionsstandorte, sondern auch in beträchtlichen Wachstumspotentialen. Die potentiell von der Ostöffnung betroffenen Bereiche der österreichischen Sachgüterproduktion sind lohn- und energiekostensensible sowie (ost-)exportierende Branchen (Gassler/Rammer 1995, 15ff). Die negativen Effekte auf die ersten beiden Branchen sind auf die zusätzlich erwachsene Konkurrenz aus Osteuropa, insbesondere aus arbeitsintensiven (mittlere Technologie) oder umweltintensiven (Niedrigtechnologie- und landwirtschaftliche-) Produktionen zurückzuführen. Die lohnkostensensibelsten Branchen sind Bekleidungs-, Textil- und Lederindustrie.⁷ Energiekostensensible Branchen finden sich in der traditionellen Grundstoffindustrie (Stahl-, Zement-, Kalk-, Papier-, Ziegel-, Magnesiterzeugung), der chemischen Grundstoffindustrie (Erdöl-, Kohleverarbeitung, Erzeugung von chem. Grundstoffen, Kunststoffen und Dünger) sowie der Eisen- und Nichteisen-Metallgießereien und der Holzplattenerzeugung. In diesen Branchen befinden sich rd. 35 Prozent aller Arbeitsplätze (ebd.). Bis 1993 stieg der Außenhandel mit Osteuropa (Polen, Ungarn, Ex-CSFR) um 100 Prozent im Export und nur um 50 Prozent im Import. Infolge dessen konnte Österreich das 1989 bestehende Außenhandelsdefizit in einen Außenhandelsüberschuß von über 10 Mrd. Schilling umkehren. Die Summe der österreichischen Direktinvestitionen in Osteuropa stieg von 0,7 Mrd. Schilling 1989 auf 5,6 Mrd. Schilling 1993 (OECD 1994a, 36). Zu den profitierenden

6 Vor der Wende 1989/90 betrug der Anteil der osteuropäischen Staaten am österreichischen Außenhandel rd. 10 Prozent. Die Exportquote nach Osteuropa für österreichische Maschinen lag 1988 sogar bei über 23 Prozent. Mit Ausnahme Finnlands ist dieser Wert höher als der jedes anderen westeuropäischen Landes. Bei Joint-Ventures beispielsweise nahm Österreich ebenfalls in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen eine führende Rolle ein. Gründe für die kooperativen Beziehungen zu Osteuropa liegen auf der Hand: "Auf bilateraler Ebene ging es Österreich um die Aufrechterhaltung des Dialogs und um eine sukzessive Lockerung der Trennungslinie durch den Aufbau eines die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche umspannenden Netzes kooperativer Beziehungen. Dies beruhte zum einen auf der aus der geographischen Nähe resultierenden Notwendigkeit, verstand sich jedoch darüber hinaus auch als Beitrag zur europäischen Entspannungspolitik" (Sucharipa/Lehne 1991, 302).

7 Selbstverständlich sind Lohnstückkostenvorteile nicht per se relevante Handelsvorteile. Lohnstückkosten sind zum einen nur ein Indikator für preisliche, nicht aber für qualitative Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen sind die produktionsbezogenen Rahmenbedingungen einzuberechnen: Infrastruktur, Rechtssystem, Steuersystem etc.

Branchen in Österreich gehören die chemische-, Maschinen-, Elektro- und Fahrzeugindustrie. Dabei handelt es sich in der Regel um technologieintensive Produktionen, die überwiegend nicht lohn- oder energiekostensensibel sind. Prozentual umfassen diese Branchen ca. 40 Prozent der Arbeitsplätze.

1.4. Konsequenzen für die Sozialpartnerschaft

Der ökonomische Wandel in Form von niedrigeren Wachstumsraten, zunehmender Internationalisierung und stärkerem Wettbewerb bleiben nicht ohne Folgen für die Kompromißfindung der Sozialpartner. Die Einschränkung der nationalstaatlichen Handlungsspielräume in Verbindung mit der technischen und organisatorischen Neustrukturierung der Betriebe (Flexibilisierung, Deregulierung, Dezentralisierung, Privatisierung) sowie hohe Arbeitslosenraten verändern und problematisieren die Bedingungen für eine effiziente Interessenabstimmung. "Korporatistische Einkommenspolitik ist dadurch entwertet, daß sich einerseits nunmehr unter dem Druck hoher Arbeitslosenraten und der Internationalisierung der Produktionsstandorte 'verantwortungsvolle' Lohnpolitik durchsetzen läßt, andererseits der Aktionsradius einer wirkungsvollen Preisregelung durch die wachsende Importpenetration immer weiter eingeengt wird." (Traxler 1993, 107)

Die ökonomischen Veränderungen der achtziger Jahre wurden von einschneidenden Wandlungsprozessen auf der politischen Ebene flankiert. Die Beendigung keynesianischer Wirtschaftspolitik und der Übergang zu einer angebotsseitigen Politik stellten einen deutlichen Paradigmenwechsel der ökonomischen Szenerie dar. Hinzu traten Veränderungen des Parteiensystems. Durch den drastischen Rückgang der Stammwähleranteile der Parteien erfährt das traditionelle Zweiparteiensystem eine Restrukturierung. Konnten SPÖ und ÖVP 1975 noch 93,3 Prozent aller Stimmen verbuchen, so haben sie 1994 ihre Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat bereits verloren. Das Aufkommen neuer Parteien schlägt sich ansatzweise auch in der politischen Zusammensetzung auf Verbändeebene nieder. Allerdings sind damit keine institutionellen Verflechtungen der FPÖ oder Grünen mit den Interessenorganisationen verbunden. Die traditionelle Interdependenz von Großparteien (SPÖ, ÖVP) und Verbänden zeigt eher Anzeichen einer Lockerung. Gerade in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen ist eine zunehmende Divergenz festzustellen (Tálos 1993c, 26). Infolge der sinkenden Repräsentanz von VerbändevertreterInnen im Nationalrat verändert sich die Einstellung der Bevölkerung (und der Mitglieder) zu den Trägern der Sozialpartnerschaft; kritisiert wird u.a. die Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern. Der Wandel des Umfelds (interorganisatorische Ebene) der Sozialpartner wirkt auch auf die intraorganisatorische Ebene der Verbände zurück: Die nachlassende Integrationsfähigkeit und sinkende Akzeptanz nach Innen versuchen die Verbände durch Erfolge der Außenbeziehungen zu kompensieren. Die Folge ist eine verminderte Konzessionsbereitschaft (Karlhofer 1993, 126ff). Kompromißfindung und Interessenangleichung der sozialpartnerschaftlich involvierten Verbände in Fragen der Lohn-, Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden bedeutend schwieriger. "Vor diesem Hintergrund nimmt das Parlament weniger oft als früher die Rolle eines Notars von im vorparlamentarischen Bereich getroffenen Verbändebeschlüssen ein." (Tálos 1993c, 27)

Die Einstellung der Bevölkerung zur Sozialpartnerschaft ist nach wie vor positiv (Ullrich 1993, 131ff). Der Grundkonsens über die Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Zielen und einer Interessenkonvergenz im Rahmen der verbliebenen nationalstaatlichen Regelungskompetenz ist also trotz zunehmender Divergenzen bisher nicht zerbrochen. Für die Zukunft scheint aber eine Entwicklung vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus" (Traxler

1993, 103ff) bzw. einer Hinwendung zu einer sozialpartnerschaftlich angeleiteten Strukturpolitik wahrscheinlich. D.h. die Sozialpartnerschaft erfährt möglicherweise einen Funktionswandel in Richtung angebotsorientierter Steuerungsfunktionen und Berücksichtigung qualitativer Aspekte (z.B. die Modernisierung der Aus- und Fortbildung oder der Festlegung umweltverträglicher Richtlinien).

2. Arbeitsmarktregime und Arbeitslosigkeit

2.1. Strukturen des Arbeitsmarktregimes

Bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre bildete das Prinzip der Vollbeschäftigung den Kern des österreichischen Arbeitsmarktregimes. Wie in Schweden galt Vollbeschäftigung als Staatsziel. Anders als im sozialdemokratischen Arbeitsmarktregime Schwedens hatte das Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik aber keinen großen Stellenwert: Zwischen 1973 und 1984 bewegten sich die Ausgaben Österreichs für aktive Arbeitsmarktpolitik nur zwischen 0,16 Prozent und 0,22 Prozent des BIP, die schwedischen zwischen 1,4 Prozent und 2,4 Prozent des BIP (Scharpf 1987, 284). Darüber hinaus zeigte sich die Differenz der beiden Regime in der Österreichischen Erwerbsarbeitszentrierung und dem Normalarbeitsverhältnis als Bezugspunkt. Das konservative österreichische Arbeitsmarktregime bezieht sich grundsätzlich nicht allgemein auf Lohnarbeit, sondern enger auf Normalarbeit. "Die beschäftigungspolitische Anpassung an den ökonomischen Strukturwandel erfolgt hier zunächst auf dem Wege der Ausgliederung des überschüssigen Arbeitskräftepotentials aus dem Arbeitsmarkt und der staatlich subventionierten Stilllegung desselben in arbeitsmarktexternen Institutionen wie Sozialversicherung, Familie und Bildungssystem." (Lessenich 1994, 230; nach Berger/Offe 1982, 358f)

Österreich zählte mit Norwegen, Schweden und der Schweiz bis zum Beginn der achtziger Jahre noch zu den Ländern mit Vollbeschäftigung. Neben der Mixtur angebots- und nachfrageorientierter Maßnahmen begünstigten hierbei auch Nachholprozesse im Dienstleistungssektor und vorzeitige Pensionierungen diese Entwicklung. Mit den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen gingen jedoch seit den achtziger Jahren Umgewichtungen der beschäftigungspolitischen Optionen einher. 1983 mußte die SPÖ nach 13 Jahren Alleinregierung eine Koalition mit der FPÖ eingehen. Nach den Wahlen von 1986 kam es dann zur großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP. Dies verhalf auch auf Regierungsebene den ÖVP-dominierten Interessenvertretungen der Unternehmer zu einem Machtgewinn (Lechner/Reiter/Wilk 1993, 214). Infolgedessen kam es zu einer deutlichen Abkehr von der Vollbeschäftigungspolitik. Die Verringerung des Budgetdefizits erlangte zunehmend politische Priorität (siehe Kapitel 1). Im Rahmen der angebotsorientierten Ausrichtung der Politik wird seither auf eine beschäftigungsorientierte Nachfragesteuerung weitgehend verzichtet (Tálos 1989, 236f). Dies zeigt sich an dem Fehlen von Beschäftigungsprogrammen, rückläufigen Investitionen, an den stark reduzierten beschäftigungswirksamen Effekten der staatlichen Ausgaben sowie an einer Strukturanpassungspolitik, die primär im verstaatlichten Sektor betrieben wird. Parallel dazu wurde das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgebaut - im Vergleich zu anderen Staaten aber mit einem wesentlich gerin-

geren Mittelaufwand.⁸ Diese Zurückhaltung resultiert daraus, daß der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von den Interessenverbänden nur eine untergeordnete Rolle zugewiesen wird (Lechner/Reiter/Wilk 1993, 217). Zwar gewinnt die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze seit dem Beschäftigungseinbruch 1981/82 an Bedeutung, aber selbst die Gewerkschaften (ÖGB 1983) sehen sie nur ergänzend zu allgemeinen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie und Wirtschaft zu stärken.

2.2. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Periode der Vollbeschäftigung ging in Österreich mit dem Konjunkturereinbruch in der zweiten Weltwirtschaftskrise zu Ende. Zunächst verharrte die Arbeitslosenrate nach einem Anstieg um 0,6 Prozent 1981 bei 2,2 Prozent. Dies war jedoch Resultat eines "Kollektivirrtums" (Butschek 1992, 333) der Unternehmer, da sich zwischenzeitlich Anzeichen eines Wirtschaftsaufschwungs zeigten und die Betriebe weiterhin Arbeitskräfte einstellten. Erst als die ökonomische Stagnation Mitte 1981 immer deutlicher wurde, begann die Arbeitslosenrate erneut zu steigen. Infolge eines schwachen Wirtschaftswachstums kam es 1983 zu einem Beschäftigungsabbau von einem Prozent - die Arbeitslosigkeit erreichte 1983 eine Rate von 3,7 Prozent. Obwohl sich das Wachstum abermals abschwächte, kam es 1984 wieder zu einer Beschäftigungsausweitung um 0,1 Prozent und die Arbeitslosenrate blieb nahezu konstant. Trotz fortgesetzter Beschäftigungszunahme (bei schwacher Konjunktur) im Ausmaß von 1,4 Prozent (1986) und 0,6 Prozent (1987) konnte die bestehende Arbeitslosenrate nicht beibehalten werden. 1987 erreichte sie ihren vorläufigen Höhepunkt: Nach der standardisierten Arbeitslosenberechnung der OECD (unter Verwendung der Mikrozensusbefragungen) betrug sie 1987 3,8 Prozent.⁹

Nach wie vor lag die österreichische Arbeitslosenrate deutlich unter dem OECD-Durchschnitt mit 7,5 Prozent sowie unter der deutschen Rate von 6,2 Prozent. Da in dieser Phase an eine massive Belastung des Staatshaushaltes zur Ankurbelung der Nachfrage nicht mehr zu denken war, erwiesen sich die Möglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das Steigen der Arbeitslosigkeit ähnlich wie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre abzufangen, nunmehr als beschränkt. Die Verstaatlichte Industrie vermochte ihren Beschäftigtenstand nicht mehr zu halten und verringerte diesen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre dramatisch. Erst seit 1986 konnte in einigen Industriebranchen die Normalarbeitszeit auf 38 oder 38,5 Wochenstunden reduziert werden. Darüber hinaus wurde verstärkt das Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung eingesetzt: Die Anzahl der Schulungen stieg von 1.200 im Jahr 1980 auf 7.400 im Jahr 1985 und auf 12.300 Personen (1990) (Butschek 1992, 334). 1994 betrug die Anzahl der Schulungen über 16.000. Auch nahmen in diesem Zeitraum die vorzeitigen Alterspensionen explosiv zu: Von 1981-83 jeweils um mehr als 10.000 pro Jahr. Zudem wurde 1985 die "Aktion 8.000" ins Leben gerufen, in deren Rah-

8 Die öffentlichen Ausgaben zur aktiven Arbeitsmarktpolitik stiegen OECD-weit von 0,45 Prozent (1985) auf 0,56 Prozent des BIP (1993); innerhalb von EG und EFTA im gleichen Zeitraum von 0,7 Prozent auf 1,03 Prozent des BIP; in Österreich dagegen betrug der Ausgabenanteil 1993 nur 0,32 Prozent des BIP (OECD 1994, 53ff).

9 Grundsätzlich geht die Erfassung durch den Mikrozensus weiter als die Verwaltungsstatistik, da er sowohl Beschäftigte einbezieht, die nicht bei der Sozialversicherung gemeldet sind, als auch Arbeitssuchende, die sich nicht beim Arbeitsamt vormerken ließen. Dieser Erfassungsumfang entstand allerdings erst ab 1987, da zunächst keine Arbeitslosen registriert wurden, die noch nie lohnabhängig beschäftigt waren - also vor allem in den Arbeitsprozeß eintretende Jugendliche und/oder Frauen (vgl. R. Eichwalder/ K. Klein, Geänderte Erfassung von Arbeitslosigkeit im Mikrozensus, in: Statistische Nachrichten 9/1988).

men insbesondere Arbeitsplätze der öffentlichen Hand vom BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) hoch subventioniert wurden und als Übergangslösung für jugendliche Arbeitslose gedacht waren. Die Wirkung dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen reichte jedoch nicht mehr aus, um den Schub der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren aufzufangen.

Tabelle 4: Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Österreich

Arbeitslosigkeit (standardisiert)*	1992 132 Tsd.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
		1.6%	2.2%	3.1%	3.7%	3.8%	3.6%	3.1%	3.8%
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
		3.6%	3.1%	3.2%	3.5%	3.6%	4.2%	4.5%	4.6%
Arbeitslosigkeit (nationale Berechnung)**	1990 165 Tsd.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
		1.9%	2.4%	3.7%	4.5%	4.5%	4.8%	5.2%	5.6%
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
		5.3%	5.0%	5.4%	5.8%	5.9%	6.8%	7.6%	
Beschäftigung (prozent. Veränderung)	1992 3.54 Mio.	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
		0.7%	0.6%	1.2%	-1%	0.1%	0.0%	1.4%	0.6%
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
		0.3%	1.0%	2.1%	1.7%	2.1%	-0,70%	0.1%	0.5%

*) Prozentanteil der Erwerbspersonen

***) Prozentanteil aller Unselbständigen

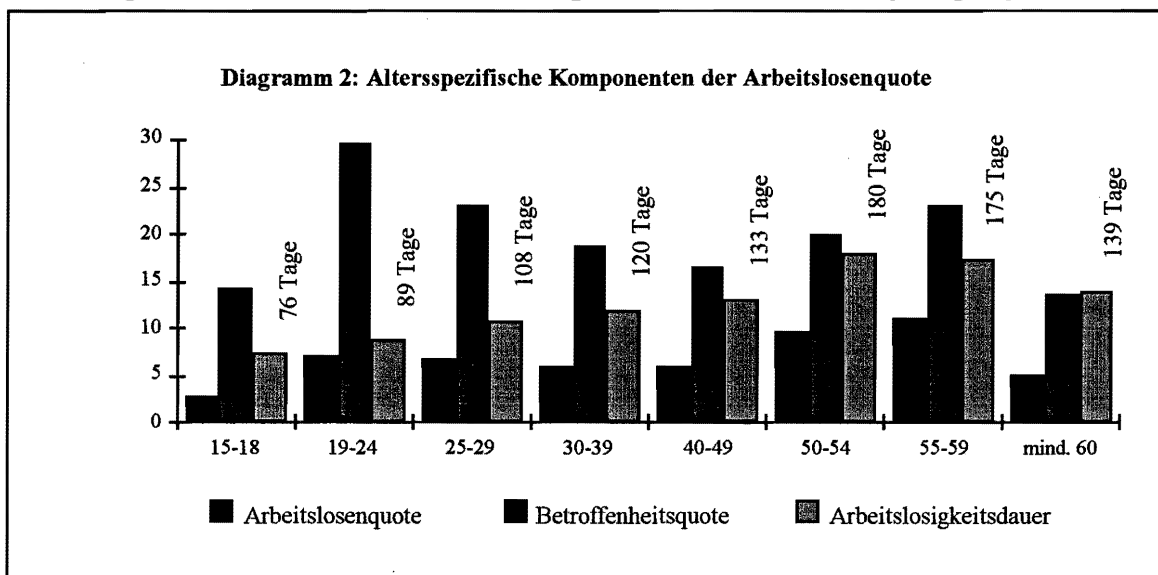
Quelle: OECD (1994 u. 1994a)

Im Laufe des Jahres 1990 waren bereits über 15 Prozent der Erwerbspersonen zumindest einmal arbeitslos, ein weit höherer Prozentsatz als die Arbeitslosenrate vermuten läßt (Nowotny/Winckler 1994, 89). 1993 waren schon 681.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, das entspricht einer Betroffenenquote von knapp 20,8 Prozent. 170.000 Personen waren dabei von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, d.h. länger als sechs Monate arbeitslos. Der drastische Anstieg der Arbeitslosigkeit kam im wesentlichen dadurch zustande, daß die Branchen des Dienstleistungsbereichs (neben der Industrie) aufgrund eigener Strukturanpassungen Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen hatten (Abbau struktureller Überkapazitäten im Handel, Korrektur der Expansionspolitik und der Kostenstruktur) (Bericht über die soziale Lage 1993). 1980 waren 10,2 Prozent der Arbeitslosen länger als sechs Monate und 9,2 Prozent länger als zwölf Monate registriert. 1990 erhöhten sich diese Prozentsätze bereits deutlich auf 15,5 und 16,1 Prozent (Walterskirchen 1991). 1993 lag die Quote der länger als sechs Monate lang Arbeitslosen bei 25 Prozent (Bericht über die soziale Lage 1993).

Seit 1990 steigt die Arbeitslosenrate kontinuierlich und erreichte nach einem Sprung um 0,6 Prozent 4,2 Prozent (1993). 1994 dürfte sich die Arbeitslosenrate nochmals um 0,3 Prozent erhöht haben (OECD 1994). Die OECD prognostiziert für 1995 eine Quote von 4,6 Prozent (bei einem Beschäftigungszuwachs von 0,5 Prozent). Unterdessen wuchs die Beschäftigung bis 1992 um durchschnittlich 2 Prozent. Hierbei wurde der stetige Abbau von Kräften in der Industrie durch zusätzliche Einstellungen im öffentlichen Dienst kompensiert (Kuntze 1994). So hat die Zahl der Industriebeschäftigten im Zeitraum 1973-92 zwar um 156.000 (30 Prozent) abgenommen, die der sonstigen abhängig Beschäftigten hingegen um 630.000 zugenommen (Tichy 1994, 491). Neben diesem sektoralen Strukturwandel ist der Arbeitsmarkt - im Resümee betrachtet - ab Mitte der achtziger Jahre dadurch charakterisiert, daß sich die Arbeitslosigkeit vom Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum abkoppelt.

2.3. Die Situation sozialer "Randgruppen"

Arbeitslosigkeit ist kein einheitliches Phänomen. Tatsächlich sind bestimmte Gruppen von Arbeitslosigkeit stärker betroffen als andere. "Die qualifikationspezifischen Arbeitslosenquoten - in Österreich seit 1987 verfügbar - sinken mit steigender *Qualifikation*. Am höchsten sind sie für Hilfsarbeiter, gefolgt von Absolventen einer Lehre. Etwas geringere Arbeitslosenquoten weisen Absolventen einer mittleren Fachschule oder allgemein-bildenden höheren Schule auf" (Biffl 1990, 199). Die Arbeitslosenrate von jenen, die keinen Abschluß hatten oder nur die Pflichtschule beendeten, lag 1992 bei 10,3 Prozent (Gesamtarbeitslosenrate nach nationaler Berechnung: 5,9 Prozent), von Arbeitslosen mit Lehre und Meisterprüfung bei 6,2 Prozent, bei Arbeitslosen mit Abschluß einer berufsbildenden höheren Schule bei 3,1 Prozent und einer Universität bei 2,1 Prozent (Arbeitsmarktlage 1992). Die Struktur der *altersspezifischen Arbeitslosenquoten* (siehe Diagramm 2) zeigt 1993 ein ähnliches Bild wie auch schon in den Jahren zuvor: Deutlich unterdurchschnittliche Quoten an den Rändern der Altersverteilung (15-18jährige, über 60jährige), leicht über- bis leicht unterdurchschnittliche Quoten bei den 19-49jährigen sowie weit über dem Durchschnitt liegende Arbeitslosenquoten in der Altersgruppe der 50-59jährigen. Gegenüber den Vorjahren haben die 50-54jährigen weiterhin einen starken Quotenzuwachs und liegen bei 9,9 Prozent (Durchschnitt nach nationaler Berechnung: 6,8 Prozent). Die höchste Arbeitslosenquote weist die Altersgruppe der 55-59jährigen mit 11,1 Prozent auf, was den enormen Problemdruck bei älteren Arbeitslosen deutlich vor Augen führt (Bericht über die soziale Lage 1993, 55ff). Zerlegt man darüber hinaus die Zusammensetzung der Arbeitslosenquoten in die Komponenten Betroffenheit (d.h. zumindest einmal arbeitslos geworden) und Dauer, zeigt sich, daß sich hinter fast identischen Quoten unterschiedliche Problemlagen verbergen. Mit zunehmendem Alter steigt die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer an, die Betroffenheitsquote sinkt bis zu den 50jährigen jedoch stetig.



Quelle: Bericht über die soziale Lage 1993

Im übrigen stellt die außerordentlich hohe Saisonarbeitslosigkeit ein besonderes Problem für Österreich dar. "Die Arbeitskräfte in den Saisonbranchen haben während der Saison oft ein relativ hohes Einkommen, zum Teil weil sie viele berstunden machen. Sie haben dann Anspruch auf hohes Arbeitslosengeld und hohe Lohnsteuerrückvergütungen im Jahresausgleich. Gleichzeitig bleibt ihr Arbeitsplatz im Betrieb im allgemeinen gesichert, sie können mit Saisonbeginn ihre frühere Tätigkeit wieder antreten. Vor allem für Saisonarbeitslose mit kinderreichen Familien ist es deshalb ökonomisch sinnvoll, nach dem Streß der Hochsaison

zu pausieren und Arbeitslosengeld zu beziehen - selbst dann, wenn sie die Möglichkeit hätten, während der Wintermonate zu arbeiten" (Walterskirchen 1987, 228). Das Alter ist ebenfalls ein bestimmender Faktor für die *Langzeitarbeitslosigkeit*: Mit zunehmendem Alter wächst der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Sprunghaft ist der Anstieg bei den über 50jährigen. Hier ist er mehr als doppelt so hoch wie bei den übrigen Personengruppen (53,8 gegenüber 24,8 Prozent). Nach OECD-Berechnungen lag die Arbeitslosenquote der *AusländerInnen* 1993 mit 6,9 Prozent deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenrate von 4,2 Prozent (OECD 1994a). Sie ist in erster Linie Folge des hohen Betroffenheitsrisikos von AusländerInnen (36 Prozent; InländerInnen dagegen 19,2 Prozent), was zum größten Teil durch ihren hohen Anteil in den Saisonbranchen bedingt ist. Hinzu kommt, daß die Höchstzahlenregelung aus den Jahren 1992/93 zur Beschränkung der Ausländerbeschäftigung Folgen zeigt. Gegenüber 1990/91 fielen die Zuwächse mit 7.400 und 3.600 Personen wesentlich geringer aus. 1993 galt eine Obergrenze von 9,3 Prozent des Angebots an unselbständigen Arbeitskräften für AusländerInnen.

Die durchschnittliche Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit (1993: 121 Tage) fiel bei den Frauen mit 130 Tagen stärker aus als bei den Männern (114 Tage). Auch ihre Arbeitslosenquote lag 1993 leicht über der der Männer. Die Erwartung, die steigende Arbeitslosigkeit werde vor allem die Frauen treffen, weil diese weniger qualifiziert seien als Männer, erwies sich aber als verfehlt (Walterskirchen 1991, 20). Im Gegenteil, die Arbeitslosigkeit betraf Anfang der achtziger Jahre vorwiegend Männer. Die bis 1981 andauernde Periode der Vollbeschäftigung war dadurch gekennzeichnet, daß die Arbeitslosigkeit der Frauen stets über jener der Männer lag, teilweise deshalb, weil Frauen mit "Sorgepflichten" keine entsprechenden Arbeitsplätze fanden (ebd.). Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit änderte sich die Situation. Die Rückschläge in Industrie und Bauwirtschaft trafen Männer stärker als Frauen. Von 1982-85 lag ihre Arbeitslosenrate über der der Frauen, erst 1987 kehrte sich das Verhältnis wieder um. Die Minderbewertung der Erwerbstätigkeit von Frauen zeigt sich dagegen an der andauernden Einkommensdifferenz. In Österreich hat sich diese Differenz seit den fünfziger Jahren kaum verändert. Die Gehaltsunterschiede zwischen den Geschlechtern sind sogar noch gestiegen: Bekamen Frauen 1980 im Schnitt ÖS 4.797 weniger als Männer, so waren es 1991 bereits ÖS 7.031 weniger (Standard vom 26./27.6.1993). Durchschnittlich bedeutet dies eine Minderbewertung um rund 30 Prozent.

Die Form der unbezahlten familiären Arbeitsteilung/Reproduktionsarbeit leisten nach wie vor hauptsächlich Frauen. Hier liegt ein wesentlicher Grund sowohl für eingeschränkte Partizipationschancen am Arbeitsmarkt, wie auch für die Minderbewertung der Erwerbstätigkeit von Frauen. Die Gesamtzahl der erwerbstätigen Frauen liegt derzeit bei 42 Prozent (1970: 36 Prozent) und ist in der Regel mit kürzeren Erwerbsbiographien verbunden. Der Pensionsneuzugang 1987 verzeichnete als durchschnittliche Anzahl von Versicherungsmonaten bei Arbeiterinnen 359 (Arbeiter: 484) und bei weiblichen Angestellten 369 (männliche Angestellte: 478) (Tálos 1993, 12). Es zeigt sich weiterhin eine geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentierung: Weibliche Erwerbstätigkeit konzentriert sich auf wenige Branchen und Berufsfelder, die sich häufig durch geringe Qualifikationsanforderungen, schlechte Arbeitsbedingungen und niedrige Bezahlung auszeichnen; die beruflichen Aufstiegschancen von Frauen sind schlechter als die der Männer (Ochs/Seifert 1992). Eine prominente Rolle in diesem Zusammenhang spielt auch das sogenannte Normalarbeitsverhältnis. Der österreichische Sozialversicherungstypus von Wohlfahrtsstaatlichkeit ist primär an Vollzeitwerbstätigkeit orientiert, benachteiligt also strukturell die Frauen: Die Hälfte der Frauen erhielt im Jahr 1991 in der Alterspension weniger als ÖS 5.275 - damit liegt die Frauenpension knapp 50 Prozent unter der durchschnittlichen Männerpension. Ein ähnliches Bild zeigt sich

auch bei der Arbeitslosenversicherung (Tálos 1993, 13). Das Problem der *Jugendarbeitslosigkeit* trat in Österreich weit weniger auf als in anderen OECD-Staaten. Dafür war einerseits die anhaltende Vollbeschäftigung bis 1981 maßgebend, andererseits aber auch der Umstand, daß Österreich (wie auch Deutschland) zu den Ländern mit dem System der Lehrlingsausbildung gehört (OECD 1994b, 11). Fast die Hälfte der Jugendlichen wendet sich nach Absolvierung der Pflichtschule der Lehrlingsausbildung zu. Das Lehrwesen dient indes nicht nur der Ausbildung von Arbeitskräften, sondern vermittelt auch durch die vergleichsweise niedrigen Lehrlingsentschädigungen einen Ersatz für höher zu entlohnende Hilfskräfte. Durch dieses wirtschaftliche Interesse der Unternehmen wurde stets eine starke Nachfrage nach Jugendlichen sichergestellt. Die Jugendarbeitslosigkeit (zwischen 15 und 25 Jahren) hat sich zwar Mitte der achtziger Jahre rapide erhöht, liegt mittlerweile aber wieder deutlich unter dem OECD-Durchschnitt.

2.4. Arbeitsmarktpolitik

Im Laufe der sechziger Jahre entwickelte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter dem Einfluß der OECD das Konzept der "aktiven Arbeitsmarktpolitik", welches über die klassischen Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung (Vermittlung und Existenzsicherung) hinausgehend danach strebte, die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu verstärken, die Qualifikation der Arbeitskräfte zu steigern und das Arbeitskräfteangebot auszuweiten. Dieses Konzept wurde zu Beginn des Jahres 1969 etabliert. Lag der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik im Kontext der Vollbeschäftigung auf der Anpassung und Mobilisierung von Arbeitskräften, so erfuhr der Aktivitätsradius der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den veränderten Arbeitsmarktbedingungen Mitte der siebziger Jahre und vor allem im Rahmen der steigenden Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren eine beträchtliche Ausweitung (Tálos 1987, 91ff). Dieser reicht von einer Verstärkung der Arbeitsmarktinformation und des Arbeitsmarktservices, von der Ausweitung der Förderungsinstrumente (Darlehen, Zinszuschüsse, finanzielle Förderung der Mobilität, Beihilfen zur Erhaltung und Sicherung sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Aus- und Weiterbildung) bis hin zu Maßnahmen zugunsten spezifischer "Problemgruppen" auf dem Arbeitsmarkt. Exemplarisch sei hier auf die Arbeitsbeschaffung für Langzeitarbeitslose im Rahmen der "Aktion 8.000" oder auf Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Frauenförderungsprogramm oder der Stahlstiftung verwiesen (Tálos 1992, 532).

Die Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung für Berufsausbildung und Weiterbildung - sowohl für Personen, die eine Ausbildung wünschen, als auch für Unternehmen, die ausbilden - beliefen sich 1991 etwas über ÖS 2 Mrd. (Nowotny/Winckler 1994, 107). Der Bundesvoranschlag für 1994 liegt bei knapp 3 Mrd. Schilling (siehe Tabelle 5). In erster Linie machten Arbeitslose - insbesondere langfristig Arbeitslose - davon Gebrauch. Jahresdurchschnittlich befanden sich 1994 16.345 Personen (8.951 Männer und 7.394 Frauen) in Schulung (Arbeitsmarktservice 1994, 52). Der Umfang dieser Förderung und dementsprechend der Einfluß auf die Qualifikation des Arbeitskräftepotentials ist aber eher als gering einzuschätzen; d.h. eine Anpassung der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots an die Nachfrage wird hiermit nicht geleistet. Die Bedeutung dieser Maßnahmen liegt vorwiegend darin, daß Personen, die aufgrund mangelnder Qualifikation besondere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben, geholfen wird.

Tabelle 5: Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktförderung

	1992	1993 (öS Mio.)	1994*
Arbeitsmarktausbildung	2.210	2.770	2.965
Lehrausbildung	100	79	100
Mobilitätsförderung	110	86	90
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	760	860	1.356
Serviceunterstützung**	270	311	489
Total	3.550	4.106	5.000

*) geplante Aufwendungen nach dem Bundesvoranschlag für 1994

***) Aufwendungen für Stelleninformationsmaterialien, Grundlagenmaterial, Ausstattungen für Beratungs- und Betreuungseinrichtungen

Quelle: Bericht über die soziale Lage 1993, S. 223

Tabelle 6: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Ausgabenposten	1992	1993 (öS Mio.)	1994*
1. Individual- und problemgruppen- bezogene Förderungen:	630	728	975
Aktion 8000	410	465	570
Sozialökonomische Betriebe	110	130	170
betriebliche Eingliederungsbeihilfe und Minderertragsbeihilfe	110	133	235
2. Intensive, unternehmens- bezogene Förderungen:	130	132	381
Darlehen, (Zins-)Zuschüsse	60	86	230
Kurzarbeitshilfe	70	46	150
Wintermehrkostenbeihilfe	0	0	1
Total	760	860	1.356

*) Geplante Ausgaben

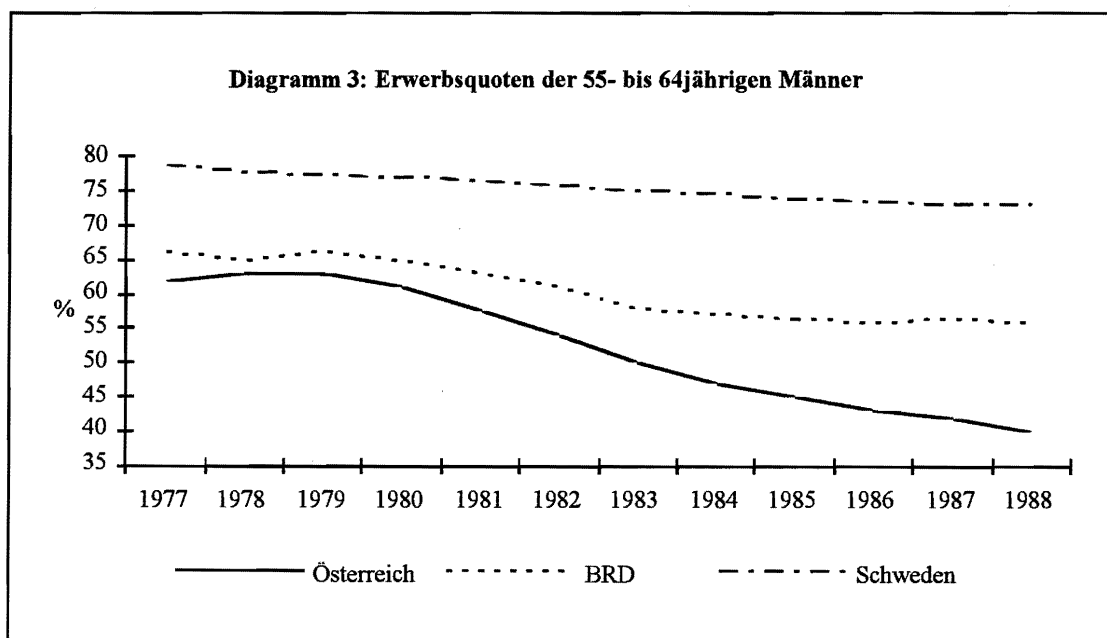
Quelle: Bericht über die soziale Lage 1993, S. 226

Überdies will die aktive Arbeitsmarktpolitik die Nachfrage nach Arbeitskräften direkt beeinflussen. Sie unterstützt durch Übernahme von Teilen der Lohnkosten die Beschäftigung von langfristig Arbeitslosen, Frauen oder Behinderten. Im Jahr 1994 werden dafür ÖS 1,3 Mrd. veranschlagt (siehe Tabelle 6). Der Effekt auf die gesamte Beschäftigung ist auch hier sehr gering. Wiederum handelt es sich um Maßnahmen für spezielle Gruppen und nicht um ein Instrument zur Beseitigung von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt. Das Arbeitsmarktförderungsgesetz ist somit - trotz kontinuierlicher Aufstockung der finanziellen Mittel - nicht geeignet, größere Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt erfolgreich zu beseitigen. Auf die seit Mitte der siebziger Jahre auftretenden Arbeitsmarktprobleme hat die Politik stattdessen mit einer Reduzierung des Arbeitsangebots reagiert. Die vorherrschenden Methoden waren und sind (a) die Regulierung der Zuwanderung aus dem Ausland und (b) die Reduzierung des Arbeitsangebots von älteren Menschen.

Zu (a): Der Arbeitsmarkt ist grundsätzlich ÖsterreicherInnen und seit Inkrafttreten des EWR-Vertrages BürgerInnen aus den EU-Staaten vorbehalten. BürgerInnen anderer Staaten dürfen nur mit besonderer Erlaubnis in Österreich arbeiten. Es wird zwischen Beschäftigungsbewilligungen (ein bis drei Jahre) und generellen Arbeitsbewilligungen (Befreiungsscheinen), die unbefristet gelten, differenziert. Wie bereits weiter oben erwähnt, legt der Sozialminister eine Höchstzahl an ausländischen Beschäftigten fest (1993: 9,3 Prozent der abhängig Beschäftigten). Obwohl seit Inkrafttreten des EWR-Vertrages

BürgerInnen aus allen EU-Staaten am Arbeitsmarkt gleichberechtigt sind, ist nicht anzunehmen, daß es mittelfristig zu einer starken Ausweitung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften kommen wird, da die Länder, aus denen die meisten Arbeitskräfte nach Österreich kommen, nicht Mitglied der Europäischen Union sind (ehemaliges Jugoslawien und Türkei) (Arbeitsmarktservice 1995).

Zu (b): Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre wurden für manche Gruppen von ArbeitnehmerInnen Möglichkeiten geschaffen, vor dem Erreichen des für die Frühpension notwendigen Alters (für Frauen 55 Jahre, für Männer 60 Jahre) in Pension zu gehen. Diese Maßnahmen wurden zwar sozialpolitisch begründet, waren aber im Grunde genommen darauf ausgerichtet, Gruppen, die von Arbeitslosigkeit bedroht waren oder die man durch junge Arbeitskräfte ersetzen wollte, aus dem Arbeitsleben herauszunehmen und soziale Probleme, die aus dem industriellen Strukturwandel resultierten, zu entschärfen. Älteren Arbeitnehmern bot sich die Möglichkeit, in - vom Sozialminister festgelegten - Krisenregionen bis zu vier Jahre Arbeitslosengeld zu beziehen. 1993 wurde diese Regelung zugunsten von Bestimmungen abgeschafft, die es in ganz Österreich ermöglichen, daß ältere Arbeitslose Notstandsunterstützung auch dann beziehen können, wenn der/die EhepartnerIn ein Einkommen hat (Erhöhung des Freibetrages, der nicht angerechnet wird). Dieses System der "vorzeitigen Pensionierung" führte zwangsläufig dazu, daß der Anteil der über 60jährigen Männer und über 55jährigen Frauen auf dem Arbeitsmarkt sank (siehe Diagramm 3).¹⁰



Quelle: Butschek 1992

2.5. Flexible Beschäftigung und Arbeitsmarktsegmentierung

Seit längerem ist in fast allen Industrieländern, parallel zu relativ hohen Arbeitslosenzahlen, eine Zunahme "atypischer" Arbeitsverhältnisse festzustellen. Unterschiedliche Formen von Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Leiharbeit etc. gewinnen stark an Bedeutung.

¹⁰ Der Anteil der Arbeitskräfte, die die Bedingungen einer langen Versicherungsdauer erfüllten ist in den siebziger und achtziger Jahren bedeutend gestiegen. Arbeitslosigkeit, Krieg und Gefangenschaft verhinderten zuvor, daß die erforderlichen 35 Versicherungsjahre bei Erreichen der entsprechenden Altersgrenze sichergestellt waren.

Ogleich nicht alle atypischen Arbeitsplätze pauschal als "prekär" zu bestimmen sind, scheinen diese Tendenzen doch auf gewachsene Instabilitäten in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten hinzuweisen. Dies sind Symptome einer unternehmerischen Reaktion auf die Arbeitsmarktsituation und den zunehmenden Konkurrenzdruck (Brunhes 1989). Der Markt scheint eine flexiblere Anpassung von Produktion, Vertrieb oder Marketing zu fordern. Die Risiken der Flexibilität werden indessen auf in jeder Hinsicht "flexible" (gegebenenfalls leicht zu ersetzende) ArbeitnehmerInnen verlagert. Die Fixkosten der Arbeit - die sich u.a. aus Kündigungsschutz und Sozialleistungen ergeben - werden generell möglichst gering gehalten. Dabei werden die Privilegien der Stammbesellschaft (noch) selten angetastet und Ausweichmöglichkeiten vor allem im unteren/sekundären Arbeitsmarktsegment in Form von Leiharbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen, Werkverträgen, Teilzeitarbeit etc. gesucht. Die Daten sprechen dafür, daß der beschäftigungspolitische Effekt atypischer Arbeitsverhältnisse, entgegen dem gängigen Postulat, unter diesen Umständen gering ist: "Die Möglichkeit, offiziell losere Arbeitsverhältnisse eingehen zu können, schafft nicht notwendigerweise neue Arbeitsplätze, sondern nur andere, instabilere" (Finder 1992).¹¹ Am ehesten könnte sich ein positiver Effekt aus dem Ersatz von Überstunden durch externe Arbeitnehmer ergeben. Auch diese Form des Beschäftigungsgewinns ist aber quantitativ nicht zu überschätzen (Seifert 1985).

Diese allgemeinen Tendenzen zeichnen sich in abgeschwächter Form auch in Österreich ab. Ende 1989, als die Beschäftigung noch ungebrochen wuchs, setzte erstmals seit 1983 wieder ein Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge von Arbeitsplatzverlusten ein. Ursächlich hierfür war u.a., daß sich die Struktur des Angebotszuwachses an Arbeitskräften zu Jugendlichen und Frauen verlagerte, die in der Regel häufiger Arbeitsplätze mit großer Unsicherheit akzeptieren. Hinzu kam eine besonders starke Zunahme von (kostengünstigen) AusländerInnen, die mitunter Verdrängungsmechanismen auslöste. Signifikant war dies in den Fremdenverkehrsberufen und in der Bauwirtschaft (Biffel 1990). Generell fand ein Großteil des Beschäftigungszuwachses Ende der achtziger Jahre in Niedriglohnbereichen statt. Während "reguläre" Teilzeitbeschäftigung (d.h. 12-35 Wochenstunden) in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nur wenig stärker zugenommen hat als die Beschäftigung insgesamt, erhöhte sich die "geringfügige Beschäftigung" schon 1,5 bis 2mal so schnell. Im Zeitraum 1985-88 wuchs die Gruppe der geringfügig Beschäftigten um 32,3 Prozent. Im Vergleich hierzu stieg die Anzahl abhängig Beschäftigter nur um 3,7 Prozent (Finder 1992, 52f). 1992 gab es 293.000 Teilzeitbeschäftigte nach traditioneller Mikrozensus-Abgrenzung (siehe oben) und 248.000 geringfügig Beschäftigte (1-11 Wochenstunden). Mehr als ein Drittel der geringfügig Beschäftigten sind Männer (fast ausschließlich Pensionisten, Schüler/Studenten), über 60 Prozent Frauen (davon etwa die Hälfte Pensionistinnen, Schülerinnen/Studentinnen; die andere Hälfte "Hausfrauen") (Bericht über die soziale Lage 1993). Für den internationalen Vergleich werden von der OECD die nach dem LFK¹² berechneten Teilzeitquoten herangezogen. Dabei zeigt sich, daß Österreich 1992 mit einer Quote von 15,3 Prozent (Frauen 28,8 Prozent; Männer 6,1 Prozent) in etwa gleichauf mit der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer 1991: 15,5 Prozent) im Mittelfeld der OECD Länder liegt. Extremwerte erzielen die Niederlande (34,3 Prozent) und Italien (OECD 1993).

11 Diese (unveröffentlichte) Studie von Ruth Finder inklusive einer mündlichen ArbeitnehmerInnen-Befragung des Ludwig-Bolzmann-Instituts für Wachstumsforschung im Frühjahr 1991 dient mir im folgenden als Grundlage zur Beurteilung der geringfügigen Beschäftigung in Österreich.

12 "Labour-Force-Konzept": Als erwerbstätig werden alle Personen gezählt, die in der Bezugswoche mindestens eine Stunde gegen oder ohne Bezahlung im Beruf gearbeitet haben oder üblicherweise arbeiten. Es gilt also der Bezugsrahmen 1-35 Wochenstunden (Statistische Nachrichten 3/1993, S. 179ff).

R. Finder geht davon aus, daß 1990 von den 220.000 gemeldeten geringfügig Beschäftigten etwa 176.000 Personen, das entspricht 5,7 Prozent der abhängig Beschäftigten, ausschließlich versicherungsfrei (d.h. aufgrund des niedrigen Einkommens nur bei der AUVA zwangsversichert) arbeiteten. Am stärksten ausgeprägt ist der Problemdruck bei Frauen in mittleren Jahren (Haushalt, Kinder). Das wesentliche Motiv für "Hausfrauen", den erlernten Beruf von Anfang an nicht auszuüben bzw. aufzugeben (63 Prozent), ist erwartungsgemäß der Haushalt und (ein bis drei) Kinder. Trotz gut-durchschnittlicher Ausbildung 1991 (Bürokräft 20,5 Prozent, Verkauf 18,2 Prozent, Reinigung 13,6 Prozent, Service 9,1 Prozent) zeichnet sich das typische Muster ab, daß weibliche geringfügig Beschäftigte häufig "klassische" Frauenberufe erlernt oder ausgeübt haben. Der Wechsel zur geringfügigen Beschäftigung ist tendenziell mit einer weiteren Dequalifizierung verbunden: Etwa 40 Prozent arbeiteten 1991 in der "Reinigung/Hausbesorgung" oder als "Erntehelferinnen", 15 Prozent verdienen mit Nähen, Bügeln oder als Aushilfen in Gaststätten, etwa 12 Prozent sind im Bereich der Körperpflege und 10 Prozent im Verkauf tätig. Ebenfalls nur 10 Prozent (bei einem mehr als doppelt so hohen Prozentsatz der dafür qualifizierten) arbeiten als Bürokräft. Der Dienstleistungssektor bietet also zunehmend Arbeitsplätze für Frauen, die sowohl hinsichtlich des Einkommensniveaus als auch der Arbeitsbedingungen schlechter gestellt sind. Für Frauen, die im gehobenen Dienstleistungssegment Teilzeit suchen, gibt es am Arbeitsmarkt fast keine Optionen (Bericht über die soziale Lage 1993, 124).

Ein wesentliches Problem hinsichtlich der Altersversorgung dieser Frauen scheint also vielfach das begrenzte Angebot an Teilzeitarbeit. Dabei trägt die Konstruktion der geringfügigen Beschäftigung zu diesem Mangel bei; denn gut die Hälfte der geringfügigen Beschäftigten sind für ein Jahr oder länger vereinbart und somit im engeren Sinne als regelmäßig zu qualifizieren. In diesen Fällen lag das tatsächlich bezahlte durchschnittliche Einkommen 1990 bei ÖS 2.700 pro Monat und lag damit nur knapp unter der Geringfügigkeitsgrenze von ÖS 2.772 pro Monat (1994: ÖS 3.288). Die Vermutung liegt nahe, daß die geringfügige Beschäftigung in den meisten dieser Fälle eine bewußt gewählte Alternative zur Teilzeitarbeit ist. Ansatzweise steht also einem Kern relativ geschützter, größtenteils in internen Arbeitsmärkten verankerter, Arbeitnehmer eine wachsende Gruppe zumeist wenig qualifizierter, mobiler Arbeitskräfte gegenüber. Das Konzept der geringfügigen Beschäftigung erleichtert vor allem im tertiären Sektor die Flexibilisierung im unteren Segment des Arbeitsmarktes. Rund drei Viertel der geringfügig Beschäftigten sind im Dienstleistungsbereich angesiedelt.

3. Der Österreichische Wohlfahrtsstaat

3.1. Grundstrukturen

Die Nachkriegsjahrzehnte waren in den entwickelten kapitalistischen Staaten durch eine bemerkenswerte Expansion des Wohlfahrtsstaates gekennzeichnet (Pierson 1992). Der generell für westeuropäische Staaten konstatierbare Entwicklungstrend einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der sozialen Sicherung gilt auch für Österreich. Die Weiterentwicklung vollzog sich allerdings - im Gegensatz beispielsweise zu Schweden - in den tradierten Bahnen einer erwerbsabhängigen Sozialversicherung. Diese Expansion ist nicht nur vor dem Hintergrund äußerst günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen zu sehen. Auch auf der politischen Ebene gab es merkbare Veränderungen im Vergleich mit der Ersten Republik. In politischer Hinsicht war diese Zeit vor allem durch eine besondere Konstellation des

Parteien- und Verbändesystems und der Interaktion zwischen Staat und Interessenorganisationen geprägt. Auch nach der mehr als zwanzigjährigen politischen Koalition von ÖVP und SPÖ (1945-66) zeichnete sich kein Ende der erprobten Zusammenarbeit der beiden Großparteien ab (Müller 1992, 181ff). Es herrschte eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der aktiven Rolle des Staates bei der Regulierung der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Das spezifische Interaktionsmodell der Sozialpartnerschaft bildete den Rahmen für eine international herausragende Form der Beteiligung der Interessenorganisationen an den politischen Entscheidungsprozessen (Tálos u.a. 1993, 147ff).

Sozialstaatliche Expansionstendenzen lassen sich in der Nachkriegsphase in allen relevanten Sozialpolitikfeldern feststellen. 1959 kam es zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 48 auf 45 Std. und mit dem Arbeitszeitgesetz von 1969 zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Woche. Der Urlaubsanspruch wurde 1976 von zwei auf vier Wochen im Jahr verlängert (Tálos 1982, 337f). 1976 folgte mit dem Arbeitsverfassungsgesetz auch eine umfassende Regelung des kollektiven Arbeitsrechts, welche neben der Regelung der Kollektivverträge die betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft zum Gegenstand hatte. In der Sozialversicherung wurden die Reichweite, der Umfang und das Niveau der Leistungen verbessert. Die in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen, die Bauern und die freiberuflich Selbständigen (Ärzte, Künstler etc.) wurden in die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung integriert. Die Option der sozialen Sicherung war damit weitgehend realisiert (Tálos/Wörister 1994, 37). In den siebziger Jahren wurde die Fürsorgepolitik in Form von Ländersozialhilfegesetzen neu geordnet. Neben der Sicherung des Existenzminimums, der Hilfe zur Sicherung des Lebensstandards (Geld- und Sachleistungen) und in besonderen Lebenslagen umfaßten die berücksichtigten Problemlagen auch soziale Dienste, die alten, kranken und behinderten Menschen eine selbständige Lebensführung ermöglichen sollen (Pfeil 1989). Die Konsequenz dieser Ausweitungen hatte in Verbindung mit demographischen Faktoren (zunehmende Lebenserwartung und Veränderung der Altersstruktur) zur Folge, daß die Sozialausgaben stark anstiegen. Ihr Anteil am BIP (Sozialquote) erhöhte sich im Zeitraum von 1955 bis 1977 von 16 Prozent auf 24,5 Prozent. Die Sozialquote lag damit aber noch immer unter der der Niederlande, Deutschlands, Dänemarks und Belgiens. Obwohl für alle westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten Expansionstendenzen und strukturelle Annäherungen zu verzeichnen sind, bestehen nach wie vor beträchtliche Unterschiede. Im Gegensatz zur Sozialhilfe, die in allen entwickelten westeuropäischen Staaten auf den Prinzipien der Subsidiarität und Bedarfsgerechtigkeit basiert, (Schulte 1991, 7ff) zeichnen sich zwischen den Sozialversicherungssystemen prinzipielle Differenzen ab; z.B. ob der Anspruch auf soziale Sicherung aus dem Erwerbsstatus oder aus einer universellen Pflichtversicherung des ganzen Volkes resultiert. Weiterhin gibt es Unterschiede hinsichtlich der institutionell-organisatorischen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme (Kohl 1988, 239), z.B. in der Finanzierung oder im Leistungssystem (Gewährleistung nach Mindeststandards oder nach Einkommenshöhe).

Neben Frankreich, Deutschland und Italien wird Österreich nach der Typologie Esping-Andersens (1991) zur Gruppe der konservativen Wohlfahrtsregime gezählt, die sich am Äquivalenzprinzip ausrichten, d.h. die Gewährung einkommens- und beitragsbezogener Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung garantiert Verdienern in "Normalarbeitsverhältnissen" die Beibehaltung des früheren Lebensstandards im Fall sozialer Risiken (Schulte 1991, 551f). Obgleich überwiegend Konsens darüber herrscht, daß eine Differenz zwischen Idealtypen und deren Erscheinungsform besteht¹³, ist das System der

13 Esping-Andersen räumt selbst ein, daß "every country today presents a system mix".

sozialen Sicherung in Österreich nach Meinung vieler Sozialwissenschaftler ein erwerbsarbeitsorientiertes, berufsgruppenbezogenes und am Stuserhalt ausgerichtetes konservatives Wohlfahrtsstaatsregime. Das Niveau der Leistungen reproduziert nicht nur die ungleichen Bedingungen von Erwerbsarbeit, sondern auch die Unterschiede des Erwerbseinkommens. An dieser Dominanz ändert die Tatsache nicht viel, daß das Profil der Sozialversicherung in seinem Verlauf leicht modifiziert wurde (Einführung der Ausgleichzulage, Anrechnung von Ersatzzeiten, Einbeziehung von Familienmitgliedern), oder daß sich die Politik der sozialen Sicherung auf ein sekundäres Sicherungssystem (Sozialhilfe) stützt. Die Substanz der tradierten Sozialversicherung wurde nicht verändert und somit kommt Österreich dem sog. Versicherungstypus äußerst nahe (Tálos/Wörister 1994, 44). Dieses System funktioniert aber nur dann befriedigend, wenn die "Normalarbeit" nur durch kurze Perioden der Inanspruchnahme von Sozialleistungen unterbrochen wird. Eine Vielzahl ökonomischer und sozialer Entwicklungen sorgt jedoch dafür, daß immer mehr Menschen durch das bestehende Sozialversicherungssystem nicht erfaßt oder nur mangelhaft abgesichert werden.

3.2. Entwicklungstendenzen der achtziger Jahre

Die Entwicklung seit Beginn der achtziger Jahre ist durch ambivalente Tendenzen gekennzeichnet. In Österreich ist für die letzten Jahre neben steigenden Wachstumsraten und einem Anstieg der Zahl der Beschäftigten auch ein stetiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die materiellen und sozialen Teilhabechancen sind zunehmend ungleich verteilt und gesellschaftliche Spaltungstendenzen kommen deutlich zum Vorschein. Die Verschärfung sozialer Problemlagen, wachsende Finanzierungsprobleme und demographische Veränderungen sind Indikatoren für den Wandel der Bedingungen staatlich geregelter sozialer Sicherung in den achtziger Jahren.

Hierbei lassen sich verschiedene Facetten ausmachen: Das Niveau der Arbeitslosigkeit lag und liegt zwar durchweg unter dem der meisten westeuropäischen Staaten, was allerdings nichts daran ändert, daß seit Beginn der achtziger Jahre die Arbeitslosigkeit zu einem beachtlich ungleich verteilten Problem geworden ist. Daneben sind die materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit, sowohl für Arbeitslose selbst, als auch für Haushalte, in denen Arbeitslose leben, einschneidend. Zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen gibt an, daß sie mit dem vorhandenen Einkommen die anfallenden Ausgaben nicht oder nur knapp abdecken können (Wiederschwinger/Flecker/Richter 1992). Ein weiteres Signal für Veränderungen am Arbeitsmarkt sind Ansätze einer "Erosion des Normalarbeitsverhältnisses" verbunden mit der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Neben diesen - bereits erläuterten - Trends zeichnen sich Veränderungen hinsichtlich der Lebensform ab ("Pluralisierung der Lebensstile") (Rolf/Wagner 1990). Einen wohlfahrtsstaatlich relevanten Aspekt bildet dabei der Wandel familiärer und partnerschaftlicher Formen: Die Zahl der Alleinerziehenden mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren ist im Zeitraum 1971-90 um 15 Prozent gestiegen. Ihre ökonomische Situation ist trotz hoher Erwerbsbeteiligung durch ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet. Einpersonenhaushalte haben stark zugenommen (1951: 17,5 Prozent; 1990: 27,9 Prozent aller Haushalte) - und folglich die Probleme der sozialen Betreuung und Pflege. Überdies stieg die Zahl der Scheidungen (sechziger Jahre: jede siebte Ehe; heute jede dritte), wobei Frauen und Kinder eindeutig die Leidtragenden sind; neben der schlechten Einkommenssituation auch infolge des Fehlens von Betreuungseinrichtungen und der damit verbundenen Beeinträchtigung der Partizipation am Arbeitsmarkt. Dies ist folgenreich, da in lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungssystemen die Höhe und Dauer

des Erwerbseinkommens Kriterien einer ausreichenden materiellen Versorgung darstellen. Der steigende Anteil von Alleinerziehenden an den Sozialhilfeempfängerinnen ist ein deutlicher Ausdruck für die Verschiebung der materiellen Sicherung von der Sozialversicherung zur Sozialhilfe (Pratscher 1992, 61ff).

Seit den achtziger Jahren stieg auch die Zahl der Arbeitslosen, die aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen vom Bezug des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe ausgeschlossen waren (1990: 14,3 Prozent der vorgemerkten Arbeitslosen). Der Ausschluß aus dem Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung verlängert sich in das Pensionsystem, da in diesem nur Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe als Ersatzzeiten angerechnet werden. Die Sozialhilfe erwies sich in den letzten Jahren aber keineswegs für alle Betroffenen als Auffangnetz, zumal die von Ländern und Gemeinden verfolgten Strategien auf eine Privatisierung bzw. Familialisierung materieller Probleme hinauslaufen (ebd.). Schließlich sei auch noch auf die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung hingewiesen. Betrug der Anteil der bis 14jährigen 1980 20,2 Prozent, so sank er bis 1992 auf 17,6 Prozent (Inländer: 20,1 und 17,2 Prozent). Der Anteil der über 60jährigen stieg dagegen im gleichen Zeitraum von 19,2 Prozent auf 20,3 Prozent (Inländer: 19,7 und 21,2 Prozent) (Freitag u.a. 1993, 29). Dies alles hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Finanzierung der Pensionsversicherung.

Gesamter Sozialaufwand	577,6
Pensionen (inkl. KV-Beitrag)	301,2
davon: Pensionsversicherung	215,2
Beamtenversorgung	85,9
Unfallrenten	5
Kriegsopferrenten	6,6
Arbeitslosenleistungen	21,6
Karenzurlaubsgeld	9,2
Sondernotstandshilfe	0,8
Familienbeihilfen	34
Geburtenbeihilfen	1,3
Gesundheitsausgaben	117,5

Quelle: Tálos/Wörister (1994), S. 275

Die Pensionsversicherung gilt aufgrund ihrer monetären Größenordnung als Problembereich erster Ordnung (siehe Tabelle 7). Die Veränderungen am Arbeitsmarkt haben in mehrfacher Hinsicht Spuren hinterlassen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit sorgt für den Ausfall von Beitragszahlern. Während der rückläufige Trend bei den Arbeitern andauert, ist die Zahl der versicherten Angestellten im Steigen begriffen (Tálos/Wörister 1994, 57). Wie bereits weiter oben erwähnt, weist die Altersgruppe der 60-64jährigen Männer und der 55-59jährigen Frauen äußerst niedrige Erwerbsquoten auf. Hinzu kommt auf der Einnahmeseite die regressive Entwicklung der Einkommen. Die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage findet ihr Korrelat in einem Druck auf die Löhne. Die Lohnquote (der Anteil der Brutto-Entgelte für abhängig Erwerbstätige am Volkseinkommen) fällt seit Beginn der achtziger Jahre, steigt seit Beginn der neunziger Jahre aber wieder leicht: Die gegenüber

Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur bereinigte Bruttolohnquote betrug im Jahr 1980: 74,1 Prozent, 1990: 69,1 Prozent und 1993: 70,7 Prozent (Bericht über die soziale Lage 1993, 158). Insgesamt ist die Zahl der Pensionen in der Pensionsversicherung dagegen von 1.484.000 im Jahr 1980 auf 1.772.000 im Jahr 1990 gestiegen. Die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen bei langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit zeigen seit 1980 einen deutlichen Anstieg (Handbuch der österreich. Sozialversicherung 1993). Zudem gehen alle Prognosen von einer beträchtlichen Zuspitzung der Konsequenzen der demographischen Verschiebung für die Finanzierung der Sozialversicherung in den nächsten Jahrzehnten aus. Auch die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen führt zu neuen Pensionsansprüchen. Im Durchschnitt der Jahre 1982-92 betrug der jährliche Zuwachs bei den Beiträgen 6,1 Prozent, der beim Pensionsaufwand hingegen 7,3 Prozent. Trotz gegensteuernder Maßnahmen (Änderungen der Leistungsbemessungen, Umwälzung auf Versicherte, Reduktion des Budgetbeitrages) hat der staatliche Beitrag 1993 bereits ein Volumen von ÖS 47,7 Mrd. (1980: ÖS 16 Mrd.) erreicht (Tálos/Wörister 1994, 60). Da die lohnorientierten Beitragseinnahmen auch für die Arbeitslosenversicherung das Kernstück der Finanzierung darstellen, spitzt sich auch dort die Finanzierungsproblematik zu. Daraus resultiert einerseits ein permanenter Druck zur Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge sowie eine Einschränkung des Handlungsspielraums der aktiven Arbeitsmarktpolitik, da sich letztere lediglich aus einer Restfinanzierung der Arbeitslosenversicherung ergibt. Außerdem wurde ein immenser Druck auf den Umfang des Leistungssystems ausgeübt (Tálos/Robmann 1992, 35).

3.3. Veränderungen der Systeme der sozialen Sicherung

Im Bereich der *Pensionsversicherung* ertönt der Ruf nach mehr Eigenvorsorge. Dies spiegelt sich in Bemühungen um eine Budgetentlastung durch finanzielle Maßnahmen (Beitragserhöhungen, Absenkung der Ausfallhaftung, Umschichtung der Sozialfonds). In der Großen Koalition herrscht Übereinstimmung hinsichtlich der Anpassung der Sozialversicherung an die budget- und wirtschaftspolitischen Prioritäten. Im Bereich der Pensionsversicherung soll dies durch eine Verstärkung des traditionellen Versicherungsprinzips und durch die Veränderung des bestehenden Niveaus der Leistungen erreicht werden. Die 1988 in Kraft getretene 44. Novelle des ASVG enthielt nur mehr Maßnahmen, die den Anstieg der Ausgaben durch Einschränkungen im Leistungsbereich bremsen sollten:

- Ausweitung der Bemessungszeit von 10 auf maximal 15 Jahre, mit der Folge, daß vorzeitige Alterspensionen tendenziell niedriger ausfallen als normale Alterspensionen);
- Streichung der Schul- und Studienzeiten als leistungsrelevante Ersatzzeiten bei der Pensionsbemessung;
- Einschränkung des Anspruchs auf Witwen- und Witwerpensionen und
- Aufschub der Pensionsanpassung um ein halbes Jahr (Tálos/Wörister 1994, 66ff).

Mit der "Pensionsreform" 1993 wurde auf eine weitere "Konsolidierung" der Pensionsversicherung abgezielt:

- Neugestaltung der Aufwertung und Anpassung der Leistungen;
- Vereinheitlichung der Pensionsbemessungsgrundlage (ermittelt aus den besten 180 Monaten);
- stärkere Erhöhung der Steigerungsbeiträge bei spätem Pensionsantritt;

- Einführung der Gleitpension;
- Anrechnung von Kindererziehungszeiten und
- Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung (ebd.).

Neben der staatlich geregelten sozialen Sicherung sollte auch die Eigenvorsorge und -verantwortung verstärkt werden, dennoch ist es bisher zu keinem strukturellen Umbau der Pensionsversicherung gekommen. De facto haben die angeführten Maßnahmen aber zu einer Reduktion des Leistungsniveaus geführt. Darüber hinaus wird die Möglichkeit einer zusätzlichen betrieblichen Altersversorgung erwogen. Der Generalsekretär der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Stummvoll, betont die Konsequenzen im Hinblick auf das staatlich geregelte Pensionssystem folgendermaßen: "Die Entwicklungstendenzen gehen in Richtung einer staatlichen Grundvorsorge, kombiniert mit betrieblichen Pensionsvorsorgen, Eigenvorsorge und Privatinitiative. An die Stelle einer einzigen staatlichen Pension tritt eine Altersvorsorge, die auf mehreren Säulen beruht und damit insgesamt und längerfristig besser abgesichert ist." (Stummvoll 1989, 4)

Zusehends rücken auch die Finanzierung des steigenden Aufwandes der *Arbeitslosenversicherung*, die Bedingungen für den Leistungsbezug und dessen Höhe ins sozialpolitische Blickfeld. Im Vergleich zu den Maßnahmen im Bereich der Pensionsversicherung, die eine weitgehend einheitliche Stoßrichtung aufweisen, ist das Profil der in den letzten Jahren beschlossenen Novellierungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) uneinheitlicher. *Verbesserungen* des Leistungssystems erfolgten durch die Aufhebung der frauendiskriminierenden Vollverdienstklausel¹⁴, die Einbeziehung von Teilen der AusländerInnen in die Notstandshilfe, die Verlängerung der Bezugsdauer bei längerer Versicherungszeit (gekoppelt mit dem Lebensalter), die Erhaltung der Bemessungsgrundlage für Männer ab dem fünfzigsten Lebensjahr und für Frauen ab dem fünfundvierzigsten Lebensjahr bei Aufnahme einer niedriger entlohnten Arbeit sowie die Anhebung der Freibeträge beim Bezug von Notstandshilfe für ältere ArbeitnehmerInnen (Tálos/Falkner 1994, 259).¹⁵ Gleichzeitig ist aber auch eine *Verschlechterung* der Arbeitslosenversicherungspolitik zu erkennen: z.B. durch das Ruhen des Arbeitslosengeldes während der Dauer der Gewährung der Urlaubsschädigung und der Zeit der Kündigungsentschädigung, die Anrechnung von Transferleistungen von Angehörigen (Krankengeld, Arbeitslosengeld) bei der Berechnung der Notstandshilfe. Das Niveau der Notstandshilfe wurde von 95 Prozent auf 92 Prozent des Arbeitslosengeldes reduziert und die erforderliche Anwartschaftszeit für Jugendliche von 20 auf 26 Wochen angehoben (Tálos/Roßmann 1992, 51f). Bemerkenswert ist, daß die jüngste Novelle des AIVG vom Dezember 1993 im wesentlichen nur mehr Verschlechterungen aufweist: Neben einer neuen Sanktion im Bereich des Karenzurlaubsgeldes sind Leistungsminderungen beim Arbeitslosengeld vorgesehen, wie die Reduktion der Nettoersatzquote von 57,9 auf 57 Prozent in den oberen Lohnklassen (was geringere Leistungen nach sich zieht), den Ausschluß vorübergehender Beschäftigungen von Lehrbeauftragten während der Semesterferien und von großen Teilen der in Ausbildung stehenden Personen aus dem Bezug von Arbeitslosengeld. Durch das Beschäftigungssicherungsgesetz vom Juli 1993 wurden zudem die Voraussetzungen des Arbeitslosengeldbezuges verschärft: Arbeitslose müssen in festgesetzten Abständen beim Arbeitsamt vorsprechen und sich nachweisbar mindestens

14 Danach verloren verheiratete Frauen ihren Anspruch auf Notstandshilfe, falls der Ehemann/Lebensgefährte einem Vollerwerb nachging.

15 Notstandshilfe wird bei Bedürftigkeit im Anschluß an das Arbeitslosengeld gewährt. Die Einkünfte des Partners werden angerechnet, wobei 1994 ein Freibetrag von ÖS 5.345 für den Partner gilt. Bei 50-54jährigen wird der Freibetrag um 100 Prozent erhöht und für über 55jährige um 200 Prozent.

einmal pro Woche bewerben. Sanktionen bei Nichtbeachtung bestehen im Verlust des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe für vier bis acht Wochen. Schließlich wird der Bezug des Arbeitslosengeldes auch für den Fall ausgeschlossen, daß eine Krankheit auf eine verschuldete Rauferei, auf Trunkenheit oder Mißbrauch von sonstigen "Suchtgiften" zurückzuführen ist. Neben dem ohnehin schon ruhenden Krankengeld ruht seit der Novelle vom Dezember 1993 zukünftig auch das Arbeitslosengeld (Tálos/Wörister 1994, 75). Im Bereich des äußerst kompliziert strukturierten *Gesundheitswesens* stellt die Reform der Pflegeversicherung 1993 zwar eine Innovation dar, ging aber nicht mit einer Ausweitung sozialer Dienste einher, da die zugrundeliegenden Stundensätze nicht annähernd für eine angemessene Bezahlung von Pflegeleistungen ausreichen (Tálos/Wörister 1994, 78).

Spätestens seit den achtziger Jahren ist die *Sozialhilfe* der Rolle des sozialpolitischen Lückenbüßers entwachsen. Infolge veränderter Rahmenbedingungen ist das "zweite soziale Netz" enorm unter Druck geraten. Die Sozialhilfe beinhaltet ein breites Spektrum von Leistungen: Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs/Lebensunterhalts, Hilfe in besonderen Lebenslagen (z.B. rückzahlbare Darlehen, Übernahme von Zinszahlungen) und die sozialen Dienste. Ca. 70 Prozent der Ausgaben wurden bisher für Anstaltskosten, Heimkosten und Behindertenhilfe verausgabt. Die Veränderung der Arbeitsmarktsituation hat nicht nur in der Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung, sondern auch in der Sozialhilfe Spuren hinterlassen. Die Zahl der Aushilfen stieg beispielsweise in Wien von 81.600 im Jahr 1981 auf 180.300 im Jahr 1984. Davon wurden 1982 rd. 36 Prozent an Arbeitslose vergeben. Die Ausgaben stiegen im Zeitraum von 1981 bis 1984 von ÖS 161,3 Mio. auf ÖS 340 Mio. an (Althaler/Lechner/Volst 1988, 72ff). Veränderungen in Richtung restriktiver Maßnahmen bestehen in der Verknüpfung des Prinzips der Subsidiarität mit Kosteneinsparungsinteressen. Eigenvorsorge und Eigenverantwortung sind die entsprechenden Diskussionspunkte. So entdeckt man neuerlich familiäre und nachbarschaftliche Potentiale als Problemlösungsstrategien. Ungeachtet der Tatsache, daß die Regressierung (d.h. Kostensatzpflicht der Angehörigen) nur wenig zur Milderung der Finanzierungsprobleme beiträgt, kommt dieses Instrument seit den achtziger Jahren verstärkt zur Anwendung (Pfeil 1987, 188ff). 1983 wurde im Salzburger Landtag ohne Diskussion eine Novelle einstimmig angenommen, in der es heißt, daß "bei Arbeitsunwilligkeit die Sozialhilfe gänzlich eingestellt werden" kann. Der oberösterreichische und der niederösterreichische Landtag entschlossen sich zu ähnlichen Formulierungen. In der Verwaltungspraxis wird diese Einstellung aber selten verfügt. Die Novellierung des Wiener Sozialhilfegesetzes 1984 verknüpfte die Sozialhilfe zudem mit der Annahme "gemeinnütziger Arbeit" - allerdings mit gewissen Einschränkungen in der Zumutbarkeit. Sozialhilfeempfänger erhalten dafür einen zusätzlichen Betrag. Seit 1981 finden sich im Wiener Sozialhilfegesetz auch Bestimmungen über Kürzungen von Leistungsansprüchen von AusländerInnen. Alle diese Novellierungen laufen zwangsläufig auf eine Erschwerung des Zugangs zu Leistungen hinaus.

3.4. Sozialpolitische Transformation?

Seit 1981 - zumal im politischen Diskurs - ist ein Trend zur Restriktion des Zugangs zu Leistungen und zu Niveaueinkünften erkennbar. In diesem Zusammenhang ist auf die Diskrepanz zwischen neoliberaler Sozialabbaurhetorik und den tatsächlich realisierten Maßnahmen hinzuweisen. Generell ist die Entwicklung durch ambivalente Tendenzen gekennzeichnet, die derzeit noch keine strukturelle Einbahnstraße darstellen. Einzelne Leistungsverbesserungen, wie die Innovation der Pflegeversicherung, die Anrechnung der Kinderbetreuungszeiten in der Pensionsversicherung oder die Einführung eines zweiten Ka-

renzurlaubsjahres haben allerdings zu einer beträchtlichen Steigerung der Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am BIP) von 25,9 Prozent im Jahr 1980 auf 29,2 Prozent im Jahr 1993 geführt (Bericht über die soziale Lage 1993, 76f - siehe Tabelle 8).

Andererseits ist die sozialpolitische Entwicklung unübersehbar durch Sozialabbautendenzen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (Reduktion des Niveaus der Notstandshilfe, Anrechnung von anderen Sozialleistungen, Verschärfung der Sanktionen) und der Pensionsversicherung (Beseitigung des Grundbetrages, Verlängerung des Bemessungszeitraumes, Kürzung im Fall vorzeitiger Pensionen) geprägt. Trotz widersprüchlicher Tendenzen spricht viel dafür, daß die jüngste Entwicklung im Bereich der sozialen Sicherung mehr ist, als nur die "Konsolidierung der sozialpolitischen Dynamik".

	Sozialausgaben (Mrd. öS)	Sozialquote*
1980	257,4	25,9
1985	364,6	27
1990	481,3	26,7
1991	525,1	27,3
1992	577,6	28,4
1993**	617,1	29,2

*) Sozialausgaben in % des BIP

***) Bundesvoranschlag

Quelle: Bericht über die soziale Lage 1993, S. 76

Die relativ günstige ökonomische Entwicklung (und damit des Arbeitsmarktes) und die besondere politische Konstellation der Sozialpartnerschaft ließen indessen die in anderen europäischen Ländern deutlich erkennbare Trendwende recht moderat ausfallen. In Österreich läßt sich seit den achtziger Jahren vielmehr ein *schleichender Wandel* der staatlich geregelten sozialen Sicherung beobachten: (a) Herrscht doch mittlerweile bei allen entscheidungsrelevanten Kräften Konsens darüber, daß sozialstaatliche Maßnahmen ökonomischen Erfordernissen anzupassen seien. Die staatlich geregelte soziale Sicherung wird somit budgetpolitischen Erwägungen untergeordnet, und demzufolge ist das tradierte System der sozialen Sicherung - wie in nahezu allen europäischen Staaten - zum Referenzpunkt einer überaus kritischen Infragestellung geworden. (b) Es wird weitgehend auf Maßnahmen verzichtet, die der Ausgrenzung aus dem sozialen Sicherungssystem als auch dem gestiegenen Verarmungsrisiko entgegenwirken. Emmerich Tálos bezeichnet dies als Konsequenz einer Politik der "non-decision" (Tálos/Falkner 1994, 259; Tálos/Wörister 1994, 89) nicht zuletzt infolge von politischen Tauschhandeln oder Junktimlösungen. Die "Reprivatisierung" sozialer Problemlösungen ist dabei gleichbedeutend mit einer reduzierten Reichweite sozialstaatlicher Sicherungssysteme. Der Trend zur Deregulierung, Flexibilisierung (atypische Beschäftigungsverhältnisse) und Privatisierung geht demzufolge auch an Österreich nicht spurlos vorbei.

4. Politische Diskurse

4.1. Strategien und Optionen der Sozialpartner

Hinsichtlich des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus nehmen die relevanten Akteure konträre politische Positionen ein. Zunächst ist augenfällig, daß - in Österreich wie in Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten - die Unternehmerseite seit den achtziger Jahren weitaus offensiver als zuvor die sozialpolitische Auseinandersetzung führt. Die Gewerkschaften hingegen geraten im Kontext anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, des Bedeutungsverlustes keynesianischer Politiksteuerung und eines international zunehmenden Gewichts angebotsorientierter Maßnahmen sozialpolitisch in die Defensive.

Die *Position der österreichischen Unternehmerorganisationen* zeigt sich paradigmatisch an einer Aussage des Referenten der Vereinigung österreichischer Industrieller, Stummvoll: Das "in den letzten Jahrzehnten bis zur Perfektionierung vorangetriebene Arbeits- und Sozialrecht hat zu Überreglementierungen und Verbürokratisierungen, sowie zu einer Starrheit und Inflexibilität geführt, welche die Anpassung der Unternehmen an geänderte Wettbewerbs- und Arbeitsmarktbedingungen sowie die Annahme neuer technischer und ökonomischer Herausforderungen erheblich erschweren" (Stummvoll 1987, 2). Oder in den Worten des Präsidenten der BWK, Maderthaler: "Die Zeit für soziale Geschenke ist abgelaufen" (Unternehmer 1992, 5). Konkret sind Arbeitszeitregelungen, arbeitsrechtliche Schutzrechte, Inflexibilitäten der Tarifpolitik und die Unfinanzierbarkeit der Sozialversicherung gemeint (Tálos 1993a, 48). Eine alternative Strategie wird darin gesehen, Verkrustungen aufzubrechen und Flexibilität in allen Bereichen zu fördern (Stummvoll 1987, 3). Es geht dementsprechend um eine Abkehr vom bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Expansionspfad durch eine Veränderung der bestehenden arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungen. Neben Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen, um betrieblich auch nach unten abweichen zu können, wird der Flexibilisierung der Arbeitszeit großes Gewicht beigemessen. Der Wunsch der ArbeitnehmerInnen treffe sich angeblich mit der Forderung großer Industriebetriebe, Kapitalkosten zu sparen. (Unternehmer 1990, 14). Zudem könne man durch stärkere Arbeitszeitflexibilisierung schneller und besser auf Kundenwünsche reagieren. Durch die Entkopplung von individueller Arbeitszeit und Maschinenlaufzeiten soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und der Arbeitsplätze gesichert werden. Die Deregulierungswünsche der Unternehmer laufen darauf hinaus, daß gleichzeitig mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses durch Entstandardisierung und Dezentralisierung der sozialrechtlichen Schutz noch "schärfer unter den Vorbehalt der Kriterien eben dieses Normalarbeitsverhältnisses gestellt" wird (Mückenberger 1990, 184). Das Versicherungsprinzip soll gestärkt, das Niveau sowie die Reichweite der Leistungen reduziert und redistributive Elemente sollen ebenso beseitigt werden wie die Anrechnung beitragsfreier Ersatzzeiten, die Veränderung der Bemessungsgrundlage, die Verschärfung der Zumutbarkeit und eine Ausweitung der Selbstbeteiligungsformen. Hiervon erwartet man sich eine Reduktion des Leistungsniveaus und infolgedessen eine Verminderung der Aufwendungen und der Lohnnebenkosten.

Die *Vorstellungen des ÖGB* über den Umbau des Wohlfahrtsstaates sind nicht nur hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen diametral entgegengesetzt, sondern orientieren sich auch an einer anderen Diagnose. Nicht die Krise des Sozialstaates, sondern die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise sei für die Finanzierungsprobleme im sozialen Bereich verantwortlich. Folglich sieht man im Sozialabbau einen untauglichen Lösungsweg (Bundeskongreß 1987,

36f, nach Tálos 1993a). Dennoch ist der ÖGB von der Notwendigkeit eines Umbaus überzeugt - als Folge erheblicher Veränderungen am Arbeitsmarkt, der Arbeitsbedingungen, der Lebensstile, aber auch der offenkundigeren Selektivität der sozialen Sicherungssysteme (ebd.). Substantielle Erweiterungen der sozialen Sicherungssysteme werden vor allem bei der sozialen Regulierung atypischer Beschäftigungsformen für notwendig gehalten: "Die Vereinheitlichung des Arbeitsrechts sollte auch zum Ziel haben, Arbeitnehmer in atypischen Arbeitsverhältnissen (...) oder in arbeitnehmerähnlichen Verhältnissen (...) unter Berücksichtigung ihres Beschäftigungsverhältnisses in die arbeits- und sozialrechtlichen Errungenschaften mit einzubeziehen. Diese Personen, die ebenfalls in wirtschaftlicher Abhängigkeit von ihrem Beschäftiger stehen, benötigen einen vergleichbaren sozialen Schutz wie die Arbeitnehmer in normalen Arbeitsverhältnissen" (ebd., 31). Die Gewerkschaften wollen demnach die Arbeitszeitflexibilisierung sozial gestalten und das gewachsene Bedürfnis der ArbeitnehmerInnen mit dem wohlfahrtsstaatlichen Schutzprinzip verbinden. Sozialverträgliche Optionen bestünden in der Schaffung von Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeitformen, der Ersetzung einseitiger Weisungen des Arbeitgebers bei der Arbeitszeiteinteilung durch einvernehmliche Regelungen auf Basis von Betriebsvereinbarungen und Kollektivverträgen sowie der Festlegung von Mindestbedingungen für Teil- und Gleitzeitarbeit (Tálos 1993a, 51; Leutner 1991, 18). Weitere Kernpunkte der gewerkschaftlichen Umbauoptionen sind die Einführung von Mindeststandards in das bestehende Leistungssystem und die Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung, die eine Sicherung in Notlagen gewährleistet "und zwar auch für jene, die nicht in der Lage sind, die Mittel für ein (...) menschenwürdiges Leben selbst zu erarbeiten" (Bundeskongreß des ÖGB 1991, 23). Die Strategie des ÖGB läuft alles in allem auf eine Re-Regulierung des Wohlfahrtsstaates hinaus, orientiert sich an der Verbindung von Versicherungs- und sozialen Ausgleichselementen und zielt auf eine substantielle Erweiterung der sozialen Sicherung, die in die bestehenden Einrichtungen integriert werden soll.

Das *Modell der materiellen Grundsicherung* in Form eines lohnarbeitsunabhängigen Grundeinkommens (Tálos 1993b) betont in erster Linie die gesellschaftliche Umverteilung. Neokorporatistische Strukturen konterkarieren wegen ihrer immanenten Tendenz zur Stabilisierung der Einkommensverteilung derartige Bestrebungen. Österreich ist im internationalen Vergleich ein "Paradebeispiel" für eine politische Kultur, die auf Elitenkonsens und auf das Erreichen "allgemein" definierter Ziele ausgerichtet ist. Eine wesentliche Komponente ist dabei die Verfestigung der bestehenden Eigentums- und Einkommensordnung, "auf gravierende Veränderungen zugunsten einer Gruppe muß verzichtet werden" (Ernst u.a. 1987, 240). Die Sozialpartnerschaft hat an den relativ ungleich verteilten Lebenschancen wenig geändert (Heschl 1991, 70). Bestimmte, nur beschränkt politikfähige, Gruppen wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Alte wären in erster Linie Nutznießer eines Systems der materiellen Grundsicherung, da sie in den neokorporatistischen Verhandlungssystemen bislang nicht ausreichend repräsentiert sind. Dieses Prinzip wird mit teilweise identischen Argumenten von der BWK und dem ÖGB abgelehnt. Man befürchtet eine personelle und finanzielle Aufblähung des Staatsapparates und enorme Kosten für Unternehmer und Arbeitnehmer, da Umverteilungsleistungen nicht allein aus den bestehenden Beiträgen finanzierbar sind. Der ÖGB befürchtet überdies, daß ein garantiertes Grundeinkommen den Staat von der Verpflichtung, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, befreien könne, da die Menschen ohnehin durch das Grundeinkommen versorgt wären.

4.2. Integrationspolitik

Nach Erich Kitzmüller (1994, 96f) war bisher die europapolitische Debatte in Österreich vorwiegend ein "Nebeneinander von manipulativen Signalen nach Art der Waschmittelwerbung". Die Beitrittsbefürworter seien einzig auf die Teilnahme fixiert gewesen; die Beitrittsgegner dagegen hätten die Europäische Union ohne stechende Argumente dämonisiert. Merkmal beider Gruppen sei die grobschlächtige Überzeichnung und die völlige Fixierung auf Beitritt oder Nicht-Beitritt gewesen. Es sei völlig unklar geblieben, welche Ziele durch den Beitritt oder dessen Absage erreicht werden sollten. Die Befürworter hätten nicht klargemacht, welchen Inhalt ein Konzept für eine zukünftige Union haben solle. Die Beitrittsgegner seien nicht Willens gewesen, dem Versagen der Nationalstaaten beim Überwinden der Krise eine Alternative gegenüberzustellen. Trotz oder gerade wegen des Beitritts zur Europäischen Union wird auch die Politik der sozialen Sicherung in Zukunft Gegenstand von Auseinandersetzungen bleiben - für die Debatte zwischen Beitrittsbefürwortern und -gegnern war sie allerdings nie ein beherrschendes Thema.

Die integrationspolitischen Antriebe waren dabei bemerkenswert flexibel: Der Beitritt wurde in den achtziger Jahren primär damit begründet, daß nur so die volle Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt erreichbar sei. Ein Verzicht hätte erhebliche Nachteile für die österreichische Wirtschaft und die Wohlstandsentwicklung des Landes zur Folge.¹⁶ Als sich abzeichnete, daß der EWR keine vollständige Teilnahme am Binnenmarkt mit sich bringen würde, galt die Vollmitgliedschaft als geradezu "unvermeidlich". Die Motivation lag auf der Hand: Der EG-Anteil am Außenhandel war und ist bemerkenswert hoch (siehe Diagramm 4). Darüber hinaus sorgte die zum Prinzip erhobene Hartwährungspolitik dafür, daß den Exportbranchen zur Verbesserung ihrer Position auf dem Weltmarkt keine Währungsabwertungen in Aussicht gestellt werden konnten. Zweitens versuchte die Regierung, durch die Herausforderung des Binnenmarktprojekts die (Teil-) Privatisierung der Verstaatlichten Industrie im Kontext der Wende zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik als "europäischen Sachzwang" zu überdecken, um Schwierigkeiten (und Popularitätsverluste) bei den Deregulierungsbemühungen zu reduzieren (Schneider 1994). Es galt, die Bereiche des geschützten Sektors schrittweise dem internationalen Wettbewerb zuzuführen.¹⁷ Insbesondere die Industriellenvereinigung, in der ausländisch dominierte Unternehmen eine starke Gruppe bilden, und die BWK machten sich für den Beitritt stark. Die Bauernvertreter forderten dagegen von Anfang an massive staatliche Zusatzförderungen zur Vorbereitung auf den gemeinsamen Agrarmarkt. Der ÖGB stimmte letztlich ebenfalls einer Vollmitgliedschaft zu, machte dies aber von diversen Forderungen - vor allem zur Sozialpolitik abhängig (Europäische Integration 1994).

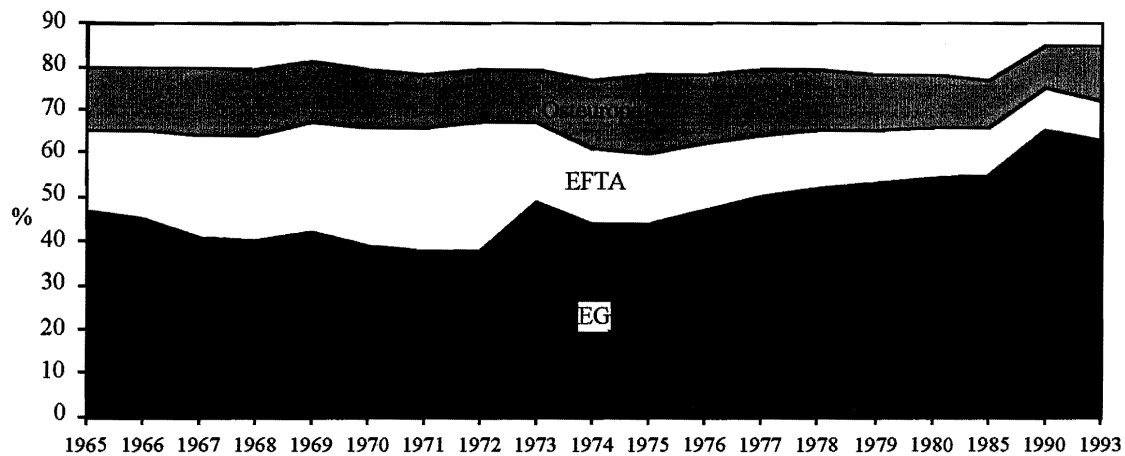
Mit zunehmender Kritik am Maastricht-Vertrag in den neunziger Jahren manifestierte sich eine generelle Skepsis gegenüber der Integrationspolitik. Die Beitritts-Protagonisten reagierten darauf mit einer Verlagerung der Argumentation ins Grundsätzliche (Schneider 1994, 18): Es gehe "um die Verhinderung der Wiederkehr von Gespenstern der Vergangenheit - und in der Folge auch um die Ausweitung des in Westeuropa begonnenen Werkes der solidarisierenden Interessenverflechtung und Gemeinschaftsbildung zu einem umfassenderen Europa". Gerade wegen Österreichs exponierter geographischer Lage und der

16 In den neunziger Jahren wurden zudem die sicherheitspolitischen Vorteile einer Zugehörigkeit zur EU betont (Schneider 1994).

17 Vgl. das Arbeitsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom 16.1.1987, in: Khol, A./Ofner, G./Stirnemann, A. (Hg.) (1987), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, München/Wien, S. 650ff.

Nähe zum ex-jugoslawischen Konfliktraum müsse es am Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems interessiert sein.

Diagramm 4: Exporte in europäische Integrationsräume



Quelle: CA Quarterly II/94.

Die Debatte über die EU-Integration war und ist vor allem von ökonomischen und sicherheitspolitischen Fragen bestimmt. Sozialpolitischen oder sozialen Aspekten der EU dagegen wurde bisher kaum Aufmerksamkeit gewidmet - Ausnahmen sind die Stellungnahmen der Interessenorganisationen und Gutachten über die Auswirkungen des Binnenmarkts auf die Beschäftigungsentwicklung (Breuss/Schebeck 1989).¹⁸ Somit stellt sich die Frage der tatsächlichen Auswirkungen des EU-Beitritts auf die soziale Sicherung. Gerda Falkner stellt hinsichtlich der unmittelbaren Rechtsfolgen fest, daß die Konsequenzen für den Bereich der Sozialversicherung nur von beschränkter Bedeutung sind und die grundsätzliche Ausrichtung bzw. Organisation der Sozialversicherung nicht verändern (Falkner 1992, 190). Der wesentliche Grund dafür ist, daß "das sozialpolitische Profil und die soziale Realität in der EG (...) nur in sehr beschränktem Maße von den Optionen und Aktivitäten auf der Gemeinschaftsebene, im wesentlichen vielmehr von den dominanten gesellschaftlichen und politischen Kräften und deren Optionen in den Mitgliedsstaaten geprägt" hat (Tálos 1989, 231).

Die sozialrechtlichen Auswirkungen des Beitritts zur EU auf die Sozialversicherung liegen indessen auf der Ebene von Anpassungen an und Übernahmen von einschlägigen EU-Richtlinien (Tálos/Wörister 1994, 254f): Dies betrifft zum einen die Verordnung über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherung auf ArbeitnehmerInnen und Selbständige sowie Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zuwandern und abwandern. Hinzu kommen Richtlinien zur Gleichbehandlung der Geschlechter, die eine Anpassung der österreichischen Rechtslage in verschiedenen Bereichen erforderlich machen. Beides hat keineswegs zu vernachlässigende budgetäre Folgen, die bisher aber noch nicht abgeschätzt wurden. Im Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarkts sind zudem andere sozialversicherungsrelevante Auswirkungen denkbar. Eine wichtige Rolle spielen hierbei Harmonisierungen im Steuerbereich ebenso wie Limitierungen bei der Budgetgestaltung.

18 Das Institut für Wirtschaftsforschung erwartete 1988/89 im Falle einer EG-Teilnahme eine leichten Aufwärtstrend des realen BIP um 2 Prozent und der abhängigen Beschäftigung um knapp 1 Prozent sowie eine Verringerung des Preisniveaus um rund 4 Prozent.

Die avisierte Währungsunion übt einen harten monetären Zwang aus: Die gesamte Staatsschuld muß unter 60 Prozent des BIP gehalten, und die Nettoneuverschuldung muß auf weniger als 3 Prozent des BIP begrenzt werden. Dies hat zweifellos erhebliche Konsequenzen für den finanziellen Spielraum des Sozialstaates (Falkner 1992, 192). Da die Stabilitätsbedingungen der Währungsunion ausschließlich monetär gefaßt sind und weitgehende Angleichungen ökonomischer, steuerrechtlicher und budgetärer Bedingungen erforderlich sind, müssen auf der nationalstaatlichen Ebene die realen Bedingungen der Produktion und der Verteilung angepaßt werden. Auch für Österreich gilt: "Die monetäre Konvergenz (begründet) den harten Zwang zur sozial- und lohnpolitischen Divergenz zwischen Regionen und Nationen" (Altvater/Mahnkopf 1993, 101).

Literatur

- Aiginger, K. (1992), Industriepolitik, in: H. Dachs u.a. (Hg.), a.a.O., S. 513ff.
- Althaler, K., u.a. (1991), Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog? Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1991, S. 285ff.
- Altvater, E./Mahnkopf, B. (1993), Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster.
- Arbeitsmarktservice Österreich (1995), Bewilligungspflichtig beschäftigte Ausländer und Ausländerinnen, Februar.
- Arbeitsmarktservice Österreich (1994), Arbeitsmarktdaten 1994.
- Arbeitsmarktvorschau 1995, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Dezember 1994.
- Bauer, J. (1986), Grenzverschiebung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft in Österreich 1970-1985, in: *Journal für Sozialforschung*, 26, Nr. 3, S. 283ff.
- Berger, J./Offe, C. (1982), Die Zukunft des Arbeitsmarktes, in: Schmidt/Braczyk/Knesebeck (Hg.), *Materialien zur Industriesoziologie (= KZfSS, Sonderband 24)*, Opladen, S. 348ff.
- Bericht über die soziale Lage 1993, Sozialbericht, Wien 1994.
- Biffel, G. (1990), Konjunktur und Arbeitsmarkt - was hat sich geändert? in *WIFO Monatsberichte* 65, S. 194ff.
- Breuss, F./Schebeck, F. (1989), Die Vollendung des Binnenmarktes. WIFO-Gutachten, Wien.
- Brunhes, B. (1989), *Labour Flexibility in Enterprises: A Comparison of Firms in four European Countries*, in: *Labour Market Flexibility. Trends in Enterprises*, OECD, Paris.
- Bundeskongreß des ÖGB, Sozialpolitik, 1987, 1991.
- Butschek, F. (1992), *Der österreichische Arbeitsmarkt - Von der Industrialisierung bis zur Gegenwart*, Stuttgart/Wien.
- Clement, W. (Hg.) (1992), *Internationalisierung. Bd. VI. Neue Entwicklungen - neue Formen - neue Herausforderungen*. Wien.
- Dachs, H. u.a. (Hg.) (1992), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien.
- Die Arbeitsmarktlage 1992, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien 1993.
- Eichwalder, R./Klein, K. (1988), Geänderte Erfassung von Arbeitslosigkeit im Mikrozensus, in: *Statistische Nachrichten* 9/1988.
- Ernst, A./Federspiel, K./Langbein, K. (1987), *Sozialstaat Österreich. Bei Bedarf geschlossen*, Wien.
- Esping-Andersen, G. (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton/New Jersey, 2. Auflage.
- Europäische Integration, Die Position des ÖGB, ÖGB-Pressedienst, Wien Januar 1994.

- Falkner, G. (1992), Soziale Sicherung und europäische Integration, in: E. Tálos/B. Roßmann (1992), a.a.O., S. 171ff.
- Falkner, G. (1993), "Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt: Beobachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: ÖZP 3/1993, S. 261ff.
- Finder, R. (1992), Umfang und Auswirkungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Eine Bestandsaufnahme, Wien.
- Freitag, R. u.a. (1993), Bericht Arbeitsmarkt 1992. Anhaltende Nachfrageschwäche. Befunde, Wien.
- Gassler, H./Rammer, Chr. (1995), Regionale Unterschiede in der Betroffenheit durch die Ostöffnung. Eine empirische Untersuchung der österreichischen Sachgüterproduktion auf Basis der Bezirksdaten, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1/1995, S. 13ff.
- Glatz, H./Moser, H. (1989), Ausländische Direktinvestitionen in Österreich. Frankfurt am Main.
- Gramer, H./Höll, O. (1991), Österreich in der internationalen Entwicklung, in: H. Dachs, u.a. (Hg.), a.a.O., S. 50ff.
- Haller, M. (1992), Die Sozialstruktur Österreichs, in: H. Dachs (Hg.), a.a.O., S. 37ff.
- Handbuch der österreichischen Sozialversicherung (1993), hg. v. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien.
- Heschl, F. (1991), Sozialpolitische Positionen der österreichischen Tarifparteien, in: ÖZS 1/1991, S. 61ff.
- Karlhofer, F. (1993), Geschwächte Verbände - stabile Partnerschaft? in: E. Tálos (Hg.) (1993d), a.a.O., S. 117ff.
- Khol, A./Ofner, G./Stirnemann, A. (Hg.) (1987), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1986, München/Wien.
- Kitzmüller, E. (1994), Europa - aber welcher Typ von Moderne? Die versäumte Debatte um das politische Vorhaben Europa, in: ÖZP 1/1994, S. 89ff.
- Kohl, J. (1988), Alterssicherung in Westeuropa, in: PVS, Sonderheft 19, S. 221ff.
- Kuntze, O.E. (1994), Österreich, in: IFO-Schnelldienst 7/1994, S. 44ff.
- Lauber, V. (1992), Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: H. Dachs u.a. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien.
- Lechner, F./Reiter, W./Wilk, M. (1993), Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, in: E. Tálos (Hg.) (1993d), a.a.O., S. 207ff.
- Lehner, G./Stanzel, A. (1976), Wirtschaftsprognosen, Rezession und Budgetentwicklung im Jahre 1975, in: WIFO-Monatsberichte, 8/1976.
- Lessenich, St. (1994), "Three Worlds of Welfare Capitalism" - oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien, in: PVS 2/1994, S. 224ff.
- Leutner, R. (1991), Die Arbeitszeitpolitik der 90er Jahre, 2. Teil, in: Arbeit und Wirtschaft 45, S. 16ff.
- Matzner, E. (1982), Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hg.), Das politische System Österreichs, 3. Auflage, S. 429ff.
- Morawetz, I. (1988), Privatisierungspolitik in Österreich: Entstaatlichung als Umstrukturierung des Verhältnisses von staatlichem und privatem Wirtschaftseigentum, in: ÖZP 4/1988.
- Morawetz, I. (1990), Schwellenland Österreich, in: Scherb/Morawetz (1990), a.a.O., S. 87ff.
- Mückenberger, U. (1990), Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialrechtlichen Umverteilung von Risiken, in C.F. Büchtemann/H. Neumann (Hg.), Mehr Arbeit durch weniger Recht, Berlin, S. 169ff.
- Müller, W. (1992), Das Parteiensystem, in: H. Dachs u.a. (Hg.), a.a.O., S. 181ff.
- Nowotny, E. (1979), Verstaatlichte und private Industrie in der Rezession - Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: WISO 2/1979, S. 71ff.

- Nowotny, E. (1986), Prozesse und Institutionen der finanzpolitischen Willensbildung, in: W. Weigel/E. Leithner/R. Windisch (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien, S. 167ff.
- Obermayr, U. u.a. (1991), Fakten und Trends zur Invaliditätspension, in: Soziale Sicherheit 44, S. 296f
- Ochs, Ch./Seifert, H. (1992), Frauen und Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 4/1992.
- OECD (1986) Economic Surveys: Austria, Paris.
- OECD (1993) Employment Outlook, July.
- OECD (1994) Employment Outlook, Paris.
- OECD (1994a) Economic Surveys 1993-94: Austria, Paris.
- OECD (1994b) Beschäftigungsstudie, Paris.
- OECD (1994c) Wirtschaftsausblick, Paris, Juni.
- ÖGB (Hg.) (1983), 10. Bundeskongreß des ÖGB. Sozialpolitik, Wien.
- Pfeil, W.J. (1989), Österreichisches Sozialhilferecht, Wien.
- Pfeil, W.J. (1987), Probleme und Entwicklungstendenzen im österreichischen Sozialhilferecht, in: Das Recht der Arbeit 37, S. 188ff.
- Pierson, Ch. (1992), Beyond the welfare state? Cambridge.
- Plasser, F./Ulram, P. (1993), Politisch-kultureller Wandel in Österreich, in: dies. (Hg.), Staatsbürger oder Untertan? Frankfurt/Main, S. 103ff.
- Pratscher, K. (1992), Sozialhilfe: Staat - Markt - Familie, in: E. Tálos, Der geforderte Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 61ff.
- Rolf, G./Wagner, G. (1990), Alterssicherung und sozialer Wandel in Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 43, S. 509ff.
- Scharpf, F.W. (1987), Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York, 2. Auflage.
- Scherb, M. (1990), Wir und die westeuropäische Hegemonialmacht, in: Scherb/Morawetz (1990), a.a.O., S. 27ff.
- Scherb, M./Morawetz, I. (Hg.) (1990), In deutscher Hand? Österreich und sein großer Nachbar, Wien.
- Schienstock, G. (1993), Neue Produktions- und Arbeitskonzepte als Herausforderung an die Sozialpartnerschaft, in: E. Tálos (Hg.) (1993d), a.a.O., S. 51ff.
- Schneider, H. (1994), Gerader Weg zum klaren Ziel? Die Republik Österreich auf dem Weg in die Europäische Union, in ÖZP 1/1994, S. 5ff.
- Schulmeister, St./Bösch, G. (1987), Das technologische Profil im österreichischen Außenhandel, in: K. Aiginger (Hg.), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, Bd. 1, Wien, S. 259ff.
- Schulte, B. (1991), Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes, in: Zeitschrift für Sozialreform 9/1991, S. 548ff.
- Schulte, B. (1991a), Das Recht auf ein Mindesteinkommen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Sozialer Fortschritt 40, S. 7ff.
- Seidel, H./Szopo, P. (1983), Der österreichische Weg der Inflationsbekämpfung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1983, S. 373ff.
- Seifert, H. (1985), Was bringt die Deregulierung für den Arbeitsmarkt, in: WSI-Mitteilungen 5/1985, Düsseldorf.
- Standing, G. (1989), Arbeitslosigkeit, Unsicherheit und Flexibilität in Europa - "News from somewhere", in: G. Vobruba (Hg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 65ff.
- Stummvoll, G. (1987), Deregulierungsmöglichkeiten im Arbeits- und Sozialrecht, in: Sozialpolitik und Arbeitsrecht; Sonderbeilage zu "Industrie" vom 10.12.1987, S. 1ff.
- Stummvoll, G. (1989), Entwicklungstendenzen in der Altersvorsorge, in: Sozialpolitik und Arbeitsrecht 1/1989; Sonderbeilage zu "Industrie" vom 15.2.1989, S. 1ff.

- Sucharipa, E./Lehne, St. (1991), Die Ostpolitik Österreichs vor und nach der Wende, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/1991, S. 301ff.
- Tálos, E. (1982), *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*, Wien.
- Tálos, E. (1987), *Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung*, in: ders./M. Wiederschwinger (Hg.), *Arbeitslosigkeit: Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende?* Wien, S. 91ff.
- Tálos, E. (1989), *EG und Arbeitslosigkeit*, in: *ÖZP* 3/1989, S. 231ff.
- Tálos, E. (1992), *Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen - Herausforderungen - Perspektiven*, Wien.
- Tálos, E. (1992a), *Sozialpolitik*, in: H. Dachs u.a. (Hg.), a.a.O., S. 525ff.
- Tálos, E./Roßmann, B. (1992), *Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung*, in: E. Tálos (Hg.), *Der geforderte Wohlfahrtsstaat*, a.a.O., S. 17ff.
- Tálos, E. (1993), *Zukunft der Arbeit und Wohlfahrtsstaatliche Sicherung*, in *Politicum* 13/60, S. 12ff.
- Tálos, E. (1993a), *Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen*, in: *ÖZP* 1/1993, S. 37ff.
- Tálos, E. (1993b), *Ansätze zur materiellen Grundsicherung in der Gesellschaft vor dem Hintergrund der Ideen Popper-Lynkeus*, in: *Forschungspreis 1992*, hg.v. Vorstand der Josef Popper-Nährpflicht-Stiftung, Frankfurt/Main, S. 93ff.
- Tálos, E. (1993c), *Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft*, in: ders. (Hg.) (1993d), *Sozialpartnerschaft*, a.a.O., S. 11ff.
- Tálos, E. (Hg.) (1993d), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*. Wien.
- Tálos, E./Wörister, K. (1994), *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklungen - Herausforderungen - Strukturen*, Baden-Baden.
- Tálos, E./Falkner, G. (1994), *Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2/1994, S. 247ff.
- Tálos, E./Leichsenring, K./Zeiner, E. (1993), *Verbände und politischer Entscheidungsprozeß am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik*, in: E. Tálos (Hg.) (1993d), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells*, a.a.O., S. 147ff.
- Tichy, G. (1994), *Das Problem der langandauernden hohen Arbeitslosigkeit. Ursachen und Lösungsansätze*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/1994, S. 489ff.
- Traxler, F. (1981), *Organisationsform des ÖGB und "Wirtschaftspartnerschaft". Organisationsstrukturelle Bedingungen kooperativer Gewerkschaftspolitik*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/1981, S. 29ff.
- Traxler, F. (1992), *Gewerkschaften und Unternehmerverbände in Österreichs politischem System*, in: H. Dachs u.a. (Hg.), a.a.O., S. 335ff.
- Traxler, F. (1993), *Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus*, in: E. Tálos (Hg.), *Sozialpartnerschaft*, a.a.O., S. 103ff.
- Ullrich, P. A. (1993), *Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft)*, in: E. Tálos (Hg.) (1993d), a.a.O., S. 131ff.
- Unternehmer* 9/1992. Magazin für Führungskräfte der Handelskammern, Wien.
- Walterskirchen, E. (1987), *Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung*, in: A. Guger (Koordination), *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO-Gutachten, Wien.
- Walterskirchen, E. (1991), *Unemployment and Labour Market Flexibility: Austria*, ILO, Genf.
- Wiederschwinger, M./Flecker, J./Richter, U. (1992), *Veränderungen der ökonomischen und familiären Situation von Arbeitslosen bzw. Arbeitslosenhaushalten im Verlauf der Arbeitslosigkeit*, Projektbericht, Wien.
- Winter, B. (1995), *Elemente und Ursprünge der österreichischen Krise*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/1997, S. 835ff.

Niederlande: Industrieller Aufstieg und tertiärer Niedergang?

Die in den unmittelbaren Nachkriegsjahren noch landwirtschaftlich geprägten Niederlande, deren Kapitalstock zum Großteil zerstört war, entwickelten sich in den darauffolgenden Jahrzehnten zu einer erfolgreichen Industrienation. Die Produktion des Industriesektors nahm zwischen 1953 und 1963 um 6,8% und zwischen 1963 und 1973 um 6,4% pro Jahr zu. Innerhalb des Energiesektors (z.B. Ö raffinerie) stieg sie zwischen 1963 und 1973 sogar um 12,3% pro Jahr (vgl. van Zanden/Griffiths 1989: 214). Zu den stärksten Industriezweigen gehörten Chemie, Elektrotechnik, Versorgungswerke, Metallurgie, Ö raffinerie und die Papierindustrie (vgl. van Zanden/Griffiths 1989: 226f.). Die Arbeitslosenquote lag zwischen 1960 und 1970 bei ca. 0,8%. Der Wert von 1% wurde nur 1967 und 1968 überschritten und lag dann bei 1,6 bzw. 1,5% (vgl. Kommission der EG 1989a: 248). Ab 1963 konnte eine positive Handelsbilanz verbucht werden.

Im gleichen Zeitraum hatten die Niederlande ein beeindruckendes soziales Sicherungssystem aufgebaut (vgl. Braakman/van Schendelen/Schotten 1984). Auffällig war dabei die Risikoabsicherung im Fall von Alter, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit. Zunächst wurde 1949 das Arbeitslosengesetz (WW) verabschiedet. Es erregte in Europa Aufsehen, da es 80% des letzten Einkommens (bei allerdings niedrigen Löhnen) für die Dauer von 26 Wochen als Lohnersatz für Unterhaltspflichtige (kostwinners) vorsah. 1957 trat das reformierte Rentengesetz (AOW) in Kraft, welches als Volksversicherung allen Einwohnern eine Basisrente garantiert. 1966 wurde die Unfall- und Invaliditätsversicherung durch eine Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) abgelöst. Der Zugang zu ihr war vergleichsweise einfach und ihre Leistungen relativ hoch.

Knapp dreißig Jahre später ist dieser Staat hoch verschuldet. Seine Arbeitslosenquote liegt über dem OECD-Durchschnitt und seine sozialpolitischen Errungenschaften wurden seit Beginn der 80er Jahre schrittweise wieder abgebaut. In diesem Beitrag wird skizziert, welche wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen und welche Strategien unter wechselnden politischen Machtstrukturen zu diesem Ergebnis führten.

1. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen der 70er Jahre

Die nach Kriegsende gestartete Industrialisierungsoffensive war Mitte der 60er Jahre abgeschlossen (vgl. Böhl/Nekkers/Slot 1981). Sie war von allen (wirtschafts-) politischen Kräften als notwendig erachtet und daher auch unterstützt worden¹. Getragen wurde sie zunächst vor allem durch das "Außerordentliche Dekret zur Regelung der Arbeitsbeziehungen"² von 1945, das die gesetzliche Grundlage für die Einführung einer zentral gelenkten Lohnpolitik bildete. Die Regelung sollte einerseits ein wirksames Instrument zur Inflationsbekämpfung und andererseits ein Instrument zur Verbesserung der Konkurrenzposition auf dem Weltmarkt sein, da die gelenkte Lohnpolitik niedrige Löhne garantierte (vgl. Zanden van/Griffiths 1990:94ff.). Die Gewerkschaften akzeptierten dieses System im Gegenzug für

1 Die Einigkeit über Wirtschaftsinhalte kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zunächst Streit um die Wirtschaftsordnung gab (vgl. Böhl/Nekkers/Slot 1981).

2 BBA: Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen.

die positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt und für den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme (vgl. Lepzy 1979:119f.; Kersbergen/Becker 1988: 488).

Ende der 50er Jahre mehrte sich jedoch die Kritik an diesem System, das 15 Jahre lang mehr oder weniger gut funktioniert hatte. Seine langsame Auflösung kam allerdings nicht überraschend. Mit den Neuwahlen von 1959 endete die langjährige Zusammenarbeit der Sozialdemokraten mit den christlichen Parteien, und die neue Regierung setzte sich nun aus Christen und Liberalen zusammen. "Unlike the previous centre-left government which had insisted on uniform wage policies, the new centre-right cabinet hoped to allow greater differentiations in wages by linking increases in individual sectors to changes in productivity" (Wolinetz 1989: 83). Nach einer Übergangsphase mit gelockerten Regeln wurde mit dem "Gesetz über die Lohnbildung" aus dem Jahr 1970 den Sozialpartnern die Tarifautonomie - "vorbehaltlich der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verantwortung der Regierung" - (Lepzy 1979: 132) insofern übertragen, als die abgeschlossenen Tarifverträge nur noch formell einem gemeinsamen Gremium der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, der Stiftung der Arbeit (Stichting van de Arbeid), gemeldet werden mußten. Dem war 1969 die gesetzliche Festlegung eines Mindestlohnes vorausgegangen (vgl. Lepzy 1979: 130ff.). Vor allem die starken Wirtschaftszweige und die Einzelgewerkschaften hofften, von der Auflösung der gelenkten Lohnpolitik zu profitieren. Da die Arbeitslosenraten, die sich zu Beginn der 50er Jahre noch um 2,5% bewegten, bis 1963 auf die Quote von 0,8% reduziert waren, bestand ein deutlicher Mangel an Arbeitskräften. Durch Auflösung des Systems hofften die Unternehmer in den florierenden Wirtschaftszweigen, potentiellen Mitarbeitern genügend finanzielle Anreize bieten zu können, um in ihren Betrieb zu wechseln. Die Gewerkschaften konnten andererseits "die Gunst der Stunde" der aufgehobenen Lohnpolitik nutzen, um endlich die Forderungen zu stellen, die sie jahrelang zurückgestellt hatten (vgl. Wolinetz 1989: 83). Dennoch sollten auch zukünftig zentrale Tarifverträge abgeschlossen werden. Die "Overleg-Politiek", die Politik der Rücksprache und Beratung, fand hier noch kein Ende, auch wenn sie um einiges schwieriger geworden war.

Diese Vorgeschichte ist für das Verständnis der wirtschaftlichen Entwicklung der 70er Jahre von großer Bedeutung. Die Niederlande hatten nämlich gezielt die Industrialisierung der energieintensiven Industrie vorangetrieben. Sie nutzten dabei geographische Vorteile (Hafenstadt Rotterdam), Marktlücken und später hinzukommende eigene Energievorräte (Erdgas). Die gelenkte Lohnpolitik hatte dazu geführt, daß arbeitsintensive Industriezweige innovationspolitisch vernachlässigt worden waren, da durch die festgelegten Niedriglöhne eine hohe Konkurrenzfähigkeit garantiert war (vgl. Braun 1989: 26). Mit der Aufhebung der gelenkten Lohnpolitik kamen jedoch schon in den 60er Jahren gerade diese Industriezweige in Bedrängnis, "da die Lohnkonkurrenz in den produktiveren Betrieben ... groß war und zu ständigem Lohndruck in den eigenen Unternehmen führte" (Braun 1989: 214). Zudem erhöhte sich schon zu diesem Zeitpunkt seitens der billig produzierenden "New Industrial Countries" (NIC's) der Druck auf die Arbeitsplätze in den arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen. Die arbeitsintensiven Industriesektoren gingen somit schon geschwächt in die 70er Jahre, während die energieintensiven Industriesektoren die Arbeitsplatzverluste nicht kompensieren konnten.

Tabelle 1: Wachstum von Produktion, Arbeitsproduktivität und Arbeitsplätzen in Prozent pro Jahr nach sechs Sektoren (1953-73)

	Produktion		Arbeitsproduktivität		Arbeitsplätze	
	1953-1963	1963-1973	1953-1963	1963-1973	1953-1963	1963-1973
Landwirtschaft	2,1	4,5	5,0	7,8	-2,9	-3,3
Industrie	6,8	6,4	5,1	7,1	1,7	-0,7
Energie	5,1	12,3	5,6	16,8	-0,5	-4,5
Bau	2,6	3,5	-0,2	2,4	2,8	1,1
kommerzielle Dienstleistungen	5,0	5,1	2,9	3,8	2,1	1,3
nicht-kommerzielle Dienstleistungen	3,2	3,9	0,3	-1,0	2,9	4,9
total	4,9	5,9	3,5	5,4	1,4	0,5

Quelle: CPB, Centraal Economisch Plan, 1986, 268-271, nach: Zanden van/Griffiths 1990: 214.

2. Sektoraler Strukturwandel in den 70er Jahren

Mit Beginn der Weltwirtschaftskrise 1973, deren Ursachen hier nicht beleuchtet werden sollen, verschoben sich die Gewichte der wirtschaftlichen Sektoren. Die Industrie als Motor der niederländischen Wirtschaft der Nachkriegszeit kam in den 70er Jahren zum Stillstand. Hingegen nahm die Dynamik in der Landwirtschaft zu. Dies war einerseits ein Resultat der Landwirtschaftspolitik der EG, welche für stabile Preise auf dem Agrargütermarkt sorgte. Andererseits führte die Einführung von neuen Produktionstechniken (Gewächshäuser), die die Arbeitskosten und Preise für neue Produkte verringerte (Schnittblumen, Topfpflanzen und spezifische Gemüsesorten), zu einem großen Nachfrageschub (vgl. Zanden van, Griffiths 1990: 266).

Da die Niederlande zuvor die Entwicklung der energie- und kapitalintensiven Industriezweige vorangetrieben hatten, dominierten diese auch die Struktur der niederländischen Industrie. Die Weltwirtschaftskrise und insbesondere die Ölkrise von 1974 traf die Industrie deshalb besonders hart. Zunächst fiel die Produktion in der Ölindustrie, daran anschließend die der an diese gekoppelten Industriezweige wie die Chemie und die Versorgungswerke. Die Stagnation auf dem Weltmarkt und der Zurückgang der Investitionen traf jedoch ebenso den Kapitalgütersektor und die Metallindustrie. Gerade hier kam es zu Massenentlassungen und Betriebsstillegungen. Behaupten konnten sich hingegen die Elektro- und Lebensmittelindustrie (vgl. Zanden van/Griffiths 1990: 271ff.)

Tabelle 2: Wachstum von Produktion, Arbeitsproduktivität in vier Sektoren zwischen 1973 und 1983 (durchschnittliche Raten)

	Produktion	Arbeitsproduktivität
Landwirtschaft	4,9	6,2
Industrie	1,1	3,9
Energie	0,1	-0,1
Bausektor	-3,0	0,4

Quelle: CPB, Centraal Economisch Plan, 1986: 271,273, nach: van Zanden/Griffiths 1990: 266.

Tabelle 3: Wachstum von Produktivität und Arbeitsproduktivität in ausgewählten Industriesektoren zwischen 1973-1983 im Unterschied zu der Periode 1963-1973 (durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr)

	Produktion		Arbeitsproduktivität	
	73/83	U.	73/83	U.
Erdöl	-4,5	-13,5	-4,5	-12,5
Chemie	3,0	-10,0	4,0	-7,5
Metall	-0,5	-10,0	1,0	-5,5
Elektrotechnik	3,5	-5,0	5,5	-2,0
Papier	1,5	-4,0	2,5	-2,5
Nahrungsmittel	3,0	-1,0	5,5	0,5
Textil	-4,0	-3,0	5,5	0,0

Anmerkung: Der Unterschied ist die Wachstumsrate 1973-1983 minus die Wachstumsrate 1963-1973.
 Quelle: CPB, Centraal Economisch Plan, 1986, 462-463, nach van Zanden/Griffiths 1990: 268.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Dienstleistungssektor. In den 70er Jahren litt vor allem der Groß- und Kleinhandel unter der geringen Nachfrage nach Konsumgütern. Ebenso büßten die Niederlande ihren Status als "seefahrende" Nation ein, da die Handelsflotte zusammenschrumpfte und in der Binnenschifffahrt erhebliche strukturelle Probleme durch Überkapazitäten entstanden. Die "Handelsnation par excellence" konnte diese Probleme nur durch den 'Boom' anderer Dienstleistungen abmildern. Der gesamte Sektor erwies sich als relativ beständig - hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung war er der dynamischste Wirtschaftssektor. Dies war vor allem auf die Expansion des Banken- und Versicherungswesens und des nicht-kommerziellen Dienstleistungssektors zurückzuführen.

Schon Ende der 60er Jahre sahen sich viele Unternehmen gezwungen, ihre Investitionen über Kredite zu finanzieren und arbeiteten deshalb enger mit den Banken zusammen. Dieser Trend setzte sich in den 70er Jahren fort. Während die Aktienkurse der Unternehmen in den 70er Jahren fielen, stiegen die der Banken rapide an. Zwischen 1971 und 1981 nahm die Anzahl der Arbeitsplätze in diesem Sektor um mehr als 30% zu (vgl. van Zanden/Griffiths 1990: 259f.) Ähnlich stark erwies sich nur der nicht-kommerzielle Dienstleistungsapparat und hier vor allem der medizinische Sektor.

Tabelle 4: Produktion und Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor zwischen 1973 und 1983 (durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr)

	Produktion	Arbeitsplätze
Handel	2,0	-0,5
See- und Luftfahrt	2,0	-1,0
andere Transporte	3,0	0,5
Banken/Versicherungen	4,5	1,5
andere kommerzielle Dienstleistungen	2,5	1,0
Medizinischer Sektor	4,0	3,0
andere nicht-kommerzielle Dienstleistungen	2,0	2,0

Quelle: CPB, Centraal Economisch Plan, 1986, 462-463, zitiert nach van Zanden/Griffiths 1990: 274.

3. Beschäftigungsentwicklung

Mit dem sektoralen Strukturwandel gingen deutliche Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur einher. In sämtlichen Industriezweigen reduzierte sich die Beschäftigung. Die Zahl der Erwerbstätigen ging vor allem in der Zwischenproduktion (metallhaltige Erze, chemische Erzeugnisse), der Ausrüstungsgüterproduktion (Metallerzeugnisse, Industriemachinen) und der Produktion von Konsumgütern des laufenden Bedarfs (Textilien, Gummi- und Kunststoffherzeugnisse) stark zurück. Die negativen Wachstumsraten in diesen Sektoren übertrafen die der anderen EG-Mitgliedsstaaten (vgl. Kommission der EG 1979: 95).

Auch die Landwirtschaft mußte trotz der positiven Entwicklung der Produktion negative Wachstumsraten hinnehmen. Mit -2,1% jährlich zwischen 1970/73 und 1,7% zwischen 1973/77 lagen sie allerdings unter dem EG-Durchschnitt (-3,9% zwischen 1970/73 und -2,8% zwischen 1973/77). Wie in den anderen EG-Ländern konnte allein der Dienstleistungssektor positive Wachstumszahlen verbuchen (vgl. Kommission der EG 1979: 95). Die Niederlande verfügten in den 70er Jahren innerhalb der EG hinsichtlich des Beschäftigungsanteils über den größten Dienstleistungssektor (vgl. Kommission der EG 1979: 94). Er umfaßte 1973 insgesamt 58% und 1977 61,3% aller Beschäftigten. Mit deutlichen Abstand folgten die Industrie, die Bau- und die Landwirtschaft.

Tabelle 5: Anteile von Erwerbstätigen nach Sektoren in den 70er Jahren in Prozent

	1970	1973	1977
Landwirtschaft	7,0	6,6	6,2
Energie	1,5	1,4	1,3
gewerbliche Erzeugnisse	25,5	23,9	21,6
Zwischenprodukte	4,4	3,8	3,8
Ausrüstungsgüter	9,1	9,0	8,4
Nahrungsmittel	4,3	4,1	3,8
Konsumgüter	7,6	6,9	5,7
Hoch- und Tiefbau	10,8	10,1	9,6
kommerzielle Dienstleistungen	41,2	43,1	45,1
nicht kommerzielle Dienstleistungen	14,1	14,9	16,2

Quelle: Kommission der EG 1979: 94

Diese sektoralen Veränderungen hinterließen Spuren auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote stieg von 1% (1970) auf 2,3% (1972) und 2,8% (1974) (vgl. Kommission der EG 1989: 248). Sollte sich dieser Trend, der ab 1974 durch den Einbruch der Weltwirtschaft natürlich verstärkt wurde, nicht fortsetzen, mußte die Wirtschaftspolitik Konzepte zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung entwickeln. Zu welcher Option griff die niederländische Regierung?

4. Wirtschaftspolitische Strategien in den Krisenjahren

Mit der einsetzenden Weltwirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre und der folgenden Stagnationsperiode kamen die stark exportabhängigen Niederlande in große finanzielle Schwierigkeiten. Der Anteil des Exports von Gütern und Dienstleistungen am BIP betrug 1972 45,0%

und lag damit deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 13,9% (vgl. OECD 1986: 67). Die Inlandnachfrage konnte den Nachfrageausfall im Ausland nur schwer ausgleichen. Dennoch bemühte sich die Regierung Den Uyl (PvdA³) durch Sonderprogramme, die Krise zu meistern. Die Kaufkraft sollte erhalten, die Lohn- und Preissteigerungen gemäßigt und die Beschäftigung geschützt werden. Der Haushalt für 1975 erhöhte sich gegenüber 1974 um 23%. Durch die Mehrausgaben sollten die intensiverte Arbeitsmarktpolitik, die Neustrukturierung der Beschäftigungspolitik und Maßnahmen zur Erweiterung und zum Erhalt der Beschäftigungszahlen finanziert werden (vgl. van Duijn 1984: 31f).

Grenzen wurden dieser Politik jedoch durch die Währungs- und Geldpolitik gesetzt. Ähnlich wie die Bundesbank in der BRD hütete "De Nederlandse Bank" (DNB) sorgsam das stabilitätspolitische Ziel. Während der Weltwirtschaftskrise wurde zunächst noch eine expansive Ausgabenpolitik zwar für möglich gehalten, da damit gerechnet wurde, daß die Mehrausgaben später "zurückzuverdienen" seien (Braun 1989: 78). Ab der zweiten Hälfte der 70er Jahre veränderte sich jedoch diese Einstellung.

Die Ausgabenseite war nämlich schon ohne die Sonderprogramme durch den expansiven Ausbau des Wohlfahrtsstaates schwer belastet. "Hauptziel des linken Blocks, der in der Regierung Den Uyl federführend war, war eine 'spreiding van kennis, macht en bezit', eine Beseitigung vorhandener gesellschaftlicher Ungleichgewichte in bezug auf Wissen, Machtpositionen und Eigentumsverhältnisse" (Braun 1989: 82). Die Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) wurde ausgeweitet und an eine Volksversicherung (AAW) angeschlossen (ab 1976). Der Betrag der Sozialhilfe wurde auf 100% des Netto-Minimumlohns für Verheiratete (1974) festgelegt (vgl. Braakman/Schendelen/Schotten 1984: 55, 86). Die sozialen Transferbeträge und staatlicher Gehälter wurden an die Entwicklung der Marktlöhne gekoppelt ('netto-netto-koppeling'). Folglich wuchsen mit jeder Erhöhung der Löhne die Ausgaben für die Transferleistungen (vgl. Braun 1989: 83).

Während der Weltwirtschaftskrise begann die "holländische Krankheit". Aufgrund des großen Erdgasvorkommens schlugen sich die steigenden Energiepreise nicht auf die gesamte Ökonomie nieder. Die geschützten, nicht exportorientierten Sektoren profitierten von der steigenden Binnennachfrage, während sich der Kostendruck auf die Exportindustrie erhöhte. Über zentrale Tarifverhandlungen - eine Reaktion auf den Preisauftrieb - stiegen auch hier die Löhne. Zudem erhöhten sich über das "netto-netto-koppeling" die Ausgaben des Staates für soziale Transferausgaben und staatliche Gehälter. Unter diesen Bedingungen kollidierte die expansive Ausgabenpolitik schon bald mit den Inflationsängsten der DNB. Der Staat sollte zukünftig nicht mehr ausgeben als er eingenommen hat. "Jegliche monetäre Finanzierung stieß auf den Widerstand der DNB, weil man die Preisstabilität als direkt gefährdet sah" (Braun 1989: 80).

Kurzfristig zeitigte diese ausgabefreudige Politik jedoch Erfolge, denn die Niederlande gingen 1975 weniger geschwächt aus der Krise hervor, als einige ihrer OECD-Partner. Die positive Zahlungsbilanz, die eigenen Energievorräte, eine geringe Inflationsrate und ein mittleres Wachstum schufen - trotz einer gestiegenen Arbeitslosenquote von 5,3% "günstigere Rahmenbedingungen für eine positive Beschäftigungsentwicklung" (Braun 1989: 58). Die innere Struktur des Wachstums wies jedoch schon auf zukünftige Probleme hin. Hatte sich das Wachstum vor 1973 auf den Export und die Investitionen gegründet, so stützte es sich nunmehr - als Folge der Politik des Kaufkraftherhalts - voll auf die Zunahme des privaten Verbrauchs (vgl. Zanden van/Griffiths 1989: 256).

3 PvdA: Partij van de Arbeid (sozialdemokratisch).

Tabelle 6: Wachstumsraten wirtschaftlicher Eckdaten in Prozent pro Jahr zwischen 1973 und 1979

	Niederlande	OECD-Europa
BIP	2,7	2,4
Konsum	4,0	2,8
Investitionen	-0,1	0,3
Export	2,9	4,8
Handelsbilanz	2,2	-0,2

Quelle: OECD 1986.

* Handelsbilanz in Prozent des BIP in den Niederlanden und im OECD-Durchschnitt.

Die öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherung hatten einen erhöhten privaten Verbrauch ermöglicht. Gleichzeitig wurden die finanziellen Möglichkeiten des Staates, eine (aktive) Investitions- und Beschäftigungspolitik zu führen, gelähmt. Nach 1975 rückte deshalb eine Politik der Haushaltskonsolidierung in den Mittelpunkt. Schon 1974 war ein Gutachten durch Mitarbeiter des CPB⁴ vorgelegt worden, das die Gründe für die wachsende Arbeitslosigkeit in dem realen Arbeitskostenzuwachs sah. Das "Vintaf-Modell" zur Belebung der Wirtschaft sah Lohnzurückhaltung⁵, die Senkung der indirekten Steuern und globale Investitionsförderungen statt Sonderbeschäftigungsprogramme vor (vgl. Braun 1989: 233ff.). Durch die "wissenschaftliche Absegnung" erhielt Vintaf nicht nur die Zustimmung der "neoliberal" ausgerichteten Kräfte, also von VVD⁶, der Unternehmer, der DNB und von Teilen der konfessionellen Parteien, sondern sogar von der PvdA und von weiten Teilen der gewerkschaftlichen Bewegung. "Vintaf" wurde zum wirtschaftspolitischen Leitbild der Regierung.

Dieses wirtschaftspolitische Modell konnte allerdings die Niederlande nicht vor dem Abstieg in die Massenarbeitslosigkeit retten. Als Grund dafür benennt Braun (1989) die machtpolitische Pattsituation in den Niederlanden der 70er Jahre, die sich an dem Streit um die Umsetzung des Vintaf-Modells sehr gut rekonstruieren läßt: Die PvdA, die der Lohnmäßigung und Investitionsförderung zustimmte, erwartete dafür Kompensationen für die Gewerkschaften. Sie forderte eine Arbeitsplatzgarantie als Ausgleich für Gewinne aus dem Lohnverzicht und eine Einschränkung der Verfügungsrechte des "Kapitals" über die Investitionen, die auf ihre Gemeinnützigkeit hin überprüft werden sollten. Die Gewerkschaften stimmten dem zu. Wie nicht anders zu erwarten, lehnten die Arbeitgeber und die VVD Eingriffe in die Investitionstätigkeit der Unternehmen strikt ab. Das Zünglein an der Waage waren die schwankenden konfessionellen Parteien, die Christdemokraten⁷. Einige waren der Ansicht, daß der Staat nur solche Aufgaben übernehmen dürfe, die der Markt nicht leisten konnte, andere betonten, daß der Staat mehr tun müsse, als nur die ökonomische Ordnung zu bewahren. Wirtschaftsminister Lubbers (erst KVP, dann CDA) plädierte daher für die staatliche Prüfung der Investitionen, ohne deren Richtung oder Inhalt zu bestimmen (vgl. Braun 1989: 243).

4 CPB= Centraal Planbureau (Prognoseinstitut für Wirtschaftsfragen).

5 Die Gewerkschaften hatten sich zu Beginn der 70er Jahre zurückgehalten und besaßen nun einen Nachholbedarf. Es kam demnach auch 1973 zu hohen Lohnabschlüssen, die wiederum alle an sie angebundene Leistungen in die Höhe trieb. Die Konkurrenzposition auf dem Weltmarkt hatte sich deutlich verschlechtert (vgl. Zanden van/Griffiths 1989: 256).

6 VVD= Volkspartij voor Vrijheid en Democratie ([rechts-] liberal).

7 Die christlichen Parteien KVP, ARP und die CHU kandidierten ab 1977 auf einer gemeinsamen Liste. 1980 schlossen sie sich zu einer Partei zusammen; es entstand der CDA, Christen Demokratisch Appel.

Letztlich kam es zu einem Kompromiß zwischen selektiver und globaler Investitionsförderung: Ein kollektiver Fonds wurde eingerichtet, der vor allem durch die Gewerbesteuer und die Gewinnsteuer finanziert wurde und der staatlichen Aufsicht unterstand. "Das Instrument wurde unterteilt: für einen globalen Investitionszuschuß sorgte eine Grundprämie; für die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele wurde ein Anreiz in Form von Zusatzprämien in Aussicht gestellt. Für das Übergewicht der globalen Komponente sorgte ganz einfach die Tatsache, daß diese ohne Schwierigkeiten und Widerstand von Akteuren implementiert werden konnte" (ebd.: 253). Resultat war nicht eine wirtschaftliche Erneuerung, sondern die Subventionierung sog. "krankender" Industriezweige. Nur 15% aller Mittel wurden für die Modernisierungspolitik ausgegeben. Die beschäftigungserhaltende Wirkung der neuen Investitionspolitik blieb bis heute unklar⁸. Außerdem lehnten die Christdemokraten die Arbeitsplatzgarantie, die die PvdA eingefordert hatte, strikt ab und sprachen sich für finanzielle Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen aus.

Im Ergebnis dieses machtpolitischen Patts konnte keine der Gesetzesvorlagen, die im Anschluß an "Vintaf" eingebracht wurden, in ihrer "reinen" Fassung verabschiedet werden. Keine politische Kraft verfügte über genügend Macht, um eine konzeptionell stringente Politik durchzusetzen. Dies gilt auch und vor allem für die ab 1977 folgenden Regierungen unter van Agt (CDA)⁹ (vgl. Braun 1989: 265ff.; Bosmans 1990: 114ff.; van Zanden/Griffiths 1989: 280ff). Vor dem Hintergrund einer von allen Seiten abgelehnten expansiven Beschäftigungspolitik (im Sinne von Beschäftigungsprogrammen) steuerten die Niederlande mit einer inkonsequenten Spar-, Nachfrage-, Struktur- und Steuerpolitik auf die zweite Wirtschaftskrise von 1979 zu, die sie in die tiefste Rezession der Nachkriegszeit riß.

Tabelle 7: Wachstumsraten wirtschaftlicher Eckdaten in Prozent pro Jahr zwischen 1979 und 1985

	Niederlande	OECD-Europa
BIP	0,7	1,4
Konsum	-0,3	1,2
Investitionen	-1,0	0,2
Export	3,0	4,0
Handelsbilanz*	-0,4	-0,9

*Handelsbilanz in Prozent des BIP 1980 in den Niederlanden und im OECD-Durchschnitt.
Quelle: OECD 1986.

5. Arbeitsmarktpolitik

Zu der erhöhten Arbeitslosenquote von 5,3% kam ab Mitte der 70er Jahre ein erhöhtes Erwerbspersonenpotential. Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter erhöhte sich von 62,6% (1970) auf 66,6% (1981) (vgl. OECD 1986: 32). Zudem nahm als Folge des zweiten Schwungs der Frauenbewegung Mitte der 70er Jahre die Zahl der weiblichen Erwerbspersonen zu. Stellten Frauen 1970 nur 23,5% der gesamten Erwerbsbevölkerung, so nahm ihre Quote bis 1981 um genau 10% zu. Damit lag die weibliche Erwerbsquote in den Nie-

8 Dies liegt unter anderem an den fehlenden statistischen Übersichten in den niederländischen Ministerien (vgl. auch Braun 1989: 258).

9 Die sozialdemokratische PvdA hatte zwar die Wahlen von 1977 haushoch gewonnen, jedoch ihren potentiellen Koalitionspartner CDA bei den Koalitionsgesprächen derart verärgert, so daß dieser in ein Bündnis mit der liberalen VVD eintrat und mit ihr zusammen die Regierung bildete (vgl. Bosmans 1990: 114ff).

derlanden mit 30,5% zwar immer noch weit unter dem OECD-Durchschnitt. Für den niederländischen Arbeitsmarkt bedeutete dies jedoch einen enormen Zuwachs (vgl. OECD 1986: 33).

Der Mangel an Arbeitskräften in den 60er Jahren wandelte sich im Laufe der 70er Jahre zu einem Überangebot an Arbeitskräften. Bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Stagnation und strukturellen Problemen spitzte sich Ende der 70er Jahre die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu. Die Niederlande hatten jedoch weder den politischen Willen noch die politische Kraft, "die Flucht nach vorn zu ergreifen", um die bestehenden Arbeitsplätze zu sichern und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die veränderte Haltung gegenüber dem Vollbeschäftigungsziel reflektierte sich in der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den 70er Jahren.

In den Niederlanden, wo kein kompaktes Regelwerk zur Arbeitsförderung zur Verfügung stand, wurden jährlich neue Programme gestartet. Richtlinien für die Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik werden jedes Jahr vom Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung neu festgesetzt und bedürfen der Zustimmung des Finanzministeriums. Dabei geht man einerseits von festen Kosten für die Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsvermittlung aus, während andererseits die Ausgaben für Programme am Bedarf gemessen werden. Im Vordergrund standen bis Mitte der 70er Jahre Ausgaben für Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahlen sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU). Zur ersten Kategorie gehörten geographische Mobilitätsförderprogramme (1971)¹⁰, Lohnkostenzuschüsse bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen in Höhe von 30% (1973)¹¹, staatliche Ergänzungszuschüsse für Arbeitslose, die eine Stelle antraten, die unter ihrem bisherigen Niveau lag (1974)¹², Lohnzuschüsse in Höhe von 75% bei der Einstellung von Behinderten¹³ und Ergänzungsbeschäftigungen im Bauwesen sowie zeitlich begrenzte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Für Behinderte war schon 1967 ein Gesetz zu ihrer Integration in den Arbeitsmarkt erlassen worden (Wet Sociale Werkvoorziening). Dieses Gesetz garantierte einen Arbeitsplatz, wenn die Voraussetzungen zu einer Arbeitsaufnahme erfüllt waren. Die behinderte Person durfte nicht älter als 65 Jahre sein, mußte in der "ausführenden" Gemeinde und im Arbeitsamt als arbeitssuchende Person registriert sein, ohne daß kurzfristig eine 'normale' Arbeitsvermittlung oder eine Schulung möglich war (vgl. Stichting Informatievoorziening Gehandicapten Nederland 1990: 43f.). Die Arbeitsplatzgarantie in den Niederlanden war in der EG zweifellos vorbildlich.

Ferner wurde der Aufgabenbereich der staatlichen Schulungszentren erweitert. Konzentrierten sich die FuU-Maßnahmen zuvor auf das Bauwesen, so wurden sie nun auf die Metallindustrie und den administrativen Bereich ausgedehnt. Daneben erhielten Arbeitslose, die sich weiterbilden wollten, finanzielle Zuschüsse, ebenso Betriebe, die interne Ausbildungsmaßnahmen vornahmen (vgl. Braun 1989: 97)¹⁴. Ein Großteil der Summe, die das Sozialministerium 1975 für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitstellte, wurde für die Ergänzungsbeschäftigung (75,7%) zur Verfügung gestellt, gefolgt von ABM-Stellen (11,8%), der geographischen und beruflichen Mobilitätsförderung (10%) sowie den Eingliederungsbeihilfen und Lohnkostensubventionen (2,1%) (vgl. ebd.: 89). Insgesamt gaben die Niederlande in den Jahren 1973-1975 nur durchschnittlich 0,36% des Bruttoinlandsproduktes für aktive

10 'Miegratieregeling voor het Noorden van het land' und Miegratieregeling 1971.

11 30%-Loonkostenregeling.

12 Loonsuppletierregeling.

13 Regeling Plaatsing Gehandicapten.

14 Studiekostenregeling Werkzoekenden (SKR); Bijdrageregeling Scholing in samenwerking tussen overheid en bedrijven (SOB).

Arbeitsmarktpolitik aus. Dies ist knapp ein Viertel der Summe, die Schweden im selben Zeitraum zur Verfügung stellte (ca. 1,53%) (vgl. ebd.: 110).

Ende der 70er Jahre führte die jährliche Festlegung des Etats der Arbeitsmarktpolitik zu einer unübersichtlichen und ineffizienten Programmvielfalt. Die arbeitsmarktpolitischen Programme sollten daher vereinfacht und systematisiert werden. Die Förderung der Arbeitsaufnahme (Eingliederungsbeihilfen etc.) wurde zu der "Plaatsingsbevorderende Maatregel" (PBM) und ABM-Programme zu einer "Werkgelegenheidsverruimende Maatregel" (WVM) zusammengefaßt. Damit ging eine Hierarchisierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einher. Diese korrespondierte ab Mitte der 70er Jahre mit der wirtschaftspolitischen Strategie. Beschäftigungsprogramme in Form von ABM sollten nur noch dann angewendet werden, wenn erstens Schulungsprogramme und zweitens Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme (Eingliederungsbeihilfen, Lohnkostenzuschüsse) nicht ausreichten, um Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

In der Folge dieser neuen Politik liefen 1978 die Mittel für die Programme zur Ergänzungsbeschäftigung aus, die bis 1975 immerhin 75% der finanziellen Verpflichtung des Sozialministeriums darstellten. 1980 war ihr Anteil auf 4,4% aller Mittel geschrumpft (vgl. Braun 1989: 89). Proportional erhöhten sich die Ausgaben für ABM (diese vereinnahmten 1982 49,3% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gegenüber 11,8% 1975). Insgesamt wurden jedoch ab 1980, bei steigender Arbeitslosigkeit, weniger Arbeitslose in diese Maßnahmen aufgenommen (vgl. ebd.: 101). Die Beschäftigungsprogramme erwiesen sich durchgängig als wenig effizient. Auch Ergänzungsbeschäftigungen, die meist im Bau- und anderen materialintensiven Sektoren eingesetzt wurden, zeigten nur geringe arbeitsplatzschaffende Effekte. Dazu stagnierte der Bausektor ab Mitte der 70er Jahre und nahm keine Arbeitskräfte mehr auf (vgl. ebd.: 90). Kürzungen im Maßnahmenbereich zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl erschienen so legitim. Im Rahmen der kostenintensiven Beschäftigungsmaßnahmen wollte man sich nunmehr auf die Problemgruppen konzentrieren.

In den meisten Ländern zählen Ungelernte, Behinderte und ältere Arbeitnehmer zu den Problemgruppen. Innerhalb der OECD-Länder gab es in den Niederlanden - wie in Belgien - schon Ende der 70er Jahre eine hohe Zahl langzeitarbeitsloser Jugendlicher. 1979 waren 15,2% aller jugendlichen Arbeitslosen langzeitarbeitslos, 1982 24,4% (vgl. OECD 1983: 60). Insgesamt betrug die Jugendarbeitslosigkeit (bis 25 Jahre) 1980 52,8% (vgl. OECD 1986). Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wurden - im Sinne der hierarchischen Abstufung - zuerst Schulungsprogramme und dann ein Beschäftigungsprogramm gestartet¹⁵.

Überdies waren die Niederlande schon zu Beginn der 80er Jahre stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden daher auch intensiver auf diesen Problembereich - vor allem auf arbeitslose Frauen - ausgerichtet. Politische Kräfte plädierten immer wieder für eine stärkere Berücksichtigung der Frauen in der Arbeitsmarktpolitik, zumeist blieb es jedoch bei diesen Plädoyers. Eindeutige Daten über die Berücksichtigung von Frauen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konnten nicht ermittelt werden. Für ihre geringe Berücksichtigung spricht jedoch bis Mitte der 70er Jahre sowohl die Konzentration der Beschäftigungsmaßnahmen auf den Bausektor als auch der Umstand,

15 Zu den Schulungsmaßnahmen gehörten 'Regeling Opleiding Jeugdige Productiepersoneel in de Confectieindustrie' (1975), 'Tijdelijke regeling Pseudo-Arbeitsplaatsen' (1976), 'Cursussen Jeugdige Werklozen' (1976), 'Leerlingbouwplaatsen' (1976) und 'Regeling Stimulering Vakopleiding Schoolverlaters' (1976); das Beschäftigungsprogramm hieß 'Interimmaatregel Jeugdigen' (vgl. Braun 1989: 98f).

daß es Ende der 70er Jahre nur ein spezifisches Frauenprojekt gab, das relativ schnell wieder eingestellt wurde¹⁶ (vgl. Braun 1989: 105).

Ähnlich wie in der BRD sollte das Volumen des Arbeitsangebots reduziert werden. Zum einen durch Vorruhestandregelungen und restriktive Arbeitsgenehmigungen für Ausländer; zum anderen durch die Verlängerung der Schulzeit, nicht nur als Mittel zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, sondern auch als Mittel zur Verringerung des Arbeitsangebotes (vgl. Braun 1989: 104).

Ein besonderes Merkmal der niederländischen Arbeitsmarktpolitik dieser Zeit war der Versuch, die Arbeitsvermittlung zu reorganisieren und effektiver zu gestalten, um somit der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Die Arbeitsämter sollten sich als Dienstleistungsunternehmen stärker an den Wünschen der Kundschaft orientieren (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 88; Bruche 1983: 54). Von der neuen Organisationsform versprach man sich eine schnellere Durchlaufzeit und eine höhere Erfolgsquote. Ferner bemühte man sich, die Kontakte zu den Unternehmen zu verbessern. Die Arbeit der Arbeitsämter sollte sich stärker an den Wünschen der Unternehmen ausrichten, da diese im Beschäftigungssystem letztlich eine 'Schlüsselposition' einnehmen (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 93f).

Analysen über die Reorganisation der Arbeitsämter stellen diesen kein gutes Zeugnis aus. Ihre Struktur wird als zu komplex beurteilt, da an die Stelle der "Allround-Vermittler" Spezialisten traten. Arbeitssuchende und Unternehmen sahen sich mit einer Vielzahl von Kontaktpersonen konfrontiert. Integrierte Abteilungen verschwanden zugunsten von ad hoc aufgestellten Abteilungen (vgl. Dumas/Aalderingen/Vogelzang 1990). Es gelang den Arbeitsämtern allerdings nicht, ihren "Marktanteil" zu erhöhen. Zwar wurde mit der Reorganisation erstmals eine Verpflichtung zur Meldung freier Stellen erlassen (1984), diese Regelung wird jedoch von keiner Seite ernst genommen. Außerdem besteht die Befürchtung, durch strenge Kontrollen die "sensible Beziehung" zwischen Arbeitgebern und Arbeitsämtern nachhaltig auf Kosten der Arbeitssuchenden zu belasten (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 92). Im Zuge der Ausweitung der privaten Zeitarbeitsbüros erreichen die Arbeitsämter nur 27,4% aller offenen Stellen, gegenüber 60-70% in Schweden (vgl. Dumas/Aaldering/Vogelzang 1990: 99f).

Insgesamt nahm das Volumen der für eine aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendeten Mittel nach der zweiten Weltwirtschaftskrise (1980-82) deutlich ab. Die Niederlande gaben im Zeitraum von 1979 bis 1982 nur noch 0,3% des Bruttoinlandsproduktes für aktive Arbeitsmarktpolitik aus (vgl. Braun 1989: 110). Diese Einsparmaßnahmen waren zuerst nicht nur die Konsequenz einer monetären Stabilitätspolitik. Gleichzeitig wurde bezweifelt, ob arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Beschäftigtenzahlen erhöhen können (vgl. ebd.: 93). Schließlich scheiterte der Versuch, durch eine Reorganisation der Arbeitsämter auf lokalem Niveau (Gewestelijke Arbeidsbureaus) die Arbeitsvermittlung effektiver zu gestalten.

6. Die (wirtschafts-) politische Wende in den 80er Jahren

Nach den Wahlen von 1981 bildete sich eine Koalition aus CDA, PvdA und D'66 (Linksliberale). Diese Regierung scheiterte jedoch schon im Mai 1982 - ein halbes Jahr nach der Regierungserklärung. Das Problem dieses Kabinetts war, daß sich die politischen Standpunkte seit 1977 polarisiert hatten. In der Auseinandersetzung um die Stationierung von Kernwaffen und in der Auseinandersetzung um ein Beschäftigungsprogramm, das Den

16 'Experimentele Werkgelegenheidsprojecten voor Vrouwen' (1979).

Uyl vorgelegt hatte, prallten die gegensätzlichen Positionen vor allem von CDA und PvdA aufeinander. Vor dem Hintergrund der kontinuierlich ansteigenden Arbeitslosenquote (1981: 8,6%) machte sich Den Uyl (nun Sozialminister) für Beschäftigungsprogramme stark. Im Gegenzug war er bereit, strikte Einsparungen im sozialen Sicherungsnetz mitzutragen. Daraus resultiert nicht nur der Streit zwischen PvdA, CDA und den Gewerkschaften, sondern auch innerhalb der PvdA.

Bei den Neuwahlen wurde die PvdA wiederum stärkste Partei im Parlament. Gegenüber 1977 und 1981 verzeichnete allerdings die rechts-liberale VVD so große Gewinne, daß sie zusammen mit dem CDA ein Mehrheitskabinett bilden konnte, das bis 1989 zusammenhielt. Mit Lubbers (CDA) an der Spitze trat nun ein Kabinett an, das die schon für 1977 erwartete Wende zu einer neoliberalen Wirtschafts- und austeritätspolitisch motivierten Sozialpolitik tatsächlich vollzog. Die christlich-liberale Koalition setzte auf eine wirtschaftliche Angebotssteuerung bei gleichzeitigem Abbau der sozialen Sicherungsleistungen. Einkommen aus Unternehmenstätigkeiten und Vermögen wurden steuerlich entlastet und die Unternehmen subventioniert. Damit sollte die Rentabilität der privaten Investitionen verbessert werden. Die Einkommen der Arbeitnehmerschaft hingegen wurden belastet und das soziale Sicherungssystem beschnitten. Kürzungen wurden vor allem im Bereich des garantierten Minimallohns, der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) und in der Arbeitslosenversicherung vorgenommen. Die Löhne im staatlichen wurden von denen im privat-wirtschaftlichen Sektor entkoppelt. Die realen Löhne lagen 1983 insgesamt um 10% unter denen von 1979 (vgl. Bosmans 1990: 135f.). Bis Mitte der 80er Jahre stiegen zwar die Gewinne der Unternehmen (vgl. van Zanden/Griffiths 1989: 286; Bosmans 1990: 136f.), jedoch konnten weder die Staatsschulden noch die Arbeitslosenquoten signifikant abgesenkt werden. Die Staatsschulden in den Niederlanden beliefen sich 1989 auf 78,2% des Bruttoinlandsproduktes, gegenüber 55,6% (1982) (vgl. Kommission der EG 1989a: 290, 283). Die Arbeitslosenquote erreichte 1984 mit 12,5% ihren Höhepunkt.

Tabelle 8: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung

1960	1970	1973	1975	1980	1981	1982	1984	1986	1988	1990
0,7	1,0	2,3	5,3	6,2	8,6	11,6	12,5	10,3	10,3	9,6

Welche beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden ergriffen? In den 80er Jahren zeichneten sich massive Konkurrenzprobleme im Bereich der 'Hochtechnologie' ab. Die Niederlande hätten in diesem Bereich investieren sollen, da für Länder mit hohen Produktionskosten, zu denen die Niederlande zweifelsohne gehören, der Hochtechnologie-sektor in der Weltmarktkonkurrenz zunehmend wichtiger wird. Während andere Industrienationen die Märkte unter sich aufteilten, stritt man in den Niederlanden jedoch lange über Forschungsgelder und Etats (vgl. v.d. Lustgraaf 1984: 68).

Die Arbeitsmarktpolitik der späten 70er Jahre wurde fortgesetzt. Vorruhestandsregelungen sollten den Arbeitsmarkt entlasten, arbeitsmarktpolitische Programme wurden noch mehr auf Problemgruppen zugespißt, neue Instrumente kamen hinzu. Auf die verstärkte Zunahme von Zeitarbeit - 1988 gingen ca. 8% aller Beschäftigten in den Niederlanden einer zeitlich befristeten Tätigkeit nach (vgl. Kommission der EG 1990: 104) - reagierten die Niederlande mit der Einrichtung von staatlichen "non-profit" Zeitarbeitsbüros innerhalb der Arbeitsämter (vgl. Hoffius/Vriend 1988: 79). Ferner sollte über Arbeitszeitverkürzungen die Erwerbsarbeit umverteilt werden. Die reguläre Arbeitszeit wurde verkürzt und eine Teilzeitarbeit-Offensive gestartet. 1989 verfügte kein Mitgliedsland der EG über eine so hohe Teilzeitarbeitsrate wie die Niederlande (vgl. Kommission der EG 1989b: 73). Da die Teil-

zeitarbeit-Offensive nachhaltig die Struktur des Arbeitsmarktes veränderte, wird im folgenden dargestellt, unter welchen Bedingungen die Teilzeitarbeit ausgeweitet wurde.

7. Teilzeitarbeit als beschäftigungspolitische Strategie der 80er Jahre

Zwischen der BRD und den Niederlanden bestehen deutliche Unterschiede: 1979 waren in der BRD 11,4%, in den Niederlanden 11,2% aller Erwerbstätigen teilzeitbeschäftigt. 1987 hatte sich die Quote in der BRD kaum erhöht und lag bei 12,7%. In den Niederlanden hingegen hatte sie sich fast verdreifacht und erreichte 1987 29,4% (vgl. Maier 1991: 88). Teilzeitarbeit betrifft hauptsächlich Frauen. Umso überraschender ist die starke Zunahme von männlicher Teilzeitarbeit in den Niederlanden. 1975 waren 28,8% aller beschäftigten Frauen Teilzeitkräfte. Ihre Quote stieg jedoch schon 1981 auf 49,0% und 1987 auf 57,2%. Die Quote der männlichen Teilzeitkräfte wuchs hingegen von 2,4% (1975) auf 13,8% (1987). Frauen nahmen damit 1987 "nur" 70% aller Teilzeitstellen ein, in der BRD dagegen 90,5% (vgl. Maier 1991: 89).

Ungewöhnlich ist auch die Altersstruktur der männlichen Teilzeitkräfte. 1987 stellte die Altersgruppe 25-47 Jahre mit 42,8% die größte Gruppe der Teilzeitkräfte dar. Während in anderen westlichen Industrienationen eher die Altersgruppe des "Übergangs" folgt (50-64 Jahre), bildeten in den Niederlanden die 14-24-jährigen die zweitgrößte Altersgruppe. Ihnen gehörten 36% aller Teilzeitkräfte an, während diese in der BRD nur 11,8% ausmachten (vgl. Maier 1991: 97). Die größte Gruppe der weiblichen Teilzeitkräfte gehört der Altersgruppe der 25-49-jährigen an.

Umfragen in den Niederlanden ergaben, daß die weit verbreitete Teilzeitarbeit nicht alternativen Lebensentwürfen, sondern den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt entsprach. Die stärker verbreitete männliche Teilzeitarbeit beruhte entweder auf Schulungsmaßnahmen (25,9%), oder weil keine Vollzeitstelle zur Verfügung stand (16,8%). Nur 2,1% aller Männer gaben an, daß Teilzeitarbeit ihrem Wunsch entspricht. Noch prekärer stellt sich die Situation für Frauen dar. In den Niederlanden arbeiten nur 40,3% aller Frauen auf eigenem Wunsch, aber 27,5% aller Frauen als Teilzeitkräfte, weil sie keine Vollzeitstelle erhalten konnten. Demgegenüber gaben 71,3% aller Frauen in der BRD an, daß sie eine Teilzeitstelle wünschen, während nur 6,6% eine Vollzeitstelle bevorzugen (vgl. Maier 1991: 98).

In den Niederlanden konzentriert sich Teilzeitarbeit im Dienstleistungssektor. Zusammen mit Schweden und Großbritannien liegen die Niederlande mit etwas über 71% aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich in Westeuropa an der Spitze (OECD 1995: 45). Wie ist diese Spitzenposition zu erklären? Schon unter van Agt (1977-1982) hatte sich die Regierung für eine Umverteilung der Arbeit zur Verminderung des Arbeitsangebotes auf dem Arbeitsmarkt stark gemacht. Die Förderung der Teilzeitarbeit schien dabei als Maßnahme "mit den geringsten negativen Effekten" (Braun 1989: 106). Die Programme zwischen 1980 und 1982 sollten durch Zuschüsse an die Unternehmen die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen fördern und durch finanzielle Anreize für die abhängig Beschäftigten interessant machen (vgl. Casey 1983). Die nachfolgenden Regierungen unter Lubbers setzten sich für eine Ausweitung von Teilzeitarbeit im öffentlichen Sektor ein. Freie Stellen sollten, wenn möglich, als Teilzeitstellen ausgeschrieben werden. Die Orientierung auf Teilzeitarbeit prägte die gesamte Arbeitsmarktpolitik. Durch den "Jeugdontplooiingsbanenplan" (experimentell ab 1984, regulär zwischen 1988 und 1990) wurden arbeitslosen Jugendlichen bis 25 Jahre Teilzeitarbeitsplätze zwischen 20 und 32 Stunden pro Woche für den Minimallohn angeboten. Der Staat übernahm 32% der Bruttolohnkosten (vgl. Maier 1991: 77; SZW

1992: 47). Andere Programme zur Arbeitslosenschulung verbanden diese Maßnahmen ebenfalls mit Teilzeitarbeit (vgl. Maier 1991: 77f). Für die Unternehmen sind solche Beschäftigungsverhältnisse aus zwei Gründen attraktiv: Teilzeitarbeit ist "unter dem Strich" aufgrund der niedrigeren Löhne und/oder Lohnnebenkosten billiger und/oder Teilzeitkräfte sind arbeitsrechtlich schlechter gestellt als Vollzeitarbeitskräfte.

In den Niederlanden waren in den 80er Jahren fast alle Teilzeitkräfte, unabhängig von ihrer wöchentlichen Stundenarbeitszahl, kranken- und rentenversichert. Da die Rentenversicherung (AOW) eine Volksversicherung ist, werden Teilzeit- und Vollzeitarbeitskräfte gleich behandelt. Da jeder Bürger ein Anrecht auf diese Leistung hat, sind die Teilzeitkräfte eingeschlossen. Die Rentenversicherung geht allein auf Kosten der Arbeitnehmer, ein Arbeitgeberbeitrag entfällt (vgl. Braakman/van Schendelen/Schotten 1984: 44). Da die Rentenversicherung dem Minimaleinkommen gleichgestellt wurde, schlossen die meisten Arbeitnehmer eine Zusatzversicherung ab, an der sich die Arbeitgeber beteiligten. Bei den Teilzeitkräften hat es der Gesetzgeber den Tarifparteien überlassen, diese in die beitragsfinanzierte Zusatzversicherung mit aufzunehmen. Unterschiede gibt es demzufolge nicht nur von Branche zu Branche, sondern auch von Betrieb zu Betrieb. Im Jahr 1987 wurde geschätzt, daß ca. 35% aller teilzeitarbeitenden Frauen und 10% aller männlichen Teilzeitkräfte von dieser zusätzlichen Leistung ausgeschlossen waren (vgl. Maier 1991: 36).

Die Krankenversicherung umfaßt alle Teilzeitkräfte außer den Hausangestellten. Die Pflegeversicherung (AWBZ) und die allgemeinen Erwerbsunfähigkeitsversicherungen (AAW) sind Volksversicherungen; sie stocken die Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO) auf. Krankenversicherungen im engeren Sinne, also die medizinische Versorgung (ZFW) und die Übernahme der Lohnkosten im Krankheitsfall (ZW), sind Arbeitnehmersicherungen. Wer trägt hier welche Kosten? Für die AWBZ und AAW kommen voll die Arbeitgeber auf. Die ZFW wird je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Bei der ZW übernimmt der Arbeitgeber den größten Teil der Kosten, bei der WAO hingegen die abhängig Beschäftigten (vgl. Braakman/van Schendelen/Schotten 1984).

Größere Unterschiede gibt es in der Arbeitslosenversicherung. Teilzeitkräfte mit einer Arbeitsstundenzahl unter acht Stunden bekommen eine Minimalleistung, die auf ein Jahr beschränkt ist. Im allgemeinen geht die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung größtenteils auf Kosten der Arbeitnehmer. Darüber hinaus besitzen Teilzeitarbeitskräfte nicht dieselben Lohnansprüche wie Vollzeitkräfte.

Darüberhinaus wird die Teilzeitarbeit durch das Arbeitsrecht beeinflußt. Entlassungs-, Urlaubs- und Gehaltsregeln etc. stehen der Flexibilität des Einsatzes von Arbeitskräften und somit auch von Teilzeitkräften entgegen. Für Arbeitgeber sind Teilzeitkräfte um so interessanter, desto flexibler sie einsetzbar sind. Die arbeitsrechtliche Stellung der Teilzeitarbeitskräfte ist in den Niederlanden bis Ende der 80er Jahre schwach.

Gesetzliche Regelungen beziehen sich vor allem auf den Kündigungsschutz und die Arbeitszeit. Änderungen in der Arbeitszeit müssen nur 24 Stunden vorher angegeben werden. Ein gesetzlicher Kündigungsschutz und Anspruch auf den gesetzlichen Minimallohn besteht nur für Teilzeitkräfte, die mehr als 14 Stunden pro Woche arbeiteten. Diese Gruppe verfügt auch bei den Betriebsratwahlen über ein aktives und passives Wahlrecht.

In den Niederlanden war die Einstellung von Teilzeitarbeitskräften für die privaten Unternehmen und den Staat mit weniger "Risiken" verbunden als z.B. in der BRD. Arbeitsrechtlich war ein Großteil dieser Kräfte weitaus weniger geschützt als Vollzeitarbeitskräfte. Daher konnte sich in einigen Bereichen eine "hire and fire" Bedarfsdeckungsstrategie durchsetzen. Im Zuge der Teilzeit-Offensive wurden verstärkt Teilzeitarbeitsplätze angeboten. In-

folge der hohen Arbeitslosigkeit hatten Arbeitssuchende meist überhaupt keine Alternative zu den minderwertigen Arbeitsplätzen. Der hohe Männeranteil der Teilzeitarbeitskräfte könnte sich durch die Verbindung von Schulung und Teilzeitarbeit erklären. Dies würde einerseits die überdurchschnittliche Quote der teilzeitarbeitenden Männer erklären, die jünger als 24 Jahre sind. Andererseits würde so verständlich, warum 36,2% aller männlichen Teilzeitarbeitskräfte nicht "Haushaltsvorstand", sondern "zu Hause lebende Kinder" sind (vgl. Maier 1991: 96).

Die deutschen Gewerkschaften protestierten heftig gegen die "prekären" Arbeitsverhältnisse von Teilzeitarbeitskräften (vgl. Prasse 1981: 90f.; Seifert 1991: 130; DGB 1984: 2; DGB 1988: 14). Die niederländischen Gewerkschaften dagegen standen der Teilzeitproblematik eher positiv gegenüber; auch dies erklärt die Ausbreitung der Teilzeitarbeit in den Niederlanden. Der FNV¹⁷ betonte stets, daß Teilzeitarbeit dem Bedürfnis einer anderen Lebensführung entspricht. Erst ab 1984 äußerte er arbeitsrechtliche Bedenken (vgl. FNV 1979: 7; 1980: 10; 1984: 6). Dennoch ist der FNV in Fragen der Arbeitszeit viel weniger 'kritisch' als der DGB in der BRD. Schon 1980 nahm er die Position ein, daß angesichts der finanziellen Lasten der Wirtschaft eine Umverteilung der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung nur dann möglich ist, wenn sich die Arbeitnehmer an den Kosten der Umverteilung, im Gegenzug für mehr Freizeit, beteiligen (vgl. FNV 1980: 9).

Die Teilzeitarbeits-Offensive in den Niederlanden bot also durch die Verbindung von Schulung (Theorie) und Arbeit (Praxis) neue Möglichkeiten für die Arbeitsmarktpolitik; diese wurden allerdings durch eine arbeitsrechtliche Schlechterstellung dieser Arbeitskräfte erkaufte. Erst in den letzten Jahren kam "Bewegung" in die arbeitsrechtliche Debatte.

8. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik unter der christlich-liberalen Koalition

Das Wahlprogramm des CDA von 1982 sprach sich für Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. CDA 1982: 30f) und eine Verpflichtung der Arbeitgeber aus, Langzeitarbeitslose vorrangig einzustellen. Jugendliche Arbeitslose hingegen sollten für eine begrenzte Periode (ein halbes bis ein ganzes Jahr) Arbeit in Verbindung mit Schulungsmaßnahmen für eine Entlohnung oberhalb des Basis-Arbeitslosengeldes annehmen (vgl. CDA 1982: 30). Kürzungen innerhalb der Beschäftigungsprogramme sollten auf diese Weise kompensiert werden.

Die Forderungen der VVD liefen eher auf eine strengere Handhabung der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und eine auf Problemgruppen abgestimmte Politik hinaus. Wie zu erwarten, kündigte sie keine Verpflichtungsmaßnahmen gegenüber den Arbeitgebern an. Sie sprach sich schon in ihrem Wahlprogramm von 1981 für strengere Verpflichtungen zur Teilnahme an FuU-Maßnahmen und für eine Einengung der "niederländischen Zumutbarkeitsklausel" aus (vgl. VVD 1981: 13f). Jugendliche, Behinderte, Frauen und ethnische Minderheiten sollten im Mittelpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen (vgl. VVD 1981: 39ff).

Beide Konzeptionen planten eine Einschränkung von Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung. Die Schulungsmaßnahmen sollten nicht "breit" angelegt, sondern auf Problemgruppen konzentriert werden. Diese Orientierung war nicht neu, sondern hatte schon in den 70er Jahren begonnen. Seit Beginn der 80er Jahre konnte auf dem Arbeitsmarkt jedoch eine

17 FNV = Federatie Nederlandse Vakbeweging.

nachfrageorientierte Wende konstatiert werden. Bei einer Beibehaltung der Problemgruppenorientierung sollten sich die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stärker auf die Ansprüche des Arbeitsmarktes und der "offenen Stellen" konzentrieren. Van Gestel (vgl. 1993: 377) hebt hervor, daß mit dieser Wende zwar die Bedeutung der FuU-Maßnahmen zunahm, diese jedoch zunächst auf ihre arbeitsmarktpolitische Relevanz hin überprüft und dementsprechend eingesetzt wurden. Zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern schien dies zu keinem Konflikt zu führen.¹⁸ In der BRD hingegen, wo der BDA in den 80er Jahren den gleichen Kurs einklagte (vgl. BDA 1985: 44f.), reagierten die Gewerkschaften äußerst skeptisch und befürchteten einen möglichen Mißbrauch (vgl. DGB 1986: 44f).

Um welche Programme ging es dabei? Die staatlichen Berufsbildungszentren (CV)¹⁹ konzentrierten ihre Schulungsmaßnahmen ab Mitte der 80er Jahre auf die Bereiche Elektro- und Prozeßtechnik sowie auf administrative Berufe, um der Nachfrageseite gerecht zu werden (vgl. SZW 1992: 13; Kommission der EG 1992: 45). Programme richteten sich jeweils auf ein spezifisches Klientel, auf die Ausbildung für spezifische Branchen und/oder auf Problemregionen.

Auf sozial-kulturell benachteiligte Gruppen konzentrieren sich ab 1980 die Zentren für Berufsorientierung und berufsvorbereitende Ausbildung (CBB).²⁰ Diese Zentren sollen dazu beitragen, soziale und Wissens-Defizite abzubauen. Jährlich stehen ca. 3500 Ausbildungsplätze zur Verfügung, von denen 50% ethnischen Minderheiten vorbehalten sind. 1990 zählten 41% aller Teilnehmer zu ethnischen Minderheiten (vgl. Kommission der EG 1992a: 42).

Als eine Variante der deutschen Lehrlingsausbildung wurde 1982 die "Beitragsregelung Fachausbildung Lehrlingswesen" (BVL) eingeführt.²¹ Die praktischen Aspekte stehen dabei im Vordergrund. Sie richten sich an Jugendliche, die eine berufliche Grundausbildung aufgrund des Gesetzes über das Lehrlingswesen beginnen, wobei die Ausbildung junger Frauen in traditionellen Männerberufen und die Ausbildung ethnischer Minderheiten und/oder Behinderteter durch zusätzliche finanzielle Leistungen gefördert wird (vgl. Kommission der EG 1992a: 42f; SZW 1992: 7ff).

Das Projekt der Berufsschulen für Frauen wurde 1984 durch den Frauenbund innerhalb des FNV in Zusammenarbeit mit anderen Interessensgruppen konzipiert.²² Die neuen Berufsschulen richten sich an Frauen unter 25 Jahren mit geringer Vorbildung, die entweder noch nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind oder wieder eingegliedert werden möchten. Die Schulen bilden in traditionellen Männerberufen und in Informatik aus und bieten Unternehmenskurse an (vgl. Kommission der EG 1992a: 52f). 85% aller Teilnehmerinnen, 78% aller ausländischen Teilnehmerinnen schließen die Ausbildung erfolgreich ab. 75% aller Teilnehmerinnen finden innerhalb eines halben Jahres eine Stelle (vgl. SZW 1992: 37).

Sind die gerade erwähnten Programme primär problemgruppenorientiert, so zielen die folgenden Programme auf regionale und branchenspezifische Probleme - so z.B. die

18 In sämtlichen Stellungnahmen des FNV zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren konnten keine gegenteiligen Aussagen aufgefunden werden. Vorgelegen haben die jährlichen Gutachten zur Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, deren Aufzählung im Literaturnachweis zu weit führen würde.

19 Centra Vakopleidingen = CV; diese Regelung besteht noch.

20 Centra voor Beroepsorientatie en Beroepsopvoeding = CBB; diese Regelung besteht noch.

21 Bijdragsregeling Vakopleiding Leerlingwezen = BVL; diese Regelung besteht noch.

22 Vrouwenvak scholen = VVS; diese Regelung besteht noch.

"Besonderen Regionalen Projekte"²³ (BPR) für den Zeitraum 1984-1990 und das Programm "Problem Kumulierungsgebiete"²⁴ (PCG) für den Zeitraum 1985-1991. Die erste Regelung zielt auf eine verbesserte Arbeitsmarktvermittlung oder die regionale Verbesserung der wirtschaftlichen Strukturen. Das PCG hingegen ist ein interministerielles Programm, in welchem der arbeitsmarktpolitische Teil auf die Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Bewohnern multi-kultureller Problemgebiete gerichtet ist.

Auf branchenspezifische Probleme konzentrieren sich das "Projekt Umschulung Informatik"²⁵ (PION) von 1985-1991, das "Nationale Aufholprogramm zur Ausbildung im Informatiksektor"²⁶ (NIIO) von 1986-1991 und das Projekt "Schulabgänger(in) Automatisierungsberufe"²⁷ (ISI). In allen diesen Programmen geht es um die Ausbildung im Bereich der Informatik, allerdings orientierten sie sich an unterschiedlichen Zielgruppen.

Im Jahr 1986 wurde der Schulungsbereich umstrukturiert. Die neue Rahmenregelung für Bildungsmaßnahmen²⁸ (KRS) faßt Regelungen zusammen, die schon in den 70er Jahren bestanden (SKR, SOB). Zuschüsse werden für Löhne, Reise- und Entwicklungskosten, Kosten der eventuellen Kindertagesstätten und Schulgeld gewährt. Einen Zuschuß in Höhe von 100% erhalten Arbeitslose, 50% (Noch-)Arbeitnehmer. 1989 wurden 35.100 Personen unterstützt (vgl. Kommission der EG 1992a: 46f). Auch die Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahlen konzentrieren sich auf Problemgruppen. Die nachfrageorientierte Arbeitsmarktpolitik läßt sich nicht nur durch die traditionellen Lohnzuschüsse und die (teilweise) Übernahme von sozialen Sicherungsprämien erreichen, sondern auch durch das Angebot von Arbeitskräften zum gesetzlichen Minimallohn.

Die "Werkgelegenheidsverruimenden Maatregel" (WVM), die den deutschen ABM-Regelungen entspricht, wurde im Zeitraum 1983-1989 beibehalten. ABM-Plätze wurden im 'non-profit' Sektor geschaffen, liefen jeweils über ein Jahr und koppelten das Einkommen der Beschäftigten an das gesetzliche Minimaleinkommen. Voraussetzung war eine Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens neun Monaten bei unter 23-jährigen und mindestens zwölf Monaten bei über 23-jährigen. Die restriktive Handhabung von ABM wurde durch die 'arbeitsmarktpolitische' Wende Mitte der 80er Jahre nochmals verstärkt, so daß die Teilnehmerzahl sich bis zur Beendigung des Programms jährlich halbierte (vgl. SZW 1992: 55).

Im Zeitraum 1986-1989 liefen zwei Programme für Langzeitarbeitslose (Maatregel Langdurig Werklozen (MLW) und Maatregel Ondersteuning Arbeidsinpassing (MOA)), die 1989 insgesamt 13.300 Teilnehmer umfaßten. Beide Regelungen wurden später in die KRA²⁹ aufgenommen. Eine Beschäftigungsinitiative im kommunalen Sektor³⁰ (TvGWJ), bot Arbeitsplätze für Jugendliche unter 21 Jahren an, die mindestens sechs Monate arbeitslos waren. Im Zeitraum 1987-1991 standen durchschnittlich 6600 solcher Arbeitsplätze zur Verfügung.

23 Bijzondere Regionale Projekten = BRP.

24 Problem Cumulatie Gebieden = PCG.

25 Project Omscholing Informatica = PION.

26 Nationaal Inhaalprogramma Informatica Opleiding = NIIO.

27 Instroomproject Schoolverlaters Automatiseringsberoepen = ISI.

28 Kaderregeling Scholing = KRS.

29 Kaderregeling Arbeidsinpassing = KRA.

30 Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven Voor Jongeren = TvGWJ.

Zwei frühere Regelungen wurden in den 80er Jahren fortgeführt. Bei den 1977 gegründeten "non-profit" Zeitarbeitsbüros (START) fand in den 80er Jahren jedoch eine Spezialisierung statt. Einige neu gegründete Büros auf lokaler Ebene konzentrieren sich entweder ausschließlich auf die Vermittlung von ethnischen Minderheiten, Akademikern oder in den Arbeitsmarkt wieder eintretende Frauen. Insgesamt vermittelten die Büros 1987 69.312 Personen (vgl. SZW 1992: 32f).

Zum anderen bestand nach wie vor die Regelung "zur Integration Behinderter auf dem Arbeitsmarkt"³¹ (WSW). Allerdings wurde deren Geltungsbereich erstmals 1984 und dann 1988 eingengt. Die neuen Regelungen laufen darauf hinaus, Schulungsmaßnahmen vor ABM-Stellen Priorität einzuräumen (Hierarchisierung). Außerdem müssen die Behinderten dazu bereit sein, an "Untersuchungen über ihre Erwerbsfähigkeit mitzuarbeiten" (Stichting Informatievoorziening Gehandicaptten Nederland 1990: 44). Dies bedeutet, daß Behinderte strengeren Kontrollen unterworfen sind. In regelmäßigen Abständen wird überprüft, ob sie noch Anspruch auf einen 'sozialen' Arbeitsplatz haben. Gleichwohl bilden die Ausgaben für diese Arbeitsplätze (jährlich ca. 78.000) (vgl. Kommission der EG 1992a: 67) nach wie vor den größten Anteil der Gesamtausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik.

Drei Jahre, nachdem die Schulungsmaßnahmen neu strukturiert wurden, kam es 1989 auch zu einer Neuordnung der Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigtenzahlen. Die "Rahmenregelung zur beruflichen Eingliederung" (KRA) besteht aus zwei Teilen: Einerseits regelt diese die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in reguläre Arbeitsplätze, andererseits werden Langzeitarbeitslosen Arbeitserprobungsstellen zur Verfügung gestellt.

Voraussetzung für eine Vermittlung in einen regulären Arbeitsplatz ist eine Arbeitslosigkeit von mindestens zwei Jahren. Ausnahmen (1 Jahr) gelten für ethnische Minderheiten (vgl. Kommission der EG 1992a: 62f.), zu denen u.a. Türken, Marokkaner, Surinamesen, Antillianer und Molukken zählen (vgl. SER 1987: 19). Mit dieser Ausnahmeregelung reagierte die Regierung auf die besonders schlechte Stellung ethnischer Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt.³² Die Regelung sieht weiterhin vor, den Arbeitgebern bei den sozialen Sicherungsleistungen einen Beitragserlaß für maximal vier Jahre sowie einen einmaligen Lohnkostenzuschuß für die Betreuung und Schulung zu gewähren (vgl. Kommission der EG 1992a: 62).

Die Arbeitserprobungsstelle richtet sich an Personen, die mindestens drei Jahre lang arbeitslos gewesen sind (für ethnische Minderheiten gelten zwei Jahre). Die Befreiung von Arbeitgeberbeiträgen gilt maximal für ein Jahr. Der einmalige Betreuungs- und Schulungszuschuß ist mehr als dreimal so hoch als bei regulären Stellen; maximal 22.000 Gulden für den öffentlichen und 15.000 Gulden für den privaten Sektor (vgl. Kommission der EG 1992a: 62). 1990 wurden 9400 reguläre Arbeitsplätze und 3200 Arbeitserprobungsstellen zur Verfügung gestellt; 44% aller Teilnehmer sind Frauen, 17% gehören einer ethnischen Minderheit an (vgl. SZW 1992: 20).

Während die Niederlande 1982 nur 0,3% des Bruttoinlandprodukts für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgaben (vgl. Braun 1989: 110), verdreifacht sich diese Quote bis 1985 auf 1,09%. Davon profitierte vor allem die Qualifizierungsoffensive. 1981 wurden insgesamt 197,2 Mio. Gulden für Schulungsmaßnahmen ausgegeben, 1985 - bei einer rückläufigen Arbeits-

31 Wet Sociale Werkvoorziening = WSW.

32 Der SER 'schätzte' die Arbeitslosenquote unter den ethnischen Minderheiten für 1987 auf ca. 32-37%, wobei dieser Wert von den Surinamesen und Antillianern unter- und von den Türken, Marokkanern und Molukken überschritten wird (vgl. SER 1987: 19).

losenquote - 388,5 Mio. Demgegenüber wurden seit der arbeitsmarktpolitischen Wende Mitte der 80er Jahre die Mittel für die Erhöhung der Beschäftigtenzahlen drastisch gekürzt. In diesem Bereich wurden 1983 noch 451,7 Mio. Gulden, 1985 nur noch 284,8 Mio. ausgegeben (vgl. Wilde de 1993: 91). 1985 wurden 25% aller arbeitsmarktpolitischen Mittel für aktive Maßnahmen, 75% hingegen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe verwendet. Bis 1991 nahmen die aktiven Maßnahmen um 9% zu. Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik entfielen 1985 66% aller Mittel auf Maßnahmen zur Integration von Behinderten, 18% auf FuU-Maßnahmen (vgl. inforMISEP 1993: 27).

9. Wohlfahrtsstaat und gesellschaftliche Machtstrukturen

Für die wenig effektive Beschäftigungspolitik in den Niederlanden werden immer wieder die hohen Kosten des sozialen Sicherungssystems verantwortlich gemacht. Daher soll ein Blick auf die Entwicklung des niederländischen Wohlfahrtsstaates und seine Grundlagen geworfen werden.

Für die niederländische Gesellschaft war bis in die 60er Jahre hinein ihre "versäulte" Struktur³³ (verzuiling) charakteristisch. Diese kann als die Organisation einer Gesellschaft in verschiedene Blöcke (Säulen) von Institutionen und Mitgliedern, die auf unterschiedliche (religiös inspirierte) Weltanschauungen zurückzuführen sind (vgl. Hupe 1993: 365f), definiert werden. Die Mitglieder einer "Säule" brachten ihr Leben in einer weltanschaulich homogenen Gruppe zu, die die Gewerkschaften, Parteien, Unternehmens- und Berufsverbände, Frauen- und Freizeitvereine, Schulen und Kindergärten, später Radio- und Fernsehanstalten, tendenziell die ganze soziale und politische Umwelt einschloß (vgl. Becker u. Kersbergen 1986: 63). Vor allem zwei Säulen waren zu unterscheiden: die katholische und die protestantische. Einige Autoren sprechen auch von einer dritten und vierten Säule, nämlich der sozialdemokratischen und der liberalen, oder fassen diese beide zu einer dritten allgemeinen Säule zusammen (vgl. Becker u. Kersbergen 1986: 63; Lijphardt 1990: 28, Hupe 1993: 365). Sozialdemokraten und Liberale konnten natürlich nicht jede Dimension einer "Säule" erfüllen, da es z.B. weder sozialistische Unternehmerverbände noch bedeutende liberale Gewerkschaften gab und neben den konfessionellen Schulen nur öffentliche Schulen bestanden. Vor allem aber gab es "kein sozialdemokratisches oder liberales Äquivalent zur Kirche" (Becker u. Kersbergen 1986: 63). Dennoch scheint es gerechtfertigt, zumindest von einer allgemeinen dritten Säule zu sprechen, deren Organisationsmuster sich die Sozialdemokraten und Liberalen nicht entziehen konnten. Dies gilt für beide Gruppen im Bereich der Parteien- und Medien - auf der sozialdemokratischen Seite für die Gewerkschafts- und Frauenorganisation und auf der liberalen Seite für die Unternehmerorganisation.³⁴

33 "Entstanden war die Versäulung aus dem Zusammenfallen von katholischem Emanzipationsstreben (der Protestantismus war bis weit ins 19. Jahrhundert 'Staatsreligion'), mittelständisch-protestantischem Widerstand gegen die beginnende Industrialisierung und einer generellen christlichen Protesthaltung gegenüber dem traditionellen Werte bedrohenden liberalen 'Geist' der Revolution des ausgehenden 18. und 19. Jahrhunderts mit dem Kampf um das allgemeine Wahlrecht und dem Aufbrechen der sogenannten sozialen Frage infolge der in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende eingeleiteten kapitalistischen Industrialisierung der Niederlande" (Becker u. Kersbergen 1986: 63).

34 Für Stuurman (1983) ist diese Einschätzung nicht tragbar. Aus dem historischen Kontext der Entstehung der Versäulung ist klar abzusehen, daß die Emanzipation der Glaubensgruppen stets eine Emanzipation "von oben" war, die durch die Säule versucht hat, die arbeitende Klasse an sich zu binden und patriarchalische Werte aufrechtzuerhalten. Die sozialdemokratische Bewegung versuchte genau das Gegenteil zu bewirken: den Durchbruch der Säulenstruktur und der ihr zugrundeliegenden Ideologien (vgl. 1983: 58-88). Stuurman argumentiert in seiner Arbeit, die vor allem als "Abrechnung" mit Lijphardt (1990, Original 1968) verstanden werden kann, sehr überzeugend. Letztlich ändert sich jedoch an der institutionellen Gestaltung des "bargaining" der Eliten der Säulen und der

Bis ins 20. Jahrhundert hinein wurde die Organisation des sozialen Sicherungssystems hauptsächlich von diesen "Säulen" getragen (vgl. Braakman/van Schelden/Schotten/ 1984: 17). Ende der 50er Jahre führte allerdings die forcierte Säkularisierung (verbunden mit Verstädterung, Individualisierung, Auseinanderfallen spezifischer Familienstrukturen etc.) zur Entsäulung der niederländischen Gesellschaft. Unterstützt durch die expansive Ausdehnung des Bildungssystems und die Verbreitung von Massenmedien, verloren die konfessionellen Ideologien, Werte und Normen der niederländischen "Säulen" an Einfluß. Die Individualisierung und damit einhergehende "Anonymisierung" brachen partiell die traditionellen Bindungen der sozialen Sicherungssysteme auf und förderten die wohlfahrtsstaatliche Expansion. Vor allem zwischen 1956 und 1967 wurden entweder die bestehenden Leistungssysteme ausgeweitet oder neue geschaffen. Eine solche Expansion des Wohlfahrtsstaats fand zu dieser Zeit in sämtlichen westlichen Industriegesellschaften statt. Die Spezifik der niederländischen Entwicklung bestand jedoch darin, daß die sozialpolitischen Funktionen von den Säulen auf den "Staat" übertragen wurden. Damit waren die paternalistischen Grundzüge des sozialen Sicherungssystems und seine vergleichsweise hohe Generosität verbunden. Aufgrund der natürlichen Reichtümer (Erdgas) war der dafür notwendige finanzielle Spielraum auf Jahre garantiert. Daher wird in den Niederlanden in der Alltagssprache nicht der Begriff des Wohlfahrtsstaates (welvaartsstaat), sondern der des "verzorgingsstaat" (Versorgungsstaat)³⁵ verwendet.

Bis zum Ende der 60er Jahre war also jeder Einwohner der Niederlande gegen die "Risiken" Alter und Pflegebedürftigkeit über eine Volksversicherung abgesichert, während Arbeitnehmer der Arbeitslosen-, Erwerbsunfähigkeits- und Krankenversicherung angeschlossen waren. Für den Fall der Armut trat ab 1963 die allgemeine Sozialhilfe ein, wobei das Subsidiaritätsprinzip (kirchliche oder andere private Einrichtungen, d.h. "Säulen", als zuständige Organisationen) endgültig aufgegeben wurde. Für Beamte gelten in jeder Sicherungsgruppe besondere Regelungen (vgl. SZW: 1990; Kam 1989; Braakman/van Schelden/Schotten 1984).

In den 70er Jahren wurde dieses System weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung zeichnete sich vor allem durch die Einführung einer Volksversicherung für den Fall der Erwerbsunfähigkeit und die Anbindung der sozialen Sicherungsleistungen an die Löhne in der Privatwirtschaft (netto-netto-koppeling) aus. Die Ausgaben für soziale Sicherheit stiegen stark an.

Tabelle 9: Ausgaben für soziale Sicherheit in Prozent des BIP

	Niederlande	OECD
1970	17,4	9,1
1975	24,0	12,8
1980	25,9	13,7
1991	34,0	26,0

*Der Wert von 1991 bezieht sich nicht auf die OECD-Länder, sondern auf die EG von 1991.

Quelle: Für den Zeitraum 1970-1980: OECD 1986: 63, für 1991: Kommission der EG 1994: 41.

"Bewegungen" prinzipiell wenig. Deshalb kann in diesem Kontext der Einfachheit halber auch von vier Säulen gesprochen werden, anstatt von zwei Säulen und einer sozialdemokratischen und einer liberalen Bewegung.

35 Man kann diesen Begriff zwar als Synonym für den Begriff des Sozialstaates betrachten, jedoch betont er weniger die sozialen Rechte innerhalb eines Staatswesens, sondern eher den passiven Charakter eines Systems, das seine Bürger und Bürgerinnen paternalistisch umorgt, 'versorgt' und pflegt.

Tabelle 10: Soziale Sicherheitsausgaben in sechs EG-Staaten nach Kategorien 1984 in Prozent des BIP

	Krankheit	E-Unfähigkeit	Alter	Arbeitslosigkeit
<i>Niederlande</i>	7,7	6,2	8,3	4,1
BRD	7,5	3,7	7,9	1,5
Frankreich	6,8	2,3	9,3	2,7
Italien	5,7	5,4	8,9	0,8
Irland	6,4	1,6	5,6	3,1
Dänemark	6,2	2,5	10,1	3,7

*Frankreich und Italien: 1983

Quelle: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1988): Financiele nota sociale zekerheid, nach: Kam 1989: 153.

Ab Anfang der 80er Jahre wurden unter dem Druck der Kosten und der "knappen Kassen" ständig neue "Reformen" bzw. Kürzungsmaßnahmen eingeleitet. Die sozialen Sicherungsleistungen und die Löhne im öffentlichen Dienst wurden von den Löhnen der Privatwirtschaft "entkoppelt". Das Arbeitslosengeld (WW) in Höhe von 80% wurde über 75% auf 70% des letzten Netto-Einkommens gekürzt. An die Stelle der Arbeitslosenhilfe (WWV) in Höhe von 75% (zwei Jahre in Anschluß an das Arbeitslosengeld) und der Arbeitslosenunterstützung (RWW) in Höhe des Netto-Minimumlohns für Verheiratete trat die Anschlußhilfe (vervolguitkering) in Höhe von 70% des gesetzlichen Minimallohns für ein Jahr (vgl. SZW 1990: 52ff). Ebenso energisch wurde in die Erwerbsunfähigkeitsrenten eingegriffen, deren Kosten im Vergleich mit fünf EG-Staaten den Spitzenplatz einnahmen (vgl. Tabelle 10). Die hohen Kosten resultieren nicht aus einer überproportional hohen Erwerbsunfähigkeit in den Niederlanden, sondern aus einer unternehmenspolitischen Abwälzungsstrategie. Bei Rationalisierungsmaßnahmen und Betriebsschließungen wurde ein Großteil der älteren Arbeitnehmer nicht als arbeitslos, sondern als erwerbsunfähig erklärt, da die Lohnersatzleistungen in der Erwerbsunfähigkeitsrente viel höher lagen als in der Arbeitslosenversicherung. Ein erheblicher Teil der Empfänger dieser Leistungen war daher eigentlich nicht erwerbsunfähig, sondern arbeitslos. Ab 1987 wurden strengere Kontrollen und niedrigere Leistungssätze eingeführt (vgl. Kam 1989: 74ff.). Trotz dieser Einschnitte in das soziale Netz erfolgten diese im Verleich mit anderen Wohlfahrtsstaaten relativ spät und von einem relativ hohen Niveau aus.

Nach Esping-Andersen (vgl. 1990: 53) verfügen die Niederlande - wie Österreich und Deutschland - über ein korporatistisches Wohlfahrtsstaatregime mit einem ungewöhnlich hohen Grad der Arbeitskraft-"Decommodification". Diesen führt er auf die starke politische Rolle der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung zurück. Diese These vermag allerdings nicht zu überzeugen. Bis zum föderativen Zusammenschluß der katholischen und der sozialistischen Gewerkschaftsbewegung im Jahr 1976 war die katholische Gewerkschaftsbewegung stets die mitgliederstärkste Organisation.³⁶ Sie umfaßte im Zeitraum von 1947 bis 1975 ca. 38% aller Gewerkschaftsmitglieder, während ihr sozialistisches Pendant nur auf ca. 27,7% kam (vgl. Lepszy 1979: 143). Gleichzeitig ging die katholische Partei - von einigen Ausnahmen abgesehen - zumeist als stärkste Kraft aus den Wahlen hervor und verfügte über die stärkste Parlamentsfraktion (vgl. Bosmans 1990: 156f u. Bosmans 1988: 568).

36 Der katholische NKV und der sozialistische NVV schlossen sich zur Federatie Nederlandse Vakbewegung (FNV) zusammen.

Um die Expansion des niederländischen Wohlfahrtsstaates zu erklären, müßte daher das Zusammenwirken von katholischer Gerwerkschaftsbewegung und katholischer Regierungspartei einerseits sowie das Zusammenwirken der sozialistischen und protestantischen Gewerkschaften mit den sozialdemokratischen, liberalen und protestantischen Parteien auf deren Bedeutung für den wohlfahrtsstaatlichen Ausbau untersucht werden (vgl. auch Braun/Keman 1986; Nagelkerke 1994). Damit wären aber nur die Determinanten innerhalb des politischen Systems geklärt. Eine Vertiefung dieser Analyse hätte auf jeden Fall auch die Bedeutung der politischen Kultur und des Wertesystems der niederländischen Gesellschaft zu berücksichtigen.

Auf jeden Fall läßt sich abschließend festhalten: Trotz großer wirtschaftlicher Probleme in den 50er Jahren bauten die Niederlande ein umfassendes soziales Sicherungssystem auf, das wesentlich auf dem Wertesystem und den kulturellen und sozialen Grundlagen der versäulerten Gesellschaft basierte. Mit dem "Linksruck" in der niederländischen Gesellschaft zu Beginn der 70er Jahre wurde dieses Sicherungssystem noch weiter ausgebaut und auch nach dem Machtverlust des "linken" Lagers ab 1977 nicht substanziell in Frage gestellt. Dabei spielt das sozialpolitische Profil der christlichen Parteien (welches sich deutlich von dem der deutschen christlichen Parteien unterscheidet) sowie der Einfluß der christlich geprägten Arbeiterbewegung mit ihrem Solidaritätsdenken offenbar eine wesentliche Rolle.

Als der Haushaltspolitik der Kollaps drohte, kam es zu tiefen Einschnitten. Der "Bruch" Mitte der 80er Jahre (vgl. Kersbergen/Becker 1988) war jedoch auch von einer verminderten "Problemlösungsbereitschaft" (vgl. Lampert 1990: 30ff.) begleitet. Darin reflektiert sich auch eine Verschiebung der gesellschaftlichen (Macht-) Strukturen. Die sozialpolitischen Erungenschaften der Vergangenheit hatten zur Etablierung einer breiten "gehobenen" und relativ jungen Mittelklasse geführt, die weniger auf die öffentlichen Leistungen angewiesen ist. Sie kann sich gegen soziale Risiken zusätzlich privat - und qualitativ besser - absichern. Der massive wahlpolitische Aufwind der rechts-liberalen Partei VVD ist ein Indikator dafür, daß erhebliche Teile dieser erfolgreichen Mittelklasse nicht länger bereit sind, die Kosten einer solidarischen Sozialpolitik mitzutragen. Die Neoliberalen hatten stets für einen Abbau der Leistungen innerhalb des sozialen Sicherungssystems plädiert. In den Wahlen der 80er Jahre wurden sie immer stärker. In der zweiten Kammer des Parlaments ist die VVD seit 1994 - um nur einige Sitze schwächer als die CDA - drittstärkste Fraktion. Bei den "Provinzwahlen" 1995 wurde sie stärkste Partei. Das Erstarken der VVD ist daher auch Ausdruck der Tatsache, daß ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Überzeugungen (ihr neoliberal/neokonservatives Profil) einen breiten Anklang in der Gesellschaft findet. Seit September 1994 bilden die Sozialdemokraten, die sich lange geweigert hatten mit der VVD zu koalieren, mit dieser und den links-liberalen Democraten '66 eine Regierungskoalition. Diese wurde einerseits aufgrund der massiven Wählerverluste der CDA unumgänglich; andererseits kam sie nur aufgrund des sozialpolitischen Rückzugs der PvdA zustande (zum Profil der neuen Sozialpolitik vgl. De Jong 1995).

Der Aufstieg des niederländischen Wohlfahrtsstaates seit Anfang der 60er Jahre war das Resultat einer partei-, interessen- und gesellschaftspolitisch übergreifenden Wertvorstellung von einer solidarisch verlässlichen (bzw. "versäulten") Gesellschaft. Sein Niedergang dagegen ab Anfang/Mitte der 80er Jahre beruht nicht nur auf seiner finanziellen Überforderung, sondern ist auch eine Folge der "Entsolidarisierung" in der Gesellschaft selbst.

Literatuur

- Becker, Uwe; van Kersbergen, Kees (1989): Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung, in PVS, Jg. 27, Heft 1, S. 61-77.
- Bijlsma, T.; Koopmans, F. (1991): Solidariteit en sociale zekerheid, de publieke opinie, in: Beleid & Maatschappij, Nr. 4, Seite 175-184.
- Böhl, Herman; Nekkers, Jan; Slot, Laurens (1981): Nederland industrialiseert!, Amsterdam
Bosmans, J. (1988): Het maatschappelijke-politieke leven in Nederland 1945-1980, in: Boogman, J.C. u.a. (Hrsg.): Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen, Houten, S. 562-608.
- Bosmans, J. (1990): Staatskundige Vormgeving in Nederland, Band II: de tijd na 1940, Assen/Maastricht, 10. Aufl.
- Braakman, T.; van Schendelen, M.P.C.M.; Schotten, R.Ph. (1984): Sociale zekerheid in Nederland, Utrecht.
- Braun, Dietmar; Keman, Hans (1986): Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: PVS, Jg. 27, Heft 1, S. 78-99.
- Braun, Dietmar (1989): Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit am Beispiel der Niederlande, Wiesbaden.
- Bruche, Gert (1983): Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, USA), Discussion Paper IIM/LMP 83-10, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Casey, Bernard (1983): Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit: Erfahrungen in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, heft 4, S. 414-426.
- Duijn, A.A. van (1984): Het financieel-economisch beleid, in: Duijn, A.A. van (Hrsg.): Overheidsbeleid en werkgelegenheid, Deventer, Seite 21-54.
- Dumas, Didier; Aaldering, Anja; Vogelzang, Hilde (1990): De Zweedse en Nederlandse arbeidsvoorziening: een lokale vergelijking, in: Buitendam, A.; Dumas, D.A.G.; Glebbeek, A.C. (Hrsg.): (1990): Het Zweedse Model - geschikt voor import?, Assen/Maastricht, S. 91-108.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Hoffius, Rob; Vriend, Babette (1988): De geschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling in Nederland, Rapport, Research voor Beleid Leiden.
- Hoffman, L. (1984): Het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Deventer, S. 89-129.
- Huys, Peter L. (1993): Beyond pillarization. The (post-) Welfare State in the Netherlands, in: European Journal of Political Research, Volume 23, No. 4, S. 359-386.
- Jong, E.P. de (1995): Renovatie en Nieuwbouw. Inhoud En Organisatie Van Het Sociale Stelsel, in: Sociaal Maandblad Arbeid, Nr. 6, Seite 343-347.
- Kam, C.A. de (1989): Van de leer van de sociale zekerheid, Luwer Schets, Deventer 1989, Aufl.
- Kersbergen, Kees van; Becker Uwe (1988): The Netherlands: A Passive Social Democratic Welfare State in a Christian Ruled Society, in: Journal of Social Policy, Vol. 17, No. 4, S. 477-499.
- Lampert, Heinz (1990): Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: Thiemeyer, Theo (Hrsg.): Theoretische Grundlage der Sozialpolitik, Berlin, S. 9-71 (Schriftreihe des Vereins für Sozialpolitik, Band 193).
- Lepszy, Norbert (1979): Regierungen, Parteien und Gewerkschaften in den Niederlanden. Entwicklungen und Strukturen, Düsseldorf.
- Lijphart, Arend (1990): Verzuiling, Pacificatie en Kentering in de Nederlandse Politiek, Haarlem, 8. Aufl. (Erstaufgabe 1968).
- Lustgraaf, E.E. van de (1984): Het beleid van de ministerie van Economische Zaken, in: Duijn, A.A. van (Hrsg.): Overheidsbeleid en werkgelegenheid, Deventer, S. 55-87.

- Maier, Frederike (1991): *The Regulation of Part-Time Work: A Comparative Study of Six EC- Countries*, Discussion Paper FS I 91-9, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Nagelkerke, A.G. (1994): *Institutioneel Balanceren. Decentralisatie In De Nederlandse Arbeidsverhoudingen In De Jaren Tachtig*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, Nr. 1, Seite 20-30.
- Prasse, Helmut (1981): *Referat zu: Beitrag der Verkürzung von Arbeitszeit und Arbeitsleben zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung sowie Humanisierung der Arbeit*, in: Muhr, Gerd (Hrsg.): *Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren. Protokoll der DGB-Konferenz zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren am 21. und 22. Oktober 1980 in Düsseldorf, Köln*, S. 82-92.
- Seifert, Hartmut (1981): *Bericht zu: Beitrag der Verkürzung von Arbeitszeit und Arbeitsleben zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung sowie Humanisierung der Arbeit*, in: Muhr, Gerd (Hrsg.): *Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren. Protokoll der DGB-Konferenz zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren am 21. und 22. Oktober 1980 in Düsseldorf, Köln*, S. 127-131.
- SER (1987): *Advies werkgelegenheid etnische minderheden*, Nr. 24, Den Haag.
- Stichting Informatievoorziening Gehandicapten Nederland (1990): *Werkvoorzieningen. De verstrekking van voorzieningen aan mensen met een lichamelijk handicap*, Utrecht.
- Stuurman, Siep (1983): *Verzuiling, Kapitalisme en Patriarchaat*, Nijmegen.
- SZW (1990): *Sociale zekerheid in Nederland*, Deventer.
- SZW (1992): *ABA Oversight - Arbeidsmaatregelen*, Den Haag.
- Wilde, Fiona de (1989): *De os ploegt langzaam maar de aarde is geduldig. Onderzoek naar het functioneren van het arbeidsbureau 1950-1991*, magisterarbeit an der Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen.
- Wolinetz, Steven B. (1989): *Socio-economic Bargaining in the Netherlands: Redefining the Post-war policy Coalition*, in: Daalder, Hans; Irwin, Galen A. (Hrsg.): *Politics in the Netherlands. How much change?*, London/Totowa, S. 79-98.
- Zanden van, J.L.; Griffiths, R.T. (1989): *Economische geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw*, Utrecht.

Amtliche Veröffentlichungen und andere Materialien:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1985): *Zwanzig-Punkte-Programm: Für mehr Beschäftigung*, Köln.
- CDA (1982): *Om een zinvol bestaan. Verkiezingsprogramma*, Den Haag.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1984): *Stellungnahme des DGB zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein 'Beschäftigungsförderungsgesetz 1985' vom 24.09.1984*, Düsseldorf.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1986): *Informationen zur gewerkschaftlichen Bildungsarbeit*, Nr. 9, Mai.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1988): *Stellungnahme des DGB zum Gesetzesentwurf der CDU/CSU und FDP zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand sowie zum Gesetzesentwurf der SPD zur Verlängerung des Vorruhestandsgesetzes vom 17.10.1988*, Düsseldorf.
- FNV (1979): *Nota uitgangspunten voor het arbeidsvoorwaardenbeleid 1980*, Amsterdam.
- FNV (1980): *Ontwerpnota over het sociaal-economisch en arbeidsvoorwaardenbeleid van de FNV over 1981*, Amsterdam.
- FNV (1984): *Kernpunten-Nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 1985-1986*, Amsterdam.
- inforMISEP (1993): *Employment Observatory, Policies*, Nr. 44, Winter 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1979): *Europäische Wirtschaft, Sonderausgabe: Die Entwicklung der sektoralen Strukturen der europäischen Volkswirtschaften seit der Erdölkrise*, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1989a): *Europäische Wirtschaft*, Nr. 42, 1989, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1989b): *Beschäftigung in Europa 1989*, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1992): Beschäftigungsobservatorium: Maßnahmen: Niederlande, MISEP Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1994): Soziale Sicherheit in Europa 1993, Luxemburg.

OECD (1986): Historical Statistics 1960-1981, Paris.

OECD (1991): Employment Outlook, July, Paris.

OECD (1995): Labour Force Statistics 1973-1993, Paris.

VVD (1981): Samen aan 't werk. Verkiezingsprogramma 1981, 's Gravenhagen.

Schweden: Luxussanierung des "Volksheims"?

"Die Zukunft und die Wohlfahrt des schwedischen Volkes hängt davon ab, ob die Arbeiterbewegung imstande sein wird, kurz- und langfristig an den Ideen der Vollbeschäftigung und Gleichheit festzuhalten." (Meidner/Hedborg 1984, S. 226)

"Die Grundlage des Schwedischen Modells, die Vollbeschäftigung, ging Anfang der 90er Jahre verloren, und die Arbeitslosigkeit schnellte in kurzer Zeit auf Höhen, die an die Krise der 30er Jahre erinnerten. Die Modellvorstellungen der Arbeiterbewegung, die 1991 auch die politische Macht an eine konservative Regierungskoalition verlor, waren damit vollends zerschlagen." (Meidner 1994, S. 4)

1. Einleitung

Zu Beginn der 70er Jahre galt Schweden als erfolgreiches Beispiel sozialdemokratischer Politik (Scharpf 1987). Die schwedischen Sozialdemokraten (SAP) waren seit den 30er Jahren Regierungspartei und verbanden die Förderung wirtschaftlichen Wachstums mit umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Reformen. Schweden sollte zum "Volksheim" werden, zum Haus einer gerechten und egalitären Gemeinschaft. Entsprechend der Lebensstandard in Schweden um die Jahrhundertwende dem europäischen Durchschnitt, lag er 1970 30% darüber (Jörberg 1990, S. 39; Kommission 1993, S. 9). Als die Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren im OECD-Raum zunahm und die Massenarbeitslosigkeit in vielen Ländern zur gesellschaftlichen "Normalität" wurde, hielten die schwedischen Regierungen - auch die bürgerlichen Regierungskoalitionen zwischen 1976 und 1982 - an dem Ziel der Vollbeschäftigung fest und förderten die Beschäftigung und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates.

Bis zum Beginn der 80er Jahre verschlechterten sich die ökonomischen Eckwerte. Aufgrund des geringen Wirtschaftswachstums, des hohen Haushaltsdefizits und der steigenden Staatsverschuldung galt Schweden als "der kranke 'Mann' Europas" (Schmid 1989, S. 76). Nach dem Regierungsantritt der SAP 1982 belebte sich jedoch die Konjunktur, der "Patient" gesundete. Wirtschaftsjournalisten und liberale Wirtschaftswissenschaftler sahen in dieser Entwicklung ein Paradox: Trotz der Größe des öffentlichen Dienstleistungssektors, hoher Steuern, umfassender wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und geringer Lohndifferenzen war die Arbeitslosigkeit niedrig, die Großunternehmen expandierten, und der Lebensstandard stieg (wenn auch langsam) an (Jörberg 1990, S. 39f; Therborn 1991, S. 229). Mit der Leistungsfähigkeit einer "gerechten" und effektiven Gesellschaftspolitik (vgl. Merkel 1990), insbesondere dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen 1990, Mishra 1990) erschien der schwedische Entwicklungsweg als Alternative zu neo-liberal-konservativen Entwicklungsstrategien. Nicht zuletzt galt der "Kalmarismus" als positives Beispiel einer postfordistischen Produktions- und Arbeitsorganisation (Lipietz 1991)¹.

Doch in der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde nicht nur das Volvo-Werk in Kalmar geschlossen: Schweden geriet in die tiefste Wirtschaftskrise seit den 30er Jahren und 1991 übernahm eine Koalition bürgerlicher Parteien unter dem Konservativen Carl Bildt die Regierung. Die Arbeitslosigkeit stieg sprunghaft an, und zur Konsolidierung des erneut defizitären Staatshaushalts wurden Sozialleistungen gekürzt. Viele Beobachter deuteten dies als Beginn einer neuen Ära und als Abschied vom "Schwedischen Modell" (Zank 1994). Mit

1 Zu den Entstehungsgründen und zur Entwicklung des "Kalmarismus" vgl. Sandberg (1994).

den Wahlen von 1994 übernahm die SAP zwar wieder die Regierungsverantwortung, aber "[...] die Sanierung der maroden öffentlichen Finanzen, die energische Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Stabilisierung des Preisniveaus sowie der Erhalt des Wohlfahrtsstaates kommen der Quadratur des Kreises gleich." (Kuntze 1995, S. 31)

Verengen sich lediglich die Handlungskorridore sozialdemokratischer Politik (Merkel 1993), oder zerbricht mit dem Ende des Fordismus und unter der eisernen Faust des Weltmarktes die Vorstellung eines gesellschaftlich kontrollierbaren Kapitalismus? Bringt eine "schleichende Autoritarisierung der Politik" nach dem neoliberalen Paradigmenwechsel in den 70er Jahren die Sozialdemokraten in das Dilemma, sich entweder regierungsunfähig zu zeigen oder Teil einer technokratischen Staatsbürokratie zu werden (Krebs 1995, S. 13)? Der Aufstieg und Fall des "Schwedischen Modells" werden im folgenden anhand der Entwicklung der Wirtschaft (3. Kapitel), des Arbeitsmarktes (4. Kapitel) und des Wohlfahrtsstaates (5. Kapitel) beschrieben. Im zweiten Kapitel werden zunächst einige Grundlagen skizziert, die in der Vergangenheit eine erfolgreiche Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und wohlfahrtsstaatlichen Reformen ermöglichten.²

2. Das schwankende Fundament des Volksheims

Bis in die zweite Hälfte der 70er Jahre waren sozialdemokratische Politikkonzeptionen in Schweden hegemonial (Clement 1994). Die SAP betrieb (mit gewerkschaftlicher Unterstützung und teilweise unter Einfluß des Dachverbandes der Arbeitergewerkschaften LO) eine Politik des Interessenausgleichs zwischen der Arbeiterbewegung, Arbeitgebern und Mittelschichten. Schon in den 30er Jahren trat die Eigentumsfrage in der sozialdemokratischen Programmatik in den Hintergrund, die Wirtschaft sollte ohne Verstaatlichungen kontrolliert werden (Merkel 1993, S. 125). Im Abkommen von Saltsjöbaden (1938) erkannten auch die Gewerkschaften das Privateigentum an den Produktionsmitteln an, während die Arbeitgeberseite, organisiert im Arbeitgeberdachverband SAF³, wohlfahrtsstaatlichen Reformen zustimmte. Dieser "historische Kompromiß" (Korpi 1980 u. 1983) basierte auf dem Interesse beider Gruppen, "durch effiziente Produktion, industrielle Entwicklung und konkurrenzfähige Exportindustrie die Wohlfahrt des Landes zu steigern" (Jahn 1992, S. 23). Durch den Aus- und Umbau des Wohlfahrtsstaates ab Ende der 50er Jahre, insbesondere durch einkommensbezogene Renten- und Lohnersatzzahlungen und den Ausbau sozialer Dienste, gelang es der Sozialdemokratie, ihre eigene Basis über die Arbeiterbewegung bis in die Mittelschicht hinein zu erweitern.

Nach Meidner (1992, S. 160) wird der Begriff "Schwedisches Modell" unterschiedlich verwendet: Erstens bezieht er sich auf die Kombination von Privatbesitz und öffentlicher Wohlfahrt, zweitens auf den "korporativen Geist" der zentralisierten Tarifverhandlungen und neo-korporatistischen Strukturen. Aus einer ökonomischen Perspektive kann der Begriff

2 Für eine umfassende Aufzählung einzelner ökonomischer, politischer, sozialer und kultureller Aspekte des Wandels der schwedischen Gesellschaft vgl. Petersson (1991).

3 Die SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen) ist der wichtigste Arbeitgeberverband Schwedens, organisiert die Arbeitgeber im privaten Sektor und bestand (vor der Krise) aus 45.000 Mitgliedsunternehmen mit 1.300.000 Beschäftigten. Im öffentlichen Sektor gibt es drei weitere Arbeitgeberorganisationen. Die SAV (Statens Arbetsgivarverk) ist auf der Regierungsebene angesiedelt und verhandelt über 400.000 Beschäftigte. 1985 wurde die Organisation dem Finanzministerium unterstellt. Weitere Organisationen sind der Landstingsförbundet, zuständig für die Verhandlungen auf der Ebene der Bezirksverwaltungen (davon sind 430.000 Personen betroffen) und der Svenska Kommunförbundet, zuständig für die Verhandlungen auf der kommunalen Ebene (690.000 Personen) (Ahrne/Clement 1994, S. 228f).

drittens für den im Rehn-Meidner Modell zum Ausdruck kommenden Versuch verwendet werden, Vollbeschäftigung und niedrige Inflationsraten miteinander zu verbinden.⁴

Anfang der 50er Jahre entwickelten die LO-Ökonomen Rehn und Meidner ein Modell, das nachfolgend von der SAP übernommen wurde: Danach betreibt die Regierung eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik, um eine überhitzte Nachfrage auf Teilarbeitsmärkten zu verringern und inflationäre Tendenzen zu verhindern. Zugleich wirkt eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik drohender Arbeitslosigkeit entgegen. Zudem zielt die Tarifpolitik der Gewerkschaften darauf ab, die Lohndifferenzen zu verringern. Investitionen werden durch billige Kredite und steuerpolitisch gefördert (vgl. Meidner/Hedborg 1984; Pontusson 1992a). Für die Kapitalseite wies das "Schwedische Modell" in den 50er und 60er Jahren mehrere Vorzüge auf. Die hochproduktiven exportorientierten Unternehmen profitierten von der Investitionsförderung und der relativ moderaten Lohnpolitik der Gewerkschaften.⁵ Gleichzeitig verhinderten hochgradig zentralisierte Tarifverhandlungen Lohnkonkurrenzen zwischen dem exponierten und dem geschützten Sektor.⁶ Insgesamt verstärkte das "Schwedische Modell" marktkonforme Entwicklungstendenzen und beschleunigte - unter anderem über die aktive Arbeitsmarktpolitik - den ökonomischen Strukturwandel (Pontusson 1992 u. 1992a; Ryner 1994). Durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und die Nachfragestimulierung profitierten vor allem die auf den schwedischen Markt ausgerichteten Unternehmen (Olsen 1994; Pontusson 1992). Die Gewerkschaften beurteilten den wachstumsfördernden Strukturwandel positiv, zumal durch die aktive Arbeitsmarktpolitik die negativen sozialen Konsequenzen teilweise abgefedert wurden.

Ende der 60er Jahre begann der Erosionsprozeß dieses Arrangements. Die LO forderte die Demokratisierung der Wirtschaft, und die SAP erweiterte auf betrieblicher Ebene die gewerkschaftlichen Mitbestimmungsrechte (Rehn 1990, S. 306f; Kjellberg 1992). Besonderen Konfliktstoff barg der von der LO vertretene "Meidner-Plan", nach dem "exzessive" Unternehmensgewinne besteuert und in von Gewerkschaften verwaltete "Arbeitnehmerfonds" überführt werden sollten. Zunächst sollten über diese Fonds Unternehmensanteile erworben werden, um dann die schwedischen Großunternehmen innerhalb weniger Jahre zu sozialisieren (Swenson 1989; Pontusson 1992a).⁷ Der SAF interpretierte dies als Aufkündigung des "historischen Kompromisses". Zudem geriet infolge der Tertiarisierung der Wirtschaft der exportorientierte Sektor unter Druck: Er verlor die Tarifführerschaft, so daß im geschützten Sektor Lohnforderungen durchgesetzt werden konnten, die den exportorientierten Unternehmen als zu hoch erschienen (Swenson 1991). Nachfolgend mehrten sich zum einen innerhalb der LO zwischen Gewerkschaften des privaten und öffentlichen Sektors Lohnkonflikte, zum anderen kam es zwischen der LO (Arbeitergewerkschaften), TCO (Angestellengewerkschaften) und SACO

4 Der Begriff des "Schwedischen Modells" ist keineswegs fest definiert. Für Hardach (1994, S. 9) ist das Modell kein "[...] systematischer Gesellschaftsentwurf, sondern vielmehr ein heterogenes System von Institutionen, Verhaltensregeln und Mentalitäten, die jeweils ihre eigene Geschichte haben und erst im Lauf der Zeit als eine zusammenhängende Struktur interpretiert wurden." In einem weiteren Sinn umfaßt das Modell eine Ansammlung von Konzepten und Ideen über das "gute Regieren" und den Aufbau des öffentlichen Sektors als Bindeglied zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre der Bevölkerung (vgl. Lane 1991, S. 1).

5 In der solidarischen Lohnpolitik wurde ein Betrieb mit mittlerer Leistungsfähigkeit als Maßstab für Lohnforderungen genommen.

6 Lohnsteigerungen im geschützten Sektor können leichter auf Preise aufgeschlagen werden, während diese Möglichkeit für Unternehmen im exponierten Sektor aufgrund der internationalen Konkurrenz nicht im gleichen Ausmaß gegeben ist. Darüberhinaus üben Lohnsteigerungen im geschützten Sektor Druck auf die Löhne im exponierten Sektor aus (Swenson 1989; Fregert 1994).

7 Die Funktion der 1983 von der SAP eingerichteten Fonds reduzierte sich auf die Bereitstellung von Kapital (ebd.).

("Akademikergewerkschaften") zu Konflikten, so daß die solidarische, zentralisierte Lohnpolitik unterminiert wurde (Kjellberg 1992, Hammarström/Mahon 1994) und inflationsfördernde Lohnkonkurrenzen entstanden (vgl. Mesch 1992).⁸

In Reaktion auf diese Entwicklungen und das nachlassende Wirtschaftswachstum übernahmen Mitte der 70er Jahre Repräsentanten des exportorientierten Sektors die Führung der SAF. Der zuvor in der Öffentlichkeit unpolitisch auftretende Verband entwickelte sich "zur Partei außerhalb des Parlaments" (Clement 1994) und trat für den Abbau des Wohlfahrtsstaates, die Stärkung marktwirtschaftlicher Prozesse und später für den EG-Beitritt ein. Die Hegemonie der SAP wurde durch die Etablierung eines gegen-hegemonialen Projekts attackiert (Clement 1994). 1983 begann die SAF unter Führung der VF (Arbeitgeberverband der "engineering industry") mit der Dezentralisierung des Tarifverhandlungssystems. Anfang der 90er Jahre kündigte die SAF an, sich nicht mehr an Verhandlungen zu beteiligen. 1991 zogen sich die SAF-Vertreter auch aus allen staatlichen Gremien zurück, um das neokorporatistische System auszuhebeln (Ahrne/Clement 1994).

Um das Wirtschaftswachstum zu stimulieren und den Wohlfahrtsstaat aufrecht zu erhalten, praktizierte die SAP in den 80er Jahren eine stärker angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Zentrale Strategieelemente waren dabei die Förderung von Unternehmensgewinnen, die vorsichtige Privatisierung staatlicher Unternehmen, die Effektivierung des öffentlichen Dienstes, die Deregulierung von Kreditmärkten und der Abbau von Marktbeschränkungen. 1990 wurde dem Ziel der Preisstabilität Vorrang vor dem der Vollbeschäftigung eingeräumt.⁹ Überdies verminderte die "Steuerreform des Jahrhunderts" von 1990 die redistributiven Effekte und den Charakter der sozialdemokratischen Steuerpolitik.

In der Tarifpolitik wollte die SAP an zentralen Verhandlungssystemen festhalten.¹⁰ Steigende Lohnkosten wurden als ein wesentlicher Grund für die relativ hohe Inflation und als Bedrohung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwedischer Unternehmen betrachtet. In Erwartung hoher Lohnforderungen durch die Gewerkschaften und bevorstehender Arbeitskämpfe kündigte die SAP-Regierung 1990 einen zweijährigen Lohn- und Preisstop sowie ein Streikverbot an, scheiterte mit diesem Vorhaben jedoch im Parlament. Im September 1990 bekam die "Rehnberg Kommission" die Aufgabe, alle Arbeitsmarktparteien für ein zweijähriges Stabilisierungspaket zu gewinnen. In diesem Abkommen wurden lokale Lohnverhandlungen untersagt. Die Durchsetzung des Abkommens kann sowohl als "Super-Dezentralisierung" als auch "Super-Zentralisierung" betrachtet werden (Kjellberg 1992, S. 114): Auf der lokalen Ebene lag die Lohnpolitik nun im alleinigen Ermessen der Unternehmensleitung, auf zentraler Ebene waren hingegen alle Arbeitsmarktparteien eingebunden. Die Reduzierung der Tarifpolitik auf eine Verhandlungsebene stellt einen "neuen Typ" zentralisierter industrieller Beziehungen in Schweden dar, der das alte auf drei Ebenen (zentrale Ebene, Branchen, Unternehmen) angesiedelte Verhandlungssystem ersetzt.

Die Politik der SAP führte zu Spannungen mit ihrer traditionellen Basis. Unter den Bedingungen steigender Unternehmensgewinne, die zu einem großen Teil außerhalb Schwedens

8 Für Meidner (1994, S. 6) verlor die LO als Trägerin sozialistischer Ziele gegenüber den Angestelltengewerkschaften als "ideologiefreien Kollektiven von Arbeitnehmern" ihre hegemoniale Position.

9 Zur Diskussion über die Beweggründe dieses Wandels vgl. die Auseinandersetzung zwischen Notermans (1993 u. 1994) und Moses (1994): Während erster den Wandel in dem Versuch der SAP begründet sieht, Inflationserwartungen entgegenzuwirken und einen externen Anker für die schwedische Währung zu finden, stellt Moses den Sachzwang Weltmarkt und die Unwirksamkeit wirtschaftspolitischer Instrumente in den Vordergrund.

10 Das Vorgehen der Regierung war jedoch widersprüchlich, da die Abkopplung der Verhandlungen im öffentlichen Sektor und die Fragmentierung der Verhandlungssysteme vorangetrieben wurden (Mesch 1992).

reinvestiert wurden, verringerte sich die Akzeptanz von Lohnzurückhaltungen. Gleichzeitig trat die SAP-Regierung Ende der 80er Jahre gegen eine Verkürzung der Arbeitszeit und für die Ausweitung des Arbeitsvolumens ein. Zugleich hatte sich die "Verhandlungsmacht" der Arbeitgeberseite mit einer zunehmenden Kapitalkonzentration und -zentralisierung, der Internationalisierung der Wirtschaft, der Veränderung des Kreditsystems sowie der Politisierung des Arbeitgeberverbandes unter der Führung multinationaler Unternehmen erhöht (vgl. Olsen 1994). Die politische Mobilisierung der bürgerlichen Parteien gegen den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat verstärkte sich.

3. Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsstruktur

3.1. Eckpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung nach 1974

3.1.1. Die Überbrückungsstrategie (1974 bis 1982)

Die Weltwirtschaftskrise 1973/74 schlug sich in Schweden erst zeitverzögert nieder. Zunächst ging das Wachstum des BIP nur leicht zurück - das Leistungsbilanzdefizit blieb mäßig und die Inflationsrate niedrig -, da die SAP-Regierung mit Subventionen für den Erhalt von Arbeitsplätzen, öffentlichen Investitionen, einer Ausweitung von Arbeitsmarktprogrammen und dem Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor eine Überbrückungsstrategie einleitete. Erst 1976 geriet die schwedische Wirtschaft ernsthaft in die Krise, das Wirtschaftswachstum verringerte sich erheblich und wurde 1977 negativ. Zum einen war dies nach erheblichen Lohnkostensteigerungen 1975 und 1976 auf die verschlechterte Wettbewerbsposition schwedischer Unternehmen zurückzuführen. Die Inflationsrate stieg, während sie in den Konkurrenzländern sank. Darüberhinaus wurde die Krone, nachdem sie an den "DM-Block" der europäischen Hartwährungsländer angebunden worden war, aufgewertet. Hinzu kamen strukturelle Probleme in den rohstoff- und stahlexportierenden Branchen sowie in der Schiffbau- und Stahlindustrie (vgl. Mesch 1992, S. 473 u. Scharpf 1987, S. 128ff).

Die bürgerlichen Koalitionsregierungen zwischen 1976 und 1982 setzten die Überbrückungsstrategie fort und versuchten, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Unternehmen mittels mehrerer Abwertungen zu verbessern. Hierdurch und aufgrund der weiterhin expansiven Wirtschaftspolitik blieb die Inflationsrate hoch, und das Haushaltsdefizit wuchs an. Der Versuch einer Konsolidierungspolitik führte 1980 zu heftigen Arbeitskämpfen und scheiterte weitestgehend (Scharpf 1987, S. 130ff u. 138f).

In der Bilanz der Überbrückungsstrategie schlugen ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum und eine niedrige Arbeitslosenquote positiv zu Buche. Demgegenüber fiel das Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den OECD-Ländern (EG-Ländern) unterdurchschnittlich aus. Die Unternehmensgewinne sanken, die reale Wertschöpfung der Industrie lag 1982 um 0,9% unter der von 1975. Trotz relativ hoher Nominallohnsteigerungen lag der Effektivverdienst in der verarbeitenden Industrie 1982 um 10,9% unter dem von 1976. Zwischen 1979 und 1982 waren die Leistungsbilanz sowie (bis auf 1981) die Handelsbilanz deutlich negativ. Die Staatsausgaben stiegen von 48,1% des BIP (1974) auf 66,3% (1982), die Einnahmen im selben Zeitraum von 48,8% des BIP auf "lediglich" 58%. Der Staatshaushalt wies bis 1977 einen Überschuss auf, 1982 betrug das Haushaltsdefizit 7% des BIP. Die Staatsverschuldung belief sich 1982 auf 61,7% des BIP. International wurde Schweden

1977 von einem Gläubiger- zu einem Schuldnerland. Die Auslandsschulden betragen 1982 21,7% des BIP und die Kreditaufnahme erhöhte sich 1982 auf 50% der regulären staatlichen Einnahmen (vgl. Scharpf 1987, S. 139; Mesch 1992, S. 474; OECD 1994 u.1990).

Tab. 1: Wachstum und Inflation: Schweden im Vergleich

	<u>Wachstum BIP</u>			<u>Inflation (Konsumentenpreise)</u>		
	Schweden	OECD-Europa	BRD	Schweden	OECD-Europa	BR Deutschland
1970	6,7	4,9	5,0			
1971	0,6	3,3	3,0			
1972	2,4	4,3	4,2			
1973	4,2	5,7	4,7			
1974	3,2	2,3	0,2			
1975	2,7	-0,8	-1,4	9,8	14,1	5,9
1976	0,4	4,5	5,6	10,2	11,7	4,6
1977	-1,5	2,7	2,7	11,4	12,5	3,7
1978	1,8	2,9	3,0	10,0	9,6	2,7
1979	3,8	3,4	4,2	7,2	11,6	4,1
1980	1,7	1,4	1,0	13,7	15,6	5,5
1981	0,0	0,4	0,1	12,1	13,0	6,3
1982	1,0	1,0	-0,9	8,6	11,1	5,3
1983	1,8	1,8	1,8	8,9	9,0	3,3
1984	4,0	2,6	2,8	8,0	8,2	2,4
1985	1,9	2,7	2,0	7,4	7,1	2,2
1986	2,3	3,1	2,3	4,2	4,5	-0,1
1987	3,1	3,1	1,5	4,2	4,3	0,2
1988	2,3	4,0	3,7	5,8	5,5	1,3
1989	2,4	3,4	3,6	6,4	6,9	2,8
1990	1,4	3,2	5,7	10,5	7,3	2,7
1991	-1,1	1,5	5,0	9,3	6,9	3,5
1992	-1,9	1,2	2,2	2,3	6,2	4,0
1993	-2,1	2,9	-1,1	4,6	5,4	4,1

Quelle: OECD Wirtschaftsausblick 1995

Tab. 2: Stundenlöhne, Lohnstückkosten und Bruttogewinne

	nominale Stundenlöhne (Veränderungen gegen- über dem Vorjahr in %)	reale Stundenlöhne (Veränderungen gegen- über Vorjahr in %)	Lohnstückkosten (Veränderungen gegen- über Vorjahr in %)	Bruttogewinne als Anteil vom produzier- ten Wert (%)
1977	6,7	4,3	11,1	
1978	8,7	1,1	8,4	
1979	7,8	0,5		
1980	8,8	-4,3	9,5	21,7
1981	10,6	-1,4	10,6	19,3
1982	8,7	0,1	3,1	24,8
1983	7,1	-1,7	3,1	29,0
1984	9,5	1,4	3,4	31,3
1985	7,5	0,2	9,0	30,0
1986	7,4	3,0	6,7	32,0
1987	6,5	2,2	5,6	30,7
1988	8,0	2,1	5,1	30,2
1989	9,9	3,3	8,7	30,1
1990	9,4	-1,0	12,9	28,1

Quelle: OECD 1992

Scharpf (1987, S. 140) merkt zu den "Erfolgen" der letzten bürgerlichen Regierung an: "Die bürgerliche Koalition, der für die generelle 'Wende' in der Wirtschafts- und Finanzpolitik die politische Kraft fehlte, schaffte es also immerhin, die weitere Expansion des öffentlichen Dienstes zu bremsen und zugleich den Konsolidierungsbedarf so zu dramatisieren, daß die im Herbst 1982 an die Regierung zurückkehrenden Sozialdemokraten daraus die politische Legitimation für eine in Schweden bis dahin kaum konsensfähige Strategie zur Förderung des privatwirtschaftlichen Wachstums ableiten konnten."

3.1.2. Der "Dritte Weg" (1982 bis 1990)

Die SAP wendete sich 1982 endgültig von den Prinzipien des Rehn-Meidner Modells ab und leitete unter dem Motto "first growth and then redistribution" eine exportorientierte Wachstumsstrategie ein. Der "Dritte Weg" sollte zwischen "Mitterands Expansion" und "Thatchers Depression" verlaufen (vgl. Bergström 1991, S. 14). Eine erneute Abwertung der Krone verbesserte die Wettbewerbsfähigkeit schwedischer Produkte und erhöhte in der anziehenden Konjunktur die Unternehmensgewinne. Obwohl mit der Abwertung ein Einkommensverlust der privaten Haushalte verbunden war, gelang es der SAP (zunächst), die LO-Führung zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik zu bewegen. Das reale BIP und die Unternehmensgewinne wuchsen, die Inflationsrate näherte sich der der wichtigsten Konkurrenzländer an.

Tab. 3: Exporte, Importe, Handels- und Leistungsbilanz

	reale Exporte v. Gütern u. Dienstleistungen *	reale Importe v. Gütern u. Dienstleistungen *	Handelsbilanz (Milliarden \$)	Leistungsbilanz (Milliarden \$)	Exporte als Anteil am BIP	Importe als Anteil am BIP
Ø 1970-77	3,5	2,6			(1960: 22,8)	(1960: 23,5)
1978	7,8	-5,5	2,6	-0,2	28,2	27,2
1979	6,1	11,6	-0,7	-2,4	30,4	31,4
1980	-0,5	0,4	-2,2	-4,4	29,6	31,5
1981	2,0	-5,8	0,1	-2,9	30,1	30,3
1982	5,7	3,4	-0,4	-3,5	32,3	32,9
1983	9,9	0,3	1,9	-0,8	35,7	33,5
1984	6,9	5,4	3,4	0,5	36,5	32,8
1985	1,2	7,8	2,3	-1,3	35,4	33,6
1986	3,4	4,4	5,1	-0,1	32,9	29,7
1987	4,2	7,1	4,5	-0,2	32,6	30,8
1988	2,8	4,9	4,8	-0,8	32,4	30,7
1989	3,1	7,4	4,0	-3,4	32,2	31,6
1990	1,9	0,7	3,4	-6,7	30,3	29,9
1991	-2,4	-5,0	6,3	-4,7		
1992	2,2	1,3	6,7	-7,6		
1993	7,2	-0,4	7,7	-1,8		

* Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
Quelle: OECD 1992; OECD 1995

Der Staatshaushalt wies 1987 wieder einen Überschuß von 4,2% aus und wurde durch die Kürzungen von Subventionen und geringere Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik entlastet: Aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung ergaben sich keine negativen Konsequenzen für die Beschäftigung (Mesch 1992, S. 477ff; OECD 1994).

Zwischen 1987 und 1989 überhitzte die wirtschaftliche Entwicklung. Ein mit der Deregulierung der Kreditmärkte 1985/86 einsetzender Konsumboom, Immobilienspekulationen und Lohnsteigerungen bei Arbeitskräftemangel verstärkten inflationäre Tendenzen und die Lohnstückkosten stiegen bei niedrigen Produktivitätszuwächsen überproportional an. Die Wettbewerbsfähigkeit schwedischer Unternehmen verschlechterte sich.

Das Leistungsbilanzdefizit nahm Ende der 80er Jahre aufgrund der gestiegenen Binnen- nachfrage, hoher Auslandsinvestitionen und einer hohen Importabhängigkeit von schwedischen Investitionen und Exporten zu. Der Staatshaushalt wies 1989 allerdings einen Überschuß von 5,4% aus und die Staatsverschuldung sank bis 1990 auf 44,4% des BIP (Mesch 1992, S. 480ff).

Tab. 4: Staatshaushalt

	Staatsausgaben (% BIP)	Staatseinnahmen (% BIP)	Bilanz des Staatshaushalts	Netto-Schuldenzinszahlungen des Staates	Brutto-Staatsverschuldung (% BIP)	Netto-Staatsverschuldung (% BIP)
1960	31,0	32,1				
1968	42,8	45,7				
1974	48,1	48,8				
1977			-0,5			
1978	58,6	58,2	-0,5	-1,3	34,5	-25,3
1979	60,0	57,1	-2,9	-1,1	39,6	-19,8
1980	60,1	56,1	-4,0	-0,4	44,3	-11,6
1981	62,6	57,4	-5,3	0,3	52,1	-3,3
1982	64,8	57,8	-7,0	1,6	61,7	6,4
1983	64,5	59,5	-5,0	1,9	65,5	12,7
1984	62,0	59,0	-2,9	2,4	67,0	15,2
1985	63,3	59,5	-3,8	3,0	67,6	15,6
1986	61,6	60,4	-1,2	2,2	67,1	14,2
1987	57,8	62,1	4,2	1,7	59,1	7,8
1988	58,1	61,6	3,5	1,0	53,5	1,4
1989	58,3	63,7	5,4	0,5	48,4	-4,8
1990	59,1	63,3	4,2	0,1	44,4	-5,0
1991	61,3	60,2	-1,1	0,1	53,4	-2,3
1992	67,2	59,8	-7,4	0,1	70,1	6,8
1993	71,8	58,3	-13,5	0,6	83,5	20,2

Quelle: OECD 1992, OECD 1995

3.1.3. Eintritt in die Krise 1990

1990/91 trafen eine nachlassende In- und Auslandsnachfrage und eine hohe Inflation aufeinander. Der Arbeitskräftemangel und die Lohnkonkurrenz zwischen den Gewerkschaften begünstigten hohe Lohnforderungen und drohten, die inflationäre Entwicklung zu verschärfen. Den Lohnforderungen lag eine wachsende soziale Ungleichheit zugrunde: Die Real-löhne erhöhten sich langsam, während die Unternehmensgewinne, Aktienkurse und Spitzegehälter deutlich anstiegen. Zudem wurden die Einkommensunterschiede durch die "Jahrhundert-Steuerreform" von 1990 verstärkt. Die SAP setzte auf Preisstabilität und koppelte 1991 die Krone an den ECU, woraufhin die Reichsbank den Wechselkurs der Krone durch hohe Zinsen zu stabilisieren versuchte. Die Inlandsnachfrage erlahmte und verstärkte die Auswirkungen der internationalen Rezession. Ab 1991 ging das BIP zurück und stieg erst 1994 wieder an. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich von 1,7% (1990) auf 8,2% (1993), und liegt 1995 bei knapp unter 8%. Überdies gerieten auch die Banken in die Krise und mußten durch staatliche Transfers gestützt werden, wodurch der Staatshaushalt erheblich belastet wurde (OECD 1994, S. 122ff).

1991 verlor die SAP die Wahlen. Erneut übernahm eine bürgerliche Koalition die Regierung und kündigte einen grundsätzlichen Wandel an. Trotz des rezessionsbedingten Endes der Lohn- und Preissteigerungen galten die Inflationsbekämpfung und die Wechselkursstabilität der Krone als vorrangige Ziele, der Wohlfahrtsstaat und die hohen Steuern dienten als "Sündenböcke" (Zank 1993). Während sich die Koalitionsregierung leicht auf Steuer-senkungen einigen konnte, blieben die Einsparungen zunächst umstritten. Erst 1992 wurden (gemeinsam mit der SAP) entsprechende Maßnahmenpakete verabschiedet. Noch 1993 liegt das Budgetdefizit bei 13,5% des BIP (1995: ca. 10%), während die Staatsverschuldung inzwischen über 90 % des BIP erreicht. 30% der Schulden sind in ausländischer Währung angelaufen. 1992 kam es zu massiven Währungsspekulationen gegen die Krone und die Reichsbank sah sich gezwungen, den Kurs der Krone floaten zu lassen. Im Zuge des folgenden Kursverfalls belebte sich die Exporttätigkeit, während die Binnennachfrage gedämpft blieb. Im Frühjahr 1995 wiederholten sich die Währungsturbulenzen und der Kursverfall der Krone. Die Reichsbank erhöhte daraufhin die Zinsen. Beides - sowohl die Kursverluste (aufgrund der Auslandsverschuldung) als auch die Zinserhöhungen - wirkten sich negativ auf die Staatsverschuldung aus. Derzeit verfolgt die Geldpolitik primär das Ziel, die Inflation zwischen 1% und 3% zu halten (Thielbeer 1995).

Tab. 5: Wechselkurse

	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993
skr	101,1	98,3	88,6	90,0	71,9	73,6	69,3	69,9	72	58,6

vgl. OECD 1992 u. 1995; eigene Berechnung

3.2. Wirtschaftsstruktur und Produktivität

Der Wandel der Wirtschaftsstruktur ist stark durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 70er Jahren geprägt. Der Anteil des industriellen Sektors am BIP sank zwischen 1968 und 1990 von 37,8% auf 29,5%, während der Dienstleistungssektor mit 67,9% (1990) im internationalen Vergleich einen Spitzenwert erreichte (OECD 1992, S. 62f). Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Anteil der im öffentlichen Dienst beschäftigten Erwerbspersonen von 18,4% auf 31,7% (OECD-Europa: 18,1%). 1987 waren neben den 1,4 Mio. Personen in der Verwaltung und den sozialen Diensten 370 000 in staatlichen Unternehmen beschäftigt: Insgesamt erfaßte der staatliche Sektor 40,5% der Gesamtbeschäftigung (OECD 1990, S. 57f).

Der staatliche Unternehmenssektor ist dabei relativ klein. Schon seit den 30er Jahren richtete sich die Politik der SAP nicht mehr auf die Verstaatlichung von Unternehmen. Zwar kam es in den 70er Jahren zur Übernahme konkursgefährdeter Unternehmen durch den Staat, doch bereits in den 80er Jahren orientierte die SAP-Regierung diese Unternehmen wieder auf den Markt: "Dahinter standen nicht nur fiskalische Motive, sondern auch die demonstrative politische Symbolik, die neue Regierung nehme ihre Verpflichtung ernst, Schwedens Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen." (Merkel 1993, S. 142). Während die Ansätze zur Privatisierung staatlicher Unternehmen also begrenzt blieben, setzte sich eine Tendenz zur Entpolitisierung des öffentlichen Sektors durch, und das Profitprinzip wurde neu akzentuiert (ebd.). Aufgrund niedriger Produktivitätssteigerungen wurden die staatlichen Dienstleistungen zu einem Hauptziel von Rationalisierungsbemühungen.

Tab. 6: Beitrag der Sektoren zum BIP, Schweden (OECD-Europa)

	Wertschöpfung in der Landwirtschaft	Wertschöpfung im industriellen Sektor	Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe	Wertschöpfung im Dienstleistungssektor
Ø 1960-67	6,1 (8,4)	39,9 (42,2)	27,4 (30,9)	53,9 (49,3)
Ø 1968-73	4,2 (6,3)	36,1 (40,2)	24,8 (29,2)	59,7 (53,6)
Ø1974-79	4,0 (5,3)	34,5 (38,2)	24,0 (27,6)	61,5 (58,5)
Ø1980-90	3,2 (4,0)	30,3 (34,7)	21,0 (24,4)	66,5 (61,3)

Quelle: OECD 1992

Tab. 7: Beschäftigungsstruktur nach Sektoren

	Beschäftigung in der Landwirtschaft in % der Zivilbeschäftigung; Schweden (OECD-Europa)	Beschäftigung in der Industrie; Schweden (OECD-Europa)	Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe; Schweden (OECD-Europa)	Beschäftigung im Dienstleistungssektor; Schweden (OECD-Europa)	Beschäftigung im öffentlichen Dienst Schweden (OECD-Europa)
Ø 1960-67	12,6 (22,6)	41,3 (38,3)	31,4 (27,9)	46,1 (39,0)	14,6 (11,8)
Ø 1968-73	8,0 (18,0)	38,5 (38,7)	28,3 (28,3)	53,4 (43,3)	21,2 (13,9)
Ø1974-79	6,2 (15,3)	34,8 (36,9)	26,4 (26,9)	59 (47,8)	27,3 (16,4)
Ø1980-90	4,6 (12,6)	30,1 (32,7)	22,5 (23,5)	65,2 (54,7)	31,7 (18,3)

Quelle: OECD 1992

Tab. 8: Veränderung der Wertschöpfung pro Beschäftigten; Schweden (OECD-Europa)

	Landwirtschaft	Industrieller Sektor	verarbeitendes Gewerbe	Dienstleistungssektor
Ø 1960-67	10,2 (5,3)	4,3 (4,6)	5,2 (5,1)	2,0 (2,9)
Ø 1968-73	4,8 (4,2)	5,4 (4,7)	5,4 (5,5)	0,7 (3,0)
Ø1974-79	0,4 (4,3)	1,5 (2,4)	1,2 (3,0)	-0,3 (1,5)
Ø1980-90	7,0 (3,0)	2,2 (2,3)	2,4 (2,3)	0,4 (0,6)

Quelle: OECD 1992

Im Vergleich zu den europäischen OECD-Ländern entwickelte sich die Produktivität unterdurchschnittlich. Im industriellen Sektor lagen die Zuwächse mit durchschnittlich 2,2% zwischen 1979 und 1990 ein Prozent über den Zuwächsen der Gesamtwirtschaft und entsprachen dem europäischen Durchschnitt der OECD-Länder. Hohen Produktivitätszuwächsen zwischen 1982 und 1984 standen allerdings unterdurchschnittliche Zuwächse in der zweiten Hälfte der 80er Jahre gegenüber.

Die Entwicklung der Produktivität im Dienstleistungssektor lag im Zeitraum von 1960 bis 1990 mit durchschnittlich 0,7% um mehr als ein Prozent unter dem europäischen OECD-Durchschnitt. Zwischen 1973 und 1979, in der Kernphase der wohlfahrtsstaatlichen Expansion, war die Produktivitätsentwicklung sogar negativ (OECD 1992, S. 51ff). Aufgrund seiner Größe wirkt sich die niedrige Produktivität des Dienstleistungssektors besonders negativ auf das Wirtschaftswachstum aus.

Die vertikale und horizontale Unternehmenskonzentration ist in Schweden stark ausgeprägt. Von den 500 größten Industrieunternehmen der Welt hatten 1986 17 ihre Unternehmenszentralen in Schweden. In Relation zum BIP befinden sich in Schweden damit mehr Großunternehmen als in Japan oder den USA (OECD 1992, S. 70; vgl. Marginson/Sisson 1994). 15,3% der schwedischen Unternehmen hatten 1987 mehr als 100 Beschäftigte und konzen-

trierten über 70% der privatwirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung auf sich, 2,7% der Unternehmen hatten mehr als 500 Beschäftigte, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung lag bei 38,4% (OECD 1994, S. 151). In den 60er Jahren dominierten fünfzehn Familien die 50 größten Unternehmen und standen in enger Verbindung mit Versicherungsunternehmen und Bankinstituten. Im folgenden Jahrzehnt nahm die Konzentration weiter zu, doch die Besitzstrukturen veränderten sich: Das Vermögen wird zunehmend von Versicherungsgesellschaften, Investmentunternehmen etc. verwaltet (Olsen 1994, S. 202).

Tab 9.: Struktur der Unternehmensgrößen

	unter 10 Beschäftigte	10 bis 49 Beschäftigte	50 bis 99 Beschäftigte	100 bis 499 Beschäftigte	über 500 Beschäftigte
Anzahl der Unternehmen (%)	14	67,7	13	12,6	2,7
Anzahl der Beschäftigten (%)	1,3	15,8	11,5	33	38,4

Quelle: OECD 1994, S. 151

3.3. Weltmarktintegration: Handel, Internationalisierung der Produktionsstrukturen und Internationalisierung der Finanzmärkte

Schweden ist stark vom Außenhandel abhängig. Gemessen am BIP lag der Durchschnitt der schwedischen Im- und Exporte im Zeitraum von 1960 bis 1990 über dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Im Vergleich zu kleineren Ökonomien ist die Außenhandelsverflechtung allerdings unterdurchschnittlich. Zwischen 1980 und 1990 lagen die Exporte (Importe) bei 32,7% (31,6%) des BIP (OECD 1992, S. 71f). Zu Beginn der 90er Jahre konzentrierten sich 55% des Außenhandels auf die EU und 18% auf die EFTA-Länder.

Der Handel zwischen Schweden und der EU weist in beiden Richtungen eine ähnliche Struktur auf: Schwedische Exporte bestehen aus Papier und Pappe (16,3% des Exportvolumens), Maschinen (16%), Fahrzeuge und Zubehör (13,2%) sowie Elektromotoren (6%). Aus der EU importiert werden Maschinen (18,5%), Elektromotoren (10,5%), Fahrzeuge und Zubehör (9,5%) und Kunststoffe (4,6%) (Kommission 1993, S. 11f). Angesichts des relativ kleinen Binnenmarktes richteten sich die schwedischen Unternehmen früh auf den Weltmarkt aus (vgl. Olsen 1994, S. 204f). Die schwedischen Massenproduzenten spezialisierten sich dabei auf wenige dominierende Produkte, die trotz der Diversifizierung in den 60er Jahren nach wie vor eine bedeutende Rolle spielen (Ryner 1994, S. 267). Dies ist insofern problematisch, als sich der Exporthandel wesentlich auf ausgereifte Produkte stützt, für die sich die internationalen Absatzmärkte eher verengen. Der Exportanteil von high-tech Produkten ist hingegen relativ gering, obgleich die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in Schweden mit zu den höchsten in der Welt zählen. Möglicherweise liegt dies daran, daß FuE zwar in Schweden betrieben, die Produkte jedoch von Tochterunternehmen außerhalb Schwedens produziert werden (Kommission 1993, S. 32ff).

Tab.10: Direktinvestitionen schwedischer Unternehmen im Ausland und Ausgaben für FuE

	1985	1987	1989	1990	1991
Netto-Direktinvestitionen im Ausland in % der gesamten Unternehmensinvestitionen	14,7	22,2	36,4	46,6	32,1
FuE-Ausgaben in % des BIP	2,9	3,0	2,9	2,5	

Quelle: OECD 1994, S. 151.

Die schwedischen Konzerne erhöhten ihre Direktinvestitionen im Ausland in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bis auf 46,6% ihres Investitionsvolumens (OECD 1994, S. 151). Im Schatten des bevorstehenden EG-Binnenmarktes kam es zu einer "anschwellenden Übernahme- und Internationalisierungswelle", der Anteil schwedischer Direktinvestitionen in die EG stieg von 30% (1986) auf 70% (1989) (Kuntze 1995, S.38). 1986 betrieben die Konzerne ihre FuE-Aktivitäten zu 50% außerhalb Schwedens (Johansson 1994, S. 214). Überdies haben die 17 größten Unternehmen mehr Beschäftigte außerhalb als in Schweden (Olsen 1994, S. 194; Clement 1994, S. 382). Ihre ausländischen Direktinvestitionen sind fünfmal höher als Investitionen nicht-schwedischer Unternehmen in Schweden. Als sich die SAP 1990 für den EG-Beitritt aussprach, hatten die schwedischen Konzerne "ihre" Integration bereits längst vollzogen.

Die schwedischen Finanzmärkte waren bis in die 80er Jahre streng reguliert. Die Regulierungen der Kredit- und Devisenmärkte ermöglichten eine weitestgehend autonome Geldpolitik. In den 80er Jahren führten verschiedene Entwicklungen zu einer Deregulierung der Finanz- und Devisenmärkte (vgl. OECD 1987, S. 38ff): Hohe Inflationsraten und Zinsen sowie Wechselkursschwankungen veranlaßten die schwedischen Unternehmen zu Beginn der 70er Jahre, ihre finanziellen Spielräume durch den Aufbau eigener Finanzabteilungen zu erweitern. Aufgrund steigender Kreditkosten wurden fremdfinanzierten Investitionen nach 1975 vermehrt umgangen. Das Finanzvermögen der Unternehmen vergrößerte sich, und es entstanden "graue Kreditmärkte", auf denen auch die Banken zunehmend aktiv wurden. Die Kreditregulierungen wurden damit unterlaufen. Mitte der 80er Jahre gab die Reichsbank ihre Versuche auf, den grauen Markt zu kontrollieren und deregulierte das Kreditssystem. Auch die Devisenkontrollen wurden schrittweise aufgeweicht. 1978 erhielten mehrere schwedische Banken aufgrund des anwachsenden internationalen Handels die Erlaubnis, Auslandskredite aufzunehmen. Unternehmen war dies bereits seit 1974 gestattet. Ab 1977 nahm die Regierung selbst verstärkt Auslandskredite auf, 1983 lag die schwedische Auslandsverschuldung zu 55% beim Staat. Zu Beginn der 90er Jahre wurden die Devisenmärkte gänzlich dereguliert, so daß sich die internationalen Zinsdifferenzen und Wechselkursschwankungen direkter auf den schwedischen Finanzmärkten niederschlugen. Zugleich wurden die Möglichkeiten einer autonomen Geld- und Finanzpolitik damit eingeschränkt: "During the period financial markets were regulated, monetary policy aimed stabilizing domestic activity via interest rate levels and by rationing credit; foreign exchange flows were subject to relatively tight restrictions to prevent pressure on the exchange rate. Under present circumstances, foreign exchange flows have become the main target of monetary policy and in conjunction with partial foreign exchange liberalization, the level of interest rates has become a most important vehicle in the stabilization of currency flows." (OECD 1987, S. 53)

4. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

4.1. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Bis in die 70er Jahre war das Ziel der Vollbeschäftigung allgemein akzeptiert (Meidner/Hedborg 1984, S. 47). 1966 legte die LO ein Programm vor, das die staatliche Arbeitsmarktpolitik für das folgende Jahrzehnt bestimmen sollte: Unter dem Motto "Arbeit für alle" wurde das Vollbeschäftigungsziel "ambitionierter und inklusiver" definiert (Hinrichs 1988, S. 576), "ungenutzte Arbeitskraftpotentiale" (Meidner/Hedborg 1984, S.

48), insbesondere verheiratete Frauen, aber auch behinderte und ältere Arbeitskräfte sollten in den Arbeitsmarkt integriert werden. Weitere Ziele waren der Abbau von Unterbeschäftigung und die Verringerung der Arbeitsunzufriedenheit. Dieses Vorhaben fiel mit dem Beschäftigungsabbau im industriellen Sektor zusammen, der durch das Beschäftigungswachstum im privaten Dienstleistungssektor nicht ausgeglichen wurde. Dennoch blieb bis 1990 die Arbeitslosigkeit - bei steigenden Erwerbspersonenzahlen - im internationalen Vergleich niedrig.

Tab. 11: Erwerbstätigkeit

	Erwerbspersonen	Beschäftigung	Frauenerwerbsquote	Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse von Frauen*
Ø 1960-67	73,5	72,3	53,5	
Ø 1968-73	74,5	72,9	59,9	
Ø 1974-79	78,9	77,4	69,2	
1980	81	79,4	74,1	46,2
1981	81	79,0	75,3	
1982	81,2	78,6	75,9	46,5
1983	81,3	78,5	76,6	
1984	81,4	78,9	77,3	44,0
1985	82,0	79,7	78,1	
1986	81,3	79,1	88,3	
1987				
1988	84,0	82,6	81,8	
1989	84,5	83,4	82,2	
1990	84,8	83,5	82,6	37,7
1991	83,9	81,7	81,7	37,8
1992	84,0		82,0	38,0
1993				

* 1986 veränderten sich die Berechnungsgrundlagen. Die Daten zur Teilzeitbeschäftigung von Frauen stammen aus Sundström 1993 und legen andere Werte zur Frauenerwerbsquote zugrunde, können daher nicht direkt auf die anderen Daten bezogen werden.

Quelle: OECD 1992; OECD 1994, Sundström 1993

Tab. 12: Beschäftigungszuwächse

	Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der gesamten Beschäftigung 1973	öffentliche Beschäftigung (1973=100)		private Beschäftigung (1973=100)	
		1980	1990	1980	1990
Schweden	26,4	138,7	153,3	98,8	107,0
EG	18,1	116,0	128,9	99,9	103,5
OECD	17,3	118,6	133,0	108,1	124,7

Quelle: OECD 1992a, S. 64

Tab. 13: Arbeitslosigkeit

	Arbeitslosenrate	Arbeitslosenquote der Männer	Arbeitslosenquote der Frauen
Ø 1960-67	1,6	1,3	2,1
Ø 1968-73	2,2	2,1	2,4
Ø1974-79	1,9	1,6	2,2
Ø1980-90	2,4	2,3	2,5
1990	1,5	1,5	1,5
1991	2,7	3,0	2,3
1992	5,3	5,7	3,8
1993	8,2		
1994	8,8		

Quelle: OECD 1992; OECD 1994

Die Erwerbsbeteiligung von Personen zwischen 15 und 64 Jahren stieg von 73,5% (1966) auf 83,2% (1990). Hinter Dänemark lag Schweden damit an der Spitze der OECD-Länder. Die Zunahme der Erwerbspersonen ist vor allem auf die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen (1990: 81,1%) zurückzuführen. Während sich die Erwerbsbeteiligung im OECD-Europa zwischen 1974 und 1980 reduzierte, nahm sie in Schweden erheblich zu (OECD 1992, S. 38f). Die Arbeitslosenrate lag zwischen 1968 und 1974 durchschnittlich bei 2,2%, zwischen 1974 und 1980 bei 1,9%. Zu Beginn der 80er Jahre stieg sie auf 3,5% (1983), bevor sie 1989 auf den Tiefstand von 1,3% (1989) sank. Die Quote der Männer lag dabei etwas unter der der Frauen. Seit 1983 glichen sich die Quoten jedoch weitestgehend an, nach 1990 haben sich die Relationen sogar umgekehrt (OECD 1992, S. 43f).

Zwischen 1970 und 1980 erhöhte sich die Anzahl der Erwerbspersonen um 405.000. Im gleichen Zeitraum entstanden 378.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Während in der Privatwirtschaft ca. 100.000 Arbeitsplätze verloren gingen, wurden im öffentlichen Sektor (hauptsächlich im Gesundheitswesen, im Ausbildungsbereich und im Bereich anderer sozialer Dienstleistungen) 478.000 Arbeitsplätze neu geschaffen. Die Expansion des öffentlichen Sektors stellte sich als "female based social service explosion" (Esping-Andersen 1990) dar, denn die Anzahl der im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen stieg um 383.000. 1980 waren von 1.238.000 Beschäftigten im öffentlichen Dienst 922.000 weiblich (Meidner/Hedborg 1984, S.168). Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit in den 70er Jahren ging mit einem Anstieg von Teilzeitarbeitsplätzen einher. Zwischen 1970 und 1980 erhöhte sich die Anzahl der Frauen in Teilzeitbeschäftigung unter 34 Stunden pro Woche um 312.000 auf 1.083.000. In den 80er Jahren nahm die Anzahl der vollzeitbeschäftigten Frauen zu (Sundström 1993). Mit 23,2% wies Schweden 1990 die dritthöchste Teilzeitquote unter den OECD-Ländern auf (Merkel 1993, S. 212).

Zwischen 1981 und 1990 stieg die Beschäftigtenzahl von 4.157.000 auf 4.508.000 (OECD 1994, S. 143). Im öffentlichen Sektor verlangsamten sich die Beschäftigungszuwächse. Sein Anteil an der Gesamtbeschäftigung blieb relativ konstant bei 31,7%. Die Expansion des Wohlfahrtsstaates hatte mehrere Auswirkungen auf die Struktur des Dienstleistungssektors. Zum einen sind die Tätigkeiten zumindest halbwegs qualifiziert, auch wenn im Bereich der sozialen Dienste viele "para-professional jobs" (Esping-Andersen 1990, S. 205 u. 215) existieren. Zum anderen blieb der private Dienstleistungsbereich - unter anderem aufgrund des geringen Anteils konsumnaher Dienstleistungen mit geringen Qualifikationsanforde-

rungen - vergleichsweise unterentwickelt. Daß die "fun services" nicht expandierten, ist nicht zuletzt auf die geringen Lohndifferenzen in Folge der solidarischen Lohnpolitik und der hohen Steuerbelastung von Arbeitsplätzen zurückzuführen. Überdies verhinderte der ausgebaute Wohlfahrtsstaat durch die Höhe der Transferzahlungen und die Zunahme der öffentlichen Dienstleistungsbeschäftigung das Entstehen eines größeren Schwarzarbeitssektors (vgl. Esping-Andersen 1990, S. 223 u. Hinrichs/Merkel 1987).

Gestützt wurde die Vollbeschäftigung unter anderem durch die aktive Arbeitsmarktpolitik. Von 1968 bis Anfang der 90er Jahre liegt die Anzahl der Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik über der der Arbeitslosen. 1978 und 1979 erreichten die Maßnahmen: mit ca. 175.000 Personen bzw. 4,1% der Beschäftigten ihren vorläufigen Höhepunkt (Meidner/Hedborg 1984, S. 136). Bis 1989 sank ihre Zahl auf 136.000 oder 3,0% der Beschäftigten (Schwedisches Institut 1994). In der folgenden Wirtschaftskrise verringerte sich trotz des Wachstums der Erwerbsbevölkerung die Zahl der Beschäftigten um 260.000. Insgesamt wurden über 500.000 Arbeitsplätze abgebaut. Die Erwerbsbeteiligung der Personen unter 25 Jahren sank überdurchschnittlich stark um 17%. Die Erwerbsquote von Männern reduzierte sich um 6%, die der Frauen um 5,3% (OECD 1994, S. 35ff). Zugleich schnellten die Arbeitslosenrate und die Anzahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in die Höhe. 1990 nahmen 166 900 Personen (3,7% der Erwerbsbevölkerung) an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil. Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben beliefen sich auf 3,2% des BSP. Fast zwei Drittel der Ausgaben entfielen auf die aktive Arbeitsmarktpolitik, während die Lohnersatzleistungen lediglich 26% ausmachten (Delander 1991, S. 2f). 1992 erhöhte sich die Anzahl der arbeitsmarktpolitisch geförderten Personen auf 239 000 (5,4% der Erwerbsbevölkerung), so daß sich die Gesamtausgaben auf 5,2% des BSP oder 13,2% der Staatsausgaben beliefen. Lohnersatzleistungen gewannen gegenüber den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an Gewicht.

Im ersten Halbjahr 1993 waren 7,7 % der Erwerbsbevölkerung arbeitslos und 6% nahmen an arbeitsmarktpolitischen Programmen teil. Werden noch die 4,5%, die aufgrund einer Behinderung in geschützten Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, hinzu gezählt, so standen für 18% der Erwerbsbevölkerung keine "regulären" Arbeitsplätze auf dem freien Arbeitsmarkt zur Verfügung. Bisher liegt die Arbeitslosenquote der Männer über der der Frauen, da die Beschäftigungseinbrüche zunächst die "männerdominierten" Sektoren betrafen (OECD 1994, S. 35ff). Zwischen 1990 und 1994 wurden 29% der Arbeitsplätze abgebaut. Erst 1994 ging die Arbeitslosigkeit wieder leicht zurück, und auch im industriellen Sektor erhöhte sich die Beschäftigung. Ob die "schwedischen" multinationalen Konzerne dazu beitragen, daß der leichte Aufwärtstrend in der Beschäftigungsentwicklung fortgesetzt wird, ist aufgrund ihrer Weltmarktorientierung und der Internationalisierung ihrer Produktionsstrukturen jedoch zumindest fraglich. Der Erfolg des beschäftigungspolitischen Kalküls der sozialdemokratischen Regierung - diese hofft auf eine Zunahme von Arbeitsplätzen im industriellen Sektor (Kuntze 1994, S. 38f) - hängt dabei wesentlich davon ab, ob die von der Krise besonders hart getroffene Zulieferindustrie in die Produktionsorganisation der schwedischen Multis mit einbezogen wird.

Durch die Krise verschlechtert sich vor allem die Situation von Personen mit geringer Qualifikation. Besonders betroffen sind dabei Immigranten in "unattraktiven" Arbeitsverhältnissen (Hotels, Restaurants, Pflegedienste, z.T. produzierendes Gewerbe), die nun zusehends in Konkurrenz zu "alteingesessenen" Arbeitskräften geraten. Von Beschäftigungszuwächsen im Informationssektor kann diese Gruppe nicht profitieren, da ihr zumeist die erforderlichen Qualifikationsvoraussetzungen fehlen. Letztlich verschlechtern sich unter den Bedingungen des Strukturwandels die Möglichkeiten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik: Zu-

vor konnten die "Matching"- und Anpassungsprobleme zwischen Branchen, Sektoren und Regionen oftmals durch Mobilitätsförderung und qualifizierende Maßnahmen bewältigt werden. Doch nunmehr - auf verengten Arbeitsmärkten - vertieft die Qualifikationsförderung zusehends die sozialen Abschließungsprozesse (Johansson 1994).

4.2. Die schwedische Arbeitsmarktpolitik

In der Ende der 50er Jahre entwickelten "modernen" Arbeitsmarktpolitik waren verschiedene Motive verankert. Neben der allgemeinen Wohlfahrtssicherung bezog sie auch Stabilitäts- und strukturpolitische Überlegungen mit ein (vgl. Meidner/Hedborg 1984, S. 123, Delander 1991, S. 16).¹¹ Priorität hatte jedoch die Förderung der Arbeitsmarktintegration. Mehrfach veränderten sich dabei die Schwerpunktsetzungen der Arbeitsverwaltung. Die drei wesentlichen Aufgabenbereiche (Vermittlungstätigkeit, Förderung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt) wurden im Lauf der Zeit unterschiedlich gewichtet. In der unmittelbaren Nachkriegszeit dominierte im Rahmen einer anti-inflationären Politik und vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Prosperität die Ausbildungs- und Umzugsförderung. In den Rezessionsjahren 1967/68, 1971/73 und 1978/79 gewannen demgegenüber Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und - um die Erwerbstätigkeit auf Gruppen außerhalb des Arbeitsmarktes auszuweiten - staatlich geschützte Arbeitsplätze an Gewicht (Meidner/Hedborg 1984, S.135).

1984 wurde eine Reform der Arbeitsverwaltung abgeschlossen. Zentrale Elemente waren die Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten, der Umbau der Arbeitsämter zu Dienstleistungszentren, die Konzentration der Unterstützungsleistungen nach Bedürftigkeitskriterien und die Förderung privater Aktivitäten bei der Arbeitsplatzsuche. Die Arbeitsämter orientierten sich dabei enger an den Anforderungen der Unternehmen: Kontakte zwischen der Arbeitsverwaltung und den Unternehmen wurden ausgebaut, und die Arbeitsverwaltung, zuvor "job seeker centred", verwandelte sich (unter den Bedingungen des wirtschaftlichen Aufschwungs erfolgreich) zum "vacancy centred placement" (Delander 1991, S. 73). In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde die Arbeitsmarktintegration als leitendes Handlungsprinzip der Arbeitsverwaltung neu akzentuiert. Ein Großteil der 500.000 wegen Erwerbsunfähigkeit, Krankheit und arbeitsmarktbedingter Frühverrentung nicht beschäftigten Personen sollten wieder in die Erwerbsarbeit integriert werden. Die Frührente für Personen ab 60 Jahren, die aufgrund der Dauer der Arbeitslosigkeit kein Arbeitslosengeld mehr erhielten, wurde gestrichen. Stattdessen wurde diese Personengruppe in die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik integriert. Arbeitsplätze sollten an Personen, die in ihrer Erwerbstätigkeit eingeschränkt sind, angepaßt und Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz präventiv abgebaut werden (Delander 1991, S. 64ff). Diese auf eine Ausdehnung des Arbeitsvolumens gerichtete Orientierung geriet zu Beginn der 90er Jahre in Widerspruch zu den Entwicklungen am Arbeitsmarkt.

Die Arbeitslosenversicherung und die Organisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind in Schweden voneinander getrennt. Die Arbeitslosenkassen werden von Gewerkschaften verwaltet, die aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben hingegen staatliche Behörden. Während sich

11 In der Bewertung der Arbeitsmarktpolitik kommen Meidner/Hedborg (1984, S. 129) allerdings zu dem Ergebnis, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik letztlich "in allzu hohem Ausmaß beschäftigungspolitische Aufgaben erfüllen mußte, die die globale Wirtschaftspolitik nicht zu bewältigen vermochte". Beschäftigungspolitisch sei die Arbeitsmarktpolitik zwar relativ erfolgreich gewesen, die Erfolge bezüglich der Förderung des Wirtschaftswachstums seien jedoch bescheiden (ebd., S. 144f).

die Arbeitslosenversicherung über Mitgliedsbeiträge und staatliche Transfers finanziert, ist die aktive Arbeitsmarktpolitik steuerfinanziert. Die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung ist freiwillig und wird von ca. 83% der ArbeitnehmerInnen genutzt. Nicht-Gewerkschaftsmitglieder können sich ebenfalls über die von den Gewerkschaften verwalteten Kassen versichern (Hinrichs 1988, Delander 1991, S. 24). Anspruch auf den Erhalt von Arbeitslosengeld hat, wer zwölf Monate Mitglied einer Arbeitslosenversicherungskasse ist, vier Monate beschäftigt war, beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet ist und sich bereit zeigt, eine vermittelte Stelle anzunehmen. Das Arbeitslosengeld beläuft sich nach Ablauf von 5 Karenztagen auf 80% des vorherigen Einkommens (maximal jedoch 564 skr. pro Tag) und wird für 300 Arbeitstage (für Personen zwischen 55 und 64 Jahren 450 Tage) gezahlt. Personen, die nicht zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung berechtigt sind, können Arbeitslosenhilfe bekommen. Diese Leistung ist mit 245 skr, ebenfalls nach fünf Karenztagen, erheblich geringer als das Arbeitslosengeld und wird für 150 Arbeitstage (für Personen über 55 Jahre 300 und für Personen über 60 Jahre 450 Tage) gezahlt. Auch diese Ausgaben werden aus den Kassen der Arbeitslosenversicherung gedeckt. Mittlerweile in der Diskussion ist der Umbau der Arbeitslosenversicherung zur Pflichtversicherung (Schwedisches Institut 1994, S. 4).

Die Arbeitsverwaltung besaß unter den schwedischen Behörden eine starke Stellung. Ausgestattet mit einem umfassenden Haushaltsvolumen und innerhalb der schwedischen Wirtschaftskonzeption mit einer wichtigen Aufgabe betraut, wurde ihr eine relativ unabhängige Position gegenüber der Regierung zugestanden, um schnell und flexibel auf Veränderungen der Arbeitsmarktlage reagieren zu können. An der Spitze der Behörde standen Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und des Staates, die auf Vorschlag der Arbeitsmarktparteien von der Regierung ernannt wurden (Delander 1991, S. 21ff). 1991 kündigte die SAF an, ihre Vertreter aus allen staatlichen Gremien zurückzuziehen, woraufhin die bürgerliche Regierung unter Bildt auch die Gewerkschaftsvertreter aus der Behörde verwies. Seit 1992 werden die Mitglieder der Verwaltungsräte "nach anderen Grundsätzen durch die Regierung ernannt". Inzwischen wurden auch private Arbeitsvermittlungen zugelassen (Schwedisches Institut 1994, S. 1).

5. Der Umbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates

5. 1. Die Krise des schwedischen Wohlfahrtsstaates

Das Ziel der sozialen Gleichheit wurde in Schweden im Vergleich zu anderen kapitalistischen Gesellschaften umfassend in die Angleichung der Einkommen und den Ausbau eines universalistisch orientierten Wohlfahrtsstaates übersetzt. Aufgrund der solidarischen Lohnpolitik der Gewerkschaften verringerten sich bis in die zweite Hälfte der 70er Jahre die Differenzen der Primäreinkommen abhängig Beschäftigter zwischen Sektoren, Berufen und zwischen den Geschlechtern (Rehn/Viklund 1990, S. 304). Durch das Steuer- und Transfersystem wurden die verfügbaren Einkommen weiter angeglichen (OECD 1989, S. 76f; OECD 1994, S. 83). Obwohl die Einkommensdifferenzen in den 80er Jahren wieder zunahmen (Gustaffson/Tasiran 1994), sind sie im internationalen Vergleich immer noch gering (Johansson 1994, S. 207). Der Staat spielte als Träger der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen eine dominierende Rolle. Private Versicherungen sind bezüglich der sozialen Absicherung relativ unbedeutend. Die Sicherungssysteme sind einheitlich verfaßt und für alle zugänglich. Finanziert werden sie primär über Steuern, insbesondere über die Einkommenssteuer. Zudem beinhalteten sie einen starken Risikoausgleich (vgl. Kuhnle 1989 u. Esping-Andersen 1990; Meidner/Hedborg 1984, S. 56f).

Tab. 14 Einkommensunterschiede

	Schweden	Kanada	USA	Großbri- tannien	Deutsch-land	Norwegen	Israel
20 % d. Bev. m. niedrig- stem Einkom- men	6,5	5,4	4,2	4,0	2,3	4,4	4,9
20 % d. Bev. m. höchstem Einkommen	33,2	36,0	38,8	36,3	44,7	34,9	43,2

Primäreinkommen einschließlich Transfers

20 % d. Bev. m. niedrig- stem Einkom- men	13,7	9,5	7,5	10,9	10,7	12,0	9,3
20 % d. Bev. m. höchstem Einkommen	27,1	33,2	35,9	31,9	38,2	30,3	39,8

verfügbares Einkommen nach der Besteuerung

20 % d. Bev. m. niedrig- stem Einkom- men	16,4	10,8	9,0	12,4	13,1	14,7	12,0
20 % d. Bev. m. höchstem Einkommen	24,2	31,4	32,0	30,6	36,2	27,2	35,0

Quelle: OECD 1990, S.74

Tab.15: Staatsausgaben im internationalen Vergleich (in % des BIP)

	Staatsaus- gaben ins- gesamt	Konsum	Transfers	darunter: soziale Sicherheit	Zinszahlungen	Investitionen
USA	34,0	18,3	14,1	11,6	2,1	1,6
Japan	31,8	9,3	17,3	11,7	4,2	5,1
BRD	45,2	19,4	23,5	16,2	2,8	2,3
Frankreich	50,0	18,6	28,3	21,7	2,8	3,1
Großbri- tannien	38,4	19,7	17,4	11,6	3,9	1,3
Italien	49,6	17,0	29,1	17,5	8,2	3,5
Kanada	43,7	18,7	22,7	12,3	8,4	2,3
Ø	38,6	17,0	18,4	13,4	3,4	2,5
Dänemark	59,8	25,8	31,4	16,8	8,1	2,5
Finnland	38,9	20,1	15,7	9,5	1,6	3,1
Norwegen	55,1	21,0	30,4	18,0	5,8	3,7
Schweden	59,9	26,0	31,6	16,4	5,7	2,4
Ø skandinav. Länder	54,4	23,6	28,0	15,4	5,3	2,9

Quelle: OECD 1990, S. 61

Die Transferzahlungen wurden ab den 60er Jahren dem jeweiligen Einkommensverlust angepaßt, der Lebensstandard sollte erhalten werden. Der größere Teil verteilungswirksamer Maßnahmen richtet sich auf die Einkommensstabilisierung, lediglich 40% der Mittel dient der sozialpolitischen Umverteilung (OECD 1994, S. 78 u. 83).

Das schwedische Wohlfahrtssystem ist bestrebt, das Ziel der sozialen Gleichheit primär über die Erwerbstätigkeit zu realisieren: Im Gegensatz zum primären ist das sekundäre Sicherungssystem (Sozialhilfe) residual: "Sie ist auf kommunaler Ebene angesiedelt, räumt arbeitspädagogischen, allgemein-pädagogischen, 'sozialarbeiterischen' Interventionen einen hohen Stellenwert ein, zeichnet sich im Hinblick auf die monetäre Grundsicherung aber dadurch aus, daß es weitgehend kein durchgängig gewährtes, einheitliches, nationales soziales Minimum gibt, die Ermessensspielräume der kommunalen Leistungsträger sehr groß sind und die verfahrensrechtliche Position des Hilfesuchenden und sein Rechtsschutz schwach entwickelt sind." (Schulte 1991, S. 555).

Die "unmittelbar-universalistische Lohnarbeitszentrierung ist die konkrete Einlösung des dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells zugrundeliegenden Gleichheitspostulats" (Lessenich 1994, S. 229; vgl. Meidner/Hedborg 1984, S. 50). Um soziale Ungleichheiten zu reduzieren, zielte die wohlfahrtsstaatliche Politik auf die Arbeitsmarktintegration aller Personen(gruppen) (vgl. Hinrichs/Merkel 1987, S. 33). Der Frauenerwerbstätigkeit kam dabei ein besonderer Stellenwert zu. Der "geschlechtsspezifischen 'Halbierung' der industriellen Moderne" (Lessenich 1994, S. 228 zitiert nach Beck) wurde durch den Ausbau der Kinderbetreuung, die Ausdehnung des Elternurlaubs und steuerliche Anreize entgegen gewirkt. Mit der Einführung des Ehegatten-Splittings Ende der 60er Jahre wurden Haushalte mit zwei Erwerbstätigen bei gleichem Einkommen steuerlich geringer belastet als Haushalte mit einem Erwerbstätigen (Scharpf 1987, S. 136). Steuerliche Veränderungen erhöhten in den 80er Jahren die Anreize, von einem Teilzeit- in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis zu wechseln (Sundström 1993). Den aus diesen Maßnahmen und der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften im öffentlichen Sektor resultierenden "pull-Effekten" standen allerdings auch "push-Effekte" zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit gegenüber. Neben den erwerbsbezogenen Leistungen verstärkten der Preisauftrieb und die steigenden Steuern auf Mehr-Personen-Haushalte den Druck, ein zweites Erwerbseinkommen zu erzielen (Hinrichs/Merkel 1987, S. 33f).

Im Schweden der Nachkriegszeit war Arbeitslosigkeit "immer ein gewichtiges Thema, aber nur ein geringes Problem" (ebd.).¹² Zu Beginn der 90er Jahre änderte sich dies. Schon zuvor hatten sich die finanzielle Lasten des Wohlfahrtsstaates erhöht. Die Sozialausgaben stiegen durch die Zunahme von Personen mit Anspruch auf die 1959 eingeführte Zusatzrente, durch Kostensteigerungen im Gesundheitswesen, eine wachsende Nachfrage nach Kindergartenplätzen und durch höhere Ansprüche an die Qualität sozialer Dienstleistungen. Außerdem wirkten sich das nachlassende Wirtschaftswachstum und die schwache Produktivitätsentwicklung negativ auf die Staatseinnahmen aus. Mit der neuen Belastung durch die Arbeitslosigkeit geriet das System zu Beginn der 90er Jahre in die Krise (vgl. Huber/Stephens 1993, S. 3).

12 Infolgedessen wurde der Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik vernachlässigt. Z.B. bekamen Arbeitslose unter 55 Jahren, deren Ansprüche auf Arbeitslosengeld erschöpft waren, erst 1974 für die Dauer von fünf Monaten eine niedrige Einheitsunterstützung (Hinrichs 1988, S. 576).

5.2. Zur Reorganisation des öffentlichen Sektors

1960 lagen die öffentlichen Ausgaben mit 31% des BIP knapp unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder (31,5% des BIP). Bis 1982 stiegen die Ausgaben in Schweden stärker als in den anderen Ländern und erreichten 1982 66% des BIP. 60% der öffentlichen Ausgaben entfielen auf die Bereitstellung sozialer Leistungen (OECD 1990, S.60f).

Tab. 16: Sozialausgaben im internationalen Vergleich (in % des BIP)

wohlfahrtsstaatliche Programme	Schweden	Durchschnitt für 8 OECD Länder	Schwedens Rang
erbrachte Leistungen	12,9	11,1	2
Erziehung	5,4	5,1	3
Gesundheit	6,8	5,0	2
Wohnungsbau u.a.	0,7	1,0	3
Einkommenstransfers	26,2	16,0	1
Rente	11,4	8,4	2
Krankheit	4,4	0,8	1
Familienbeihilfe	1,2	1,4	5
Arbeitslosengeld	0,5	1,2	9
andere	0,1	0,8	8
Verwaltungsausgaben und andere Ausgaben	4,9	2,1	2
andere Transferleistungen	3,6	1,4	1

Die Vergleichsländer sind Australien, Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Japan, Großbritannien und die USA.

Quelle: OECD 1994, S.81

Bis Mitte der 70er Jahre wurden die wachsenden Ausgaben durch steigende Steuereinnahmen gedeckt. Das Steuervolumen stieg bis 1977 und stabilisierte sich bei 50% des BIP, bevor es sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bis auf 56,5% (1989) erhöhte. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Struktur der Besteuerung nicht ungewöhnlich, obgleich vor der Steuerreform zu Beginn der 90er Jahre den direkten Steuern (Einkommenssteuern und nominalen Unternehmenssteuern) mehr Gewicht als den indirekten Steuern beigemessen wurde (OECD 1990, S. 63). Die hohen Sozialausgaben sind auf ein gleichmäßig starkes Engagement in allen Sozialprogrammen zurückzuführen: In allen Programmen befindet sich Schweden im internationalen Bereich in der Spitzengruppe (OECD 1994, S. 81).

In den 80er Jahren bildete die Haushaltskonsolidierung ein wesentliches Ziel der Regierungspolitik. Es setzte sich die Auffassung durch, daß die Staatsausgaben in Relation zum BIP nicht weiter steigen dürften. Auf dem Gewerkschaftskongreß der LO 1986 wurde die Position vertreten, daß der schwedische Wohlfahrtsstaat an seine Grenzen gekommen sei und es von nun an um eine "Feinabstimmung der Sozialleistungen" gehen müsse (Huber/Stephens 1993, S. 3, vgl. Premfors 1991). In der Gesellschaft formierte sich eine breite Allianz, die den öffentlichen Sektor zurückdrängen wollte: Kritisiert wurden Lohn- und Gehaltserhöhungen sowie die hohen Steuern und Abgaben (Ferner 1994, S. 64f). Die Bemühungen der SAP-Regierung richtete sich u.a. auf die Rationalisierung der kommunalen Dienste. Auf die Kommunen und die Regierungsbezirke entfallen 71% der öffentlichen

Ausgaben, 50% der öffentlichen Beschäftigung ist auf der kommunalen Ebene angesiedelt (Montin/Elander 1995, S. 27).¹³

Tab. 17: Besteuerung im internationalen Vergleich

	Steueraufkommen (% BIP)	Einkommen und Gewinne*	davon: persönliches Einkommen*	Sozialabgaben*	Vermögen*	Waren und Dienstleistungen*	andere*
USA	28,9	43,1	34,7	29,7	10,3	16,9	0,0
Japan	31,5	47,3	22,9	29,0	10,9	12,6	0,2
Deutschland	37,2	34,2	28,9	37,4	3,1	25,2	0,0
Frankreich	44,1	17,4	12,1	45,1	4,8	29,4	3,2
Großbritannien	37,0	37,5	26,6	18,5	12,7	31,2	0,0
Italien	37,0	35,7	26,8	33,8	2,5	28,0	0,0
Kanada	34,7	46,1	36,7	13,2	9,3	30,1	1,3
Ø	35,8	37,3	27	29,5	7,7	24,8	0,7
Dänemark	52,1	58,6	51,0	2,5	4,6	34,1	0,2
Finnland	37,9	50,4	46,2	8,2	3,6	37,6	0,2
Norwegen	47,6	33,5	27,9	25,5	2,8	37,4	0,8
Schweden	55,3	43,9	38,8	28,5	3,1	24,2	0,3
Ø skand. Länder	48,2	46,6	41,0	16,2	3,5	33,3	0,4
OECD Europa	41,1	34,9	27,0	27,7	4,3	31,8	1,3
OECD	39,4	36,6	28,2	26,3	5,7	29,6	1,8

* Anteil an allen Steuern und Versicherungsbeiträgen
Quelle: OECD 1990, S.-63

Nachdem die Reformwelle in der zweiten Hälfte der 70er Jahre auf die Demokratisierung kommunaler Strukturen zielte, leitete die SAP nach ihrem Regierungsantritt 1982 eine neue Reformphase ein, deren ökonomisch begründete Zielsetzungen unter der bürgerlichen Regierungskoalition 1991 bis 1994 zugespitzt wurden. Während sich das Volumen der Zuschüsse des Zentralstaates an die Kommunen in den 80er Jahren nicht erhöhte, sollten die sozialen Dienste ausgeweitet und qualitativ verbessert werden. Die Kommunen wurden dadurch einem verschärften Rationalisierungsdruck ausgesetzt. Mitte der 80er Jahre wurde die Trennung zwischen politischen und administrativen Strukturen durch die Einführung des "management by objectives" verstärkt. Die Politik formuliert von nun an die Ziele und evaluiert die Ergebnisse des Verwaltungshandelns, während in der Verfolgung der Zielsetzungen die Spielräume der Verwaltungen ausgeweitet werden (vgl. Ferner 1994, S. 54ff u. 66f).

13 Der Zentralstaat ist in Schweden u.a. für die höhere Bildung, einzelne Elemente der Arbeitsmarktpolitik, Transferleistungen an den privaten Sektor (Grundrente, Kindergeld, Wohngeld, Landwirtschaft, öffentlicher Verkehr) sowie Transfers an die Kommunen zuständig. Die Sozialversicherungsfonds (Zusatzrentenfond, Gesundheitsversicherung, Arbeitslosenversicherung) sind ebenfalls auf dieser Ebene angelagert. Die Kommunalverwaltungen hingegen stellen den größten Teil der öffentlichen Dienstleistungen zu Verfügung. 75% der Ausgaben für öffentlichen Konsum fallen hier an (OECD 1990, S. 60), 40% davon für Erziehung und soziale Dienstleistungen (Montin/Elander 1995, S.28). Die Bezirksverwaltungen sind für die Gesundheitsfürsorge, die Stadtverwaltungen für die "restlichen" Dienstleistungen zuständig (OECD 1990, S. 60).

Die Funktionsweise des öffentlichen Sektors wurde unter ökonomischen Kriterien neu definiert. Politische Überlegungen traten demgegenüber in den Hintergrund. Sahen die Sozialdemokraten noch Anfang der 80er Jahre in Privatisierungsforderungen einen Angriff auf den Wohlfahrtsstaat, so wandelte sich ihre Auffassung bis zum Ende des Jahrzehnts, als der schwedische Finanzminister Feldt ankündigte, die Privatisierungsmöglichkeiten öffentlicher Dienstleistungen zu überprüfen. Die Kommunen wurden aufgefordert, sich dem Wettbewerb privater Anbieter auszusetzen. Vermehrt kam es zu Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, und schließlich auch zu Privatisierungen. Anfang der 90er Jahre markieren die Stichworte "Wettbewerb", "Wahlfreiheit" und "contracting out" eine Alternativkonzeption zu dem Versuch, den öffentlichen Dienst innerhalb der bestehenden Strukturen finanz- und organisationspolitisch zu reorganisieren.

Die Sozialdemokraten leisteten bereits eine gewisse Vorarbeit für die bürgerliche Regierungskoalition ab 1991. Nach deren Vorstellungen sollte sich der Staat zurückziehen und der "Zivilgesellschaft" (den Individuen, der Familie) und dem Markt mehr Raum überlassen (Montin/Elander 1995, S. 38). Privatisierungen von Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Teilen der medizinischen Versorgung sollten die "Wahlfreiheit" erhöhen. Auch aus dem Bereich des Wohnungsbaus, einer Bastion der Wohlfahrtspolitik, sollte sich der Staat zurückziehen (ebd.). Zwischen 1990 und 1993 wurden die staatlichen Transfers an die Kommunen von 25% auf 20% der kommunalen Mittel gekürzt (ebd., S. 27). Schon jetzt ist offensichtlich, daß die in die Regierung zurückgekehrte SAP den in den 80er Jahren eingeleiteten Kurs nicht verlassen, sondern der Politik der bürgerlichen Regierung allenfalls ihre Schärfe nimmt. Die Sozialdemokraten haben angekündigt, die Budgets sämtlicher Behörden bis 1998 um 11% zu reduzieren (Kuntze 1995, S. 33).

5.3. Veränderungen im Transfersystem

Obwohl die Sozialausgaben infolge der Wirtschaftskrise auf 44,3% (1992) des BIP stiegen, erklärte Finanzministerin Wibble die Angleichung der schwedischen Steuersätze an die der EU-Länder zum Ziel (Montin/Elander 1995, S. 25). Soziale Dienstleistungen und Transferzahlungen sollen gekürzt werden, um den Staatshaushalt zu entlasten. Nachdem die SAP bereits 1992 zwei von der bürgerlichen Koalitionsregierung verabschiedete Sparpakete unterstützt hatte, setzt sie nun in der Regierung die Sparbemühungen fort:

- Die Bemessungsgrundlage für Pensionen wird verändert, und die Renten sollen nur noch zu 60% an die Preisentwicklung angepaßt werden, wenn das Haushaltsdefizit einen Schwellenwert übersteigt (Kuntze 1995). Zudem werden die Zahlungen bei Frühverrentung gekürzt und die Anspruchsverfahren restriktiver gehandhabt (OECD 1994, S. 95). Der Initiative, das Rentenalter von 65 auf 66 Jahre anzuheben, wurde angesichts der angespannten Lage am Arbeitsmarkt zunächst zurückgestellt. Doch aufgrund demographischer Veränderungen wird diskutiert, ob die Generationen zukünftig ihre Rente selbst finanzieren sollen und ob die Höhe der Leistungen nicht stärker an die Einzahlungen zu knüpfen sind.¹⁴

14 Die Veränderungen im Rentenversicherungssystem sind nicht allein auf die Haushaltskonsolidierungsbemühungen in der Krise zurückzuführen. Es ist absehbar, daß aufgrund demographischer Veränderungen das derzeitige Beitragssystem zur Finanzierung nicht mehr ausreicht. Insbesondere das Zusatzrentensystem gerät unter Druck, da, nachdem es 1960 eingeführt wurde, immer mehr Personen Anspruch auf die volle Leistung erhalten (OECD 1990, S. 110).

- Das Krankengeld wurde in Abhängigkeit von der Dauer der Krankheit und einer Zusatzversicherung von 100% des Lohnausfalls auf 65-90% reduziert.¹⁵ Der Arbeitgeber kommt nun in den ersten beiden Krankheitswochen für das Krankengeld selbst auf. Hierdurch sollen einerseits Anreize geschaffen werden, Gesundheitsgefährdungen in der Arbeitsumgebung abzubauen, andererseits soll die direkte Konfrontation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern "disziplinierend" wirken (vgl. OECD 1994, S. 56f u. 95).
- Für die Finanzierung der Kranken- und Arbeitslosenversicherung wurden Arbeitnehmerbeiträge eingeführt: Die Eigenbeteiligung an der Krankenversicherung soll von 1% des Bruttoeinkommens zunächst auf 2,95 % und bis 1998 auf 5,95% angehoben werden. Der Arbeitnehmerbeitrag zu Arbeitslosenversicherung wurde 1994 auf 1% des Bruttoeinkommens erhöht, 1995 soll er 2% betragen.
- Das Arbeitslosengeld wurde von 90 % auf 80% des vorherigen Einkommens herab gesetzt (OECD 1994, S. 56f). Eine weitere Reduzierung auf 75% wird erwogen (Thielbeer 1995). Jugendliche unter 20 Jahren sollen den Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren (FR vom 11.01.1995).
- Die beabsichtigte Anhebung des Kindergeldes wurde gestrichen. Allerdings scheiterte der Versuch, das Kindergeld zu kürzen (Thielbeer 1995).
- Zuschüsse für den Wohnungsbau und das Wohngeld wurden gekürzt.
- Für die Unternehmen verringern sich die Sozialabgaben, um zusammen mit der Streichung zweier Urlaubstage die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (OECD 1994, S. 56f).

5.3. Veränderungen des Steuersystems

Das schwedische Steuersystem wies einen relativ hohen Umverteilungseffekt auf. Bereits mit den Steuerreformen der 80er Jahre näherte sich Schweden jedoch den Steuersystemen der westlichen Industrieländer an. Mit der "Steuerreform des Jahrhunderts" hat Schweden den "spezifisch sozialdemokratischen Steuermix von einer hohen (progressiven) Lohn- und Einkommenssteuer, vergleichsweise niedrigen indirekten Steuern sowie einem hohen nominalen Körperschaftssteuersatz bei gleichzeitig massiven Steuerbefreiungen für reinvestierte Gewinne verwässert" (Merkel 1993, S. 179). In den 80er Jahren sahen die Sozialdemokraten in Steuererhöhungen und wachsenden Staatsausgaben eine mögliche Ursache für Allokations- und Wachstumsstörungen. Die "Jahrhundertreform" senkte den Einkommenssteuerspitzensatz von 72% auf 50%.¹⁶ Zudem wurden die Steuerbasis vereinfacht, die Körperschaftssteuern gesenkt und Abschreibungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Mehrwertsteuerbasis wurde im Gegenzug ausgeweitet. Mit der Verlagerung der Steuererhebung von einer progressiven Einkommensteuer zu indirekten Steuern verliert das System einen Teil seiner redistributiven Wirkung. Die Steuerreform war ein wesentliches Element der angebotsorientierten Wende. Bezahlte Arbeit, insbesondere Überstunden, sollte sich wieder lohnen. Gleichzeitig sollte der Druck auf Arbeitskosten (Steuersenkungen im Austausch für Lohnerhöhungen) gemindert werden (vgl. Merkel 1993, S. 174ff, Mesch 1992, S. 484).

15 Ein Karenztag wurde eingeführt, unter der neuen sozialdemokratischen Regierung allerdings wieder abgeschafft.

16 Die Mehrzahl der Bürger zahlt lediglich eine kommunale Einkommensteuer von ca. 30%, nur hohe Einkommen werden zusätzlich besteuert.

Die Besteuerungsleitlinien der 80er Jahre signalisierten einen Bruch mit denen der Vergangenheit. Galt die Einkommensteuer als das zentrale Instrument zur Egalisierung der Gesellschaft und wurde die Teilhabe wohlhabender Schichten an den Leistungen des Wohlfahrtsstaates durch höhere Beiträge gerechtfertigt, sollten die Steuerabgaben nun generell gesenkt und Einkommen und Vermögen gleichermaßen besteuert werden. Insgesamt führte die letzte Steuerreform bei hohen Einkommen zu größeren Steuerreduzierungen als bei niedrigeren. Gewinner sind insbesondere Besserverdienende ohne Vermögenswerte: "In fact the recent tax reforms can be interpreted as a response to middle-class dissatisfaction with party tax policy" (Sainsbury 1991, S. 52).

Um die geringeren Sozialabgaben der Arbeitgeber im Staatshaushalt auszugleichen, wurde die beabsichtigte Mehrwertsteuerreduzierung 1992 nicht durchgeführt. Die Mehrwertsteuern auf Grundnahrungsmittel und Transport wurden angehoben und die Basis-Einkommenssteuerabschreibung eingeschränkt (OECD 1994, S. 57). 1994 erhöhte die sozialdemokratische Regierung die Einkommensteuern für Besserverdienende (ab 221.000 skr Jahreseinkommen), die Kapitalertragssteuer, Steuern auf Dividenden und realisierte Kursgewinne sowie die Grundsteuer (Kuntze 1995, S. 33f).

6. Schlußüberlegung: Wandel des schwedischen Wohlfahrtsstaatsregimes?

Schon vor der Wirtschaftskrise vertrat Kuhnle (1991, S. 615) die Meinung, " [...] daß das skandinavische Wohlfahrtsmodell, wie wir es in den letzten zwanzig bis dreißig Jahren kennengelernt haben, den Rückzug antreten muß. Das gilt unabhängig davon, ob die skandinavischen Länder aktiv die EG und Europa mitgestalten oder nicht. Sowohl die innere Dynamik der skandinavischen Volksgemeinschaften als auch die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik scheinen eine Schwächung des charakteristischen skandinavischen Wohlfahrtsstaates zu erzeugen." Huber/Stephens (1993, S. 7) verweisen vor allem auf die Bedrohung des schwedischen Wohlfahrtsstaatsregimes durch die Arbeitslosigkeit: Sollte deren Abbau nicht gelingen, "[...] würde dies den schwedischen Wohlfahrtsstaat sicher effektiver unterminieren, als es irgendeine neoliberalen Offensiven je zustandebrächten. Es würde gleichzeitig die Kosten des Wohlfahrtsstaates anheben, am offensichtlichsten die Arbeitslosenversicherung, und die Basis als Resultat der verlorenen Staatseinnahmen reduzieren. Kürzungen der Sozialleistungen wären praktisch unvermeidbar."

Die breite Zustimmung für den universalistischen Wohlfahrtsstaat beruhte auf der Vollbeschäftigung und dem Finanzierungsmodell (zu 90% stammten die Mittel aus Steuern und Arbeitgeberbeiträgen). Das hohe Niveau der Leistungen verminderte den Anreiz zur Inanspruchnahme privater Dienstleistungsanbieter und Versicherungen (vgl. Hinrichs / Merkel 1987, S. 33). Diese Situation scheint zusehends weniger gegeben: Während sich die Bedürfnisse nach sozialer Absicherung und Versorgung differenzieren, wird die Qualität öffentlicher Leistungen infolge der Sparmaßnahmen vermutlich weiter abnehmen. Schon heute wächst die Zahl privater Anbieter, die dieses Defizit "marktgerecht" ausfüllen. Ansatzweise ist dies bereits bei den einkommenssichernden Leistungen zu beobachten: Angesichts der Leistungskürzungen und wachsender Zweifel an der zukünftigen "Zahlungsfähigkeit" staatlicher Versicherungen, insbesondere der Rentenversicherung, wird die - für das skandinavische Wohlfahrtsmodell charakteristische - zentrale Rolle des Staates durch die wachsende Tendenz zum Abschluß von privaten (Zusatz)Versicherungen relativiert (vgl. Kuhnle 1991). Das universalistische Regulierungsgefüge beginnt zu erodieren.

Zudem wird sich durch die europäische Integration voraussichtlich die Finanzierungsbasis des Wohlfahrtsstaats ändern. Die Angleichung der in Skandinavien überdurchschnittlich hohen Mehrwertsteuern wird zu verringerten Einnahmen führen. Gleichzeitig ist zu erwarten, daß die Privatisierung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen u.a. durch transnationale Versicherungsorganisationen gefördert wird (Kuhnle 1991, S. 617). Welche Auswirkungen die Konvergenzkriterien von Maastricht haben, bleibt abzuwarten. Aber schon jetzt deuten Kürzungen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, Privatisierungen der sozialen Dienste und die Steuerreformen auf eine Abkehr vom Ziel der sozialen Gleichheit hin. Die im Verlauf der 80er Jahre erweiterten Einkommensdifferenzen werden durch die steigende Arbeitslosigkeit nochmals verstärkt. Auch nach den Wahlen von 1994 und dem Sieg der SAP ist keine generelle Abkehr von der wettbewerbspolitischen Reorganisation des Wohlfahrtsstaates erkennbar: Offensichtlich hat das Ziel der sozialen Gleichheit seine Ausstrahlungsfähigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz eingebüßt.

Der zentrale Inhalt des "Schwedischen Modells", die Verknüpfung von wirtschaftlicher Leistungskraft und universalistischer Wohlfahrt, ist durch das nachlassende Wirtschafts- und Produktivitätswachstum, die Internationalisierung der Märkte und Produktionsstrukturen, der verschärften Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit sowie innerhalb der abhängig Beschäftigten untergraben worden. Die sozialdemokratische Politik der 80er Jahre hat mit zu dieser Entwicklung beigetragen (vgl. Pontusson 1992). Aus der Perspektive der SAP kann es rational erscheinen, den Umbau zu einem staatskapitalistisch-schumpeterschen Wettbewerbs- oder Leistungsstaat (vgl. Cox 1993, S. 268, Jessop 1995) voranzutreiben, und die politische Macht durch die Unterstützung der "Modernisierungsgewinner" zu sichern. Solange es sich bei den Verlierern um fragmentierte und politisch marginalisierte Gruppen handelt, mag diese Strategie auch erfolgreich sein. Inhaltlich bestätigt dies jedoch die Niedergangshypothesen der Sozialdemokratie und vertieft ihre "moralische Krise" (Anderson 1995). Darüberhinaus schwächt ein derartiger Umbau ihre eigenen Mobilisierungsmöglichkeiten. Ausgehend von der These Esping-Andersens (1985, S. 245), daß Wohlfahrtsstaaten nicht nur das Ergebnis von "political power mobilization" sind, sondern selber institutionalisierte Macht darstellen, ist zu erwarten, daß die politische Durchsetzungsfähigkeit von Vertretern des sozialdemokratischen Wohlfahrtsmodells mit fortschreitendem Ab- und Umbau des Wohlfahrtsstaates geringer wird: Eine Abwärtsspirale deutet sich somit an. Insbesondere die Durchsetzung von Vollbeschäftigung bedarf der "power mobilization", "where it jeopardizes price stability, profits, and international competitiveness" (Esping- Andersen 1985, S. 230). Eine Renovierung des Volksheims ist notwendig. Wege, eine Luxussanierung zu verhindern, müssen noch gefunden werden.

Literatur:

- Ahrne, G./Clement, W. (1994): A New Regime? Class Representation Within the Swedish State; in: Clement / Mahon (1994), S. 223-244
- Anderson, P. (1995): Die Krise der westeuropäischen Sozialdemokratie und die Aufgaben einer neuen Linken; in: Bibliothek der 90er Jahre; Beilage zur Sozialistischen Zeitung Nr. 13 / 29. Jun. 1995
- Baglioni, G./Crouch, C. (Hrsg.) (1990): European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility; London / Newbury Park / New Delhi
- Bergström, H. (1991): Swedens Politics and Party System at the Crossroads; in: West European Politics, Vol. 14 July 1991, No. 3, S. 8-30
- Buci-Glucksmann, C./Therborn, G. (1982): Der sozialdemokratische Staat. Die "Keynsianisierung" der Gesellschaft; Hamburg

- Clement, W. (1994): Exploring the Limits of Social Democracy: Regime Change in Sweden; in: Clement / Mahon (1994), S. 373-394
- Clement, W. / Mahon, R. (1994): Swedish Social Democracy. A Model in Transition; Toronto
- Cox, R. W. (1993): Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe; in: Gill (1993), S. 259-288)
- Delander, L. (1991): Placement, Counselling, and Occupational Rehabilitation in Sweden; WZB discussion papers FS I 91 - 6
- Esping- Andersen, G. (1985): Power and Distributional Regimes; in: Politics & Society Vol. 14 No. 2 (1985), S. 223-256
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism; Padstow, Cornwall
- Ferner, A. (1994): The State as Employer; in: Hyman / Ferner 1994, S. 52-79
- Ferner, A./Hyman, R. (Hrsg.) (1992): Industrial Relations in the New Europe, Oxford / Cambridge
- Ferner, A./Hyman, R. (1992a): Introduction: Industrial Relations in the New Europe; S. xvi-xlix
- Frankfurter Rundschau (11.1. 1995): Schweden spart und knausert
- Fregert, K. (1994): Relative Wage Struggles during the Interwar Period, General Equilibrium and the Rise of the Swedish Model; in: Scandinavian Economic History Review 2/1994, S. 173-186
- Frederikson, G. (1992): Länderanalyse Schweden; in: Grebing / Meyer 1992, S. 118-133
- Gamillscheg, H. (1989): "Jahrhundertreform" jetzt auch in Schweden. Spitzensteuersatz sinkt / Lebenshaltung teurer / Leute mit geringem Einkommen verlieren; in: Frankfurter Rundschau, 10.11.1989
- Gehrmann, W. (1991): Die gute Gesellschaft. Gleichheit, soziale Sicherheit, Frauenemanzipation. Warum das "schwedische Modell" immer noch funktioniert und fasziniert - und allenfalls an seinen Erfolgen zu scheitern droht; in: Die Zeit , 12.9.1991
- Gill, S. (Hrsg.) (1993): Gramsci, Historical Materialism and International Relations; Cambridge
- Grebing, H. / Meyer, T. (Hrsg.) (1992): Linksparteien und Gewerkschaften in Europa. Die Zukunft einer Partnerschaft; Köln
- Gustaffson, B./Tasiran, A.C. (1994): Wages in Sweden since World War II - Gender and age specific salaries in wholesale and retail trade; in: Scandinavian Economic History Review 1/1994, S. 77-100
- Hammarström, O./Mahon, R. (1994): Sweden at the Turning Point ? Industrial Relations Developments; in: Kauppinen/Köykka, S. 91-104
- Hardach, G. (1994): Einführung: Schweden in Europa; in: Rising Hintz (1994), S. 9-21
- Hinrichs, K. (1988): Vollbeschäftigung in Schweden. Zu den kulturellen Grundlagen und den Grenzen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik; in: Politische Vierteljahresschrift, 29.Jg. (1988), Heft 4, S. 569-590
- Hinrichs, K./Merkel, W. (1987): Der Wohlfahrtsstaat Schweden: Was bleibt vom Modell ?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B51/87, S. 23-38
- Huber, E./Stephens, J.D. (1993): Der schwedische Wohlfahrtsstaat am Scheideweg; Schwedisches Institut (Hrsg.): Aktuelles über Schweden, Nr. 394 Februar 1993
- Hyman, R. (1994): Introduction: Economic Restructuring, Market Liberalism and the Fututre of National Industrial Relations System; in: Hyman / Ferner 1994, S. 1-14
- Hyman, R. / Ferner, A. (Hrsg.) (1994): New Frontiers in European Industrial Relations; Oxford / Cambridge
- Kaupinnen,T./Köykka, V. (Hrsg.) (1994): Workplace Europe - New Forms of Bargaining and Participation. IIRA 4th European Regional Congress Helsinki, Finland 24-26 August; Helsinki
- Kjellberg, A. (1992): Sweden: Can the Model Survive ?; in: Ferner / Hyman 1992, S. 88-142
- Kommission (1992): Die Erweiterung der Gemeinschaft: Aufgaben und Herausforderungen. Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Schwedens; in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/92

- Krüger, K. (Hrsg.) (1990): Schweden in Europa; Hamburg
- Jahn, D. (1992): Schweden. Kontinuität und Wandel einer postindustriellen Gesellschaft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/92, S. 22-35
- Jahn (1994): Das Schwedische Modell - Zukunfts- oder Auslaufmodell ?; in: Rising Hintz (1994), S. 21-39
- Jessop, B. (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation ? - Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa; in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven (FEG-Studie Nr.5); Marburg, S. 9-47
- Jörberg, L. (1990): Wirtschaft und Wirtschaftspolitik; in: Krüger (1990), S. 39-56
- Johansson, M. (1994): The European Community, Sweden and Labour Mobility; in: Lundquist / Persson (1994), S. 203 - 219
- Korpi, W. (1980): The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions, and the Politics in Sweden; London
- Korpi, W (1983): Democratic Class Struggle; London
- Krebs, H.-P. (1995): Quo vadis Sverige ? Schweden und die Sozialdemokratie; in: Sozialismus 6/95, S. 13-19
- Kuhnle, S. (1989): Skandinavien im Wandel; in: Journal für Sozialforschung, 1989, H. 1, S. 21-46
- Kuhnle, S. (1991): Das skandinavische wohlfahrtsstaatliche Modell im Zeitalter der Europäischen Einigung; in: Zeitschrift für Sozialreform, 1991, H. 10, S. 606-619
- Kuntze, O.-E. (1994): Schweden, in: ifo-Schnelldienst 5/94, S. 19-27
- Kuntze, O.-E. (1995): Schweden; in: ifo-Schnelldienst 7/95, S. 30-39
- Lane, J.-E. (1991): Interpretations of the Swedish Model; in: West European Politics Vol.14 July 1991 No. 3, S. 1-7
- Lessenich, S. (1994): "Three worlds of welfare capitalism" - oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien; in: PVS 1994, H. 2, Vol. 35, S. 224-244
- Lipietz, A. (1991): Die Beziehung zwischen Arbeit und Kapital am Vorabend des 21. Jahrhunderts; in: Leviathan 1 / 1991, S.78-101
- Lundquist, L. / Persson, L. O. (Hrsg.) (1994): Northern Perspectives on European Integration; Holstebro
- Mahon, R. (1994): Wage Earners and/or Co-Workers ?: Contested Identities; in: Clement/Mahon (1994), S. 347-373
- Marginson, P./Sisson, K. (1994): The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-company and its Implications for Industrial Relations; in: Hyman / Ferner 1994, S. 15-51
- Marklund, S. (1988): Welfare State Policies in the Tripolar Class Modell of Scandinavia; in: Politics & Society, no. 4 (1988), S. 469-489
- Meidner, R. (1994): The Rise and Fall of the Swedish Model; in: Clement / Mahon (1994), S. 337-346
- Meidner (1994): Modell Schweden - Erfolge, Schwächen und Zukunftsperspektiven der schwedischen Gewerkschaftsbewegung; in: WSI-Mitteilungen 1/1994, S. 1-12
- Meidner, R./Hedborg, A. (1984): Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft; Frankfurt a.M. / New York
- Merkel, W. (1993): Ende der Sozialdemokratie ? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich; Frankfurt / New York
- Merkel, W.(1990): Niedergang der Sozialdemokratie ? Sozialdemokratische und sozialistische Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich; in: Leviathan 1990, Heft 1, S. 106-131
- Mesch, M. (1992): Wirtschafts- und Lohnpolitik in Schweden 1982-1991; in: Wirtschaft und Gesellschaft 1992, H. 4, S. 471-513
- Mishra, R. (1990): The Welfare State in Capitalist Society. Politics of Retrenchment an Maintenance in Europe, North America and Australia; New York, London u.a.

- Montin, S. / Elander, I. (1995): Citizenship, Consumerism and local Government in Sweden; *Scandinavian Political Studies* 1/1995, S. 25-51
- Moses, J. W. (1994): Abdication from National Policy Autonomy: What's Left to Leave ?; in: *Politics & Society*, Vol 22 No. 2 June 1994, S. 125-148
- Notermans, T. (1994): Social Democracy in Open Economies: A Reply to Jonathon Moses; in: *Politics & Society*, Vol. 22 no. 2 June 1994, S. 149-164
- Notermans, T. (1993): The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become So Unfavorable to Labor; in: *Politics & Society*, Vol 21 No. 2 June 1993, S. 133-167
- OECD (1987): *OECD Economic Surveys 1986/1987*. Sweden; Paris
- OECD (1989): *OECD Economic Surveys 1988/1989*. Sweden; Paris
- OECD (1990): *OECD Economic Outlook. Reference Statistics*
- OECD (1990a): *OECD Economic Surveys 1990/1991*. Sweden; Paris
- OECD (1992): *OECD Economic Outlook. Historical Statistics 1960-1990*; Paris
- OECD (1992a): *OECD Economic Surveys 1992*; Paris
- OECD (1994): *OECD Economic Surveys 1993/1994*. Sweden; Paris
- OECD (1995): *OECD Economic Outlook. Reference Statistics*
- Olsen, G. (1994): Labour Mobilization and the Strength of Capital: The Rise and Stall of Economic Democracy in Sweden; in: *Clement / Mahon (1994)*, S. 195-222
- Petersson, O. (1991): Projektbericht: Demokratie und Macht in Schweden; in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Heft 2 /1991, S. 218-237
- Pfaller, A./Gough, I. / Therborn, G. (1991): Can the Welfare State Compete ? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries; Hong Kong
- Pontusson, J. (1992): At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis; in: *Politics & Society*, Vol 20 No.3 Sept. 1992, S. 305-332
- Pontusson, J. (1992a): The Limits of Social Democracy. Investment Politics in Sweden; Ithaka
- Premfors, R. (1991): The "Swedish Model" and Public Sector Reforms; in: *West European Politics*, Vol 14 (1991) 3, S.83-95
- Rehn, G. / Viklund, B. (1990): Changes in the Swedish Model; in: *Baglioni/Crouch (1990)*, S. 300-325
- Rising-Hintz, G. (Hrsg.) (1994): *Das Schwedische Modell. Zukunfts- oder Auslaufmodell ?* Marburg
- Ryner, M. (1994): Economic Policy in the 1980s: "The Third Way", the Swedish Model and the Transition from Fordism to Post-Fordism; in: *Clement / Mahon (1994)*, S. 245-284
- Sainsbury, D. (1991): Swedish Social Democracy in Transition: The Party's Record in the 1980s and the Challenge of the 1990s; in: *West European Politics*, Vol. 14, July 1991, No.3, S. 31-57
- Sandberg, Å. (1994): "Volvoism" at the End of the Road ?; in: *Studies in Political Economy* 45/ 1994, S. 170-182
- Scharpf, F. W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*; Frankfurt a.M. / New York
- Schmid, G. (1989): Modell Schweden ein Vorbild ? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik; in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1/1989, S. 75-84
- Schulte, B. (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes; in: *Zeitschrift für Sozialreform* 9/1991, S. 549-577
- Stützel, W. (1994): Streik im Strukturwandel. Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen; Münster
- Sundström, M. (1993): The Growth in Full-Time Work Among Swedish Women in the 1980s; in: *Acta Sociologica* (1993) 36, S. 139-150

- Swenson, P. (1989): Fair Shares. Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany; London
- Swenson, P. (1993): The End of the Swedish Model in Light of its Beginning: On the Role of Engineering Employers and their Leaders; WZB discussion papers FS I 93-303
- Schwedisches Institut (1994): Tatsachen über Schweden : Die schwedische Arbeitsmarktpolitik
- Therborn, G. (1991): Sweden; in: Pfaller / Gough / Therborn 1991
- Thielbeer, S. (1995): Carlsson sucht Hilfe bei der Zentrumspartei; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.4.1995
- Viklund, B. (1994): Das Ende korporatistischer Strukturen - Die schwedischen Gewerkschaften vor einer Neuorientierung; in: Stützel (1994), S.184-194
- Wise, C. R. (1993): "New Managerialism" in Swedish Local Government; in: Scaninavian Political Studies Vol 16, No. 4 1993, S. 339-358
- Wölke, G. (1990): Die Rosenkriege. Gewerkschaften in Schweden; in: Gewerkschaftsreport 5/1990, S.33-38
- Zank, W. (1990): Modell mit groben Fehlern. Mit drastischen Maßnahmen versucht die Regierung, die Inflation zu dämpfen; in: Die Zeit, 16. 2. 1990
- Zank, W. (1990a): Anschluß oder Ausschluß. Die Skandinavier sorgen sich wegen der EG-Integration um ihr Modell des Wohlfahrtsstaats; in: Die Zeit , 1.6. 1990
- Zank, W. (1990b): Im Kern gesund. Trotz lauter werdender Kritik ist Schwedens soziale Marktwirtschaft nicht am Ende; in: Die Zeit , 23.11. 1990
- Zank, W. (1991): Das Modell lebt. Die neue bürgerliche Regierung beginnt mit Wohltaten statt mit Sparmaßnahmen; in: Die Zeit, 18.10. 1991
- Zank, W. (1993): Sehnsucht nach den Sozis; in: Die Zeit, 9.4. 1993
- Zank, W. (1994): Nur noch Elend; Die Zeit, 16.9. 1994

Finnland: Schlankheitskur nach den fetten Jahren?

1. Einleitung

Finnland beendete den Entwicklungsprozeß vom Agrarstaat zur Industrienation erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Dazu gehörte auch die Befestigung und Ausweitung einer wohl-
fahrtsstaatlichen Sozialpolitik. Infolge der Reparationsleistungen an die Sowjetunion gewann
der sekundäre Bereich zunehmend an Bedeutung. Aus der Lage zwischen der Sowjetunion
und dem Westen resultierte die "Finnlandisierung": die Isolation von der Weltpolitik ohne
politische Anbindung an den "Westen" oder den "Osten", allerdings mit günstigen
wirtschaftlichen Beziehungen zu beiden Blöcken. Der Assoziierungsvertrag mit der EFTA
und das Clearing-Abkommen mit der SU sicherten die ökonomische Entwicklung des
Landes. Aufgrund des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums und des steigenden
Wohlstands betrachtete man die soziale Sicherung weniger als eine Last für die
Volkswirtschaft, sondern eher als Voraussetzung für die weitere Entwicklung.

1995 erfolgte die Integration in die EU. Mit den Umwälzungen der Nachkriegsstabilität be-
gann für Finnland auch wirtschaftlich eine neue Ära mit neuen Problemen. Die Weltwirt-
schaft entwickelte sich krisenhaft, der früher wichtigste Handelspartner, die Sowjetunion,
existierte nicht mehr und eine Krise der Staatsfinanzen erschütterte das Land, was zur Folge
hatte, daß Finnland in die schwerste Rezession seit den 30er Jahren geriet. Nunmehr wurde
die gerade erst erreichte wohlfahrtsstaatliche Expansion ernsthaft in Frage gestellt. Mit dem
enormen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 3,4% auf annähernd 20% innerhalb von fünf
Jahren gelangte die universalistisch konzipierte Sozialpolitik an ihre Grenzen. Im folgenden
soll die wirtschaftliche und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Finnlands im Hinblick auf die
Europäische Integration untersucht werden. Dabei konzentrieren wir uns auf die 90er Jahre,
in denen die gesellschaftlichen Strukturen grundlegend umgewälzt wurden.

2. Der ökonomische Entwicklungspfad

2.1. Finnlands Entwicklung im Schatten der Sowjetunion und Schwedens

Finnlands Wirtschaft war unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg stark durch die Land-
und Forstwirtschaft geprägt. Dies stand in engem Zusammenhang mit der historischen
Entwicklung. Finnland wurde bis 1812 von Schweden und danach von Rußland dominiert.
Das Land diente besonders in bezug auf die Ausfuhr von Rohstoffen (z.B. Holz und Erze)
als ökonomischer Hinterhof für die jeweils herrschenden Nachbarmächte. Der entschei-
dende Impuls für die Industrialisierung Finnlands ging nach dem zweiten Weltkrieg (Pariser
Verträge 1946/47) von den Reparationsleistungen und -lieferungen an die Sowjetunion aus.
(Heidenhof 1993: 57).¹ Zum größten Teil mußten diese Reparationen in Form industrieller

1 Zur finnischen Nachkriegsgeschichte: H.P. Krosby; Friede für Europas Norden. Die sowjetisch-finnischen Bezie-
hungen von 1944 bis zur Gegenwart, Wien, Düsseldorf 1981, S. 21ff.

Erzeugnisse (Maschinen, Schiffe und schwerindustrielle Güter) geleistet werden. "Aufgrund der Demontagen und Reparationen mußte die Metallindustrie eine aufwendige Umstrukturierung durchlaufen, wobei sie sich fortschreitend zum zweitwichtigsten 'Standbein' der finnischen Industrie entwickelte" (Achenbach 1993: 145). Der erforderliche Strukturwandel gewann aber erst an Kontinuität, als es gelang, die Lieferverpflichtungen an die UdSSR in Handelsverträge umzuwandeln. Diese Kontinuität wurde im Jahre 1948 über den FZB-Vertrag² mit der Sowjetunion erreicht, der mittel- und langfristig Absatzmärkte für den Export sicherte.

Drei Phasen der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung lassen sich unterscheiden: Zunächst die unmittelbare Nachkriegszeit bis zum Jahr 1952, die vom Wiederaufbau und insbesondere von den Beziehungen zur UdSSR geprägt wurde. In der anschließenden Periode entwickelte sich Finnland zu einem Exportland mit einem relativ hohen Außenhandel mit der Sowjetunion, auf den Mitte der fünfziger Jahre rund 20% der Gesamtexporte entfielen (Sorsa 1974: 464). Gegen Ende dieser Periode, die mit Gründung der Fin-EFTA im Jahre 1961 abschloß, orientierte sich der Export stärker nach Westeuropa, während der Außenhandel mit der Sowjetunion tendenziell abnahm. Die wichtigsten Handelspartner Finnlands im Westen wurden Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland und insbesondere Schweden. Die wirtschaftlichen Beziehungen zu Schweden und den anderen skandinavischen Staaten verbesserten sich vor allem durch die Gründung des Nordischen Rates im Jahre 1952. Bis 1970 führte diese Entwicklung dazu, daß der Anteil der damaligen EFTA-Länder am finnischen Export 43,4% und am Import 39,1% ausmachte. In die EWG-Staaten gingen 23,2% der Exporte, 26,9% der Importe stammten von dort. Die entsprechenden Ziffern für die sozialistischen Länder waren 16,2% (15% UdSSR) und 16,3%. Die finnische Wirtschaft war extrem exportabhängig - auch aufgrund der geringen Binnennachfrage, die durch die niedrige Bevölkerungszahl bedingt ist. Die dritte Periode der ökonomischen Expansion wurde durch den Handelsvertrag mit der EWG im Jahr 1973 sowie den Assoziierungsvertrag über Technik und Forschung mit den RGW-Staaten eingeleitet. Die 70er Jahre leiteten den Aufstieg zu einer europäischen Handelsmacht ein und förderten den Ausbau des skandinavischen Modells des Wohlfahrtsstaates. Finnland entwickelte sich zum "Japan des Nordens".

2.2. Das "Japan des Nordens" - Die goldenen 70er und 80er Jahre

Die 70er Jahre waren in Finnland von einem stetigen Wachstum des BIP geprägt. Die Wachstumsraten lagen in den Jahren 1971 bis 1974 bei durchschnittlich 4,9% und im Zeitraum 1975 bis 1979 bei 2,3%. Die Diskrepanz zwischen der ersten und der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ist dadurch zu erklären, daß die Weltwirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre eine starke Umstrukturierung der finnischen Wirtschaft zur Folge hatten. Der Grund für diese strukturelle Veränderung waren die Exportausfälle Finnlands in die von der Wirtschaftskrise betroffenen westlichen Industrienationen und die daraus resultierende Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zur UdSSR durch bilaterale Handelsverträge, um der Wirtschaft im Austausch mit sowjetischem Öl- und Erdgas einen neuen Markt zu sichern und den rückläufigen Handel mit dem westlichen Europa zu kompensieren. "The critical phase was immediately after the structural recession of the middle of the 1970s. Manufacturing industry recovered very quickly, largely as a result of bilateral trade with the

2 Vgl. den Wortlaut des sowjetisch-finnischen Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vom 6. April 1948, in: Europa Archiv 20/1955, S. 1349f.

Soviet Union; the rise in oil prices created new opportunities for the Finnish firms to export goods to the Soviet Union" (Lilja 1992: 211).

In den 80er Jahren erlebte Finnland einen einmaligen Wohlstand und "Konsumrausch". In diesem Zeitraum entstand der Begriff "Japan des Nordens". Staatliche Großprojekte, ein großzügiger Ausbau von Schulen und Universitäten, die Erweiterung des öffentlichen Dienstes und die zunehmende Staatsverschuldung durch eine expansive Finanzpolitik basierten auf der Vorstellung, daß es wirtschaftlich immer nur weiter aufwärts gehen könne. Der durch langfristige Verträge gesicherte Osthandel (der FZB-Vertrag mit der Sowjetunion wurde 1983 unter Staatspräsident Koivisto um 20 Jahre verlängert) ließ einen wirtschaftlichen Strukturwandel weitgehend überflüssig erscheinen. Besonders die 80er Jahre waren von einem regen Wirtschaftsaustausch mit der UdSSR gekennzeichnet. Deren Anteil am finnischen Gesamtexport lag 1982 und 1983 bei 26%. Er resultierte aus dem Clearing-Abkommen, das die Sowjetunion zum größten Handelspartner Finnlands werden ließ. Das Clearing-System als bilaterales Verrechnungssystem hatte für die Finnen den Vorteil, daß es einen stabilen Absatzmarkt garantierte.³

Die Vorteile dieses Systems machten sich während der sog. "Ölkrise" in den 80er Jahren bemerkbar: Die gestiegenen Ölrechnungen glich Finnland mit einem verstärkten Export in die UdSSR aus, wodurch die finnische Wirtschaft mit einem Wirtschaftswachstum von zeitweise mehr als 5% einen beträchtlichen Aufschwung erfuhr. Aufgrund wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten der UdSSR verringerte sich der Export später jedoch beträchtlich und lag 1987 nur noch bei 15%. Erschwerend kam hinzu, daß durch den Umbruch in der Sowjetunion der Clearing-Handel 1990 beendet wurde und die Ausfuhr weiter sank, was Finnland strukturell und gesamtwirtschaftlich in die Krise führte. Allerdings darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß Finnlands größte Handelspartner weiterhin die westlichen Industriestaaten waren. Der Handel mit den EG- und EFTA-Staaten war mindestens ebenso wichtig wie die Abkommen und Handelsbeziehungen mit der UdSSR. Das Wegbrechen des Osthandels offenbarte jedoch die Anpassungs- und Strukturschwächen der finnischen Wirtschaft.

Nachdem Finnland bis 1990 einen außerordentlichen Boom erlebte, versank es danach in der schärfsten Rezession seiner Nachkriegsgeschichte. Diese resultierte nicht nur aus dem zusammengebrochenen Osthandel, sondern fiel mit einer hausgemachten Krise zusammen. In den 80er Jahren war es für private Haushalte und Unternehmen attraktiv, sich zu verschulden, da Kredite extrem günstig waren. Als Sicherheit dienten oft Immobilien. Mit der Rezession sanken jedoch die Immobilienpreise. Erst gerieten die Banken durch die überbewerteten Sachwerte ins Taumeln, danach die Unternehmen. Die Arbeitslosigkeit stieg auf 18,4% und die Staatsausgaben erklommen ungekannte Höhen. Die Währung wurde zweimal abgewertet, um die Exporte zu verbessern. Doch stiegen damit die Auslandsschulden, die in Dollar und DM zurückgezahlt werden mußten (Weltreport 1995: 1). Insgesamt veränderten die 90er Jahre einschneidend das relativ stabile Gefüge der finnischen Wirtschafts-, Staats- und Gesellschaftsordnung.

3 Das "Clearing" ist ein Abrechnungsverfahren, welches mittels Aufrechnung den Ausgleich von Verbindlichkeiten und Forderungen aus dem Austausch von Waren und Dienstleistungen zweier Länder reguliert. Sowjetische Lieferanten waren demnach verpflichtet, ihre Exporterlöse (sog. Clearing-Rubel) aus dem Finnland-Geschäft (Öl- und Gaslieferungen) auch in Finnland zu investieren. Den finnischen Exporteuren wurden von ihrer Hausbank Finnmark gutgeschrieben (Stuttgarter Zeitung 1990/1991). Somit entfielen z.B. 1989 80% der finnischen Importe von Erdöl und Erdölderivaten, 100% der Erdgasimporte und 70% der Importe von Elektroenergie auf die UdSSR. Die finnischen Lieferungen machten 45% der sowjetischen Zellstoff- und 70% der Papierindustrie aus (Handelsblatt 1991).

Tab. 1: Ausfuhr nach wichtigen Verbrauchsländern (in Mill. US-\$)

Land	1985	1988	1990	1991
EG-Länder	4942,7	9321,0	12060,2	11455,9
Deutschland	1224,6	2263,0	3203,8	3444,5
Großbrit.	1114,3	2775,6	2766,2	2328,8
Schweden	1781,1	3020,8	3749,1	3137,9
Ehem. UdSSR	2918,0	3182,0	3349,0	1115,4
USA	846,8	1235,9	1544,5	1402,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Länderbericht Finnland 1993.

2.3. Industrieller Strukturwandel und Privatisierungsprogramme

In diesem Zusammenhang muß die besondere Industriestruktur Finnlands erwähnt werden. Der Anteil der Holzverarbeitenden Industrie (Lilja 1992) an der Bruttowertschöpfung der industriellen Produktion lag 1991 bei 15,9%, der Anteil von Maschinenbau und Metallindustrie, dem wichtigsten Exportstandbein, bei 33,3% (OECD. 1991a). Finnland verfolgte seit den fünfziger Jahren eine "Nischenstrategie" und spezialisierte sich auf die Herstellung von Produkten wie Papiermaschinen, Eisbrechern und Passagierschiffen. Seit den achtziger Jahren gibt es jedoch eine Tendenz zu Produkten auf hohem technischen Niveau (z.B. im Elektronikbereich).

Das finnische Wirtschaftssystem basiert auf Privateigentum und freiem Unternehmertum. Staatlich monopolisiert ist der Import sowie die Produktion und der Verkauf von Alkohol. Faktisch kontrolliert der Staat das öffentlich-rechtliche Radio und Fernsehen, die Eisenbahn, den Bergbau (der aber relativ unbedeutend ist), den Import und die Verarbeitung von Öl und einige Unternehmen mit staatlicher Aktienmehrheit. "The majority of the Finnish industrial companies are privately owned, employing approx. 70% of the industrial labour force, while state owned companies represent some 14%" (Rikkinen 1992: 86). 1992 waren noch annähernd 16% der Beschäftigten im Industrie- und Energiebereich und sogar 41% der Beschäftigten im Transport- und Kommunikationswesen in staatlichen Unternehmen beschäftigt (OECD 1995:42). Staatlich organisiert ist insbesondere der größte Teil des öffentlichen Transportwesens. Der hohe Finanzdruck veranlaßte die Regierung zu einem umfassenden Privatisierungsprogramm, welches aufgrund der industriepolitischen Umorientierung - hin zu mehr Markt - zustande kam und die alten staatlichen Industriestrukturen deregulierte. Ausgelöst wurden diese Maßnahmen durch die schockartige Liberalisierung der Außenhandelsbeziehungen nach 1990. 1993 gab das Parlament seine Zustimmung zu der geplanten Privatisierungswelle. Zur Zeit werden 18 staatliche Unternehmen aus dem Industrie- und Energiebereich privatisiert, wobei der Staat Anteile an den Unternehmen behält. Eine Ausnahme stellt der Holzkonzern Enso-Gutzeit dar, dessen Staatsanteile vollständig veräußert werden. Die Regierung will diese Programme in den nächsten zwei bis vier Jahren abschließen und in derselben Periode neue Projekte starten, die sich auf die Bereiche Transport- und Kommunikation erstrecken. Vor allem die Post, die Telekommunikation und die staatliche Bahn werden hiervon betroffen sein. Der Telekommunikationsmarkt wurde bereits 1994 dereguliert und für private Anbieter geöffnet.

Tab. 2: Anteil der Beschäftigten in staatseigenen Betrieben 1992

	Anzahl der Beschäftigten	Anteil der staatlich Beschäftigten	Anteil an allen Beschäftigten
Land- und Forstwirtschaft	3.881	2,0	0,2
Industrie und Energie	75.276	16,0	3,5
Transport und Kommunikation	67.566	41,0	3,1
Handel	4.124	1,0	0,2
Restaurants und Hotels	555	1,0	0,0
Finanzsektor	6.545	3,0	0,3
Andere Dienste	2.217	0,0	0,1
Zusammen	160.164	7,4	7,4

Quelle: Ministry of Finance and National Accounts, in: OECD, Economic Surveys 1995, Finland, S. 43.

Annähernd die Hälfte der finnischen Industrieunternehmen sind Kleinfirmen mit weniger als 20 Beschäftigten. Die ökonomische Macht liegt dagegen in der Hand weniger - etwa 100 Unternehmen mit über 500 Beschäftigten, die 70% der IndustriearbeiterInnen beschäftigen. "1988 waren die 10 größten Konzerne für 43,9% der Gesamtexporte zuständig" (Achenbach 1993: 90). Zu ihnen zählen Nokia, Enso-Gutzeit, Valmet und Rautaruukki. Im skandinavischen Vergleich ist die Unternehmenskonzentration in Finnland am größten. "The direct investments of industrial companies in foreign subsidiaries and shares in overseas companies were 3500 million marks in 1989, of which the metal industries accounted for almost 70%" (Rikkinen 1992: 87). Die wichtigsten Industrien sind ausschließlich in den vier südlichen Provinzen Finnlands angesiedelt. Das regionale Gefälle Finnlands ist erheblich: der Süden ist stark industrialisiert und von einem hohen Arbeitskräftebedarf geprägt, während der Osten und der Norden agrarisch oder durch die Viehzucht geprägt sind und durch die strukturellen Veränderungen der letzten Jahrzehnte besonders getroffen wurden. Durch diese geographische Teilung Finnlands entstanden erhebliche Probleme, die bis heute nicht gelöst werden konnten⁴. Der Strukturwandel vollzog sich innerhalb einer Generation: 1950 waren noch 43% der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft tätig. Im Jahre 1985 war ihr Anteil auf 11% gesunken.

Tab. 3: Beschäftigung nach Sektoren 1968-1989 (in Prozent)

	1968	1974	1979	1984	1989
primärer Sektor	25,6	16,3	13,8	12,2	8,9
sekundärer Sektor	33,3	36,0	34,7	32,6	30,9
tertiärer Sektor	41,1	47,6	51,6	55,2	60,2
öffentl. Dienst	11,0	13,8	17,7	19,7	21,9

Quelle: OECD 1991: 40-422.

2.4. Die Depression der 90er Jahre

Die fiskalische und politische Krise des Wohlfahrtsstaates erreichte Ende der achtziger Jahre auch Finnland, das sich bis Ende 1993 in der schwersten Wirtschaftskrise seit den frühen

4 Finnland erhält heute Mittel aus dem Strukturfonds der EU.

dreißiger Jahren befand. Nachdem der reale Zuwachs des Bruttoinlandprodukts im Jahre 1989 noch bei 5,2% gelegen hatte, gab es 1990 im Jahresdurchschnitt nur noch ein Nullwachstum, in den letzten Monaten des Jahres aber schon ein Minus von drei Prozent. 1991 ging das Bruttoinlandprodukt um real 6,5% zurück. Dieser Trend, der bis 1993 anhielt, wurde durch fünf verschiedene Faktoren ausgelöst:

- die überhitzte Konjunktur der achtziger Jahre und die damit verbundene Zunahme des Leistungsbilanzdefizits;
- die in vielen Bereichen der Exportindustrie entstandenen Überkapazitäten in der Produktion. Diese Überkapazitäten störten Neuinvestitionen erheblich, denn für einen erneuten Aufschwung war es nötig, Kapital zu vernichten.
- Auch die Banken⁵ (FAZ 1992) steuerten - ausgelöst durch den Zusammenbruch der Immobilienpreise - in die Krise; viele Privathaushalte gerieten in finanzielle Not.
- Die wichtigsten westlichen Außenhandelspartner, wie Schweden, Großbritannien, die USA und Kanada erlebten Ende der 80er Jahre ebenfalls eine tiefgreifende Rezession, die Bundesrepublik folgte wenig später.
- Schließlich war nicht nur die westliche Hemisphäre von der Krise betroffen, sondern auch der wichtigste östliche Handelspartner, die ehemalige Sowjetunion. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und den vielfach chaotischen Verhältnissen in den Nachfolgestaaten sank die Ausfuhr in diese Gebiete beträchtlich.

"Annähernd die Hälfte des Rückgangs des realen BIP ging allein hierauf zurück. Der Anteil des Gebietes der ehemaligen Sowjetunion am finnischen Warenexport sank von 12,7% 1990 auf nur mehr 4,9% 1991" (IFO-Schnelldienst 1993: 29). Der Rückgang des Osthandels betraf verschärft die Textil-, Bekleidungs- und Nahrungsmittelindustrien, die ihre Produktpalette auf den östlichen Markt abgestimmt hatten und nun hinsichtlich Qualität und Design den westlichen Standards hinterherhinkten oder völlig vom Markt verschwanden.

Tab. 4: Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten: Veränderungen pro Jahr (in Prozent)

Veränderungen pro Jahr in %	1993 (Mrd.)	1979-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
BIP	479	4,0	0,0	-7,1	-3,6	-1,6	3,9	5
Import	133	6,1	-0,6	-11,7	1,1	0,7	11,8	10
Export	159	3,4	-1,4	-6,6	10	16,7	11,4	7,5
Verbrauch	383	3,7	1,0	-1,9	-4,1	-4,3	1,3	3
- privat	272	3,8	0,0	-3,6	-4,9	-3,9	2,0	5
- öffentlich	112	3,5	3,8	2,5	-2,2	-5,3	-0,4	-1
Investitionen	71	4,7	-4,1	-20,3	-16,9	-18,6	4,1	14
- privat	58	5,2	-6,2	-23,1	-19,6	-18,9	6,9	19
- öffentlich	13	2,2	14,1	-0,2	-2,0	-17,4	-8,5	-10

* Schätzung

Quelle: SPD (1995), Euroopan sosiaalirahasto: ohjelma-asiakirja, 1995, S. 2.

5 Im April 1992 konnte der Zusammenbruch vieler Banken nur mit Mühe durch das Eingreifen der nordischen Zentralbanken und der deutschen Bundesbank verhindert werden. Nach der Abwertung der Finnmark kam es zu massiven Devisenabflüssen, die fast ein Drittel der Währungsreserven aufzehrten.

Die weiteren Konjunkturdaten für Finnland sehen wie folgt aus: Das BIP verringerte sich 1992 um 2% und war auch 1993 mit -1,6% rückläufig. Erst 1994 konnte mit plus 3,9% ein Aufschwung verzeichnet werden, der sich 1995 mit etwa 6% fortsetzt und nach den vorliegenden Prognosen auch 1996 mit etwa 5% anhalten wird.

Das Jahr 1993 bildet also den Wendepunkt der ökonomischen Krise. Schätzungsweise werden 1995 z.B. die Industrieproduktion um 17%, die Metallerzeugung um 26% und die primäre Produktion um 25% steigen (HS 1995). Ein Wendepunkt kann jedoch ausschließlich bezüglich des Wirtschaftswachstums ausgemacht werden, denn der Arbeitsmarkt und der soziale Bereich sind weiterhin von der schweren Krise betroffen. Sie unterliegen derzeit gravierenden Einschnitten, die das skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodell in Frage stellen, selbst wenn man von Prognosen ausgeht, nach denen das wirtschaftliche Wachstum von jährlich etwa 5% bis zur Jahrtausendwende anhält (HS 1995). Nachdem der Export 1991 einen einmaligen Einbruch erlitten hatte, stieg die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen 1992 wieder um 9% an. Die Erholung der finnischen Exportwirtschaft war auch diesmal der Schlüssel für den gesamtwirtschaftlichen Aufschwung. 1993 erhöhte sich die Ausfuhr um 16,7%, 1994 um weitere 11,4%. Für 1995 wird mit 7,5% gerechnet. Alle diese Ziffern liegen über dem EU-Durchschnitt. Sie dokumentieren die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit bei hoher Exportabhängigkeit.

Die Daten für die Exportstruktur stellen sich 1991 wie folgt dar: Die Ausfuhren hatten einen Gesamtwert von 23,11 Mrd. US-\$. Als wichtigste Exportgüter standen bearbeitete Waren mit einem Exportwert von 10,10 Mrd. US-\$ und einem Anteil von 43,7 % des gesamten Ausfuhrwertes an erster Stelle. Darunter befanden sich Papier und Pappe mit 6,11 Mrd. US-\$ (26,4 %) sowie Eisen und Stahl mit 1,46 Mrd. US-\$ (6,3 %). Es folgten Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge mit einem Ausfuhrwert von 6,34 Mrd. US-\$ (27,4 %), darunter Werkzeugmaschinen mit 1,18 Mrd. US-\$ (5,1 %) sowie sonstige Maschinen, Apparate und Geräte mit 1,02 Mrd. US-\$ (4,4 %). An dritter Stelle der wichtigsten Ausfuhrwaren standen Rohstoffe mit 2,14 Mrd. US-\$ (9,3 %), darunter Nadelholz mit 989 Mio. US-\$. Auf dem vierten Platz der Rangfolge befanden sich 1991 die Ausfuhrwaren der Gruppe Verschiedene Fertigwaren mit 1,62 Mrd. US-\$ (7,0 %), gefolgt von chemischen Erzeugnissen mit 1,59 Mrd. US-\$ (6,9 %), darunter Kunststoffe mit 554,9 Mio. US-\$ (2,4 %). Nahrungsmittel und lebende Tiere hatten lediglich einen Ausfuhrwert von 508,4 Mio. US-\$ und einen Anteil am gesamten Exportwert von 2,2 % (vgl. Statistisches Bundesamt 1993: 78). Die wichtigsten Außenhandels-Partner Finnlands sind nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Bundesrepublik Deutschland, Schweden und Großbritannien; der Handel mit der EU ist insgesamt noch ausschlaggebender für die finnische Exportwirtschaft geworden.

Tab. 5: *Finnlands Export 1994 (in Prozent)*

EU in %	EFTA	übrige Länder	Entwicklungsl.	übriges Europa
46,0	17,0	13,0	11,0	10,1

Quelle: Forschungsinstitut der finnischen Wirtschaft (ETLA) in: Die Welt, 1995.

Tab. 6: *Finnlands Export nach Deutschland und global 1994 (in Prozent)*

	Holz, Zellstoff, Papier	Elektrotechnik	Metalle, Anlagen, Maschinen	Sonstiges
Deutschland	45	13	20	22
Global	34	18	27	21

Quelle: Forschungsinstitute der finnischen Wirtschaft (ETLA). In: Die Welt 1995, HS 23/07/1995

Mit den Erlösen aus der exportorientierten Industrie steigt und fällt das sozialpolitische Engagement des Staates. Unter dem Eindruck der tiefgreifenden ökonomischen Krise wurde der soziale Bereich besonders eingeschränkt, um eine "Verschlankung" und Kostenreduktion bei den Sozialausgaben zu erreichen. Einsparungen betreffen die staatlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung, das Kindergeld für das zweite Kind, Stipendien, Unterstützungszahlungen für Landwirtschaft und Industrie. Außerdem werden die Zuweisungen für die Kommunen gekürzt, die daraufhin ihrerseits Abstriche vornehmen müssen. Im Staatsapparat werden zudem Stellen abgebaut. Und schließlich wird die Entwicklungshilfe nominal auf dem Niveau von 1995 eingefroren.

Mit welchen Mitteln versucht Finnland, seine Probleme zu lösen?

Ein Instrument ist die *Finanzpolitik*: Die Finanzpolitik wurde im Laufe der Rezession mit immer größeren Schwierigkeiten konfrontiert. Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben, z.B. durch die hohe Arbeitslosenquote, ließen das Finanzierungsdefizit des Zentralstaates in alarmierende Höhen schnellen. Auch Abstriche bei den Sozialausgaben und zusätzliche Einnahmen ändern hieran wenig. 1992 stiegen die Staatsausgaben um real 13%. Die Hauptaufwendungen dienten dabei jedoch der Stützung des maroden Bankensektors.

Die *Staatsquote* wuchs damit rasant auf etwa 55% des BIP an. Die Staatsverschuldung erhöhte sich auf rund 50% des BIP, nachdem sie sich während der achtziger Jahre unter leichten Schwankungen um 10-20% bewegt hatte. So ist Finnland dem EU-Durchschnitt (1993: 66%) auch in diesem Bereich näher gekommen. 1991 entschloß sich die Regierung zur Verabschiedung zweier Sparpakete, die außerordentlich restriktiv gestaltet waren. Sie beinhalteten sowohl Einnahmenerhöhungen als auch Streichungen von staatlichen Leistungen. Im einzelnen wurden folgende Maßnahmen ergriffen: eine progressiv gestaltete Zwangsanleihe für die Jahre 1993 bis 1995; einige Steuerabzugsmöglichkeiten für Familien entfallen; die Steigerung der Quellensteuer auf Zinserträge von 15 auf 20% (1995 auf 25%); Abbau der Exportsubventionen bis 1996; weitere Kürzung der Entwicklungshilfe; Erhebung einer Energie- und Umweltsteuer, die Mineralölsteuer wird erhöht; Krankenhäuser verlangen Gebühren; die Einführung einer Autobahn-Vignette wird geplant; die Grenze für vorzeitige Pensionierungen soll heraufgesetzt werden; und die Sozialleistungen werden insgesamt gekürzt. Auf der anderen Seite - kennzeichnend für restriktive Finanzpolitik und neoliberale Wirtschaftspolitik - erfolgt die massive Stützung des Bankwesens durch den Staat, um dessen Kollaps zu verhindern (OECD 1995: 46ff). Außerdem wird die Exportgüterindustrie durch großzügige Exportbeihilfen - obwohl diese abgebaut werden sollen - vorerst noch unterstützt. Die Aufhebung der Steuern auf Investitionsgüter und die Kürzung der Arbeitgeberbeiträge für Pensionsleistungen und Krankengelder sind weitere Zugeständnisse an die Exportindustrie.

Die wirtschaftliche Prognose für 1995 geht von einem Defizit von 62,5 Mrd. Fim im Staatshaushalt aus, dem die neue Regierung Lipponen mit einer "energischen Konsolidierungspolitik" begegnen will. Gleich zu Beginn der Legislaturperiode hat sie sich auf das möglichst schnelle Erreichen der finanzpolitischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht festgelegt. Bei diesem Vorhaben sind jedoch größere Schwierigkeiten zu erwarten, denn die Tendenz der rasant steigenden öffentlichen Verschuldung, ausgelöst durch die tiefe Rezession 1991 bis 1993, ist keinesfalls gestoppt. Sie steigt zusehens und beträgt inzwischen 75 bis 80% des finnischen BIP. Die Zinslast des finnischen Staates gerät allmählich in eine kritische Phase. Infolge steigender Einnahmen durch den Konjunkturaufschwung kann das vorgesehene Defizit vermutlich unterschritten werden. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand dürfte danach von 7,8 % (1993) und 5,6% (1994) auf

rund 4,5% (1995) des BIP zurückgehen. Als ein Hauptmittel zur Stabilisierung des Staatshaushaltes werden jedoch weiterhin Kürzungen im sozialen Bereich bevorzugt. Im Laufe dieser Legislaturperiode sollen 20 Mrd. Fim bei den Staatsausgaben eingespart werden, davon bereits 10 Mrd. Fim 1996 und 4,5 Mrd. Fim 1997.

3. Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik

Das Wirtschaftswachstum der 80er Jahre hob Finnland in die Reihe der wohlfahrtsstaatlichen Spitzenreiter. In diesem Zeitraum war das Beschäftigungsniveau sehr hoch, die Arbeitslosenquoten wiesen extrem niedrige Werte auf. Zudem wurde die soziale Sicherung stark ausgebaut. Das langanhaltende Wachstum und die schnelle Verbesserung des Lebensstandards sorgten für überdimensionierte Zukunftserwartungen. Folglich kam es zu Fehleinschätzungen, die nun die Entwicklung der 90er Jahre stark beeinflussen. Nach den "fetten Jahren" ging es rapide abwärts. Die Bezeichnung "Japan des Nordens" war ebenso passé wie der Glaube an einen ewig dauernden und ständig wachsenden Wohlstand.

3.1. Änderungen in der Beschäftigungsstruktur und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zeitraum 1970-1990

Die Beschäftigungsstrukturen Finnlands verlagerten sich ähnlich wie die der Produktion vom primären-, über den sekundären-, hin zum tertiären Sektor. Im primären Sektor waren 1970 noch fast 540.000 Personen tätig, also etwa 25% aller Beschäftigten. Diese Zahl nahm in den folgenden 20 Jahren stetig ab: 1980 waren noch 314.000, also etwa 13,5%- und 1990 nur noch 207.000 Erwerbstätige, also etwa 8,4%, im primären Sektor beschäftigt (vgl. Työministeriö 1994: 25).

Tab. 7: Beschäftigungsentwicklung 1970-1990 (in Tausend)

	1970	1975	1980	1985	1990
insgesamt	2217	2312	2328	2437	2467
primärer Sektor	538	391	314	279	207
sekundärer Sektor	752	812	803	776	761
tertiärer Sektor	928	1104	1201	1378	1496

Quelle: Työministeriö 1994: 25.

Im Bereich des produzierenden Gewerbes stieg die Beschäftigtenzahl bis Anfang der 80er Jahre an. Anders als in vielen anderen westeuropäischen Ländern konnte Finnland aufgrund seiner Beziehungen zum Osten die Produktion und Beschäftigung im sekundären Sektor ausweiten (vgl. SPD 1995: 1). Anfang der 70er Jahre waren 752.000 Personen im produzierenden Gewerbe tätig, also etwa 34% aller Beschäftigten. Dieser Anteil stieg bis 1981 auf ca. 35%. Ende der 80er Jahre war der Beschäftigtenanteil auf etwa 31% gesunken, geringer als in den meisten anderen Industrieländern (ebd. 1995: 7). Im tertiären Sektor stiegen die Beschäftigtenzahlen bis Mitte der 70er Jahre rasch von etwa 42% auf 48%. In den 80er Jahren expandierte der Dienstleistungssektor dann wieder stark, so daß Ende des Jahrzehnts bereits etwa 60% aller Beschäftigten in diesem Bereich tätig waren (Työministeriö 1994: 25). Die meisten neuen Arbeitsplätze der 80er Jahre sind auf die starke Expansion des öffentlichen Sektors zurückzuführen, etwa 2/3 aller neuen Stellen wurden dort geschaffen (SPD 1995: 1). Insgesamt stieg die Beschäftigung von 2.217.000 Anfang der 70er Jahre

auf 2.470.000 Ende der 80er Jahre. Die weibliche Beschäftigungsquote erhöhte sich gleichmäßig von 44,2% auf 47,8%.

Tab. 8: Weibliche Beschäftigung nach Sektoren und Beschäftigungsquote 1970-1990 (in Prozent)

	1970	1975	1980	1985	1990
primärer Sektor	42,7	43,7	40,4	38	35,7
sekundärer Sektor	31,6	32	31	29,6	26,9
tertiärer Sektor	55,3	57,4	58,9	60,1	60
Beschäftigungsquote	42,9A	45,7B	46,1	47,3	47,2C

A = 1968; B = 1974; C = 1989

Quelle: Työministeriö 1994: 27; OECD 1991: 37.

Die Beschäftigungseinbußen Mitte bis Ende der 70er Jahre gingen überproportional auf Kosten der Männer, die häufiger in konjunkturabhängigen Branchen tätig waren. Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in den 70er Jahren dabei ähnlich wie in der EU. Von Anfang bis Mitte der 70er Jahre blieb der Anteil der Arbeitslosen unter 3%, so daß das Beschäftigungspotential fast ausgeschöpft wurde. (Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995: 3). Ab Mitte der 70er Jahre stiegen die Arbeitslosenzahlen infolge der sog. ersten "Ölkrise" rapide an. Doch in Finnland war dieser Prozeß nur von kurzer Dauer: Nachdem 1978 mit 7,3% Arbeitslosen die Spitze erreicht war, sank die Quote bereits bis 1980 wieder auf 4,7% (Työministeriö 1994: 32). Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit - und damit auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen - stieg Ende der 70er Jahre beträchtlich an (Korpelainen 1990: 86). Anders als in der EG war der 1979 beginnende Konjunkturaufschwung in Finnland besonders stark ausgeprägt. Trotz einer Zunahme des Arbeitskräftepotentials konnte die Erwerbslosigkeit schnell reduziert werden (ebd.: 88).

Tab. 9: Arbeitslosigkeitsentwicklung 1970-1990 (in Tausend)

	1970	1975	1980	1985	1990
insgesamt	46	62	114	129	88
männliche A.-lose	35	35	61	73	54
weibliche A.-lose	11	27	53	56	34

Quelle: Työministeriö 1994: 32.

Die sog. zweite "Ölkrise" Anfang der 80er Jahre, die die Arbeitslosigkeit in der EG deutlich erhöhte, hatte kaum Auswirkungen auf die finnische Beschäftigungsentwicklung. Die Arbeitslosigkeit überschritt nur geringfügig die 5%-Grenze. Hauptsächlich sind hierfür die finnischen Ost-Beziehungen und die Ausweitung des öffentlichen Sektors verantwortlich (vgl. SPD 1995: 13).

Tab. 10: Gruppenspezifische Arbeitslosenquoten 1968-1989

	1968	1974	1979	1984	1989
insgesamt	3,8	1,7	5,9	5,2	3,4
Männer	5,6	1,5	6,2	5,3	3,5
Frauen	1,5	1,9	5,5	5,0	3,4
Jugendliche	36,6 (-70)	-	34,3	31,6	25,8

Quelle: OECD 1991: 43-45.

Durchschnittlich blieben die Arbeitslosenquoten in den 80er Jahren unter der 5%-Grenze (3,4 bis 5,5%). Man nahm an, daß diese günstige Beschäftigungssituation bis in die ferne Zukunft erhalten bliebe. Die Möglichkeit der Vollbeschäftigung blieb kein realitätsfernes Ziel. Zudem wurde ein neues Beschäftigungsgesetz, welches das Recht auf Arbeit sichern sollte, verabschiedet (vgl. Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995: 2). Ende der 80er Jahre sank die Arbeitslosenquote kurzfristig sogar unter 4%.

Insgesamt, mit der Ausnahme von 1974, blieb die weibliche Arbeitslosenquote stets unter der der Männer. Zwei Erklärungen bieten sich hierfür an: Erstens könnten sich weniger Frauen als tatsächlich offiziell arbeitslos gemeldet haben. Zweitens verlieren in Zeiten einer schwachen Wirtschaftsentwicklung diejenigen ihre Stellen, die in konjunkturanfälligen Branchen arbeiten - und dabei handelt es sich meistens um Männer.

3.2. Die unmittelbaren Folgen der "Lama"- die große Depression der 90er Jahre

3.2.1. Änderungen in der Beschäftigungsstruktur

Tab. 11: Beschäftigungsrückgang 1990-1994

	in Tausend	in Prozent
<i>insgesamt</i>	443.000	18
primärer Sektor	40.000	19,3
Landwirtschaft	29.000	17
Forstwirtschaft	12.000	32,4
sekundärer Sektor	221.000	29,1
Industrie	130.000	23,4
Bauindustrie	91.000	44,4
tertiärer Sektor	186.000	12,4
öffentliche Dienste	37.000	13,6

Quelle: SPD 1995: 6.

Die Anfang der 90er Jahre einsetzende Depression verursachte einen in der finnischen Geschichte beispiellosen Einschnitt in der Beschäftigungsstruktur. Die Zahl der Beschäftigten sank im Zeitraum von 1990-94 um ca. 443.000 Personen, also um ca. 18% (vgl. Työministeriö 1994: 23).

Tab. 12: Beschäftigungsentwicklung 1990-1996 (in Tausend)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*
<i>insgesamt</i>	2.467	2.340	2.147	2.041	2.024	2.085	2.131
primärer S.	207	198	187	174	160	165	161
sekundärer S.	761	681	602	548	540	565	588
tertiärer S.	1.496	1.457	1.382	1.314	1.310	1.348	1.375
öffentl. Dienst	546	544	531	501	509	508	-

* Schätzungen

Quelle: SPD 1995: 6; Työministeriö 1994: 25; Die Welt 1995: WR2.

Erst Ende 1994 wurde diese Tendenz gestoppt und die Beschäftigtenzahlen begannen wieder zu steigen. Ende 1994 war die Zahl der Beschäftigten bereits um 1,4% höher als ein Jahr zuvor. Schätzungen zufolge wird die Zahl der Beschäftigten gegen Ende 1995 um weitere 3% ansteigen (SPD 1995: 4).

Im primären Sektor mußten im Zeitraum von 1990 bis 1994 40.000 Arbeitnehmer (19,3%) ihren Arbeitsplatz aufgeben. Besonders drastisch war dabei der Verlust von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft, die einen Beschäftigungsrückgang von 32,4% zu verbuchen hatte. In der Landwirtschaft und Fischerei sank die Zahl der Beschäftigten um etwa 17% (ebd.: 12; Työministeriö 1994: 23). Das produzierende Gewerbe war mit 29% insgesamt am stärksten vom Beschäftigungsrückgang betroffen. Von 1990 bis 1994 gingen dort etwa 221.000 Stellen verloren. Innerhalb dieses Zweiges stand die Bauindustrie mit Stellenverlusten von 44,4% an erster Stelle (SPD 1995:12). Die Reduzierung der Arbeitsplätze im industriellen Bereich belief sich auf 23,4% bzw. 130.000 Stellen. Zwar wird bis Ende 1995 ein industrielles Produktionswachstum von 4% erwartet, die voraussichtliche Stellenzunahme dürfte jedoch aufgrund neuer Prozeßtechnologien und Rationalisierungsmaßnahmen bescheidene 0,8% nicht übersteigen. Besonders stark waren die Textil- und Bekleidungs- sowie die Lebensmittelindustrie, deren Waren vor allem in die ehemalige Sowjetunion exportiert wurden, vom Stellenabbau betroffen (ebd.: 8). Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich stieg im Zeitraum von 1990 bis 1994 nur geringfügig von 60,6% auf 64,6%. Absolut gesehen hat sich die Zahl der hier Beschäftigten um 186.000 (12,4 %) verringert. Am stärksten waren die Bereiche Handel (- 26%) und das Hotel- und Gaststättengewerbe (- 31,8%) vom Abbau betroffen. Der öffentliche Sektor mußte 87.000 (12,4%) seiner Stellen abbauen.

Tab. 13: Beschäftigung nach Sektoren 1990-1996 (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*
primärer S.	8,4	8,5	8,6	8,5	8,2	7,7	7,5
sekundärer	30,8	29,1	27,7	26,8	26,7	27,1	27,6
tertiärer S.	60,6	62,3	63,6	64,4	64,7	64,6	64,5
öffentl. Dienst	22,1	23,2	24,4	24,5	25,1	24,4	-

* Schätzungen

Quelle: SPD 1995: 6; Työministeriö 1994: 25; Die Welt 1995: WR2.

Die weibliche Beschäftigungsquote blieb zwischen 1990 und 1994 relativ konstant bei 47,8 bzw. 48,8%. Die absolute Zahl der weiblichen Beschäftigten sank dabei um 15,8% gegenüber 19,9% der männlichen Arbeitnehmer (Työministeriö 1994: 21f).

Tab. 14: Weibliche Beschäftigung nach Sektoren und Beschäftigungsquote 1990-1994 (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994
primärer S.	35,7	36,4	34,2	32,8	32,3
sekundärer S.	26,9	27,0	27,2	27,0	26,1
tertiärer S.	60,0	60,2	60,1	59,8	59,2
Besch.-quote	47,8	48,5	48,8	48,6	48,0

Quelle: Työministeriö 1994: 27.

3.2.2. Das Ausmaß und die Struktur der Arbeitslosigkeit

Tab.15: Arbeitslosigkeitsentwicklung 1990-1994 (in Tausend)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>insgesamt</i>	88	193	328	444	456
<i>männliche</i>	54	124	203	259	239
<i>weibliche</i>	34	69	125	184	217

Quelle: SPD 1995: 6; Työministeriö 1994: 32.

Die Unterschiede in der Beschäftigungsstruktur und in den Arbeitslosenquoten sind in Finnland von jeher regional ausgeprägt. Mit der Depression der 90er Jahre sind diese Divergenzen aufgrund des gleichmäßigen Arbeitsplatzabbaus im ganzen Land jedoch zum Teil zurückgegangen (SPD 1995: 14). Am stärksten stieg die Arbeitslosigkeit im südlichen Finnland, wo noch in den 80er Jahren ein Arbeitskräftedefizit zu verzeichnen war (Keinänen 1995: 1). Zu dieser regionalen Angleichung der Unterschiede hat auch die Prioritätensetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beigetragen. Dennoch ist die Arbeitslosenquote in den peripheren Gebieten und den Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung noch etwa um ein Viertel höher als in den anderen Teilen des Landes. Zudem ist hier das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit erheblich größer (SPD 1995: 14).

Bezüglich der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit sind gruppenspezifische Merkmale nicht unbedeutend. Gering qualifizierte Arbeitnehmer sind gerade von Langzeitarbeitslosigkeit besonders stark betroffen (Haven 1995: 3). Als 1992 die allgemeine Arbeitslosenquote 16% betrug, belief sich die gruppenspezifische Quote bei den niedrigstqualifizierten (Hauptschulabsolventen) bereits auf 21,4% und war 1993 auf 28,1% gestiegen. Insgesamt betrug der Anteil der Hauptschulabsolventen an den Arbeitslosen 43%. Die Arbeitslosenquoten von Abiturienten beliefen sich 1992 auf 16,3% und stiegen 1993 auf 22,3% an. Demgegenüber blieben die Arbeitnehmer mit Hochschulabschluß weitgehend verschont. Hier betragen die Arbeitslosenquoten 5,1%, bzw. 8,5% (Myrskylä/Ruotsalainen 1994: 16ff). Insgesamt gilt für die Jahre von 1990 bis 1994, daß mit steigendem Qualifizierungsgrad die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, geringer war. Allerdings verhalf eine hohe Qualifikation nicht unbedingt zu Vorteilen hinsichtlich der Wiedereinstellung (Myrskylä/Ruotsalainen 1994: 22).

Tab.16: Arbeitslosenquoten 1990-1996:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*
<i>insgesamt</i>	3,4	7,6	13,1	17,9	18,4	16,3	14,6
<i>männliche</i>	4,0	9,3	15,5	19,8	20,1	-	-
<i>weibliche</i>	2,8	5,7	10,5	15,7	16,7	-	-

* Schätzungen

Quelle: IFO Schnelldienst 1995: 36; Työministeriö 1994: 32.

Da sich die weibliche Erwerbstätigkeit überproportional auf den tertiären Sektor konzentriert hatte, waren die konjunkturellen Beschäftigungseinbußen der 90er Jahre eher männer-spezifisch. 1990 waren fast doppelt so viele Männer als Frauen arbeitslos. Mit Fortdauer der Depression weitete sich der Stellenabbau aber auch auf den Dienstleistungsbereich aus (SPD 1995: 19). Aufgrund des Konjunkturaufschwungs 1994 begann die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder zu steigen. Da sich dies positiv auf einige Industriebereichen auswirkte, kam es zu einem deutlichen Absinken der männerspezifischen Arbeitslosigkeit (11%). Die

Zahl der weiblichen Arbeitslosen verminderte sich im Gegensatz dazu nur um 3%. Schätzungen zufolge soll diese Tendenz auch 1995 weiterhin anhalten, insbesondere aufgrund des Stellenabbaus im öffentlichen Sektor, in dem vor allem Frauen tätig sind.

Tab. 17: Langzeitarbeitslosigkeit (länger als ein Jahr) 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995**
in Tausend	3	5	29	86	136	160
in Prozent*	2,8	2,5	8,0	17,8	27,4	39,0

* Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit; ** Schätzung

Quelle: SPD 1995: 15; Tasavallan Presidentin työllisyysryhmä 1994: 3.

Die Langzeitarbeitslosigkeit, die in den 80er Jahren vor dem Inkrafttreten des neuen Beschäftigungsgesetzes von 1988 zwischen 10% und 14% schwankte, konnte dank der Hochkonjunktur Ende der 80er Jahre fast völlig beseitigt werden. 1991 waren nur 2,5% aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Mit der starken Zunahme der Arbeitslosenzahlen stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen jedoch wieder an. Diese sehr schnelle Zunahme hat sich nicht, wie das Wachstum der Arbeitslosigkeit allgemein, verlangsamt, sondern schritt weiterhin rasch voran. 1994 waren bereits 136.000 Menschen, also 27,4% aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung (ebd.: 15).

Die meisten Langzeitarbeitslosen besitzen keine berufliche Qualifikation: 1994 hatten 63% lediglich einen Hauptschulabschluß, 5% konnten einen Hochschulabschluß vorweisen (Myrskylä/Ruotsalainen 1994: 24; SPD 1995: 15). Zudem kommt Langzeitarbeitslosigkeit vorwiegend bei älteren Arbeitslosen vor, besonders bei den 45- bis 59jährigen. In letzter Zeit nimmt jedoch auch der Anteil jugendlicher Langzeitarbeitsloser zu (Tasavallan Presidentin Työllisyystyöryhmä 1994: 3). 1993 stellte die Gruppe der über 50jährigen 17% aller Arbeitslosen und 26% aller Langzeitarbeitslosen. Geschlechtsspezifisch betrachtet sind Männer eher als Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. 1993 waren 58% aller Arbeitslosen Männer, von den länger als ein Jahr nicht Beschäftigten waren es 63%. Etwa 25% aller männlichen Arbeitslosen gehören somit der Gruppe der Langzeitarbeitslosen an, wohingegen nur 20% der Frauen von diesem Schicksal betroffen waren (Myrskylä/Ruotsalainen 1994: 14).

Tab. 18: Jugendarbeitslosigkeit (unter 25-J.) 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
in Tausend	24	48	75	93	88
in Prozent*	6,7	14,5	25,5	33,3	33,6
in Prozent**	27,3	24,3	22,9	20,9	19,3

* von Altersgruppe; ** von Gesamtarbeitslosigkeit

Quelle: SPD 1995: 17

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, der länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung war, ist von 0,2% im Jahr 1991 auf 6,6% im Jahr 1994 angestiegen. Von dieser Gruppe ist jeder Dritte älter als 54 Jahre alt (SPD 1995: 15).

Die Jugendarbeitslosigkeitsquoten waren bereits seit langem durchschnittlich etwa doppelt so hoch wie die der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Auch in den 90er Jahren hat sich hieran wenig geändert. 1994 betrug die Arbeitslosenquote der unter 25jährigen 33,6%, sie war also etwa 5mal so hoch wie im Jahr 1990. Besonders betroffen sind in dieser Gruppe die gering Qualifizierten. 1993 konnten 70% aller arbeitslosen Jugendlichen lediglich einen

Hauptschulabschluß vorweisen (Haven 1995: 2). Das zentrale Problem der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt ist der Einstieg in das Berufsleben. Aufgrund des reduzierten Arbeitsangebots finden sie nur schwer eine erste Anstellung. Ab 1994 macht sich bei den Jugendlichen die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar, denn die Arbeitslosigkeit sinkt bei dieser Gruppe schneller als in den anderen Altersgruppen (SPD 1995: 15ff). Auffällig ist insbesondere die niedrige Arbeitslosigkeit der schwedischsprachigen Bevölkerung, die traditionell zu den oberen Gesellschaftsschichten des Landes gehört. 1993 lag die Arbeitslosenquote hier bei nur 3% (Myrskylä/Ruotsalainen 1994: 10).

3.3. Arbeitsmarktpolitik im Umbruch

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit können zwei grundlegend unterschiedliche wirtschaftspolitische Varianten herangezogen werden: erstens eine durchgreifende Deregulierung des Marktes, mit einem weitgehenden Abbau des Sozialstaats und die Schaffung sog. "lebensfähiger" Arbeitsplätze auf dem freien Arbeitsmarkt; und zweitens eine expansive wohlfahrtstaatliche Politik und die staatliche Lenkung des Arbeitsmarktes. Die Diskussion über die Entwicklungsrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist in Finnland wieder aufgeflammt, da die traditionell wohlfahrtsstaatliche Politik mit einem enormen Kostenaufwand verbunden ist (Weijola/Räisänen 1994: 31). Diese Diskussion mußte allerdings bislang die Tatsache anerkennen, daß in Finnland ein Verzicht auf eine wohlfahrtstaatliche Orientierung in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit und weitverbreiteter sozialer Not unmöglich ist. Ebenso wenig kann auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verzichtet werden (Tasavallan Presidentin Työllisyystöryhmä 1994: 40). Die finnische Arbeitsmarktpolitik ist stark durch die protestantische Ethik geprägt. Arbeit wird auch wenn sie schlecht bezahlt und "minderwertig" ist, generell als die bessere Lösung des Beschäftigungsproblems betrachtet.

In der Nachkriegszeit bis Ende der 60er Jahre hatte der Staat die Erwerbslosen in den Wiederaufbau und die Infrastrukturverbesserung des Landes einbezogen. Diese pragmatische, dem Gemeinwohl dienende Orientierung wurde als "Schaufelära" bezeichnet (Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995: 8). Die moderne aktive Arbeitsmarktpolitik setzte sich erst Anfang der 70er Jahre in Finnland durch, zehn Jahre später als die allgemeine wohlfahrtstaatliche Orientierung (Iloniemi 1991: 36). Deren Ursprünge liegen im Nachbarland Schweden, wo sie schon länger betrieben wurde. Das "finnische Modell" der Arbeitsmarktpolitik kann also als "light"-Version des schwedischen Modells bezeichnet werden (Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995: 37). Der Aufbau ist relativ dezentral organisiert, das Arbeitsministerium ist nur für die nationale Schwerpunktsetzung zuständig und die einzelnen Arbeitsmarktdistrikte haben weitgehend freie Hand, wie sie in ihrem "Hoheitsgebiet" die Arbeitsmarktpolitik gestalten. Die Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Ziele wird von den jeweiligen Kreisen innerhalb der Distrikte vorgenommen (SPD 1995: 26). Die staatliche Lenkung des Arbeitsmarktes beruht auf der Erkenntnis, daß Vollbeschäftigung nicht ohne öffentliche Beteiligung zu realisieren ist. Zugleich soll die aktive Arbeitsmarktpolitik den Strukturwandel fördern und dessen negative Folgen sozial abfedern. Erst wenn dies nicht zu realisieren ist, soll das Einkommen der Bevölkerung mit anderen sozialpolitischen Maßnahmen gesichert werden (Korpelainen 1990: 83). Die zentralen Ziele der Arbeitsmarktpolitik waren die Lenkung und die Mobilisierung der Arbeitskräfte. Hierzu wurde die Arbeitsvermittlung ausgebaut, die Mobilität der Arbeitskraft gefördert und das Ausbildungsniveau der Arbeiter angehoben (Korpelainen 1988a: 3ff). In der Periode des wirtschaftlichen Wachstums Anfang der 70er Jahre wurden diese Ziel weitgehend erreicht.

Aufgrund der niedrigen Arbeitslosenquoten und bei einem wachsenden BSP in den 80er Jahren konnte sich das "finnische Modell" behaupten. Die Stabilität des schwedischen Arbeitsmarktes wurde zwar nie erreicht, aber das Modell funktionierte - sei es auch nur, solange die Konjunktur mitmachte (Iloniemi 1991: 36f). 1987 wurde ein neues erweitertes Beschäftigungsgesetz verabschiedet, mit dem die Verwaltung tief in die Funktionsweise der Arbeitsmärkte eingriff. Vorrangig ging es darum, daß die Erwerbspersonen mittels Arbeitsvermittlung und Weiterbildungsmaßnahmen eine Stelle auf dem "freien" Arbeitsmarkt finden. War dieses Ziel nicht zu realisieren, mußte der Arbeitslose befristet eingestellt werden, der Staat war dazu durch die "Recht auf Arbeit"-Klausel verpflichtet. Mit dieser Klausel wurde besonders gegen die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit vorgegangen. Zudem wollte das Gesetz die regionalen Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt verringern (Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995). Rückblickend muß festgestellt werden, daß die Ziele nur halbwegs realisiert wurden. Es kam nie zu einer vollkommenen Aufhebung der regionalen Disparitäten. Hinsichtlich der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit konnten vorübergehend positive Beschäftigungseffekte erzielt werden, allerdings trug das Gesetz nicht zur Entstehung neuer Arbeitsplätze bei (ebd.: 2).

Grundlegend für die Wirksamkeit des finnischen Modells war eine stetig wachsende und relativ geschlossene Wirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck des Weltmarktes nicht direkt ausgesetzt war (Iloniemi 1991: 37). Mit der Deregulierung und Liberalisierung der Marktbeziehungen wurde die finnische Arbeitsmarktpolitik dann jedoch überfordert. Infolge der rasch steigenden Arbeitslosenzahlen mußten der Staat und die Gemeinden schließlich eingestehen, daß die Verpflichtung "Arbeit für Alle" nicht eingehalten werden konnte. Obwohl sich die Kosten für die aktiven Maßnahmen seit Mitte der 80er Jahre bis 1992 etwa verdreifacht hatten (SPD 1995: 35), blieb die Beschäftigungsentwicklung zurück.

Tab. 19: Ausgaben (in Mio FIM) und Anteil gemessen an BIP für die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994*
Ausgaben	2.135	5.176	6.815	6.593	6.127
% des BIP	-	1,1	1,4	1,3	1,2

* Schätzung

Quelle: SPD 1995: 35.

1992 wurde das Beschäftigungsgesetz modifiziert, indem die Bedingungen, eine Verpflichtungsstelle vom Staat zugewiesen zu bekommen, verschärft wurden. Außerdem wurden verschiedene Zuschüsse zur Beschäftigungsförderung gekürzt. 1993, im Tiefpunkt der Depression, fehlten sogar die Gelder für eine verdünnte "Arbeit für Alle"-Klausel. Das Vorrangigkeitsprinzip für Jugendliche und Langzeitarbeitslose wurde gestrichen (Hakuli/Katajamäki/Vartiainen 1995: 4). Seit Anfang der Depression unterliegt die Arbeitsmarktpolitik einer ständigen Veränderung. Insgesamt ist der größte Teil der Änderungen aufgrund verringerter Zuschüsse durchgeführt worden. Auf eine Bevorzugung bestimmter Gruppen und Problemfelder wurde verzichtet, die Förderungen somit gleichmäßig gestreut (ebd.: 7). Konkret sieht die derzeitige Lenkung des Arbeitsmarktes folgendermaßen aus: Als aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in Finnland Arbeitsvermittlung und Beratung, Erwachsenenweiterbildung, Beschäftigungsunterstützung und Investitionshilfen eingestuft (SPD 1995: 27). Mit der Arbeitsvermittlung und Beratung soll die zunehmende Undurchsichtigkeit des Arbeitsmarktes beseitigt und mehr Transparenz geschaffen werden (ebd.: 27ff). Die Weiterbildung von Erwachsenen im Falle von Arbeitslosigkeit dient dazu,

die Wiedereingliederungschancen zu verbessern. Zudem will die Weiterbildung die geschlechtsspezifische Trennung von Beschäftigungsbereichen aufbrechen (ebd.: 29ff).

Tab. 21: Durch aktive arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Beschäftigte (in Tausend)

	1990	1991	1992	1993	1994	%-90*	%-94*
<i>insgesamt</i>	87	110	142	158	178	3,4	7,2
staatlich	8	11	12	11	12	0,3	0,5
kommunal	16	21	24	21	24	0,6	1,0
privat	4	6	12	15	18	0,1	0,7
Unterstützung zur Unternehmensgründung	1	2	3	5	6	0,04	0,2
Umschulung und Weiterbildung	57	70	90	102	112	2,2	4,5
andere	0,3	0,5	1	4	5	0,01	0,2

* Prozentanteil des Gesamtarbeitskräftepotentials in den Jahren 1990 und 1994

Quelle: SPD 1995: 25ff; Työministeriö 1994: 46f.

Tab. 22: Beschäftigungsinstanzen der durch aktiven Maßnahmen Beschäftigten 1990-1994 (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994
Staat	27,8	27,6	22,9	20,1	18,1
Gemeinden	55,6	51,5	46,6	37,9	38,2
Private	16,6	20,9	30,5	42,0	43,7

Quelle: SPD 1995: 33; Työministeriö 1994: 46.

Die Zuschüsse zur Beschäftigungsunterstützung können mit unterschiedlichen Zielsetzungen vergeben werden: zur individuellen Unterstützung von Arbeitslosen (Beschäftigungsorientierung, Starthilfen zur Unternehmensgründung sowie Förderung von Teilzeitarbeit), oder die Zuschüsse werden an die Arbeitgeber (Staat, Gemeinden, private Unternehmen, dafür geschaffene Körperschaften) verteilt, um die Lohnkosten je Arbeitnehmer zu verringern (ebd.: 31ff).

Die deutliche Anteilsverschiebung von öffentlichen auf private Beschäftigungskörperschaften verweist auf die angespannte finanzielle Lage von Staat und Gemeinden. Gegenüber den "schwerfälligen" öffentlichen Beschäftigungsprogrammen die im Austausch für Beschäftigung Zuschüsse von Staat und Gemeinden erhalten, werden die "flexibleren" kleineren Privatunternehmen zunehmend bevorzugt.

Kann der Staat durch aktive Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen und die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern, rücken Fragen der Einkommenssicherung - d.h. passive arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - in den Mittelpunkt. Die finnische Arbeitslosenunterstützung ist relativ umfassend ausgestattet, was sie bei Massenarbeitslosigkeit sehr teuer macht. Im Zeitraum von 1991-94 haben sich die Ausgaben etwa verdreifacht (ebd.: 35). 1994 waren ca. 3/4 der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben passiver Art, also Arbeitslosenunterstützung (Tasavallan Presidentin Työllisyystyöryhmä 1994: 31). Diese Unterstützung wird traditionell von zwei Instanzen getragen: Erstens sorgt der Staat für ein festes "Tagegeld", das erwerbsunabhängig ist und allen Arbeitslosen zusteht, die keine erwerbs-

gebundene Unterstützung bekommen. Zweitens besteht die Möglichkeit, eine erwerbsgebundene Unterstützung zu bekommen. Bedingung dafür ist die beitragspflichtige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse der eigenen Branche. Beide Unterstützungsformen werden 500 Tage gewährt und nach einer halbjährigen Beschäftigung wieder neu ausgezahlt. Die OECD wirft dem finnischen Staat vor, den Arbeitslosen mit diesem System nicht genügend Anreize anzubieten, eine längerfristige Beschäftigung einzugehen. Seit Anfang dieses Jahres besteht eine dritte Form der Unterstützung von Arbeitslosen, die über zwei Jahre ohne Beschäftigung sind. Voraussetzung ist hierfür die Teilnahme an einer Berufsausbildung oder einer sonstigen Beschäftigung (Kari 1993: 2; Sauli 1992: 3f; OECD 1995: 54ff). Auch in Finnland kritisieren die Neoliberalen die Höhe der öffentlichen Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung. Die Vorwürfe richten sich dabei sowohl gegen den Umfang als auch die Dauer der Unterstützung. Zudem sei sie in manchen Fällen höher als der vorherige Verdienst (Ainola 1995: 5; Väänänen 1992: 4).

Tab. 23: Arbeitslosenunterstützungsempfänger (in Prozent aller Arbeitssuchenden) und die Ausgaben (in Mrd. FIM) 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994***
staatliche	33,3	41,3	41,3	39,6	31,2
Erwerbsvers.	46,6	51,2	53,4	55,6	52,4
Arb.-rente	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2
Ausgaben*	-	8	15	21	23
% des BIP**	0,7	1,9	2,8	4,5	4,4

* ungefähre Angabe; ** nur staatliche Unterstützung; *** Schätzung

Quelle: SPD 1995:35/Työministeriö 1994:48/HS 31/07/1995:16

Tab. 24: Sonstige arbeitslosigkeitsvorbeugende Maßnahmen 1990-1994 (in Prozent der Beschäftigten)

	1990	1991	1992	1993	1994*
Teilzeitstellen	7,2	7,6	7,8	8,6	8,7
verkürzte Wochenarbeitszeit	0,2	0,3	0,5	0,7	0,7
Beurlaubung	0,5	1,4	2,0	2,3	1,4

* Schätzung

Quelle: Työministeriö 1994: 31ff.

4. Zwischen wohlfahrtstaatlicher Orientierung und Sozialabbau

Die universalistische Orientierung des finnischen Wohlfahrtsstaats ist seit Beginn der 90er Jahre mit kaum zu bewältigenden Problemen konfrontiert. Die Kosten dieses Systems sind derart gestiegen, daß es dem Staat unmöglich ist, die hohen Sozialstandards aufrecht zu erhalten. Nachdem allerdings der Tiefpunkt der Krise überwunden wurde, ist nicht mehr davon auszugehen, daß das gesamte System auseinanderbricht. Das hohe Niveau der sozialen Sicherheit gehört jedoch der Vergangenheit an. Zwar mehrten sich bereits vor der Krise die Diskussionen über eine Kursänderung der Sozialpolitik, doch erst infolge verringerter Staatseinnahmen wurden die sozialpolitischen Sparvorschläge zusehends praktisch umgesetzt.

4.1. Die Entstehung des wohlfahrtsstaatlichen Regulierungsgefüges

Der Wohlfahrtsstaat in Finnland ist ein Produkt der Nachkriegsentwicklung (Hellsten 1990: 29ff). Vorher sah der Staat - von einzelnen Gesetzesinitiativen einmal abgesehen - keinen Anlaß, umfassend sozialpolitisch aktiv zu werden (Riihinen 1989: 12ff). Genau genommen kann vom Aufbau des Wohlfahrtsstaats eigentlich erst in den 60er Jahren gesprochen werden. Die Orientierungsfunktion übernahm dabei das "Schwedische Modell", dessen positive Ergebnisse - insbesondere die Attraktivität der "universalistischen" Regulierung - die finnische Entwicklung maßgeblich beeinflussten. Sicherlich spielte hierbei nicht zuletzt das Inkrafttreten des nordischen Vertrages über soziale Sicherheit eine Rolle, in dem sich die Staaten dazu verpflichteten, ihre sozialpolitischen Richtlinien anzugleichen. Die Sozialpolitik zielte demnach vor allem auf die Angleichung der Einkommensunterschiede und die Gleichstellung aller Bürger innerhalb der Gesellschaft ab (Hellsten 1990: 38ff). Die günstige wirtschaftliche Entwicklung Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre machte es zudem möglich, die soziale Sicherheit weiter auszubauen und schuf ein gesellschaftliches Klima, in dem sich der sozialpolitische Gestaltungswille entfalten konnte. Im Sinne der keynesianischen Nachfrageförderung wurde die Sozialpolitik weniger als Last für die Gesamtwirtschaft gesehen, sondern eher als Garantie für weiteres wirtschaftliches Wachstum und Wohlstandsmehrung. Mit der wirtschaftlichen Rezession Mitte der 70er Jahre wurden die sozialpolitischen Ziele jedoch in den Hintergrund gedrängt, und der Staat schränkte das Wachstum von Sozialausgaben ein. Obgleich also die Erweiterung des Wohlfahrtsstaates gedämpft wurde, ging man jedoch nicht so weit, die sozialen Leistungen und Dienste zu kürzen (Alber 1982: 451ff).

4.2. Festigung und Ausweitung des Wohlfahrtsstaates

Mit der wirtschaftlichen Genesung knüpfte die finnische Politik, wenn auch im verlangsamten Tempo, an die sozialpolitischen Leitlinien vor 1974 an. Die Erneuerungen der 80er Jahre folgten weitgehend den Regulierungsprinzipien der sozialdemokratischen Wohlfahrtspolitik: der Universalität der sozialen Sicherheit. Im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern, in denen der Anteil der sozialpolitischen Leistungen an der wirtschaftlichen Wertschöpfung in den 80er Jahren praktisch konstant blieb, stieg er in Finnland um etwa 10% (OECD 1995: 69). Es sollte ein System entwickelt werden, in dem jedes Individuum ein Anrecht auf den Genuß der Vorteile des Wohlfahrtsstaates hat. Unabhängig vom Erwerbseinkommen galt soziale Sicherheit als zentrales Element des Staatsbürgerstatus. Faktisch konnte dieses "utopische" Ziel, da der Staat die Zuteilung sozialer Dienste begrenzte, nie voll realisiert werden (Hellsten 1990: 44). Stattdessen konzentrierte sich die Politik auf die Gewährung einer einheitlichen Grundsicherung und eines Mindesteinkommens. Obwohl kein wirklich universeller Wohlfahrtsstaat aufgebaut wurde, entwickelte sich in Finnland im Vergleich zu den meisten OECD-Ländern - die anderen nordischen Staaten ausgeschlossen - bis Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre eines der am weitesten ausgebauten Sozialsysteme (DIW 1995: 100; OECD 1995: 51 u. 69). Für die Ausbildung sowie für die sozialen und gesundheitlichen Dienste sind vor allem die Gemeinden zuständig. Wie im Bereich der Arbeitsmarktpolitik werden die nationalen sozialpolitischen Zielsetzungen zwar zentralistisch gefaßt, die Durchführungsbefugnis liegt jedoch in den Händen der jeweiligen Gemeinden. In gewisser Weise ist es dadurch möglich, den unterschiedlichen regionalen Problemlagen eine größere Aufmerksamkeit zu schenken (Jaakkola 1994: 1ff.).

Der finnische Wohlfahrtsstaat läßt sich - sehr knapp - wie folgt charakterisieren: Wie die Arbeitslosensicherung stützt sich auch das Rentensystem auf zwei Sicherungsmechanismen. Neben der staatlichen Rente (ab 65 Jahre), die allen zusteht, erhalten die meisten eine erwerbsgebundene Rente. Zusätzlich werden die 58- bis 60-jährigen, die keine Arbeit finden oder nicht arbeitsfähig sind, über eine Frührente sozial abgesichert.

Die gesundheitlichen und sozialen Dienste werden weitgehend von den Gemeinden getragen. Diese sind verpflichtet, diese Dienste entweder selbst anzubieten oder dafür sorgen, daß sie von nichtstaatlichen Wohlfahrtsträgern angeboten werden. Der Anteil der privaten Dienste bleibt allerdings relativ unbedeutend (OECD 1995: 62f; Sauli 1992: 2).

Im Ausbildungsbereich liegen für die primäre und sekundäre Stufe die Kompetenzen bei den Gemeinden, für die Hochschulausbildung ist der Staat verantwortlich. Private Schulen existieren kaum, werden allerdings öffentlich unterstützt. Während die jüngeren Altersklassen sehr gut ausgebildet sind - 81% der 25- bis 35-jährigen können einen beruflichen oder Hochschulabschluß vorweisen -, kommt die ältere Bevölkerung kaum über einen Hauptschulabschluß hinaus. Innerhalb der OECD sind die Altersgruppenunterschiede hinsichtlich des Ausbildungsniveaus demnach sehr stark ausgeprägt (SPD 1995: 20ff).

4.3. Krise des Wohlfahrtsstaates

Durch die Rezession zu Beginn der 90er Jahre und den Anstieg der Arbeitslosenquote schnellten die vorher bereits recht hohen Kosten für den Wohlfahrtsstaat enorm in die Höhe. Zwischen 1990 bis 1994 stiegen die staatlichen Ausgaben um etwa 50 Mrd. Fim, davon wurden ca. 20-30 Mrd. allein für die Arbeitslosenunterstützung aufgewandt. Insgesamt machten die Sozialausgaben ca. ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes aus (1994); ein im OECD-Vergleich extrem hoher Anteil. Gleichzeitig sanken die Steuereinnahmen, die Hauptquelle zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, im gleichen Zeitraum um etwa 30 Mrd. Fim (HS 27.07.1995: 2; Tasavallan Presidentin Työllisyystyöryhmä 1994: 5; OECD 1995: 51).

Tab. 24: Staatshaushaltsverteilung 1991-1995 (in Mio FIM)

	1991	1992	1993	1994**	1995**
<i>Staatliche Ebene*</i>	-21,7	-36,4	-53,5	-51,5	-53
Einnahmen	132,1	125,8	118,9	125	134
Ausgaben	153,8	162,2	172,4	176,5	187
<i>Gemeinden*</i>	-4,3	-3,8	-0,7	+/-0	+1
Einnahmen	92,0	91,4	92,2	89,7	91
Ausgaben	96,3	95,2	92,9	89,7	91
<i>soziale Sicherung*</i>	+19	+12,3	+18,7	+20,8	+25
Einnahmen	95,6	102,7	127,3	139,6	147
Ausgaben	76,6	90,4	108,8	118,8	121

* Bilanz zwischen Einnahmen und Ausgaben; ** Schätzungen
Quelle: OECD 1995: 25.

Auch die Gemeinden als traditionelle Träger der regionalen Sozialpolitik gerieten in Finanzierungsschwierigkeiten. Nach wie vor müssen sie trotz verringerter Steuereinnahmen und gekürzter staatlicher Subventionen die sozialen Grunddienste bereit stellen. Schon im Laufe

der 80er Jahre hatte sich die kommunale Verschuldung erhöht und liegt Mitte 1994 bei ca. 34 Mrd. Fim (Lamberg 1994). Die Gemeinden fordern mittlerweile, für ihre Dienste (z.B. im Gesundheitswesen, der Wasser-, Strom- Gasversorgung) die Preise selbst festlegen zu dürfen, um so die Finanzierungslücken zu schließen (HS 14.07.1995: 7).

In allen Bereichen der sozialen Sicherung sind die Kosten in den 90er Jahren stark angestiegen. Ab 1992/93 verstärkten sich die Bemühungen, die öffentliche Verschuldung zu begrenzen. Die sozialpolitischen Gesamtausgaben sind seitdem zwar nicht entscheidend gesunken, jedoch haben sich die Anteile deutlich verschoben. Von Etat-Kürzungen sind vor allem die Gesundheitsversorgung, die Ausbildung und die sozialen Dienste betroffen: Ihr Anteil am BIP sank von 25% im Jahr 1992 auf 23% (1994). Im gleichen Zeitraum stieg hingegen der Anteil arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von weniger als 1% auf etwa 4,5% (OECD 1995: 52 u. 67ff) an. Neben der Rezession werden - auch längerfristig - die Sozialhaushalte durch die demographische Entwicklung, vor allem die steigende Zahl der Pensionsempfänger, zusätzlich belastet.

Tab. 25: Wohlfahrtsstaatliche Ausgaben in Relation zum BIP 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994**
<i>insgesamt</i>	33	39	43	45	43
Arbeitslosenunterstützung	1	2	3	5	4
aktive Maßnahmen	-	1,1	1,4	1,3	1,2
Pensionen	11	13	14	15	15
Sonstiges*	21	23	25	24	23

* Gesundheit, Ausbildung, soziale Dienste, finanzielle Beihilfen; ** Schätzung

Quelle: OECD 1995: 52f; SPD 1995: 35.

Zunehmend werden Forderungen lauter, die sozialpolitischen Ausgaben zu reduzieren. Auch innerhalb der "Regenbogen"-Koalition herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß weitere Kürzungen unvermeidbar sind. Um den drohenden politischen Legitimationsverlust in Grenzen zu halten, erfolgt allerdings keine radikale Abkehr von der universalistischen Orientierung. Stattdessen werden die sozialpolitischen Einsparungen relativ breit gestreut. Durch Kürzungen der Unternehmensförderung (800 Mio. Fim), des Kindergeldes (750), der landwirtschaftlichen Subventionen (750), der Arbeitslosenunterstützung (500) und des Bafögs (300) wird der staatliche Etat um 10 Mrd. Fim reduziert. (HS 19.07.1995: 7). Alle Regierungsparteien unterstützen diesen Kurs. Auch das Parlament hat den Einsparungen mehrheitlich zugestimmt, nur die Oppositionspartei "Zentrum" - die allerdings nur die Form des Abbaus kritisiert - und einzelne Abgeordnete des Linksbundes, der Grünen und der Sozialdemokraten stimmten gegen diese Vorlage (HS 20.06.1995: 9).

4.4. Die EU-Mitgliedschaft und die Zukunft des "finnischen" Modells

Mit der EU-Mitgliedschaft Anfang 1995 ist der Druck, das "finnische Modell" der Sozialpolitik marktgerechter und wettbewerbsorientiert zu reorganisieren, deutlich gewachsen. Neben der verschärften Standortkonkurrenz ist längerfristig davon auszugehen, daß sich über die Steuerharmonisierung innerhalb der EU die Finanzierungsgrundlagen für die soziale Sicherung verändern werden, d.h. Sozialbeiträge partiell das staatliche und kommunale Steueraufkommen ersetzen. Allerdings darf aus der EU-Mitgliedschaft nicht automatisch eine Umkehr der finnischen Sozialpolitik abgeleitet werden, da wohlfahrtsstaatliche

Richtungsentscheidungen nach wie vor auf der Ebene des Nationalstaats getroffen werden. Für die Transformation des Wohlfahrtsstaats ist daher entscheidend, wie die Kriterien der sozialpolitischen Gestaltung gesellschaftlich definiert werden. Das "mitteleuropäische" Modell bzw. der korporatistische Wohlfahrtsstaat wird in Finnland trotz seiner Möglichkeiten, Kosten zu privatisieren und einzusparen, fast von der gesamten Öffentlichkeit als wenig erstrebenswert erachtet. Noch immer ist die sozial ausgleichende Funktion von öffentlichen Institutionen und Dienstleistungen allgemein akzeptiert, da sie der sozialen Spaltung in eine "Zwei-Drittel-Gesellschaft" entgegen wirkt. Von daher ist die Frage, ob und wie die EU-Mitgliedschaft die finnische Sozialpolitik modifiziert, keinesfalls vorprogrammiert. Noch ist der politische Wille vorhanden, die Grundstrukturen des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats trotz der ökonomischen Schwierigkeiten aufrecht zu erhalten. Da die egalitäre Ausrichtung der sozialpolitischen Regulation - vor allem die Gleichberechtigung der Geschlechter - weiterhin fortbesteht, ist es vorerst angebracht, nicht von einem Systemumbruch zu sprechen, sondern eher von der Konsolidierung des Wohlfahrtsstaats auf einem niedrigeren Niveau.

Viele sehen die neue Rolle Finnlands in der EU vor allem darin, auf die Fortentwicklung und Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik zu drängen. Ob durch die "Nord-Erweiterung" der EU jedoch tatsächlich ein sozialpolitischer Veränderungsprozeß im Sinne des Grünbuches der Kommission erfolgt, ist ebenso unwahrscheinlich wie eine neue Leitbildfunktion des universalistischen "nordischen" Wohlfahrtsstaats (Pakaslahti 1994; Arajärviskinnari 1993; Uudenmaan/Läänenhallitus 1994).

4.5. Nachtrag: Finnlands Weg in die Europäischen Union

Bis Mitte der 80er Jahre blieb Finnland ein assoziiertes Mitglied der EFTA und wagte erst 1986 die Vollmitgliedschaft, wodurch es in die europäische Integrationsentwicklung stärker miteinbezogen wurde. Die Gelegenheit, sich wirtschaftlich und politisch stärker an Westeuropa anzubinden, ergab sich nicht zuletzt infolge der allgemeinen Entspannung der internationalen Beziehungen. Nach dem Ende des Realsozialismus stellte sich dann die Frage des Verhältnisses zur Europäischen Integration grundlegend neu. Nachdem Schweden und Österreich ihre Anträge zum EU-Beitritt eingereicht hatten und die Zukunft des erst kurz vorher inkraftgetretenen EWR-Vertrages unsicher wurde, beantragte im März 1992 auch Finnland die EU-Mitgliedschaft. Die Beitrittsverhandlungen wurden im April 1994 abgeschlossen, danach begann die Phase der Wahlmobilisierung hinsichtlich des EU-Referendums.

Noch bis 1991 war die offizielle Haltung gegenüber einem EU-Beitritt mit großen Vorbehalten behaftet. Finnland wollte seiner traditionellen Linie der Neutralität treu bleiben und die EU-Mitgliedschaft weder jetzt noch in naher Zukunft anstreben. Vor den Parlamentswahlen im Frühling 1991 äußerten sich nur einige der kleineren Parteien - z.B. die Schwedische Volkspartei und die Liberalen - positiv hinsichtlich eines Beitritts. Die größte Oppositionspartei, das "Zentrum", die aus den Wahlen als Gewinner hervorging, sprach sich deutlich gegen einen Beitritt aus. Für die zwei großen Regierungsparteien, die Sozialdemokraten und die Konservativen (beide erlitten eine Wahlschlappe), war die Frage eines Beitritts nicht aktuell. Zwar äußerten sich die Vorsitzenden beider Parteien wenige Tage nach der Niederlage positiv über die EU und forderten, eine Mitgliedschaft anzustreben, doch der sozialdemokratische Präsident und die historisch eher agrarisch geprägte neue Regierungspartei, das "Zentrum", blieben der bisherigen Linie treu und lehnten die EG-Mitgliedschaft konsequent ab. Ebenso blieben die wichtigsten Interessenverbände - das SAK

(Zentralorgan der finnischen Arbeitergewerkschaften), der Arbeitgeberverband und die MTK (Organisation der Land- und Forstwirtschaftsproduzenten) - gegenüber einem Beitritt negativ eingestellt. Der Putschversuch in Moskau im Herbst 1991 gab den letzten Anstoß für die Hinwendung zur Europäischen Integration. Zwei Wochen später stellte die Regierung ein offizielles Komitee zusammen, das die Vor- und Nachteile einer EG-Mitgliedschaft abwägen sollte. Auch die Grünen, Teile des "Zentrums" und des Linksbundes (ehem. Kommunisten) unterstützten nun ebenso den EG-Beitritt wie der TT (Zentralverband der Industrieproduzenten), der Arbeitgeberverband und das SAK. Verstärkt wurde die Reorientierung der finnischen Europapolitik noch dadurch, daß nach dem Vertrag über die Europäische Union die Anbindung an West-Europa über den EWR-Vertrag als zu schwach erschien. Folglich entschied sich das Parlament mit 133 zu 60 Stimmen (6 Enthaltungen) dafür, die EU-Mitgliedschaft zu beantragen (Pesonen 1994: 8ff).

Im Unterschied zur langwährenden, ablehnenden Haltung der Parteien und Verbände sprach sich - laut Meinungsumfragen - die Bevölkerung mehrheitlich bereits zwischen 1987 und 1990 für eine EG- Mitgliedschaft aus; nur ca. 15% waren zu jener Zeit explizit dagegen. 1990 erreichte die Zustimmung mit 60% ihren Höhepunkt. Der wichtigste Grund hierfür liegt in den ungewissen Konsequenzen des schnellen Zusammenbruchs des Realsozialismus. Nach 1990 nahm die Ablehnung infolge der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in den EU-Ländern, der dänischen Ablehnung des Maastrichter-Vertrages sowie der Angst vor sozialpolitischen Einschnitten und der Aufgabe nationaler Selbstbestimmungsrechte schlagartig zu. Anfang 1993 lagen die Gegner und Befürworter gleichauf bei 40%. Mit der Stabilisierung der Finanzmärkte im Frühling 1993 erhielten die Beitritts-Pläne wieder eine breitere Zustimmung. Zudem war über die Hälfte der finnischen Bevölkerung im Frühling 1994 der Meinung, daß die EU-Mitgliedschaft angesichts der Entwicklungen in Rußland zusätzliche Sicherheit gebe. Anders als in den Nachbarländern Norwegen und Schweden, ging die finnische Bevölkerung davon aus, daß durch die EU-Mitgliedschaft die wirtschaftliche Entwicklung angekurbelt wird und sich die Arbeitsmarktsituation deutlich verbessert.

Am 16. Oktober 1994 entschied sich im EU-Referendum die Mehrheit der Wahlberechtigten für den Beitritt, 43% waren dagegen. Im südlichen Finnland und in den Städten war die Zustimmung deutlich höher als im Norden und in den agrarisch geprägten Landesteilen. Ähnlich, aber nicht so stark wie in den Nachbarländern, waren auch geschlechtsspezifische Unterschiede im Wahlverhalten zu erkennen: Im Vergleich zu den Frauen äußerten sich die Männer positiver zur EU-Mitgliedschaft. Deutlich schlug sich das Ausbildungs- und Einkommensniveau im Wahlverhalten nieder: Die schlecht Ausgebildeten mit niedrigen Verdiensten sprachen sich mehrheitlich gegen den Beitritt aus, die besser Qualifizierten mit höheren Einkünften befürworteten ihn. Während die Wähler- und Mitglieder der Schwedischen Volkspartei sowie der konservativen und sozialdemokratischen Partei mehrheitlich dem Beitritt zugestimmten, lehnten ihn die des "Zentrums", des Linksbundes und der rechtsorientierten Splitterparteien tendenziell ab. Innerhalb des grünen Wählerspektrums hielten sich die Gegner und Befürworter in etwa die Waage. Die drei wichtigsten Gewerkschaftsverbände - SAK, AKAVA (Akademischer Gewerkschaftsbund), STTK (Technischer Gewerkschaftsbund) - und der TT (Zentralverband der Industrieproduzenten und Arbeitgeber) mobilisieren den überwiegenden Teil ihrer Mitglieder (65%) für die Mitgliedschaft (Pesonen 1994: 91ff u. 163ff). Ein halbes Jahr nach dem Beitritt in die EU ist die Skepsis gegenüber der EU deutlich gewachsen. Nur noch etwa ein Drittel (36%) der Finnen geht davon aus, daß Finnland von der EU-Mitgliedschaft profitiert, 45% sehen dagegen keine Vorteile mehr.

7. Literatur:

- Achenbach, H. (Hrsg.) (1993): Suomi-Finnland, Naturpotential und Lebensräume im hohen Norden Europas. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung. Heft 27
- Ainola, O. (1995): Die OECD-Übersicht beschleunigt den Wahlkampf (im Original: OECD-katsaus kiihdyttää vaalitaistelua), In: Suomen kuvalehti, 13/01/1995
- Alber, O. (1982) Arajärvi, P./ Skinnari, J. (1993): Das neue Europa und Finnland, (im Original: Uusi Eurooppa ja Suomi), Helsinki
- Alber, O. (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)(1995): Die Norderweiterung der Europäischen Union. In: DIW- Wochenbericht. Heft 4
- Die Welt (1995): Welt-Report Finnland. 18/05/1995
- Elinkeinoelämän valtuuskunta (Hrsg.)(1994): Die Verbesserung der Arbeitslosigkeit setzt ein fortdauerndes Wachstum voraus, (im Original: Työttömyyden paraneminen edellyttää kestäväää kasvua). In: EVA:n eurooppakirje, Heft 2
- FAZ (1992): 07-08/04/1992. S.6
- Hakuli, M./Katajamäki, H./Vartiainen, P. (1995): Worin besteht ein gutes Ergebnis? (im Original: Mistä on hyvä tulos tehty?), in: Työministeriö (Hrsg.): Työpoliittinen tutkimus, Heft 97, Helsinki
- Handelsblatt (1991): 25/4/1991. S.7
- Haven, H. (1995): Arbeitslosigkeit nach dem Abschluß? (im Original: Työttömyys tutkinnon jälkeen?). Tilastokeskus (Hrsg.), Heft 2
- Heidenhof, G. (1993): Finnische Neutralität und der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, Dissertation. Espoo
- Hellsten, K. (1990): Der Wohlfahrtsstaat und das Recht auf Auskommen - Über die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Finnland, (im Original: Hyvinvointivaltio ja oikeus toimeentuloon - sosiaaliturvan kehityksestä Suomessa), in: Takala, P./Helminen, I./Massa, I./Hellsten, K./Karisto, A. (Hrsg.): Hyvinvointi ja muutosten Suomi, Helsinki
- HS (1995f): Helsingin sanomat 20/06/1995, S.9, 23/06/1995, S.18, 14/07/1995, 19/07/1995, S.7, 21/07/1995, S.3:7:17, 22/07/1995, S.2
- IFO-Schnelldienst (1993): Finnland, Heft 4
- Iloniemi, J. (1991): Die Krise des nordischen Modells, (im Original: Pohjoismaisen mallin kriisi), in: Suomen kuvalehti, 15/01/1991
- Jaakkola, A. (1994): Über die Wohlfahrtsziele der Europäischen Union, (im Original: Hyvinvointitavoitteista Euroopan Unionissa), Suomen kuntaliitto (Hrsg.)
- Kari, M. (1993): Die soziale Sicherung in Finnland und ihre internationale Koordinierung. In: Das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.): Finnische Themen - Finnland und die europäische Gemeinschaft
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (Hrsg.)(1994): Untersuchungen und Berichte des Ministeriums für Handel und Industrie - Die europäische Integration und die finnischen Alternativen, (im Original: Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja - Euroopan integraatio ja Suomen vaihtoehtot), Heft 33, Helsinki
- Keinänen, P. (1995): Arbeitslosigkeit - Eine dauerhafte Drohung?, (im Original: Työttömyys - jatkuva uhka?), Tilastokeskus
- Korpelainen, L. (1988a): Flexibilität aus der Sicht des Arbeitsmarktes, (im Original: Joustavuus työmarkkinoiden näkökulmasta), in: Työvoimakatsaus. Heft 31
- Korpelainen, L. (1988b): Arbeitsmarktpolitik auf der Schwelle ihres Neubeginns, (im Original: Työvoimapolitiikka uuden tulemisensa kynnyksellä), in: Työvoimahallinnon henkilöstölehti Työkkönen

- Korpelainen, L. (1990): Der Prüfstein der aktiven Arbeitsmarktpolitik, (im Original: Aktiivisen työvoimapolitiikan koetinkivi), in: Takala, P./Helminen, I./Massa, I./Hellsten, K./Karisto, A. (Hrsg.): Hyvinvointi ja muutosten Suomi, Helsinki
- Kuntze, O.-E. (1995): Finnland. In: IFO Schnelldienst. Heft 14
- Lamberg, S. (1994): Der Schatz, der kostbarer als Gold ist, (im Original: Kultaa kalliimpi aarre), in: Suomen kuvalehti, 23/09/1994
- Lilja, K. (1992): Finland - No Longer the Nordic Exception.
- Lilja, K./Räsänen, K./Taino, R. (1992): Myrskylä, P./Ruotsalainen, K. (1994): Die Arbeitslosen 1993 - Eine Erläuterung zu den Hintergründen der Arbeitslosigkeit, (im Original: Työttömät 1993 - selvitys työttömien taustoista), Tilastokeskus
- Lilja, K./Räsänen, K./Taino, R. (1992): The Forest Sector - Business Recipe in Finland and Its Domination of the National Business System. In: Whitley (Hrsg.): The Social Structuring of Enterprise: Europe in Comparative Perspective. London
- OECD (Hrsg.) (1991a): Economic Surveys 1991 Finland. Paris
- OECD (Hrsg.) (1991b): Historical Statistics 1960-1989. Paris
- OECD (Hrsg.) (1995): OECD Economic Surveys 1994-1995 Finland. Paris
- Pakastelahti, J. (Hrsg.)(1994): Sozialpolitik in der Brandung - Fragen zur finnischen EU-Strategie, (im Original: Sosiaalipolitiikka ristiaallokossa - Suomen EU-strategian kysymyksiä), in: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Heft 9, Helsinki
- Pesonen, P. (Hrsg.)(1994): Die finnische EU-Volksabstimmung 1994 - Ein Bericht über die Stellungnahmen der WählerInnen, (im Original: Suomen EU-kansanäänestys 1994 - raportti äänestäjien kannanotoista). Tampere
- Riihinen, O. (1989): Einige Aspekte der Entwicklung der finnischen Sozialpolitik, (im Original: Piirteitä suomalaisen sosiaalipolitiikan kehityksestä), in: Karisto, A./Takala, P./Hellsten, K./Helminen, I./Massa, I. (Hrsg.): Sosiaaliset riskit, tutkimus ja pääteoksenteo, Helsinki
- Rikkinen, K. (1992): A Geography of Finland. Helsinki
- Salmela, M./ Snellman, R.-L. (1991): Die Konkurswelle bringt eine neue Krisenzeit, (im Original: Konkursiaalto tuo uuden pula-ajan), in: Helsingin sanomien kuukausiliite, 19/01/1991
- Sauli, I. (1992): Soziale Sicherung in Finnland. In: Das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.): Finnische Themen
- Sorsa, K. (1974): Finnland zwischen EWG und RGW. In: Europa Archiv. Heft 14
- Sosiaali- ja terveystieteiden eurooppaprojekti (Hrsg.)(1994): Die finnische Sozial- und Gesundheitspolitik und die EU-Mitgliedschaft, (im Original: Suomalainen sosiaali- ja terveystieteiden politiikka ja EU-jäsenyys), Pori
- SPD (1995): Euroopan sosiaalirahasto (Hrsg.): Der europäische Sozialfond - Die Programmakte (SPD) 1995-1999. Ziel 3 - Finnland, (im Original: Euroopan sosiaalirahasto - ohjelma-asiakirja (SPD) 1995-1999, Tavoite 3 - Suomi)
- Statistisches Bundesamt (1994): Länderbericht Finnland, Wiesbaden
- Strandström, M. (1994): Sozialpolitik und die EU-Mitgliedschaft, (im Original: Sosiaalipolitiikka ja EU-jäsenyys), in: Suomen kuntaliitto (Hrsg.): Kunnat ja Euroopan Unionin jäsenyys
- Stuttgarter Zeitung (1990): 20/12/1990. S.14, 10/09/1991.S.10
- Tasavallan presidentin työllisyystyöryhmä (1994): Die Arbeitslosigkeit auf 200000, (im Original: Työttömyys 200000:een), Helsinki
- Työministeriö (Hrsg.)(1994): Arbeitspolitische Zeitschrift, (im Original: Työpoliittinen aikakauskirja), Heft 4. Helsinki
- Uudenmaan lääninhallitus (Hrsg.)(1994): Über die Wohlfahrtsziele in der Europäischen Union, (im Original: Hyvinvointitavoitteista Euroopan Unionissa), Helsinki

- Väänänen, J. (1992): Wo könnten sich Arbeit und die ArbeiterInnen treffen? (im Original: Missä työ ja tekijät voisivat kohdata?), in: Suomen kuvalehti. 05/06/1992
- Vuoristo, P. (1995): Das Budget des Jahres 1996 ist die schwerste Streitfrage im Regierungsprogramm, (im Original: Vuoden 1996 budjetti pahin pulmakysymys hallitusohjelmassa), in: Helsingin sanomat, 10/04/1995
- Weijola, V. (1994): Die Bewertungsskala über arbeitsmarktpolitische Wirkungen hatte eine Rangfolge der hundert besten Maßnahmen zur Folge, (im Original: Työllisyysvaikutusten arviointikehikko tuotti sadan toimenpiteen paremmuusjärjestyksen), in: Työpoliittinen aikakauskirja, Heft 4

Irland: "Angebotskorporatistische" Modernisierung

1. Entwicklung und Strukturprobleme der irischen Ökonomie

1.1. Entwicklung der irischen Ökonomie

Historischer Hintergrund der relativen Unterentwicklung Irlands ist seine ökonomische und politische Kolonialisierung durch Großbritannien von 1800 bis 1922. Aufgrund des gewaltsam hergestellten gemeinsamen Marktes wurde die Entwicklung einer eigenständigen irischen Industrie blockiert. Der irische Markt wurde von der dominanten britischen Industrie versorgt und die Wirtschaft auf die Bedürfnisse des britischen Marktes zugeschnitten. Zwischen beiden Ländern entwickelte sich eine geradezu klassische Arbeitsteilung zwischen Zentrum (Großbritannien) und Peripherie (Irland)¹, in der Irland Agrarprodukte (vor allem Schlachtvieh) gegen industrielle Fertigwaren lieferte. Lediglich in Ulster, dem heutigen Nordirland, konnten sich Industrien in den Bereichen Textilien und Schiffsbau entwickeln, die aber mit der Teilung der Insel 1922 von der Republik Irland abgetrennt wurden und im Vereinigten Königreich verblieben. Ausdruck der Unterentwicklung Irlands ist das chronische Defizit, für seine Bewohner Arbeitsplätze zu schaffen. Seit der großen Hungerkatastrophe in den Jahren nach 1848 ist die Auswanderung der Weg gewesen, um mit diesem Problem umzugehen: 1841 lebten noch 6,5 Mio. Menschen auf dem Gebiet der heutigen Republik. Diese Zahl fiel zwischenzeitlich auf unter 3 Mio, wobei die Abnahme bis in die 60er Jahre dieses Jahrhunderts anhielt (1961: 2,8 Mio.)². Seit der Unabhängigkeit von Großbritannien haben rund 1,5 Mio. Iren das Land verlassen.

Die Republik Irland war in ihrer Gründungsphase ein rein agrarischer Staat mit zumeist kleinbäuerlichen Höfen. 50% der Erwerbstätigen waren in der Landwirtschaft beschäftigt und lediglich 5% in der verarbeitenden Industrie. Die industrielle Basis mußte erst noch aufgebaut werden; und zwar unter den erschwerten Bedingungen einer "verspäteten Industrialisierung" (hierzu vor allem O'Malley 1989). Die Wirtschaftspolitik des "Irish Free State" folgte unter der langjährigen Fianna Fáil-Regierung in den dreißiger und vierziger Jahren dem Muster einer "importsostituierenden Industrialisierung", d.h. die nationale Wirtschaft wurde durch hohe Schutzzölle von internationalen Einflüssen abgeschirmt. Unter staatlicher Kontrolle und Mithilfe sollte eine Ökonomie aufgebaut werden, die eine dauerhafte nationale Autarkie erlaubte. Zentrale Ziele waren nach der politischen Unabhängigkeit nun auch der Abbau der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Großbritannien und die Beseitigung der Ursachen der massiven Emigration.

1 Vgl. zur wirtschaftlichen Entwicklung Irlands: Berger 1987: 56-136, Kennedy et al 1988, O'Malley 1989 und Goldthorpe/Whelan (eds.) 1992; einen Literaturüberblick über die verschiedenen Interpretationen der irischen Wirtschaftsentwicklung bietet Kennedy 1992.

2 Zahlen nach: Coakley/Gallagher (eds.) 1993, 263.

Obwohl Erfolge bei dem Aufbau der einheimischen Industrie verzeichnet werden konnten³, wuchs in den 50er Jahren das Bewußtsein für die Unzulänglichkeit der auf Autonomie zielenden Entwicklungsstrategie. Während auf dem Kontinent das "goldene Zeitalter des Kapitalismus" begann, stagnierte in Irland die Wirtschaftsentwicklung. Die Abhängigkeit von den Agrarexporten nach Großbritannien war ungebrochen. Zudem wurde die Industrie durch die protektionistische Politik vor dem Modernisierungsdruck des Weltmarkts geschützt und blieb daher "kleinteilig, relativ ineffizient, technologisch veraltet, im Nahrungs- und Konsumgüterbereich konzentriert" (Berger 1987: 63). Krisenverschärfend kam hinzu, daß der Außenhandel zunehmend defizitär wurde, und die Rezession durch eine restriktive Haushaltspolitik verstärkt wurde. Den Menschen, die auf der Insel keinen Arbeitsplatz finden konnten, blieb kein anderer Ausweg als die Emigration in die Vereinigten Staaten und nach Großbritannien.

Seit 1952 erfolgte eine allmähliche Umorientierung der Wirtschaftspolitik, die im Kern aus einer Abkehr von protektionistischen Maßnahmen hin zur wirtschaftlichen Integration in den Weltmarkt bestand. Programmatisch begründet wurde dies schließlich 1958 durch eine Denkschrift aus dem Finanzministerium mit dem Titel "Economic Development"⁴. Die neue Politik beinhaltet bis heute folgende Elemente:

- 1) Rationalisierung und Exportorientierung der Landwirtschaft als Hauptdevisenbringer,
- 2) Anziehung ausländischen Kapitals durch Gewährung staatlicher Subventionen,
- 3) Planung der nationalen Wirtschaftsentwicklung (aufeinanderfolgende Pläne 1958; 1964; 1969),
- 4) Liberalisierung des Außenhandels und damit verbunden
- 5) Beitritt zu internationalen Organisationen (1957: IWF/Weltbank; 1961 Antrag zum Beitritt in die EG; 1965: irisch-britisches Freihandelsabkommen; 1967: GATT und schließlich 1973: EG).

Diese oben skizzierte Entwicklungsstrategie wurde zumindest bis Anfang der 80er Jahre als Erfolg interpretiert, da zentrale Wirtschaftsdaten sich deutlich verbesserten:

- das BSP/Einwohner hat sich von 1950 bis 1980 nahezu verdreifacht, die wirtschaftlichen Wachstumsraten nähern sich dem europäischen Durchschnitt:

Tab 1: Wachstumsraten in % der irischen Ökonomie in Vergleich mit der EG:

	1960-1968	1968-1973	1973-1979
BSP	4,2	4,6	4,9
EG: BSP	4,7	4,9	2,5
BSP/Kopf	3,8	3,5	3,3
EG: BSP/Kopf	3,8	4,2	2,1

Quelle: OECD 1992: 48

3 Die Anzahl der Beschäftigten in der Industrie stieg immerhin von 108.900 im Jahr 1929 auf 226.700 1951; dies ist mehr als eine Verdopplung, vgl. O'Malley 1989: 59.

4 Die Diskussionen um die treibenden Kräfte interessieren in unserem Zusammenhang nur am Rande: Während die "offizielle" Interpretation die Neuorientierung einer Modernisierungskoalition von Bürokraten (Whitaker) und Politikern (Lemass) zuschreibt (z.B. Lee 1989), betont O'Hearn (1990) die Bedeutung des kapitalistischen Weltmarktes als struktureller Rahmenbedingung und die politische Einflußnahme supranationaler Organisationen (OECD).

- von 1960 bis 1982 siedelten sich über 800 ausländische Firmen in Irland an und investierten bis 1979 ca. 2 Billionen Pfund, 1982 arbeiteten 36% der Beschäftigten der verarbeitenden Industrie in ausländischen Firmen,
- das Außenhandelsvolumen vervierfachte sich von 1959 bis 1979,
- die Abhängigkeit von Großbritannien verringerte sich: während 1950 noch 88% des irischen Außenhandels mit Großbritannien abgewickelt wurden, sank die Quote auf 35% im Jahre 1988 (Kennedy 1992a: 11);
- und auch die Zusammensetzung der gehandelten Warenpalette hat sich verändert: während 1950 80% der Ausfuhr aus Nahrungsmitteln bestanden, sank der Prozentsatz auf 26% im Jahre 1988. Im Gegenzug stieg im gleichen Zeitraum der Anteil von Industrieprodukten am Export von 7% auf 66% (ebd.).

Anfang der 80er Jahre gerät diese Entwicklung vor dem Hintergrund der internationalen Rezession ("Zweiter Ölpreisschock") und der zunehmenden Verschuldung des Staatshaushaltes in eine Krise⁵. Die Verschuldung der öffentlichen Hand reflektiert den Ausbau des Staatssektors und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in den 70er Jahren ebenso wie die teure Industrieansiedlungspolitik, die nicht hinreichend über erhöhte Einnahmen in Form von Steuern finanziert wurde, sondern über Kreditaufnahme⁶. Hinzu kam die politische Reaktion auf den ersten "Ölpreisschock", der die Kosten für die Energieimporte von 2,5% des BSP 1973 auf 7,2% (1974) erhöhte. Die Regierung antwortete darauf mit einer expansiven Finanzpolitik. Der Anteil des Haushalts, der über Kredite finanziert wurde, verdoppelte sich in den Jahren 1973 bis 1975 von 8,6% auf 16% des BIP (Kennedy et al. 1988: 78f). Nach zwei restriktiven Haushaltsjahren übernahm 1977 Fianna Fail die Regierung, die wiederum eine expansive Finanzpolitik betrieb, um die Arbeitslosigkeit abzubauen. Dadurch und durch den zweiten Ölpreisanstieg (8,8% des BSP für Energieimporte 1980 und 1981) wurde die Staatsverschuldung weiter erhöht. Sie stieg von 54,5% des BIP im Jahr 1973 über 81% (1980) und auf 109,4% (1983) bis zum Höchstpunkt von 142,2% (1986).

Vor dem Hintergrund dieser Verschuldung geriet das Land Anfang der 80er Jahre in eine massive Krise: Das Wachstum des BSP reduzierte sich zwischen 1979 und 1986 auf 1,5%, und wenn der Kapitalabfluß aufgrund des staatlichen Schuldendienstes und die Profitrepatriierung der Unternehmen hinzugerechnet wird, sank das Sozialprodukt sogar um 0,3% (Kennedy et al 1988, 82; NESAC 1986):

5 O'Malley (1989) untersucht in seiner Arbeit, inwieweit das irische Entwicklungsmodell für andere "spätentwickelnde Länder" nachahmenswert ist und kommt zu dem Schluß, daß der irische Erfolg der Jahre 1960 bis 1980 auf besonderen, nicht verallgemeinerbaren Faktoren beruhte. Er nennt vier solcher Faktoren: 1. die erfolgreiche Anziehung internationalen Kapitals, eine Strategie, die aufgrund der Begrenztheit des frei fluktuierenden Kapitals nicht verallgemeinert werden kann, 2. die Emigration als Entlastung des irischen Arbeitsmarkts, 3. der Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Produkte aufgrund des EG-Beitritts (die irischen Landwirte profitierten in besonderem Maße von dem subventionierten EG-Agrarmarkt, da der Hauptabnehmer agrarischer Produkte, Großbritannien, zuvor lediglich die niedrigeren Weltmarkt-Preise zahlte) und 4. die Verschuldung der öffentlichen Haushalte.

6 Das Gros der Ausgabensteigerung wurde durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 70er Jahren verursacht: "The rise in public expenditure since 1960 has been dominated by two main components, social expenditure and national debt interest. Together these items accounted for just over half of total public expenditure in 1960, but by 1985 they had risen to 70 per cent of the total. Social expenditure rose from 14 per cent of GNP in 1960 to 22 per cent in 1973 and 34 per cent in 1985; while national debt interest .. had risen to 12 per cent in 1985." Kennedy et al. 1988: 88.

Tab. 2: Wirtschaftliche Entwicklung 1979-1986 (jährliche prozentuale Veränderung)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
BSP	3,1	3,1	3,3	2,3	-0,2	4,4	3,1	-0,5
EG: BSP	3,5	1,3	0,1	0,7	1,6	2,3	2,4	2,8
BSP/Kopf	1,4	2,1	2,1	1,2	-1,0	3,6	2,8	-0,5
EG: BSP/Kopf	3,1	0,8	-0,3	0,5	1,4	2,1	2,2	2,5

Quelle: OECD 1992, 48.

Gerade der Kapitalabfluß der Multinationalen Konzerne macht die Verletzlichkeit des irischen Entwicklungsmodells deutlich. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Ausmaße des Problems: 1981 betrug der Kapitalabfluß aus Irland 1,5 Mrd. irische Pfund, was ca. 15% des Bruttoinlandprodukts entspricht⁷.

Tab. 3: Entwicklung der Leistungsbilanz:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bilanz in Mio £	-1038	-1595	-1316	-925	-890	-549
% des BIP	11,5	14,7	10,6	6,9	6,2	3,6

Quelle: NESCS 1986: 12

Seit 1982 lag das Hauptanliegen aller politischen Parteien demzufolge in der Bekämpfung des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung, um das Vertrauen in den Wirtschaftsstandort wiederherzustellen.

Aus der Krise und dem verschärften Konkurrenzdruck angesichts des "EG-Binnenmarktes 1992" erklärt sich die Hinwendung der irischen Wirtschaftspolitik zu einer Form des "Angebotskorporatismus" (Traxler/Schmitter 1994: 66f.), die nationale Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Union zu sichern⁸. Nachdem der National Economic and Social Council (NESCS), ein Beratungsgremium der Regierung, in dem die verschiedenen Sozialpartner (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Agrarverbände) Sitz und Stimme haben, mit einer Studie von 1986 die theoretische und konzeptionelle Grundlage gelegt hatte, führte die Regierungsübernahme von Fianna Fail zur Vereinbarung eines Abkommens der Regierung mit den Sozialpartnern, dem "Programme for National Recovery" (PNR). Mit diesem Programm sollte der akuten Wirtschaftskrise begegnet und das Vertrauen der Industrie in den irischen Standort wiederhergestellt werden. Die Regierung und die Sozialpartner einigten sich auf folgende Eckpunkte:

7 Die genauere Analyse des Leistungsbilanzdefizits verweist auf die Bedeutung der Profit-Repatriierung und des Schuldendienstes: "The outflow of profits, dividends and royalties exceeded £1,3 bn in 1985 compared with £260m in 1980. This outflow in 1985 amounted to a sum equivalent to about 22% of the value of manufactured exports" (NESCS 1986: 12).

8 Diese Entwicklung ist nicht auf Irland beschränkt, sondern scheint eine allgemeine Reaktion der peripheren Mitgliedstaaten auf die Einschränkung ihrer Kompetenzen und die Herausforderung "1992" zu sein: "A number of other countries experimented with the introduction of centralised agreements for the first time during the 1980s: these were Australia, Spain, Portugal, and Greece. (...) The newly democratised countries of Southern Europe, Spain, Greece and Portugal, with their relatively underdeveloped economies, faced special problems of adjustment to the conditions of EC membership. (...) Agreements between government, employer organisations and trade union movements were attempted in each case to facilitate the necessary adjustments to more liberal and competitive conditions. (...) By the early 1990s, only Portugal had a functioning corporatist pay agreement, facilitated by fiscal relaxation in the late 1980s" (Hardiman 1992: 332f).

- Stabilisierung der Haushaltsverschuldung durch Reduzierung der aktuellen Neuverschuldung, also Reduzierung der staatlichen Ausgaben,
- Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften,
- Währungsstabilität und
- Senkung der Inflations- und Zinsraten.

Kern des ersten Abkommens war die Lohnzurückhaltung zur Förderung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit. Als Kompensation hierfür wurden die Arbeitnehmer steuerlich entlastet. Nachdem das PNR nach drei Jahren abgelaufen war und weitgehend als Erfolg angesehen wurde⁹, schlossen sich zwei weitere Programme an: 1991 das "Programme for Economic and Social Progress" (PESP) und 1994 das "Programme for Competitiveness and Work" (PCW). Die Gewerkschaften wurden durch diese Abkommen in den wirtschaftspolitischen Prozeß einbezogen und haben seit 1987 vor allem über das Central Review Committee - ein Gremium, das die tatsächliche Durchführung der abgesprochenen Politik kontrollieren soll - direkten Zugang zur Regierung. Im Kern handelt es sich auch bei diesen Programmen um einen politischen Tausch: Der Verzicht auf mögliche Lohnerhöhungen erfolgt gegen Zugeständnisse im Bereich der Steuerpolitik. Die verabredeten Lohnerhöhungen beliefen sich für die Laufzeit des PNR (1988-1990) auf jährlich 2,5%, während das PESP (1991-1993) Steigerungen von 4,8% und das PCW von insgesamt 8% für die Jahre 1994-1997 vorsehen. Im Gegenzug wurden 1992/93 die Steuerlasten der Arbeitnehmer reduziert: von 35% auf 27% für die Einkommenssteuer der "standard rate" und von 58% auf 48% für den Satz der "top rate".

Die Arbeitslosigkeit soll in dem "Programme for Economic and Social Progress" in erster Linie durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit - Lohnkostensenkung - der irischen Ökonomie bekämpft werden. In bezug auf die Langzeitarbeitslosigkeit wird im PESP ein Pilotprojekt angekündigt, mit dem die lokale Entwicklung von Problemregionen gefördert werden soll. Während der Laufzeit des PESP wurden erste administrative Strukturen geschaffen, die zunächst ohne Beschäftigungseffekte blieben (vgl. CRC 1994: 81-91). Doch der Ausbau dieses Projekts wurde mit dem "Programme for Competitiveness and Work" (1994: 36-38) bereits angekündigt: Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union sollen bis Ende 1997 100.000 Personen in lokalen Maßnahmen untergebracht werden.

Wie stellt sich nun die wirtschaftliche Entwicklung Irlands seit 1987 konkret dar? Hierzu zunächst einige Daten zur Entwicklung des irischen Sozialprodukts:

Tab. 4: Wirtschaftsentwicklung seit 1987 (jährliche prozentuale Veränderung)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
BSP	4,6	4,5	6,4	7,1	2,6	4,9	2,4
BSP/Kopf	4,5	4,6	7,1	7,5	-	-	-
EG-BSP	2,9	4,0	3,3	2,8	1,4	1,1	-0,4

Quellen: Daten für 1987-1990: OECD 1992: 48; 1991-1993: NESG 1994 und Irland: Konvergenzplan 1994-1996.

Die Wachstumsraten liegen weit über dem EG-Durchschnitt und werden von keinem europäischen Partnerland übertroffen. Zu Beginn der 90er Jahre werden sie vor allem vom Ex-

9 vgl. ausführlicher: NESG 1990 und Hardimann 1992. Für die Stabilisierung dieser Kooperation ist wichtig, daß sich nicht nur die Wirtschaft erholte, sondern auch die Arbeitnehmer profitierten: Während sie in der Zeit 1980-87 Lohnseinbußen in Höhe von 7-8% erleiden mußten, stieg der "real take-home pay" von 1988-90 für Alleinstehende um 8,2% und für Verheiratete um 5% (NESG 1990: 34).

port getragen und hier in erster Linie von dem Wachstum der High-Tech-Sektoren. Der Anteil dieser Sektoren (Pharmazie, Computer und Büroanlagen, Elektronik und Instrumental Engineering) an der industriellen Wertschöpfung stieg von 10% (1970) auf knapp 20% zehn Jahre später und verdoppelte sich bis 1989 noch einmal, so daß der Anteil der High-Tech-Unternehmen mittlerweile bei 40% liegt. (vgl. NESCS 1992, 36).

Im Zusammenhang mit diesem Boom steht die Verbesserung der irischen Leistungsbilanz. Während zu Anfang der 80er Jahre dramatische Defizite zu verzeichnen waren, schlug die Leistungsbilanz zu Beginn der 90er Jahre in einen Überschuß um:

Tab. 5: Leistungsbilanz in Mio £

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Handelsbilanz	1174	1713	1777	1602	1821	2953
Faktoreinkommen	-2112	-2662	-3233	-3131	-2865	-3158
Internationale Transfers	870	1011	1108	1567	1969	1740
Leistungsbilanz	-60	62	-348	37	925	1535
- in % BIP	-0,3	0,3	-1,6	0,2	3,7	5,8

Quelle: NESCS 1994: 33

Wie aus der Tabelle zu erkennen ist, entwickeln sich die einzelnen Posten der Leistungsbilanz unterschiedlich. Der Überschuß wird vor allem durch die außerordentlich positive Handelsbilanz (dies ist der Ausdruck der starken Exportorientierung der Multinationalen Konzerne) und die EG-Transfers verursacht. Dem steht der wachsende Abfluß von Kapital in Form von Profit-Repatriierung und Auslandsschuldendienst gegenüber. Aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung konnte die Staatsverschuldung seit 1987 abgebaut werden: Der irische Konvergenzplan gibt sie für 1993 mit 99% des BSP an. Insgesamt kann damit der Feststellung des NESCS (1994: 3) zugestimmt werden: "Were it not for the scale and persistence of unemployment there would be much about which to be satisfied in recent Irish economic performance". Diese Schattenseiten der irischen Entwicklung und ihre Ursachen stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

1.2. Sektoraler Strukturwandel

Irland verwandelte sich innerhalb von dreißig Jahren von einer Agrar- zu einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, deren Wirtschaft hochgradig mit dem Ausland verflochten ist. Diese Transformation zeigt sich deutlich an verschiedenen ökonomischen Indikatoren:

Tab. 6: Anteil der wirtschaftlichen Sektoren an der Wertschöpfung (in %):

	1961	1970	1980	1986	1990
Landwirtschaft	15	12	10	9	10
Industrie	27	33	35	37	41
Dienstleistungen	58	55	56	53	49
davon: öffentlich	(20)	(18)	(18)	(17)	(14)

Quelle: NESCS 1992: 65.

Der Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt sinkt seit 1961 - zu diesem Zeitpunkt schon auf einem niedrigen Niveau - bis Mitte der 80er Jahre auf 10%, wohingegen die Be-

deutung des industriellen Sektors stark ansteigt (von 27% auf 41% des Sozialprodukts). Der Beitrag der Dienstleistungen zum gesellschaftlichen Reichtum fällt von 58% (1961) auf knapp 50% (1990).

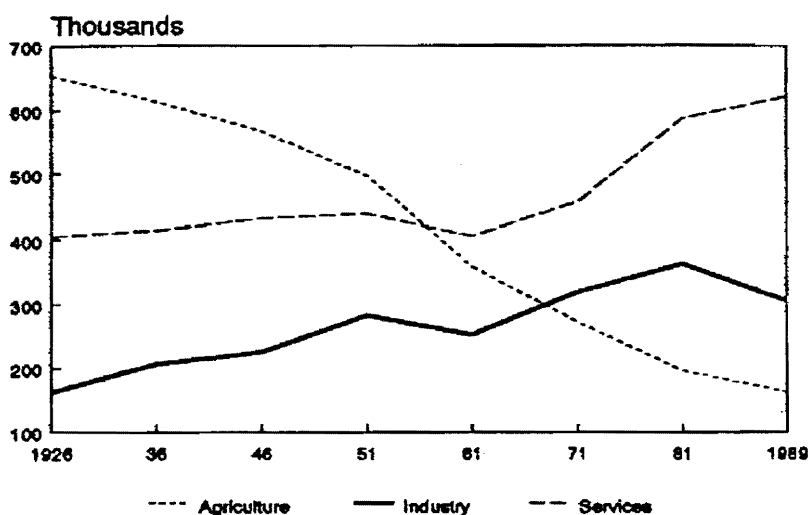
Die Entwicklung der Beschäftigung in diesen Sektoren stellt sich folgendermaßen dar:

Tab. 7: Sektorale Beschäftigungsentwicklung (in Prozent der Beschäftigten)

	1960	1968	1974	1980	1983	1986	1990	1993
Landwirtschaft	37,3	29,4	22,8	18,3	17,0	15,7	15,0	12,5
Industrie	23,7	28,9	32,6	32,5	29,7	28,7	28,8	27
Dienstleistungen	39,0	41,7	44,5	49,2	53,2	55,5	56,2	60,2
Beschäftigte in Mio	1,01	1,0,5	1,06	1,14	1,12	1,08	1,09	1,14

Quellen: OECD 1992, 40f.; Kennedy et al 1988, 143; O'Connell/Sexton 1994.

Sectoral Employment 1926-1989



Quelle: Bradley et al 1992: 7.

Die Graphik veranschaulicht den massiven Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft, der in den 50er Jahren nur durch Auswanderung bewältigt werden konnte; jährlich emigrierten in dieser Zeit ca. 35.000 Iren. Erst in den 60er und 70er Jahren konnte der Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft durch die Industrie und den Dienstleistungsbereich aufgefangen werden. In der Dekade von 1971 bis 1981 erhöhte sich erstmals in diesem Jahrhundert die Beschäftigtenzahl um 100.000 Personen. Dieser Zuwachs verdankt sich in erster Linie der Expansion des Dienstleistungssektors. Dabei zeigt eine genauere Analyse, daß dieser - im Gegensatz zu den 60er Jahren - in den 70er Jahren hauptsächlich auf die Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung zurückzuführen ist. Von den 136.000 zwischen 1971 und 1981 im Dienstleistungsbereich geschaffenen Arbeitsplätzen entfielen ca 85.000 auf den öffentlichen Dienst. Diese Maßnahme wurde bewußt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzt, war aber in den 80er Jahren nicht mehr finanzierbar. 1981 erließ die Regierung einen Einstellungsstopp für den öffentlichen Dienst (vgl. Breen et al 1990, 148). Insgesamt zeigt die Graphik für die achtziger Jahre, daß der staatliche Rückzug die Dienstleistungsexpansion abschwächte und der industrielle Sektor nicht in der Lage war, die freigesetzten Arbeitskräfte aufzunehmen.

1.3. Strukturprobleme der irischen Ökonomie

Als Ergebnis der irischen Entwicklungsstrategie bildete sich in Irland eine "dualistische" Wirtschaftsstruktur heraus. Diese besteht einerseits aus einem kapitalintensiven Industriesektor, der fast ausschließlich in der Hand ausländischer Konzerne ist und dessen Branchen Pharmazie, Elektronik (Datenverarbeitung) und Chemie High-Tech-Produkte für den europäischen Markt produzieren sowie andererseits aus der hauptsächlich im Nahrungsmittelbereich angesiedelten einheimischen Industrie, die eher arbeitsintensiv ist¹⁰:

Tab. 8: Aufgliederung der industriellen Wertschöpfung in %:

	1975	1980	1989
High-Tech	9,8	19,6	40,1
Medium Tech	15,8	17,5	11,9
Low-Tech	74,7	62,9	48,1
davon: Nahrungsmittel	42,9	38,0	32,1

Quelle: NESC 1992: 36.

Dieser Wandel beruht zum einen auf dem Zufluß von ausländischem Investitionskapital - in erster Linie in den Bereichen Pharmazie und Büro- und Datenverarbeitung; und zum anderen auf den Produktivitätssteigerungen der High-Tech-Betriebe. Letztere förderten wesentlich die tendenzielle Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Beschäftigungsentwicklung:

Tab. 9: Produktivitätsentwicklung* der High-Tech Sektoren in Irland (jährl. Änderung in %):

	Anteil an industrieller Wertschöpfung 1989	1973-79	1979-96	1986-1990
Pharmazie	12,3	+15,6	-0,8	+5,6
Büro- und Datenverarbeitungs-maschinen	13,4	+20,9	+22,4	+16,1
Elektronik	10,1	+0,1	+8,9	+15,7
Instrument Engineering	4,3	-9,9	+5,4	+7,5

* output/Beschäftigte

Quelle: NESC 1992: 114.

Deutlich erkennbar haben die vier High-Tech-Sektoren enorme Produktivitätsfortschritte gemacht. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Büromaschinen und Datenverarbeitung, der über die letzten beiden Jahrzehnte eine jährliche Produktivitätssteigerung von 20% verzeichnete. Problematisch ist weiterhin die dualistische Wirtschaftsstruktur Irlands, beide Sektoren sind miteinander kaum verbunden¹¹. Der moderne Sektor bezieht seine Vorprodukte aus dem Ausland, verarbeitet sie in Irland und exportiert sie wieder (vgl. Tab. 10).

10 Der Anteil ausländischer Konzerne an der gesamten industriellen Wertschöpfung stieg von 58% (1983) auf 69% (1989), wobei der High-Tech Bereich fast komplett von ausländischen Firmen kontrolliert wird (1989: 96,5%). Zu beachten ist weiterhin, daß auch im sog. "low-tech" Bereich die ausländischen Unternehmen eine zunehmend bedeutende Rolle spielen: "in 1989, overseas-owned companies accounted for 48,1% of net output and 29,4% of employment in low-tech industry" (NESC 1992, 44ff).

11 Vgl z.B. die wichtigen Studien der Telesis-Gruppe (NESC 1982) und von der Industrial Policy Review Group (der sog. Culliton-report) von 1992.

Gerade die amerikanischen Multinationalen Konzerne greifen weder in nennenswertem Maß auf irische Vorprodukte zurück noch setzen sie die Produkte in Irland ab. Das Land ist lediglich eine lukrative Fertigungsstätte für Produkte, die fast komplett exportiert werden. Die Profitrate, d.h. hier der Anteil des Gewinns an dem Wert der verkauften Waren, liegt in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bei 30% (1990: 36%).

Tab. 10: Linkages in US-High-tech Unternehmen, anderen Multinationalen Konzernen und irischen Unternehmen (in % des Werts)

Jahr	Forward linkages			Backward linkages		
	US-High-tech	MNK's	Irish	US-High-tech	MNK's	Irish
1983	17,2	31,5	60,9	0,95	34,7	61,0
1987	15,4	32,6	56,4	1,2	29,0	62,6
1990	17,7	33,0	54,6	4,3	30,7	64,4

US-High-tech: Pharmazie, Computer und Büroanlagen, Elektroindustrie

Backward linkage: Irische Vorprodukte und Dienstleistungen.

Forward linkage: nicht-exportierte Waren.

Quelle: O'Hearn 1993: 183.

Der Nutzen für das Land ist daher auf die subventionierte Schaffung von einigen Arbeitsplätzen beschränkt¹². Der "einheimische" Sektor profitiert kaum von der Implantierung moderner Sektoren. Er ist im Gegenteil durch die Liberalisierung des Außenhandels bedroht¹³. Diese Entwicklung droht sich vor dem Hintergrund des europäischen Binnenmarkts 1992 weiter zu verschärfen: Profitieren werden von dieser Öffnung vor allem die exportorientierten, ausländischen Industrien. Der einheimische Sektor dagegen wird einem weiteren Rationalisierungsdruck ausgesetzt¹⁴. Der irische Staat hat mit diesem Entwicklungspfad in Abhängigkeit von den Investitionsentscheidungen ausländischer Konzerne begeben, auf die er kaum Einfluß hat. Ihm verbleibt fast nurmehr die Möglichkeit, die Bedingungen für ausländische Investitionen möglichst optimal zu gestalten.

Die Implementierung des modernen Sektors begründet auch die Entwicklung der irischen Wirtschaft zur "small open economy":

Tab. 11: Außenhandel in % des BSP

	1960	1968	1974	1980	1985	1990	Durchschnitt 1960-1990
Import	37,3	45,2	57,2	63,0	58,4	53,9	50,2
Export	31,8	38,8	42,6	49,6	60,4	62,0	45,1

Quelle: OECD 1992, 71 und 72.

Über die Hälfte der Waren, die in Irland weiterverarbeitet oder konsumiert werden, stammen aus dem Ausland. 60% der heimischen Produkte gehen in den Export. Aufgrund der offenen Grenzen, die institutionell von der EU gesichert werden, und der hohen Weltmarktintegration verpufft die Wirkung fiskalischer Maßnahmen, die die einheimische Nachfrage

12 Kennedy et al (1988, 72) beziffern den Anteil an Investitionen, der direkt oder indirekt über den Staat finanziert wurde, auf 50%!

13 Vgl. zur Entwicklung der irischen Industrie in der EG: O'Malley 1989, NESC 1989 und O'Donnell 1991. Diese Studien zeigen, daß der Beschäftigungsrückgang maßgeblich durch den internationalen Konkurrenz- und Anpassungsdruck verursacht wurde.

14 Vgl. dazu: OECD 1993, 77ff.; O'Malley 1992 und NESC 1989.

stärken sollen. Traditionell keynesianische Maßnahmen erwiesen sich für Irland als fatal: In den 70er Jahren führte diese Politik lediglich zu Zahlungsbilanzdefiziten und einem wachsenden Schuldenberg der öffentlichen Haushalte (vgl. Kennedy et al. 1988, 78ff).

Eingeschränkt wird die fiskalische Autonomie der irischen Regierung weiter durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, konkret durch die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht, insbesondere durch die Vorgabe, daß die Schulden der öffentlichen Hand einen Anteil von 60% des BIP nicht übersteigen dürfen. Angesichts des Schuldenbergs von ca. 100% des BIP und der strategischen Ausrichtung Irlands, unbedingt an dieser Währungsunion teilzunehmen (vgl. NESCE 1989), ist für die nahe Zukunft eine restriktive Fiskalpolitik vorgezeichnet. Hinzu kommt, daß die EU die Leistungen des Kohäsionsfonds an Fortschritte im Hinblick auf die Konvergenzkriterien gekoppelt hat.

Aufgrund der monetären Integration in der EU scheidet nicht nur die Fiskalpolitik, sondern auch die Geldpolitik als autonom zu gestaltendes Instrument der nationalen Politik aus: Irland partizipiert seit 1979 am Europäischen Währungssystem und versucht seit 1987 - als Teil der zwischen Sozialpartnern und Regierung abgestimmten Konsolidierungsstrategie - den Wechselkurs konstant zu halten¹⁵. Die wirtschaftspolitischen Folgen liegen auf der Hand:

- zum ersten kann der Zinssatz, der die Rentabilität von Investitionen bestimmt, nicht mehr autonom festgelegt werden, sondern hängt von den Zinssätzen der starken Währungen ab (Altvater/Mahnkopf 1993);
- zum zweiten sind Abwertungen der Währung als Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie nicht praktikabel.

Die wirtschaftspolitischen Optionen sind damit eingeschränkt, wobei insbesondere die klassisch keynesianischen Instrumente der Nachfragesteuerung nicht mehr sinnvoll angewandt werden können. In der Praxis konzentriert sich Irland darauf, möglichst günstige Standortbedingungen für internationales Anlagekapital herzustellen. In den treffenden Worten von O'Hearn (1993: 178): "Within the liberalised rules of the new Europe, there is little real possibility of inducing indigenous economic growth ... The south of Ireland has little choice but to pursue two main sources of economic change - foreign industrial investment and European transfers - although the efficacy of each of these sources has been obviously lacking over the past twenty years."

2. Arbeitslosigkeit in Irland

2.1. Demographische Faktoren, Migrationsbewegung und Arbeitskräfteangebot

Die Arbeitslosigkeit wird nicht nur von dem wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß (Angebotsseite), sondern auch von der Menge der Arbeitsplätze nachfragenden Personen, der "labour force" bestimmt. Diese wird ihrerseits beeinflusst durch das natürliche Bevölkerungswachstum, die Wanderungsbewegungen von Arbeitnehmern und den Wandel im Erwerbsverhalten von Frauen.

15 Dies war allerdings in jüngster Zeit nicht durchzuhalten: Im Januar 1993 wurde das irische Pfund im EWS abgewertet. Hintergrund war die Krise des britischen Pfund Sterling, an das die irische Währung bis 1979 gekoppelt war.

Bis 1961 nahm die *Bevölkerung Irlands* stetig ab, steigt aber seitdem wieder kontinuierlich an: von 2,8 Mio (1961) über 3 Mio (1971) und 3,4 Mio (1981) bis hin zu aktuell 3,5 Mio. Menschen. Dieses Bevölkerungswachstum geht zu einem großen Teil auf den Rückgang der Auswanderungsströme zurück, so daß sich der natürliche Bevölkerungszuwachs nun auch in einer steigenden Bevölkerungszahl ausdrückt: Nachdem in den 50er Jahren jährlich ca. 35.000 Menschen das Land verließen, reduzierte sich diese Zahl auf jährlich 13.000 in den 60er Jahren, um in den 70er Jahren dann in eine jährliche Zuwanderung von 10.000 umzuschlagen. In den 80er Jahren ist wieder eine relativ geringe Auswanderungsrate (6.000/Jahr) zu verzeichnen, wobei die genauere Analyse dieses Jahrzehnts ein massives Ansteigen - jährlich ca. 27.000 Personen - der Auswanderung in der zweiten Hälfte (1986-1991) zeigt. Aktuell ist weder ein Zu- noch ein Auswanderungsüberschuß zu verzeichnen. Da in erster Linie Menschen im arbeitsfähigen Alter emigrieren, hat dies unmittelbar Einfluß auf das Arbeitskräftereservoir. Offenbar folgen die Wanderungsbewegungen der wirtschaftlichen Entwicklung und den konjunkturellen Zyklen. Der irische Arbeitsmarkt reagiert demnach sehr flexibel, so daß sich Beschäftigungszuwächse nicht unbedingt in fallenden Arbeitslosenquoten niederschlagen müssen.

Die labour force wird desweiteren durch die zunehmende *Erwerbstätigkeit von Frauen* beeinflusst: Ihre Zahl stieg von 286.000 im Jahr 1971 auf 469.000 (1993). Demgegenüber erhöhte sich die der Männer im gleichen Zeitraum nur von 823.000 auf ca. 900.000 (O'Connell/Sexton 1994). Der Anstieg des Arbeitskräftereservoirs ist demnach wesentlich auf die zunehmende Erwerbsneigung der irischen Frauen zurückzuführen¹⁶. Demnach lag ihre Erwerbsquote 1993 bei knapp 35%, einem im internationalen Vergleich noch immer sehr niedrigen Wert.

Tab. 12: Netto-Änderungen der Anzahl der verschiedenen wirtschaftlichen Statusgruppen in der Bevölkerung, die älter sind als 15 Jahre, 1971/81 und 1981/91 (jährlicher Durchschnitt in Tausend)

	1971/81			1981/91		
	Männer	Frauen	Summe	Männer	Frauen	Summe
Arbeitskräfte	+8.9	+7.3	+16.2	-1.0	+8.0	+7.0
Erziehung	+2.9	+3.7	+6.6	+4.9	+4.3	+9.2
Haushalt	-	+2.7	+2.4	+0.6	-1.6	-1.0
andere Bereiche	+5.8	+4.3	+10.2	+3.2	+0.2	+3.4
Bevölkerung 15+	+17.4	+17.9	+35.3	+7.7	+10.9	+18.6

Quelle: O'Connell/Sexton 1994: 5.

Nach Tabelle 12 nahm in den 70er Jahren die erwachsene Bevölkerung jährlich um 35.000 Personen zu, allerdings suchten lediglich 16.000/Jahr auf dem Arbeitsmarkt eine Beschäftigung. Weit mehr als die Hälfte der arbeitsfähigen Bevölkerung fanden ihren Platz in gesellschaftlich akzeptierten "Alternativrollen". Von diesen fast 20.000 Menschen entfielen 10.000/Jahr auf die Kategorie "Andere" (Alter), 6.600/Jahr auf das Erziehungswesen und 2.400 auf den Bereich "Haushalt". Der Zugang zum Arbeitsmarkt verteilte sich in den 70er Jahren ungefähr gleich auf die Geschlechter. Für die 80er Jahre zeigt sich dann eine bedeutende Verschiebung: Obwohl der irische Arbeitsmarkt jährlich um 7.000 Menschen an-

16 Diese zunehmende "Bereitschaft" zeigt sich insbesondere bei Müttern, denen früher nach der Heirat der Zugang zum Öffentlichen Dienst verwehrt war (sog. "marriage bar", in den 30er Jahren eingeführt und bis in die 70er Jahre hinein gültig); vgl. dazu: McLaughlin 1993.

wuchs, reduzierte sich die Zahl der Männer um ca 1.000 pro Jahr¹⁷. Mit anderen Worten: Der Anstieg des Arbeitskräftepotentials in diesem Jahrzehnt ist ausschließlich auf die zunehmende Erwerbsbereitschaft der weiblichen Bevölkerungshälfte zurückzuführen. Erwähnenswert ist dabei die zunehmende Bedeutung des Erziehungswesens. Der Ausbau des Bildungssektors absorbiert während der 80er Jahre die Hälfte des Zuwachses der arbeitsfähigen Bevölkerung.

Insgesamt wird deutlich, daß die herkömmliche Lösung der Arbeitslosigkeit (Auswanderung) seit den 60er Jahren an Bedeutung verloren hat, und daß sich seitdem das Bevölkerungswachstum und die Zunahme der weiblichen Erwerbspersonen in einem erhöhten Arbeitskräfteangebot niederschlägt (Ausnahme: 2. Hälfte der 80er Jahre). So umfaßte die labour force (d.h. Erwerbstätige und Arbeitslose) 1971 noch 1,1 Mio. Personen und stieg bis heute auf fast 1,4 Mio. Personen. Die irische Ökonomie war allerdings nicht in der Lage, das Wachstum der Erwerbsbevölkerung zu absorbieren, was in Verbindung mit der wirtschaftlichen Krise Anfang der 80er Jahre zu massiver Arbeitslosigkeit führte¹⁸.

Tab. 13: Beschäftigte in Tausend

	1973	1976	1980	1985	1988	1990	1993
Beschäftigte	1 067	1 064	1 156	1 078	1 090	1 134	1 146
Arbeitslose	64	105	91	226	218	176	229
Arbeitslosen-Quote	5,7 %	9 %	7,3 %	17,3 %	16,7 %	13,4 %	16,7 %

Quelle: Sexton/O'Connell 1994.

- 17 Ausgewandert sind Ende der 80er Jahre vor allem männliche Arbeitskräfte.
- 18 Die quantitative Analyse des Beitrages, den die verschiedenen Faktoren (Demographie, Weltmarktkonjunktur und fiskalische Krise) zum Anstieg der Arbeitslosenquote beisteuerten, ist Anliegen verschiedener ökonomischer wirtschaftswissenschaftlicher Studien. Die Ergebnisse der wichtigsten dieser Studien (Barry/Bradley 1991; einen Überblick über die einschlägigen Studien bietet: Mc Gettigan 1994) lauten folgendermaßen:

Tab.: Dekomposition der Arbeitslosenquoten (%-Punkte) 1970-1987

	1970/87	1979/86	1970/80
External factors	4.31	3.00	1.09
Domestic policy factors	2.00	4.41	-2.53
Demographic factors	3.54	0.60	2.86
All factors combined	9.74	8.44	1.19
Historical data	11.9	10.2	1.5

Quelle: Barry/Bradley 1991: 277.

Bei aller Vorsicht gegenüber ökonomischen Analysen, lassen sich folgende Aussagen über die Ursachen der ansteigenden Arbeitslosigkeit machen:

- Der Faktor Weltmarkt, d.h. die konjunkturelle Entwicklung auf den Exportmärkten, ist für die Entwicklung des Arbeitsmarktes von wesentlicher Bedeutung: Nach dieser Studie erklärt er fast die Hälfte des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Der hohe Anteil reflektiert die Abhängigkeit Irlands als "Small Open Economy" von den Außenhandelsbeziehungen.
- Der Faktor "domestic policy" (staatliche Fiskalpolitik) ist insgesamt weniger bedeutend, wobei in der zeitlichen Differenzierung die Auswirkungen der konträren Wirtschaftspolitik der 70er und 80er Jahre deutlich durchschlagen. In den 70er Jahren wurde eine expansive Fiskalpolitik betrieben, die allerdings nicht hinreichend durch Steuereinnahmen abgedeckt wurde, sondern über Kredite (Staatsverschuldung) finanziert wurde. Zu Beginn der 80er Jahre geriet diese Politik an ihre Grenzen und schlug in eine rigide Ausgabenkürzung um. Beide Strategien wirken sich auf die Beschäftigungsentwicklung aus: In den 70er Jahre führte diese Politik zu vermehrter Beschäftigung, und in den 80er Jahren ist die Hälfte des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf die nationale Wirtschaftspolitik zurückzuführen.
- Demographische Faktoren tragen ungefähr ein Drittel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit bei.

Für die nächsten Jahre ergibt sich aus der im europäischen Vergleich sehr jungen Bevölkerungsstruktur, daß in den 90er Jahren jährlich 22-25.000 Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, nur um die Arbeitslosenquote konstant zu halten. Erst danach, also ab dem Jahr 2000, kann mit einer demographisch begründeten Entspannung des Arbeitsmarktes gerechnet werden (Kennedy 1993: 26).

2.2. Struktur der Arbeitslosigkeit: Frauen-, Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit

Wie in den anderen europäischen Staaten sind vor allem bestimmte "Problemgruppen" von Arbeitslosigkeit betroffen: Jugendliche, Frauen und Behinderte¹⁹. Frauen sind - wie oben schon erwähnt - auch heute noch kaum in das Erwerbsleben integriert. Die katholische Kultur weist den Frauen weiterhin die Familie als Ort der sozialen Entfaltung zu. Dementsprechend gering ist die Frauenerwerbsbeteiligung: Sie lag 1960 bei ca 35% und stieg seitdem um 4%-Punkte an.

Tab. 14: Frauenerwerbsbeteiligung (in %)

	1960	1968	1974	1980	1983	1986	1990
Frauenanteil an labour force	34,8	34,7	34,2	36,3	37,8	37,2	38,9
Frauenanteil an labour force (EU)	41,3	41,1	44,6	47,9	48,5	50,1	53,6

Quelle: OECD 1992, 39

Die niedrige Frauenerwerbsbeteiligung und die Konzentration der Frauen im expandierenden Dienstleistungssektor erklärt die - im Vergleich zu den Männern - niedrigere Frauenarbeitslosigkeit:

Tab. 15: Arbeitslosigkeit nach Geschlechtern (in%)

	1960	1968	1974	1980	1983	1986	1990
Männer	6,4	6,1	6,1	7,4	15,3	19,0	15,5
Frauen	3,5	3,1	3,3	7,0	11,1	13,7	10,0

(bezogen jeweils auf die labour force des eigenen Geschlechts.)

Quelle: OECD 1992: 43f.

Tab. 16: Beschäftigte in Tausend

	1971	1977	1981	1986	1989	1993
Beschäftigte	1 049,4	1 083,2	1 145,9	1 080,9	1 088	1 146
Arbeitslose	60,7	104,5	125,7	227,5	201	229
davon: Jugend	19	44,2	53,7	87,3	66,1	76,4
davon: LZA	-	-	38,5	103,6	104,5	132
Arbeitslosenquote	5,5%	8,8%	9,9%	17,3%	15,6%	16,7%
LZA/ Arbeitslose	-	-	30,6%	45,5%	52%	57,6%
Jugend/ Arbeitslose	31,3%	42,3%	42,7%	38,4%	32,8%	33,4%

Quelle: O'Connell/Sexton 1994; eigene Berechnungen.

19 Für die Gruppe der Behinderten sind mir keine Daten bekannt. Ausländer spielen - im Gegensatz zu anderen Ländern - für die Arbeitslosenstatistik keine besondere Rolle, da Irland für Arbeitsmigranten nie attraktiv war.

Geradezu dramatisch entwickelte sich die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (Tabelle 16). Die absolute Zahl der arbeitslosen Jugendlichen steigt bis Mitte der 80er Jahre von 20.000 auf fast 90.000 Personen an, wobei die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit Mitte der 70er Jahre einen noch stärkeren Anstieg verhindert haben.

Das größte Problem Irlands ist die zunehmende Zahl Langzeitarbeitsloser: In Relation zu allen Arbeitslosen hat sich ihr Anteil innerhalb eines Jahrzehnts nahezu verdoppelt: Fast 60% sind 1993 länger als ein Jahr arbeitslos. Besonders gravierend ist dieses Problem auch deswegen, weil mit zunehmender Dauer der unfreiwilligen Erwerbsunterbrechung der Wiedereintritt ins normale Berufsleben immer unwahrscheinlicher wird. Für die betroffenen Personen beginnt ein Prozeß des sozialen Abstiegs und der Marginalisierung. Eng verbunden mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit ist daher die Zunahme der Armutsbevölkerung. Nach der EU-Definition gehören dazu Personen, die mit einem Einkommen von max. 50% des nationalen Durchschnittsverdienstes auskommen müssen. Der Anteil der Armutsbevölkerung stieg von 17,8% (1973) der Gesamtbevölkerung auf 22,9% (1987) an (Bond 1993: 34).²⁰

Für die politische Durchsetzbarkeit der Interessen von Arbeitslosen ist wichtig, daß selbst in Irland bei einer Arbeitslosenquote von fast 20% nur eine Minderheit in die Arbeitslosigkeit abrutschte. Nach einer Studie des ESRI aus dem Jahre 1987 waren lediglich 28% der Erwachsenen einmal während ihres Erwerbslebens arbeitslos. Wenn eine Mobilisierbarkeit für das Problem Arbeitslosigkeit bei denjenigen unterstellt wird, die die Erfahrung in ihrem Haushalt gemacht haben, erhöht sich die Zahl auf 38% der Haushalte. Es bleiben 62% aller Haushalte, denen Arbeitslosigkeit als persönliches Schicksal völlig fremd ist. "In such circumstances, it is not surprising that a general concern about unemployment and the unemployed is so easily outweighed by particular concern about matters more directly affecting the majority of households - such as pay, taxes and mortgage interest" (Kennedy 1993, 11f).

2.3. Aktive Arbeitsmarktpolitik

In den 50er Jahren wurde die Ausbildung von Arbeitskräften in erster Linie als Aufgabe der Unternehmen angesehen. Erst mit dem Ende dieser Dekade vollzog sich eine Wende in dem Sinne, daß die Bereitstellung von ausgebildeten Arbeitskräften als Teil der Industrialisierungsstrategie konzeptualisiert wurde. Ausgearbeitet wurde diese Strategie 1965 durch eine gemeinsam von der OECD und der irischen Regierung finanzierte Studie mit dem bezeichnenden Titel "Investment in Education" (vgl. Breen et al 1990, 126ff). Eines der beiden zentralen Themen war der Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften. Gerade Multinationale Konzerne würden nur dann in Irland investieren - so die Argumentation -, wenn auch der Mangel an hinreichend qualifizierten Arbeitskräften behoben würde. Vor dem Hintergrund dieser Strategie wurden in den 60er Jahren die ersten Institutionen für die Ausbildung irischer Arbeiter geschaffen. So wurde 1966 ein einschlägiges Ministerium (Department of Labour) eingerichtet, 1967 AnCO als zentrale Ausbildungsbehörde geschaffen und 1971 der National Manpower Service gegründet, der die staatliche Arbeitsvermittlung organisierte. Die Haupttätigkeit dieser Organisationen lag bis Mitte der 70er Jahre in der Ausbildung der "labour force". Besondere Programme für Arbeitslose bestanden zunächst noch nicht. Erst Mitte der 70er Jahre entwickelte sich der Bereich der Erwachsenenbildung durch AnCO

20 vgl. zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut in Irland: Nolan/Callan 1994.

allmählich zu einem wichtigen Feld der Arbeitsmarktpolitik. Diese Maßnahmen fanden zunächst in Zentren von AnCO selbst statt, wurden aber seit den 80er Jahren auch an externe Fortbildungsstätten weitergeleitet.

Tab. 17: Anzahl jährlich Ausgebildeter (AnCO ohne Lehrlingsprogramme)

Jahr	Bildungszentren	Externe Fortbildung	CYPT*	Andere Workshops	Summe
1970/71	1113	0	0	0	1113
1975	5302	0	0	0	5302
1980	7546	0	2071	914	10531
1984	16717	9771	5567	3279	35335
1987	16893	7207	4021	3646	31767

* Community youth training

Quelle: Breen 1990: 120 / nach AnCo Jahresberichten.

Die Zahl der von AnCO geförderten Personen stieg von etwas über 1.000 im Jahr 1970/71 auf 5.300 (1975), lag 1980 schon bei über 10.000 und erhöhte sich dann bis Mitte der 80er Jahre noch einmal auf 35.000, um von diesem Höchststand auf etwa 30.000 Personen abzufallen. Hiervon wurde die Hälfte in eigenen Ausbildungszentren von AnCO beschäftigt und die andere Hälfte extern fortgebildet. CYPT und "workshops" sind Maßnahmen, die von lokalen Organisationen getragen werden. Das Wachstum dieses Maßnahmenbereiches erfolgte parallel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit, ohne daß dieser aber gestoppt werden konnte.

Ebenfalls Mitte der 70er Jahre - 1975 wurden Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen unter 25 Jahren gemäß Art. 4 der Verordnung des Europäischen Sozialfonds förderfähig - wurde die irische Arbeitsmarktpolitik auf Maßnahmen zugunsten arbeitsloser Jugendlicher ausgedehnt. Die Maßnahmen zur befristeten Beschäftigung beruhten auf der Annahme, daß die Arbeitslosigkeit als ein vorübergehendes Phänomen lediglich kurzfristiger Interventionen bedürfe, und wurden 1982 durch die Schaffung der Youth Employment Agency institutionalisiert. Jugendliche Arbeitslose sind seit den 70er Jahren die Hauptzielgruppe der irischen Arbeitsmarktpolitik.

Die Mittel für die älteren Arbeitslosen konzentrierten sich Mitte der 80er Jahre auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, für die 1985 erstmals ein spezielles Programm, das Social Employment Scheme (SES), eingeführt wurde. Dieses Programm finanziert befristete Arbeit für Langzeitarbeitslose im sozialen und kulturellen Bereich. 1988 erreichte dieses Programm 13.600 Langzeitarbeitslose.

Außerdem wird das Instrumentarium der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch die Förderung der Selbständigkeit erweitert. Zu diesem Typ zählen Programme wie "Start your own business" und "Self-employment as a career" (beides Ausbildungsprogramme) sowie das Community Enterprise Programme (YEA) und das Enterprise Scheme.

Irland hat bis heute ein ausdifferenziertes System der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgebaut und 1987 eine Reform durchgeführt, durch die die bestehenden Institutionen (AnCO, Youth Employment Agency und NMS) zu FÁS zusammengefaßt wurden. Die EU-Kommission bezifferte die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen im Jahr 1992 mit 1,5% des BIP. Von diesen Geldern entfiel jeweils ein Drittel auf Weiterbildungsmaßnahmen und Maßnahmen für Jugendliche. Das letzte Drittel verteilt sich auf subventionierte Beschäftigung, Behindertenhilfe und öffentliche Beschäftigung. Im europäischen Vergleich geben le-

diglich die Bundesrepublik und Dänemark mehr Geld für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus (Kommission 1994b, 69). In der Zeit vom April 1993 bis 1994 wurden knapp 30.000 Arbeitsstellen neu geschaffen; fast die Hälfte davon war auf Beschäftigungsprogramme der Regierung zurückzuführen (Irish Times 27.10.1994).

2.4. EU-Strukturfonds und Irland²¹

2.4.1. Die Bedeutung der Strukturfonds

Mit der Verabschiedung der EEA 1986, die die rechtlichen Voraussetzungen für die Vollen- dung des europäischen Binnenmarktes 1992 schaffen sollte, gelang es den wirtschaftlich schwachen Ländern, im EG-Vertrag das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammen- halts zu verankern. In der Ausführung dieses "Verfassungsgrundsatzes" kam es 1988 zu ei- ner Reform der Strukturfonds, die nunmehr integriert auf der Basis eines von Mitgliedstaat und EG-Kommission partnerschaftlich erarbeiteten Plans, dem sog. Gemeinschaftlichen Förderkonzept (GFK) eingesetzt werden sollen. Außerdem wurden die Mittel für die peripheren Mitgliedsländer Spanien, Portugal, Irland und Griechenland verdoppelt und die Fonds auf diese Länder konzentriert. Teil der Reform war die Ausarbeitung gemeinschaft- licher Ziele, denen die Fonds dienen sollen. In der Rahmenverordnung werden folgende fünf Ziele genannt:

1. Förderung der wirtschaftlich schwachen Gebiete in der EG;
2. Förderung von Gebieten, deren Industrie sich im Niedergang befindet;
3. Förderung der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt;
4. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und
5. Entwicklung ländlicher Gebiete (vgl. Kommission 1989).

Die Fonds der Gemeinschaft werden dabei den verschiedenen Zielen zugeordnet: Der EFRE dient vor allem den Zielen 1, 2 und 5, der ESF den Zielen 3 und 4 und die EAGFL-Abtei- lung Ausrichtung dem Ziel 5. Auf der Grundlage der Vertragsänderungen von Maastricht erreichten die peripheren Länder mit den Beschlüssen von Edinburgh eine weitere Aufstok- kung der Strukturfonds. Die Revision der Strukturfondsverordnung von 1993 enthält klei- nere Änderungen, behält aber die konzeptionellen Ansätze der 1988er Reform bei. Den Auswirkungen dieser Reformen auf Irland soll hier in bezug auf die sozial- und arbeits- marktpolitische Bedeutung der Finanztransfers nachgegangen werden.

Tabelle 19 zeigt zunächst den Gesamtumfang der Mittel, die Irland von der EU überwiesen bekam: Zwischen 1985 und 1989 lagen die Netto-Transfers bei ca. 900-1.000 Mio. IR£ jährlich, stiegen 1990 auf fast 1,5 Mrd IR£ an und belaufen sich aktuell auf 1,7 Mrd IR£. Auf die gesamte Volkswirtschaft bezogen belaufen sich diese Mittel auf 6% bis 8% des BIP. Noch deutlicher wird die Bedeutung der EU-Transfers, wenn sie auf die Staatsausga- ben bezogen werden: 1991 stammten 20% der gesamten Regierungsausgaben (ohne das Public Capital Programme, das Investitionsprogramm im irischen Staatshaushalt) aus den Kassen der Gemeinschaft.

21 Hier wird lediglich auf die Strukturfonds und deren Verwendung in Irland eingegangen; allgemeiner zum Ver- hältnis EU-Irland: Keatinge (ed.) 1991; Aust 1994 inbes. 672ff.

Tab. 19: Irish receipts from and contributions to the Community (in IR£ Million at current prices)

Category	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993e	1994e
1. Receipts										
FEOGA guarantee	837	884	740	839	963	1,287	1,334	1,113	1,281	1,300
FEOGA guidance	56	47	68	64	77	94	141	147	126	170
ESF	141	127	194	127	137	128	371	277	312	321
ERDF	76	77	87	130	113	225	342	444	464	306
Cohesion Fund									42	145
Other	18	12	11	2	5	7	10	11	16	13
1. total receipts	1,128	1,147	1,100	1,162	1,295	1,741	2,198	1,994	2,241	2,255
2. Contributions	214	245	256	249	287	284	348	354	455	493
3. Net receipts	914	902	844	913	1,008	1,457	1,850	1,640	1,786	1,762
4. As a % of GNP	5.8	5.3	4.6	4.7	4.7	6.4	7.8			

e = estimate

Quelle: Tansey 1992, 15, Daten für 1992, 1993 und 1994: Budget 1994 (für frühere Jahre, vgl. NESC 1989, 475).

Da aufgrund des Grundsatzes der Additionalität sämtliche Mittel der EU von nationalen Stellen kofinanziert werden, sind fast die gesamten investiven Ausgaben mit der Europäischen Union abgesprochen und von dieser teilfinanziert (Ausnahme: Investitionen in Staatsunternehmen). Trotz des relativ geringen Umfangs des EU-Haushalts (ca. 1,2% des EU-BSP) ist dieser demnach - bezogen auf die Hauptempfängerländer wie Irland - sehr wohl in der Lage, eine relevante Umverteilung zustande zu bringen.

Wenn die Verteilung der Transfers genauer analysiert wird, relativiert sich die Bedeutung jedoch wieder. Ein übermäßig hoher Anteil wird über den Agrarhaushalt, d.h. über die Preisstabilisierungspolitik der EU, abgewickelt. Diese Gelder mögen zwar (auch) sozialpolitischen Zwecken dienen, indem den Landwirten (hauptsächlich aber der Agrarindustrie) ein fester Preis für ihre Produkte garantiert wird. Ihre entwicklungspolitischen Effekte sind jedoch sehr gering. Die für diese Aufgaben bestimmten Transferleistungen haben nie einen Anteil von 50% der Finanzmittel überschritten.

2.4.2. Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte: 1989-1993 und 1994-1999

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept 1989-1993 (Kommission 1990; Bradley et al 1992: 52ff.), also der von Kommission und nationaler Regierung ausgearbeitete Plan für die Verwendung der Strukturfonds, identifiziert vier Prioritäten für die Entwicklung der irischen Ökonomie:

1. Landwirtschaft, Fischerei, Waldwirtschaft, Tourismus und ländliche Entwicklung,
2. Industrie und Dienstleistungen,
3. Maßnahmen, die die periphere geographische Lage kompensieren sollen,
4. Human resources Maßnahmen.

Die Verteilung der Gelder läßt sich nach der Analyse von Bradley u.a., die die verschiedenen Teilprogramme unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Wirkungen neu zusammengestellt haben, folgendermaßen aufschlüsseln (Gesamtsumme in IR£, Anteil EU):

- 42% Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (2.200 Mio.; 1.200 Mio.),
- 27% Infrastrukturmaßnahmen (1.400 Mio.; 830 Mio.),
- 10% Einkommensunterstützung bäuerlicher Haushalte (530 Mio.; 240 Mio.),
- 8% Investitionen in die Landwirtschaft (400 Mio., 230 Mio.),
- 14% Zuschüsse an die Industrie sowie Hilfen für Marketing, Forschung und Entwicklung (davon: 350 Mio. (210 Mio.) für Industriezuschüsse und 250 Mio. (160 Mio.) für Marketing, Forschung und Entwicklung) (vgl. Bradley et al 1992: 56).

Der Großteil der EU-Finanzmittel (42%) wird in die Aus- und Fortbildung der Arbeitskräfte investiert, was ebenso als Standortinvestition (die Multinationalen Konzerne und die einheimische Industrie benötigen gut ausgebildete Arbeitskräfte) konzipiert ist wie der Ausbau der Infrastruktur (drei Viertel: Straßenbau; daneben Investitionen in Hafenanlagen, Flughäfen und Schienenverkehr). In den Bereich der Landwirtschaft fließen insgesamt 18% der Mittel, wobei 8% Investitionen fördern und 10% die Haushaltseinkommen kleiner Landwirte aufbessern. Dieser zweite Aspekt ist die einzige genuin sozialpolitische Maßnahme, die der GFK mitfinanziert.²² Die restlichen 14% unterstützen direkt und indirekt die Industrie.

In bezug auf die Arbeitsmarktpolitik sind insbesondere die Maßnahmen zur Eingliederung von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen über das Programme Social Employment Scheme und das Youthreach-Programm interessant. Das Social Employment Scheme ist die Hauptmaßnahme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und unterstützt Teilzeitbeschäftigung in non-profit Organisationen für eine Dauer von 12 Monaten. Für diese Maßnahme wurden in dem Zeitraum des GFK 1989-1993 bis 1991 ca £120 Mio. investiert. Anschließend wurde diese Programm von der Kommission wegen der geringen Effizienz von der Förderung ausgeschlossen und allein über den nationalen Haushalt finanziert. Neben dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gibt es mehrere kleinere Programme, die auf die Integration von Langzeitarbeitslosen zielen (Operational Programme Objective 3). Youthreach will die Integration minderqualifizierter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt fördern. Die Ausbildungsmaßnahme besteht aus einem Grundjahr schulischer Ausbildung und einem Aufbaujahr (soweit notwendig) subventionierter Arbeit in einem Unternehmen oder Gemeindeprojekt.

Die Bedeutung dieser Programme wird durch den Vergleich mit anderen Elementen des "Human Resources"- Programm deutlich:

22 Dies sind die sog. "Compensary (Headage) Payments", die das niedrige Einkommen bestimmter Gruppen von Landwirten erhöhen sollen. Begünstigt wurden ca 120.000 Höfe mit annähernd 420 Mio. £.

Tab. 20: Human Resources Ausgaben und fortgebildete Personen 1990-93*

	Ausgaben £ Mio.	% EG finanziert	Fortgebildete
Industrie und Dienstleistungen	609	62	243.300
Social Employment Scheme	126	ca. 20	-
Langzeitarbeitslose	47	65	12.300
Jugendliche	192	65	41.600
Behinderte	211	44	4.800
Summe aller HR-Ausgaben	1652	57	519.500

* lediglich ausgewählte Subprogramme

Quelle: Zusammenstellung aus ESRI 1993: 22 und NDP 1994-99: 176.

Über 12.000 Langzeitarbeitslose und über 40.000 Jugendliche profitieren von EU kofinanzierten Ausbildungsmaßnahmen. Angesichts einer verbleibenden Arbeitslosenzahl von ca. 76.000 Jugendlichen wird deutlich, daß der Arbeitsmarkt erheblich durch EU-kofinanzierte Programme entlastet wird. Anders stellt sich die Lage bei den Langzeitarbeitslosen dar: Hier sind die Bemühungen angesichts von über 120.000 Betroffenen völlig unzulänglich. (Tabelle 20) Vorrang genießt die Fortbildung von bereits im Berufsleben befindlichen Personen, wodurch der Großteil dieser Ausgaben zur Subventionierung der Unternehmen dient. Zudem ist die Reichweite der auf (Langzeit-) Arbeitslose abgestellten Programme viel zu niedrig: "Even when programmes covered under other Operational Programmes are included ... the annual throughput amounts to about 17.000 persons, about 15% of the stock of long-term unemployed people ... The danger therefore remains that .. the need of the long-term unemployed ... is not being met. Without such an investment, there is very little likelihood that their problems will be resolved." (ESRI 1993, 27)²³

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird in erster Linie auf die weitere Aus- und Fortbildung der Arbeitslosen und auf die Unterstützung der privaten Wirtschaft gesetzt. Für den Zeitraum 1989-1993 wurde ein Beschäftigungsziel von 100.000 neuen Stellen anvisiert. Erreicht wurden knapp 90.000. Dies ist eine gewaltige Leistung, denn in Irland konnte lediglich zwischen 1971-1981 die Beschäftigtenzahl um 100.000 Personen erhöht werden. Da zugleich Stellen abgebaut wurden und sich die Labour force vergrößerte, stieg demnach die Arbeitslosigkeit.

Wem nützt nun diese Strategie?²⁴ Die skizzierte Entwicklungsstrategie zielt auf die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Direkt (20% der EFRE Gelder gehen an die Förderung von "inward investment") und indirekt (F&E, Marketingunterstützung etc.) wird vor allem die industrielle Modernisierung gefördert. In diesem Sinne werden auch die

23 Zunächst wird damit lediglich der Umfang der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als unzureichend charakterisiert. Hinzu kommt, daß diese Maßnahmen auch qualitativ als ineffizient bewertet werden. So schreibt z.B. der Culliton Bericht über die für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zuständige Behörde FÁS: "At present, about 90% of FÁS's budget goes on activities which are loosely classifiable as training, but fit better on the heading of unemployment support" (S.54). Deutlichere Worte fand meine Gesprächspartnerin vom Arbeitgeberverband: Sie sprach von "wasted monies". Wissenschaftlich begründet wird die Kritik durch verschiedene Studien von Richard Breen, der die Probleme der einzelnen Arbeitsmarktprogramme für das Arbeitsministerium analysiert hat. Nach Breen leiden die Programme entweder an Mitnahmeeffekten (Lohnsubventionierung), an Nutzlosigkeit (Fortbildungsmaßnahmen, für die kein Bedarf besteht) oder an Verdrängungsprozessen (subventionierte Beschäftigung verdrängt nicht-subventionierte Beschäftigung) (vgl. die Zusammenfassung seiner Ergebnisse: Breen 1990). Konsequenz dieser Kritik war die Etablierung einer besonderen "Evaluation unit" beim zuständigen Ministerium, die die Qualität der einzelnen Programme verbessern helfen soll.

24 Vgl zu dieser Frage vor allem die Analysen der Community Workers Co Op 1992 und 1993.

Investitionen in das Verkehrswesen und in die Ausbildung als Maßnahmen zur Kostensenkung und damit als Beitrag zur wirtschaftlichen Standortsicherung und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Der soziale Nutzen für die restlichen Sektoren der Gesellschaft soll sich durch einen "trickle-down"-Effekt ergeben. Dieser stellt sich aber nicht ein. Statt dessen entkoppeln sich Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung, die Zahl der Arbeitslosen und Armen in der Gesellschaft steigt (vgl. NESC 1992).

Die Regierung sah sich aufgrund der Tatsache, daß die wirtschaftliche Entwicklung an den Arbeitslosen vorbeiging, im Laufe der Planumsetzung vermehrter Kritik ausgesetzt. Bei der Vorbereitung des zweiten Plans für die Zeit von 1994 bis 1999 versuchte sie, diese Kritik zu berücksichtigen. Die Grundstruktur des Plans will folgenden strategischen Zielen Priorität zukommen lassen:

- 36,7% zur Verbesserung der ökonomischen Infrastruktur,
- 33,5% zur Stärkung der produktiven Kapazität der Ökonomie und bestimmter Sektoren (Nahrungsmittelsektor),
- 17,8% der Investitionen zur Förderung des Humankapitals,
- 7,2% zur Unterstützung lokaler Entwicklung, vor allem benachteiligter Gebiete.

In der Grundstruktur wurde also die Philosophie des Vorgänger-Plans beibehalten. Weiterhin geht es um die Stärkung der Angebotsseite, der Schwerpunkt soll dabei auf den starken Sektoren der irischen Ökonomie liegen. Soziale Verbesserungen werden noch immer über das allgemeine Wirtschaftswachstum erhofft, das über einen "trickle-down"-Effekt schließlich allen zugute kommen soll. Das irische Entwicklungsmodell konzentriert sich auf kapitalintensive Bereiche und Infrastrukturentwicklung, wobei insbesondere die Aus- und Fortbildung die Arbeitslosigkeit verringern helfen soll.

Allerdings zeigen sich im Detail einige Veränderungen bei der Ausrichtung des neuen Plans:

- so verlagert sich die Förderung von ausländischen Investoren zugunsten der einheimischen Industrie, die nunmehr gleichgewichtet wird und 20% der Fördermittel erhält.
- des weiteren gibt es im Verkehrsbereich eine leichte Hinwendung zur Förderung öffentlicher Verkehrsmittel,
- geplant ist der Bau eines Hospitals in Tallaught,
- für die Arbeitsmarktpolitik am wichtigsten ist in Fortführung des Pilotprojekts aus dem PESP der Ansatz der lokalen Entwicklungsförderung als eigenes Operational Programme in den NDP aufgenommen worden.

Gerade dieses letztgenannte Programm dient in erster Linie der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und ist als Reaktion auf die massive Kritik seitens der sozialpolitisch aktiven Organisationen zu interpretieren. Welche Bedeutung das Programm für die Regierung hat, ist allein schon aus der Tatsache abzulesen, daß die Durchführung des OP in der Kompetenz des "Kanzleramts" liegt. Zur Voraussetzung hat das Programm verschiedene Pilotprojekte, wie das dritte EG-Armutsprogramm, diverse EG-Gemeinschaftsinitiativen und ländliche Entwicklungsprogramme. Alle diese Pilotprojekte bestätigten das Potential lokaler Initiativen.

Das "Local Development Programme" besteht aus vier Teilen:

1. Die Etablierung von "County enterprise boards", die als administrative Anlaufstelle lokale Unternehmungen unterstützen sollen. Aufgabe wird die Beratung und Finanzierungshilfe von lokalen Initiativen sein.
2. "Area based approach targeted at disadvantaged areas". Dieser Ansatz beruht auf dem EU-Armutsprogramm, wo Entwicklungsagenturen, bestehend aus verschiedenen sozialen Vertretern vor Ort, Entwicklungspläne entwerfen und deren Umsetzung organisieren.
3. "Community Employment Development Programme". Dieses Subprogramm ist auf die Langzeitarbeitslosen gerichtet und soll diese in Zusammenarbeit mit den beiden ersten Subprogrammen in sinnvolle soziale Arbeitsfelder bringen und zugleich deren Weiterbildung ermöglichen, so daß sie wieder auf dem normalen Arbeitsmarkt Fuß fassen können.
4. Das vierte Subprogramm dient der Förderung städtischer Problemgebiete. Der administrative Apparat soll sich für die Entwicklung von Problemgebieten mit den zentralen Akteuren vor Ort vernetzen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in die lokale Entwicklungsplanung miteinbeziehen. Problematisch ist an diesem prinzipiell begrüßenswerten Ansatz, daß die vorgesehenen lokalen Behörden nur in geringem Umfang finanziell eigenverantwortlich sind und sich ihre Rolle auf Beratung und Moderierung beschränkt.

2.4.3. Bewertung der Strukturfondsinterventionen

Der Maßstab, mit dem die Strukturfonds bewertet werden müssen, ist die Herstellung von wirtschaftlicher und sozialer "Kohäsion". Das Institut für soziale und wirtschaftliche Untersuchungen (ESRI) hat für die Europäische Kommission und die irische Regierung eine Studie erarbeitet, die die Effekte der eingesetzten Mittel auf die irische Wirtschaft abschätzt. Zusammengefaßt kommt ESRI zu folgenden Ergebnissen (vgl. Bradley et al.1992: 101ff):

- das BSP wird durch die Strukturfonds bis zum Jahr 2000 um zusätzlich 2,6% höher liegen; da das wirtschaftliche Wachstum allerdings das Migrationsverhalten beeinflussen wird, gehen die Autoren insgesamt von einem bescheidenen zusätzlichen Wachstum des BIP/Kopf von 0,8% aus;
- die Beschäftigungseffekte werden bis zum Jahr 2000 auf 31.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschätzt, was einer Reduktion der Arbeitslosigkeit um 1% entspräche.

Zurückgeführt werden die positiven Entwicklungen vor allem auf die Ausgaben für die Verbesserung des Humankapitals und der Infrastruktur. Diese beiden Aspekte sollen nach der Schätzung des Instituts für ca. 70% des zusätzlichen Wachstums verantwortlich sein.

In ihren Analysen beziehen die Autoren auch die Wirkungen des Binnenmarktes und der Agrarreform ein und kommen zu folgendem Schluß: "The combined effect of 1992, the CSF and the CAP reform may be to increase GNP per head by only 4 per cent by the year 2000." Angesichts des Ziels der Strukturfonds, regionale Ungleichgewichte abzubauen, urteilen sie: "On this criterion the progress on cohesion over the 1990s is likely to be small." In bezug auf die Beschäftigungsentwicklung gehen sie von einer um 55.000 Personen erhöhten Beschäftigung aus. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wird allerdings aufgrund des Einflusses auf die Wanderungsbewegung irischer Beschäftigter auf lediglich 25.000 Personen geschätzt (ebd.: S.111).

Solche ökonomischen Studien sind anfechtbar, weil sie letztlich das reproduzieren, was in Form des zugrundeliegenden Modells eingegeben wurde. O'Hearn (1993) stellt die zentralen Unterstellungen des von ESRI verwendeten HERMES-Modells in Frage und hält sie

für "highly unrealistic". Weder die Erwartung der hohen Rentabilität für Humankapital (unterstellt wird eine rate of return von 7,5%) noch die Investitionen in die Infrastruktur entwickeln die irische Wirtschaft in dem von ESRI unterstellten Maße: "The main structural blockage to Irish participation in high-tech production is in the control of technologies and markets by core states and firms, and not the lack of skilled labour" (ebd.: S.191)²⁵. Insgesamt ist für O'Hearn die Wahrscheinlichkeit der Konvergenz innerhalb der Europäischen Union sehr gering. Modelle, die dies unterstellen, "fail to consider the contradictions between social goals, such as core-periphery equality and enhanced social welfare, and economic goals such as the maximisation of the European core's ability to compete in the global system" (ebd.: S.192)²⁶.

Andere Positionen kritisieren die Verwendung der Fonds, insbesondere den hohen Anteil an Investitionen in das Humankapital. Angesichts der Tatsache, daß zunehmend gutausgebildete Arbeitnehmer das Land verlassen (müssen), weil sie auf der Insel keinen Arbeitsplatz finden, scheint die Kritik nicht unberechtigt.²⁷

Die Beantwortung der Frage, ob wirtschaftliche Kohäsion hergestellt worden ist, kann letztlich nicht abstrakt gelingen, sondern läßt sich nur durch den Blick auf die tatsächliche Entwicklung während der letzten Jahre leisten. Ein wichtiger Indikator ist bereits genannt worden: der Beitrag der EU-Transfers am BIP Irlands, der sich seit 1985 zwischen 4,5 und 7,8% bewegt. Der Anteil der Strukturfonds, der mittlerweile etwa die Hälfte dieser Mittel ausmacht, leistet einen wichtigen Beitrag zum hohen Wirtschaftswachstum der letzten Jahre. Aufgrund der Wachstumsraten gelang es Irland, den wirtschaftlichen Abstand zu den Kernstaaten abzubauen: Während das BSP/Kopf 1988 noch bei 62% des EU-Durchschnitts lag, erhöhte es sich bis 1992 auf 72%. Dies ist umso bemerkenswerter, als der NESC-Bericht über Irland noch darauf hinwies, daß seit dem Beitritt noch keine Annäherung an den durchschnittlichen EG-Lebensstandard erreicht wurde. Das BSP/Kopf lag 1989 bei 63% des EG Durchschnitts wie schon 14 Jahre zuvor (NESC 1989, 117). Der Kritik an den Fonds, die diesen kontraproduktive Effekte in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung Irlands zuschreibt, kann daher nicht gefolgt werden. Die Kritik der Community Workers, die an

25 In bezug auf die geringe Rentabilität stützt sich O'Hearn auf die Arbeiten von Richard Breen. Interessant sind auch seine Bemerkungen zur Verbesserung der Infrastruktur: "Cores have always attempted to improve the infrastructure of peripheries by investing in roads, ports, railroads, and so on. Rather than decreasing peripherality, however, these expenditures enable the core to operate more profitably in the periphery. Infrastructural expenditures *peripheralise* regions in the world-system..." (ebda.) Damit schießt er aber deutlich über das Ziel hinaus, denn seine eigenen Analysen zeigen, daß Irland in erster Linie als preiswerter Produktionsstandort interessant ist und gerade nicht als Markt oder Rohstofflieferant.

26 Neben O'Hearn gibt es eine grundsätzliche Kritik an den Strukturfonds aus liberaler Sicht. Barrett (1994) hält die Strukturfonds für kontraproduktiv, weil er die Herausbildung einer "Abhängigkeitskultur" befürchtet. Aus dieser Sicht sind die Fonds deshalb abzulehnen, weil sie die Anstrengungen auf die Beschaffung von zusätzlichen finanziellen Transfers aus Brüssel lenken, anstatt auf die Förderung der privaten Initiative und der eigenen Kraft. Diese Position befürwortet eine Regulierung der Wirtschaftsprozesse über den Marktmechanismus. Scheinbar gestützt wird diese Position von der irischen Entwicklung der Jahre nach 1987, als die öffentlichen Ausgaben drastisch gekürzt wurden, aber trotzdem die Wirtschaft in ungeahntem Ausmaß expandierte. Zur Kritik dieser Position, die beide Ereignisse in einen kausalen Zusammenhang bringt vgl. Bradley et al (1993). Die Autoren verweisen auf den zeitgleichen Aufschwung Großbritanniens als eines der Hauptabnahmeländer für irische Produkte.

27 Richard Breen (1990, 125) analysiert ESF-subsventionierte Maßnahmen und macht folgende Rechnung auf: Obwohl die analysierte Maßnahme kaum beschäftigungsfördernde Effekte hat, rechnet sie sich für die Regierung: "This arises because the subsidy payments and the administrative costs of the scheme are reduced by a subvention from the ESF, and are thus smaller, in net terms, than the amount of UA (Unemployment Assistance) or UB (Unemployment Benefit) that participants would have received if they had not entered the scheme... it is a scheme which costs little and achieves little". Dabei werden die Kosten natürlich lediglich verlagert, was für das betreffende Mitgliedsland rational sein mag, insgesamt aber unnötige Kosten produziert; ein Lehrbuchbeispiel für die Ineffizienz von Politikverflechtung.

den Strukturfonds die Angebotsorientierung und weitgehende Ignorierung sozialpolitischer Interessen beklagen, ist dagegen nachvollziehbar. In der Tat droht durch die Fixierung auf die internationale Konkurrenzfähigkeit der soziale Spaltungsprozeß im Inneren forciert zu werden.

3. Entwicklung des Wohlfahrtsstaates seit 1970

Die Massenarbeitslosigkeit ist eine wesentliche Ursache der zunehmenden Polarisierung der irischen Gesellschaft: Diejenigen, die sich im Produktionsprozeß befinden, profitieren über Lohnerhöhungen am allgemeinen ökonomischen Wachstum, während die wachsende Anzahl Arbeitsloser (ebenso Rentner und andere Sozialleistungsbezieher) von staatlichen finanziellen Transfers abhängig sind.

Tab. 21: Verteilung des Bruttoeinkommens von Individuen (in%)

Fünftel	Kanada 1981	USA 1979	GB 1979	BRD 1981	Schweden 1979	Norwegen 1979	Israel 1979	Irland 1987
1.	6,7	5,1	7,9	7,2	9,4	8,1	6,1	6,2
2.	12,6	11,4	13,0	12,1	14,6	13,6	10,3	10,7
3	17,5	17,1	17,9	16,0	18,5	17,9	15,9	15,6
4.	24,0	24,2	23,7	21,3	23,3	23,7	23,7	23,0
5.	39,2	42,1	37,5	43,4	34,3	37,0	44,0	44,8
Gini-Index	32,7	37,1	29,7	36,3	24,9	28,9	38,2	38,3

Quelle: Callan/Nolan 1992: 184

Das reichste Fünftel der irischen Gesellschaft verfügt über fast 45% des gesamten Bruttoinlandseinkommens. Damit liegt Irland hinsichtlich der ungleichen Güterverteilung an der Spitze der hier angeführten Staaten. Daß das Ausmaß der Verteilung politisch gestaltbar ist, zeigt der Vergleich mit den "sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten" (Esping-Andersen) Schweden und Norwegen, die mit ihrer solidarischen Lohnpolitik den Abstand zwischen Arm und Reich geringer halten konnten: so liegt in Schweden der Gini-Index um 13 Prozentpunkte niedriger unter dem Irlands²⁸.

Wie aber wirkt der irische Staat auf die ungleiche Verteilung des Markteinkommens ein? Analytisch können zwei Mechanismen unterschieden werden, über die die Verteilung der Lebenschancen wohlfahrtsstaatlich reguliert wird (nach O'Connell/ Rottmann 1992²⁹):

1. Arbeitsmarktpolitik:

Auf die quantitative Bedeutung des irischen Wohlfahrtsstaats als Beschäftiger im öffentlichen Sektor ist bereits eingegangen worden. Zwischen 1961 und 1981 erhöhte sich die Beschäftigung in diesem Sektor von 118.000 auf 235.000 Personen. Die Krise der öffentlichen Haushalte verhinderte eine weitere Expansion, und aktuell wird der Ausbau eines "zweiten Arbeitsmarkts" als preiswertere Variante der öffentlichen Beschäftigung betrieben. Weitere Möglichkeiten der Einwirkung sind z.B. die Subventionierung be-

28 Für Großbritannien ist zu beachten, daß diese Angabe sich auf 1979 bezieht, also vor dem sozialen Umbruch durch die Thatcher-Regierung.

29 O'Connell/Rottmann führen den Erziehungssektor als separaten, dritten Mechanismus auf.

stimmter Berufszweige (in Irland: Bauernschaft³⁰) durch steuerliche Privilegien o.ä. oder auch, wie von der OECD (1993, auch NES 1990) kritisiert, die Herausbildung von "poverty" and "employment traps". Nach dieser Kritik hat sich das Niveau der Sozialleistungen so sehr erhöht, daß unter bestimmten Konstellationen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht mehr zu erhöhten Einkommen führt. Auch wenn solche institutionellen Rigiditäten abgebaut werden (sollten), ist die Betonung dieses Faktors für die Arbeitslosigkeit in Irland durch die OECD überzogen. In den Worten von Kennedy (1993, 18): "it is extraordinary ... how much attention has focused in Ireland on obstacles supposedly discouraging the unemployed from taking jobs that do not exist, and have never existed, in sufficient numbers."

2. Umverteilung über staatlich organisierte Transfers:

Der Anteil des BIP, der über den Staatshaushalt (um-)verteilt wird, lag 1993 bei fast 40%, wovon ein hoher Prozentsatz als Sozialausgaben wieder an die Bürger zurückfließt. "The Welfare State is no mere appendage of government: the state in Ireland ... is to a large extent a Welfare State. In 1992, nearly £7.000 Mio. was spent on income transfers and social services (health services, education and housing); this represented 56% of all central government current expenditure, or 70% of expenditure excluding the servicing of the public debt" (O'Cinnéide 1994, 119).

Tab. 22: Ausgaben für soziale Sicherheit (nur finanzielle Transfers) in Verhältnis zum BIP 1970-1991

	1970	1975	1980	1983	1986	1989	1991
Sozialausgaben Irland	13,2	19,7	21,6	24,1	24,1	20,2	21,3
ohne Arbeitslosenunterstützung Irland	9,4	17,8	20,1	21,1	20,9	17,7	18,6
Sozialausgaben EU	k.A.	k.A.	24,4	24,3	26,0	25,2	26,0
ohne Arbeitslosenunterstützung EU	k.A.	k.A.	23,1	24,5	24,3	23,8	24,6

Quelle: Kommission 1994: 42.

Mit dem Ausbau des irischen Wohlfahrtsstaates in den 70er Jahren erfolgte der Übergang von einem "residualen" zu einem "institutionellen Wohlfahrtsstaat".³¹ Seit Anfang der 80er Jahre wurde dieser Ausbau vor dem Hintergrund der Staatsverschuldung abgebremst, und seit 1986 wurden die Ausgaben für die soziale Sicherheit relativ zum BIP reduziert. Im europäischen Vergleich liegen die Ausgaben Irlands für die soziale Sicherung ungefähr so hoch wie die der drei anderen peripheren Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal. Alle anderen Länder haben einen teureren Wohlfahrtsstaat: Während die peripheren Länder um die 20% ihres BIP für soziale Sicherung ausgeben, liegt der Wert für die reicheren Länder bei mindestens 24% (Italien). Aufschlußreich ist die Aufteilung dieser Ausgaben nach den Funktionsbereichen (in Klammern: EU-Durchschnitt): Mit 35,8% wird in

30 In Irland haben Kleinbauern Anrecht auf Arbeitslosengeld, auch wenn sie ihr Land weiter bewirtschaften. Mit dieser Maßnahme soll dieser Gruppe das Verbleiben auf ihren Höfen ermöglicht werden, obwohl diese nach Marktkriterien nicht überlebensfähig sind. Auf diese Art und Weise wird der Arbeitsmarkt über die -politische gewollte- Subventionierung einer Berufssparte entlastet.

31 Entwicklung und Charakter des Wohlfahrtsstaates sollen hier nicht vertiefend behandelt werden. Weitergehende Informationen finden sich bei Maguire (1986); O'Connell/Rottmann (1992); Powell (1992); McLaughlin (1993) und O'Cinnéide (ed.) (1993).

Irland der größte Anteil für den Gesundheitsbereich aufgewendet (36,4%). Der zweitgrößte Ausgabenblock mit 31,2% umfaßt die verschiedenen Altersrenten (45,7%); es folgen mit 15,7% Aufwendungen zur Absicherung der Arbeitslosigkeit (inklusive: Vermittlung etc., EU: 6,9%). Einen sehr hohen Anteil haben in Irland aufgrund der katholischen Tradition Aufwendungen für Familien und Mütter, sie betragen 12,8% (7,4%); der kleinste Anteil, 2,6%, besteht aus Wohngeld (1,8%).

Über die Einflüsse der staatlichen Transfers auf die soziale Ungleichheit liegen leider nur Daten bis 1980 vor. Diese können aber durch Hinweise auf die jüngsten Entwicklungen ergänzt werden.

Tab. 23: Umverteilung durch den Staat in Irland 1980 (Haushalte):

Zehntel	Markt- einkommen	Brutto- einkommen	Verfügbares Einkommen	"Letzliches" Einkommen
Top 10%	29,7	27,0	25,7	25,2
2	18,3	16,9	16,2	16,1
3	14,3	13,3	13,0	13,0
4	11,5	10,9	11,0	11,0
5	9,5	9,2	9,3	9,3
6	7,7	7,6	7,9	7,9
7	5,7	6,1	6,6	6,6
8	2,8	4,5	5,1	5,3
9	0,5	3,1	3,5	3,9
Bottom 10%		1,6	1,7	1,9

Markteinkommen: alle auf dem Markt verdienten Einkommen

Bruttoeinkommen: Markteinkommen plus staatlicher Transfers

Verfügbares Einkommen: Bruttoeinkommen minus Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Letztliches Einkommen: Verfügbares Einkommen plus soziale Dienstleistungen minus Verbrauchsteuern

Quelle: Breen et al 1990: 86.

Die staatlich organisierte Umverteilung reduziert das (Markt-)Einkommen der reichsten 30% der Gesellschaft zugunsten der einkommenschwächsten 30% der Nation. Der Gini-Index wird dadurch insgesamt von 0,46 auf 0,27 herabgesetzt (Callan/Nolan 1992: 196). Die aus den Marktprozessen resultierende Ungleichheit wird durch den Wohlfahrtsstaat in erheblichem Umfang korrigiert. Dennoch verbleibt die soziale Ungleichheit im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau.

Wie hat sich die Ungleichheit seit 1980 entwickelt? Die Tatsache, daß der Anteil der Sozialausgaben am BIP reduziert wurde, obwohl seit Mitte der 80er Jahre der wirtschaftliche Erholungsprozeß einsetzte, deutet auf eine Vergrößerung der Abstände zwischen arm und reich. Dieselbe Tendenz folgt aus der Orientierung der Sozialleistungen an der Inflationshöhe. Dies bedeutet, daß die Leistungsempfänger zwar keine realen Einbußen erleiden müssen, aber auch nicht an dem - in diesem Zeitraum durchaus beachtlichem - Wachstum des gesellschaftlichen Reichtums partizipierten. Zudem wurden die sog. "besser Verdienenden" steuerlich entlastet. Allerdings sind überproportionale Steigerungsraten bei den niedrigsten Leistungssätzen, insbesondere der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe, zu verzeichnen (vgl. NES 1993). In der Gesamtbetrachtung ist davon auszugehen, daß sich die Ungleichheit der Einkommen eher verstärkt hat.

Zur Abschätzung der Umverteilungswirkung staatlicher Transfers muß schließlich die Herkunft der staatlichen Mittel analysiert werden. Bei den Steuern zeigen sich für Irland spezifische Eigenarten:

Tab. 24: Struktur der Steuereinnahmen 1955-1985 in %

	1955	1965	1975	1985	1990
Einkommenssteuer	16,4	16,7	25,2	31,3	32
Körperschaftssteuer	7,4	9,1	4,8	3,2	5,0
Arbeitgeber Sozialversicherung	2,4	3,3	8,2	9,4	} 15
Versichertenbeitrag	2,2	3,2	5,6	5,2	
Vermögen	19,2	15,1	9,7	4,0	k.A.
Verbrauchssteuern	52,4	52,6	46,5	44,4	42
Steuern in % des BIP	22,5	26,0	31,5	38,9	37,2*

* 1991

Quellen: O'Connell/Rottmann 1992: 227 und NESO 1993: 241.

Die Gelder, die über den staatlichen Haushalt verteilt werden, stammen Anfang der 90er Jahre zu fast 80% aus der Einkommenssteuer und der Verbrauchssteuer. Dagegen werden Unternehmen und Vermögensbesitzer kaum zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates herangezogen. Profite der ausländischen Unternehmen waren lange Zeit fast steuerfrei (erst 1981 wurde eine 10%ige Körperschaftssteuer für diese Unternehmen eingeführt) und der Beitrag der Vermögensbesitzer wurde sukzessive von 19,2% auf 4% (1985) abgesenkt. Erhöht wurden dagegen die Beiträge zur Sozialversicherung (der einzige Bereich in dem Multinationale Konzerne den irischen Wohlfahrtsstaat nennenswert finanzieren) und die Einkommenssteuer der abhängig Beschäftigten. Um die staatlich organisierte Umverteilung zusammenzufassen: "The only clear redistribution of income across class boundaries is that from non-manual employees to farmers generally and to unskilled workers and the residual category (Sozialleistungsempfänger ohne Beruf, A.A.)" (Breen et al. 1990: 95).

4. Politische Optionen?

Die strukturellen Vorgaben durch die spezifische Einbindung Irlands in den Weltmarkt und die Integration der Europäischen Union sind im ersten Kapitel angeführt worden (1.3). Irlands Entwicklungsstrategie beruht seit Ende der 50er Jahre parteiübergreifend auf der Anziehung Multinationaler Konzerne. Auf deren Investitionsbereitschaft hat die irische Regierung - gleich welcher Couleur - allerdings kaum Einfluß. Der politische Imperativ, Irland als Standort attraktiv zu machen, schlägt sich in einer umfassenden Anreizstruktur nieder: Kapitalzuschüsse, Übernahme der Kosten für Fort- und Weiterbildung der Arbeitnehmer, das Bereitstellen von Gebäuden sowie Subventionen für Forschung und Entwicklung. Hinzu kommen die Gewährleistung, daß Profite repatriert werden können³² und eine Quasi-Steuerbefreiung bis zum Jahr 2000 (seit 1981 besteht eine 10%ige Körperschaftssteuer). Diese Abhängigkeit von ausländischen Konzernen ist seit Anfang der 80er Jahre

32 Gerade dieser Faktor stellt eine Hauptrestriktion der Wirtschaftspolitik dar. Um die Größenordnung dieses Problems zu verdeutlichen, sei hier lediglich eine Zahl genannt: 1989 betrug die Profit-Repatriierung der Multinationalen Konzerne ca. 60% des gesamten industriellen Profits (Bradley et. al. 1993, 11).

(Telesis-Studie) kritisiert worden. Seitdem wurde eine stärker selektive Anwerbung ausländischen Kapitals gefordert und vor allem eine Wirtschaftspolitik, die einheimische Potentiale stärker fördert (vgl. Culliton-Report 1992 und NESC-Strategievorschlage). Trotz rhetorischer Zustimmung zu solchen Konzepten blieb die Regierungspraxis nahezu unverändert. Die OECD berichtet, daß der Anteil der Mittel für die einheimische Industrie 1990 gegenüber 1985 nur geringfügig angewachsen ist (OECD 1993: 63). Erst das neue Gemeinschaftliche Förderkonzept identifiziert in Irland förderungswürdige Sektoren (Nahrungsmittel-Sektor), die prioritär unterstützt werden sollen.

Aufgrund dieser Entwicklungsstrategie bestanden die zentralen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Einflußmöglichkeit der irischen Regierung darin, Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor zu schaffen und den Wohlfahrtsstaat auszubauen. Beide Möglichkeiten scheinen heute an ihre Grenzen geraten zu sein, da (wiederum Ausfluß der spezifischen Strategie) die anfallenden Kosten zum einen den abhängig Beschäftigten aufgebürdet und zum anderen über Kredite finanziert wurden. Der weitere Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten wurde daher in den 80er Jahren zunächst gebremst und schließlich zurückgenommen. Heute scheint ein Ausbau staatlicher Leistungen und öffentlicher Beschäftigung nur auf der Grundlage hoher Wachstumsraten möglich, da den Maastricht-Kriterien zufolge die Staatsverschuldung weiter abgebaut werden muß. Die hohen Wachstumsraten stützen auch die korporatistische Einbindung der Sozialpartner in den politischen Entscheidungspro. Die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften ist den Mitgliedern solange vermittelbar, wie die Konjunkturlage Kompensationen über Steuererleichterungen und/oder vermehrte Sozialleistungen möglich macht. Nicht vermittelbar scheinen dagegen Maßnahmen zur Umverteilung innerhalb der Klasse der abhängig Beschäftigten, zumal diese die Hauptlasten des Wohlfahrtsstaates trägt. Dies gilt sowohl für Maßnahmen, die die vorhandene Arbeit auf mehr Menschen verteilen (z.B. Arbeitszeitverkürzungen), als auch für finanzielle Transfers. Anfang der 80er Jahre zeigten sich die politischen Grenzen der finanziellen Belastbarkeit, als viele der abhängig Beschäftigten gegen die wachsende Steuerlast aufbegehrten (vgl. Maguire 1986).

Insgesamt zeigt sich das Bild einer zunehmend polarisierten Gesellschaft: Während sich für viele der Lebensstandard dem europäischen Durchschnitt annähert, bleibt ein wachsender Bevölkerungsteil von den "Segnungen" der wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen und wird notdürftig über Sozialleistungen versorgt. Diese Situation dürfte sich in den nächsten Jahren aufgrund der nachrückenden geburtenstarken Jahrgänge eher noch verstärken. Welche möglichen Entwicklungsstrategien stehen Irland zur Verfügung, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu bewältigen? Kennedy (1993) unterscheidet vier Optionen:

1) Das koreanische Modell:

Dieses Modell stellt die anspruchsvollste Möglichkeit dar: Das Wirtschaftswachstum mußte hier so weit gesteigert werden, daß das gesamte Erwerbspersonenpotential in das Beschäftigungssystem integriert wird. Voraussetzung wäre eine Wachstumsrate von 6-7% des BIP für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Ein solches Ergebnis ist natürlich extrem unwahrscheinlich und hängt zudem von Faktoren ab, auf die Irland keinen Einfluß hat - z.B. der Ausdehnung der Absatzmärkte.

2) Das amerikanische Modell:

Die zweite Option besteht darin, pro Wachstumseinheit die größtmögliche Beschäftigungswirkung zu erreichen wie z.B. in den USA. Praktisch ließe dies auf die Schaffung eines Niedriglohnsektors vor allem im Bereich der Dienstleistungen hinaus. Parallel

müßte durch den Abbau der Sozialstaatlichkeit der Druck auf Arbeitsuchende verstärkt werden, damit diese die schlecht abgesicherten und unterbezahlten Jobs auch annehmen.

3) Das schwedische Modell:

Obwohl das "schwedische Modell" selbst in der Krise ist, kann es als Grundmuster eine weitere Möglichkeit beschreiben: Neben einer "solidarischen Lohnpolitik" müßte der Staat die Einkommen im produktiven Sektor zu den Niedriglohngruppen im öffentlichen Sektor umverteilen. Gesellschaftlich sinnvolle Arbeit würde über die Besteuerung der produktiven Sektoren finanziert.

4) Die klassisch irische Variante:

Die klassisch irische Variante der "Arbeitslosigkeitsbekämpfung" besteht darin, die Freizügigkeit in Europa auszunutzen und die Auswanderung von im Land nicht benötigten Arbeitskräften zu unterstützen. Teil einer solchen Strategie könnte unter anderem die Förderung von Fremdsprachenkenntnissen sein. Auch die Forderung des NESCS von 1989, die Kosten der Ausbildung und Arbeitslosigkeit zu europäisieren, fügt sich in diese Strategie ein.

Diese verschiedenen Varianten schließen sich nicht wechselseitig aus, sondern können verschieden kombiniert werden. Die hier vorgenommene Klassifizierung erlaubt auch eine genauere Bestimmung der Strategie der irischen Regierung. In erster Linie beruht sie auf der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, also dem Modell "Korea". Unter dieses Ziel einzuordnen sind auch die verschiedenen korporatistisch entwickelten Programme, um die Lohnkosten zu senken. Parallel wird ein "zweiter Arbeitsmarkt" im sozialen Sektor aufgebaut, um "überschüssige" Arbeitskräfte einzubinden. Die Variante "Schweden" wird von den Organisationen vertreten, die außerhalb des eigentlichen Machtzentrums stehen, also: Kirche, Sozialarbeiter und dem Arbeitslosenverband INOU. Alle diese Organisationen betonen die Notwendigkeit der innergesellschaftlichen Umverteilung. Seit dem Regierungsantritt der Fianna Fail/Labour-Koalition 1993, die Ende 1994 von einer Koalition aus Fine Gael, Labour und Democratic Left abgelöst wurde, sind sie als sog. "Third Strand" in einem Regierungsberatungsgremium, dem National Economic and Social Forum, zusammengefaßt und unterbreiten in diesem Rahmen Vorschläge zum Abbau der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit. Doch aufgrund der demographischen Faktoren, der eingeschränkten staatlichen Handlungsspielräume und der fehlenden politischen Macht von Arbeitslosen und deren "Fürsprechern"³³ ist nicht davon auszugehen, daß das Problem der Massenarbeitslosigkeit in Irland in näherer Zukunft bewältigt wird.

Literatur:

- Altwater, Elmar/Mahnkopf; Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Maastricht. Münster.
- Aust, Andreas (1994): Irland und das Maastrichter Protokoll über die Sozialpolitik - Zur Begründung der irischen Zustimmung, in: Zeitschrift für Sozialreform 40 Jg, 10, 662-686.
- Berger, Gerhard (1987): Nationalstaatsbildung, Industrialisierung und berufliche Zivilisierung in der Republik Irland. Das Elias'sche Forschungsprogramm auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main.

33 Interessenvertreter der Arbeitslosen wie INOU, Combat Poverty Agency, Gemeindearbeiter und die katholische Kirche haben keine reale Macht, d.h. sie können der Gesellschaft keine Ressourcen vorenthalten bzw. deren Vorenthaltung androhen. Ihr Einfluß stützt sich nur auf Legitimationsentzug durch Kritik.

- Barrett, Séan (1994): The National Development Plan 1994-1999, in: Irish Banking Review Summer, 33-44.
- Barry, Frank/Bradley, John (1991): On the causes of Ireland's unemployment, in: Economic and Social Review 22 Jg., 4, 253-287.
- Bond, Larry (1993): Ireland in the European Community, in: O'Cinnéide, Séamus (ed.): Social Europe. EC Social Policy and Ireland. Dublin: Institute of European Affairs, 21-35.
- Bradley, John et al (1992): The role of the Structural Funds: Analysis of Consequences for Ireland in the Context of 1992. Dublin.
- Bradley, John et al (1993): Stabilization and growth in the EC periphery. A study of the Irish economy. Aldershot u.a.
- Breen, Richard (1990): Manpower policy and unemployment in Ireland, In Reynolds, B./Healy, S. (eds.): Work, unemployment and job-creation policy. Dublin: CMRS, 117-133.
- Breen, Richard/Damian F. Hanna/David B. Rottmann/Christopher T Whelan (1990): Understanding Contemporary Ireland. State, class and development in the Republic of Ireland. London.
- Coakley, John/Gallagher, Michael (eds.) (1993): Politics in the Republic of Ireland. Dublin.
- Callan, Tim/Nolan, Brian (1992) Income Distribution and Redistribution. Ireland in a comparative perspective, in: Goldthorpe/ Whelan 1992, 173-203.
- Community Workers Co-Operative: Structural Funds (1992): The challenge to address social exclusion. Dublin: Community workers.
- Community Workers Co-Operative (1993): The same old story? The Irish National Development Plan 1994-1999. Dublin: Community workers.
- CRC (Central Review Committee) (1994): Progress achieved under the PESP. Dublin: Stationary Office.
- Industrial Policy Review Group (1992): A time for change: Industrial policy for the 1990s (Culliton-reprt) Dublin: Stationery Office.
- INOUE (o.J./1993): Submission on EC Structural Funds 1994-1999. Ms. o.O.
- ESRI (1993): EC Structural Funds. The Community Support Framework. Evaluation and recommendations. Dublin: Stationery Office.
- Goldthorpe, John/Whelan, Chris (eds.) (1992): The development of industrial society in Ireland. Oxford.
- Hardimann, Niamh (1992): The state and economic interests. Ireland in a comparative perspective, In: Goldthorpe, John/ C. Whelan (eds.): The development of industrial society in Ireland. Oxford 1992, 329-358.
- Honohan, Patrick/O'Connell, Philip (1994): The National Development Plan in the context of Irish economic problems, in: Cantillon, S. et al (eds.): Economic perspectives for the medium term. Dublin: ESRI, 63-76.
- Keatinge, Patrick (ed.) (1991): Ireland and the European Community evaluated. Oxford.
- Kennedy, Kieran A. (1992a): The Context of Economic Development, in: Goldthorpe, John / C. Whelan (eds.): The development of industrial society in Ireland. Oxford 1992, 5-29.
- Kennedy, Kieran A. (1992b): Real convergence, the European Community and Ireland. Presidential address to the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland, 14 May 1992 (unveröffentl. Ms.).
- Kennedy, Kieran A. (1993): Facing the unemployment crisis in Ireland. Cork.
- Kennedy, Kieran A. et al (1988): The economic development of Ireland in the twentieth century. London and New York.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1989): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1990): Ireland. Community Support Framework 1989-1993, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1994a): Ireland. Community Support Framework 1994-1999. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1994b): Soziale Sicherheit in Europa. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen.
- Lee, J.J. (1989): Ireland 1912-1985. Politics and Society. Cambridge.
- Maguire, Maria 1986: Ireland, In: Flora, Peter (ed.) Growth to limits. The western European Welfares since World War II. Vol. 2. Berlin/New York, 241-385.
- Mair, Peter (1992): Explaining the absence of class politics in Ireland, in: Goldthorpe/Whelan (eds.) 1992, 383-410.
- Mair, Peter (1993): Fianna Fáil, Labour and the Irish party system, in: Gallagher, Michael/Laver, Michael (eds.): How Ireland voted 1992. Dublin: PSAI 1993, 162-173.
- McGettigan, Donal (1994): The causes of unemployment: a review, in: Cantillon, S. et al (eds.): Economic perspectives for the medium term. Dublin: ESRI, 103-114.
- McLaughlin, Eugene (1993): Ireland: Catholic Corporatism, in: Cochrane, Allan/ Clarke, John (eds.): Comparing Welfare States. Britain in international context. London u.a.: Sage, 205-237.
- National Development Plan 1989-1993. Dublin: Stationery Office 1989.
- National Development Plan 1994-1999. Dublin: Stationery Office 1993.
- NESC (1982): A review of Industrial policy ("Telesis-report") Dublin: NESC.
- NESC (1986): A strategy for Development. Growth, Employment and Fiscal Balance. Dublin: NESC.
- NESC (1989): Ireland in the European Community. Performance, Prospects and Strategy. Dublin: NESC.
- NESC (1990): A strategy for the Nineties: Economic stability and structural change. Dublin: NESC.
- NESC (1992): The association between economic growth and employment growth in Ireland. Dublin: NESC.
- NESC (1993): A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment. Dublin: NESC.
- Newell, A/Symons, J. (1990): The causes of Ireland's Unemployment, in: Economic and Social Review 21 Jg., 4, 409-429.
- Nolan, Brian/Callan, Tim (1994): Umemployment and Poverty, in: dies (eds.): Poverty and Policy in Ireland. Dublin: Gill and Macmillan, 97-115.
- O'Cinnéide, Séamus (ed.) (1993): Social Europe. EC Social Policy and Ireland. Dublin: Institute of European Affairs.
- O'Connell, Philip/Rottmann, David (1992): The Irish welfare state in comparative perspective, in: Goldthorpe/Whelan (eds.), 205-239.
- O'Connell, Philip/Sexton, John (1994): Labour market developments in Ireland, 1971-1993, in: Cantillon, S. et al (eds.): Economic perspectives for the medium term. Dublin: ESRI, 3-40.
- OECD (1992): Historical statistics 1960-1990. Paris: OECD.
- OECD (1993): Economic review: Ireland 1992-93.
- OECD (1994): Beschäftigungsstudie. Fakten, Analysen, Strategien. Paris: OECD.
- O'Donnell, Rory (1991): The internal market, in: Keatinge, P. (ed.): Ireland and EC membership evaluated. London 1991, 7-41.
- O'Hearn, Denis (1990): The Road from Import-Substituting to Export-led Industrialization in Ireland: Who mixed the asphalt, who drove the machinery and who kept making them change directions?, in: Politics and Society 18 Jg. 1, 1-38.
- O'Hearn, Denis (1993): Global competition, Europe and Irish peripherality, in: Economic and Social Review 24 Jg. 2, 169-197.
- O'Malley, Eoin (1989): Industry and economic development. The challenge for the latecomer. Dublin: Gill and Macmillan.
- PNR (1987): Programme for National Recovery. Dublin: Stationary Office.
- PESP (1990): Programme for Economic and Social Progress. Dublin: Stationary Office.

- PCW (1994): Programme for Competitiveness and Work. Dublin: Stationary Office.
- Powell, Frederick (1992): The Politics of Irish social policy. Lewiston u.a.
- Roche, William K. (1994): Pay determination, the state and the politics of industrial relations, in: Murphy, Thomas/ Roche, William (eds.): Irish industrial relations in practice. Dublin: University College S. 126-205
- Tansey, Paul (1992): The economic consequences of Maastricht. An evaluation of the economic consequences of European Union. Dublin: Institute of European Affairs.
- Traxler, Franz/Schmitter, Philippe (1994): Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung, in: Eichener, V./Voelzkow, H. (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg: 45-70.

Spanien: Arbeitsmarkt - und Sozialpolitik im "postautoritären Wohlfahrtsstaat"

1. Wohlfahrtsstaatsregime und postautoritäre Wohlfahrtsstaaten

Seit jeher sind die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten von der vergleichenden sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung äußerst stiefmütterlich behandelt worden. Konnte sich diese geradezu systematisch anmutende Ignoranz bis weit in die siebziger Jahre hinein auf politische Partikularismen dieser Nationen, auf sprachlich-kulturelle Barrieren und wirtschafts- und sozialstatistische Unzulänglichkeiten berufen, so sind all diese (vermeintlichen oder realen) Hindernisse einer komparativen Analyse südeuropäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit im Verlaufe der letzten zwanzig Jahre weitestgehend entfallen. Gleichwohl zeichnen sich auch neuere Ansätze der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wesentlich dadurch aus, daß sie die sozialpolitischen Erfahrungen und Realitäten südeuropäischer Nationen entweder nach wie vor ausblenden oder aber in ihrer Eigenart und Eigendynamik nicht hinreichend ernst nehmen.

So zeugt in der zuletzt mit Abstand einflußreichsten Studie auf diesem Feld, Gøsta Esping-Andersens (1990) Konstruktion dreier 'Wohlfahrtswelten' bzw. wohlfahrtsstaatlicher Regime-Typen, allein die Einbeziehung Italiens in das Untersuchungsdesign von einer nicht vollständig verzerrten, nord-westeuropäischen Perspektive. Francis G. Castles (1993b, 1995) integriert Portugal, Griechenland und Spanien als bloße Nachzügler in sein Modell wohlfahrtsstaatlicher 'families of nations' (vgl. Castles 1993a) - als Gruppe von Spätzündern, die sich aufgrund des ihnen inhärenten, doch lange Zeit unterdrückten und erst im Zuge der verspäteten Demokratisierung entfesselten sozialpolitischen Entwicklungspotentials auf dem besten Wege befänden, in die Kerngruppe katholisch-konservativer Wohlfahrtsstaaten vorzustoßen. Stephan Leibfrieds (1990, 1993) Konstrukt eines vierten, 'rudimentären' Regime-Typus 'lateinischer Randstaaten' schließlich bleibt in seiner Empirierferne allzu abstrakt und zieht fast schon zwangsläufig die Vermutung auf sich, daß es sich hierbei letztlich wohl nur um ein historisches Übergangsphänomen, um ein vorübergehendes, auf halbem Wege zwischen Tradition und Moderne zu verortendes sozialpolitisches Entwicklungsstadium einiger weniger Nationen handeln könne (so etwa Kohl 1993).

Die Betrachtung südeuropäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit als transitorische Residualkategorie international vergleichender Analysen beruht auf einer weit verbreiteten Engführung der komparativen Wohlfahrtsstaatsforschung, die ihren Blick für gewöhnlich allzu einseitig auf im engeren Sinne sozialpolitische Interventionen und Funktionsmechanismen richtet, d.h. auf die institutionalisierten Systeme sozialer Sicherung, insbesondere auf die monetären Transferleistungen im Kernbereich der Sozialversicherungen. Dabei bietet gerade Esping-Andersens Regime-Konzept einen geradezu idealen Ansatzpunkt, um dieses vergleichsweise schmale Beobachtungsfenster zu öffnen und sozialpolitische Leistungssysteme fortgeschrittener Wohlfahrtsstaaten in ihrer Interdependenz, ihrer häufig überaus widersprüchlichen Wechselwirkung mit arbeits- und arbeitsmarktpolitischen Organisationsprinzipien in den Blick zu nehmen. Denn im Kern handelt es sich bei Esping-Andersens 'Welten' des Wohlfahrtskapitalismus ja um Idealtypen, die je unterschiedliche Formen des institutionellen Umgangs mit den eng miteinander verflochtenen Problemkomplexen gesellschaftlicher

Arbeit und sozialer Sicherheit - 'work and welfare' - beschreiben (vgl. Esping-Andersen 1987, Kolberg/Esping-Andersen 1992). Dabei wird dieser Verflechtungszusammenhang bei Esping-Andersen analytisch zugunsten der strukturierenden Rolle sozialpolitischer Regulierungsmuster aufgelöst, die demnach als unabhängige Variablen die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung bestimmen. Gleichwohl dürfte das alternative Interpretationsschema, wonach es umgekehrt die staatliche Regulierung der Lohnarbeit ist, die sozialpolitische Versorgungsbedarfe und Handlungsstrategien vorstrukturiert, kaum geringere Plausibilität für sich reklamieren. Die Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungspfade in Südeuropa jedenfalls legt es nahe, von der je spezifischen Lohnarbeitsbestimmtheit wohlfahrtsstaatlicher Regime-Typen zu sprechen.

Nimmt man also das Regime-Konzept ernst, dann erscheint die Charakterisierung der Länder des 'Latin Rim' als rudimentäre Wohlfahrtsstaaten ebenso wie deren Qualifizierung als historische Übergangserscheinungen in einem anderen Licht - als einseitig das sozialpolitische (Leibfried spricht vom 'armutspolitischen') Regime dieser Länder in Rechnung stellender Kurzschluß nämlich. Das Besondere der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Südeuropa hingegen erschließt sich erst dann, wenn man die sozialpolitischen Regulierungsformen in ihrem Bedingungs-zusammenhang mit den jeweiligen Arbeitsmarktregimes der mediterranen Nationen untersucht. Denn die gesellschaftliche Relevanz des sozialpolitischen Nachholbedarfs Südeuropas wird erst vor dem Hintergrund der fundamentalen Umbrüche der sozialen Sicherungssystemen vorgelagerten Arbeitsmärkte deutlich. Erst die arbeitsmarktpolitischen Umstrukturierungen aktualisieren die sozial- und gesellschaftspolitische Brisanz rudimentärer sozialer Sicherungsinstitutionen.

Die Besonderheiten im Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, vor allen Dingen aber der historische Wandel der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierungskonfiguration in Südeuropa legt es nahe, die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten nicht auf der Grundlage des rudimentären Charakters ihrer sozialpolitischen Sicherungsinterventionen, sondern vielmehr auf der Basis ihres arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regimewechsels zu typisieren. Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Spanien bietet sich wie wohl keine zweite im südeuropäischen Raum dafür an, diese Besonderheiten zu illustrieren. Der spanische Wohlfahrtsstaat der vergangenen zwei Jahrzehnte kann als Prototyp postautoritärer wohlfahrtsstaatlicher Organisationsstrukturen gesehen werden (vgl. hierzu Lessenich 1994, ausführlich Lessenich 1995a). Der halb erzwungene, halb selbstgewählte Bruch mit althergebrachten, institutionalisierten Regulierungstraditionen, die Ungleichzeitigkeit arbeitsmarktpolitischer De-Regulierungen und sozialpolitischer Re-Regulierungen sowie die gesellschaftlichen Implikationen dieses regulativen Mißverhältnisses sind Merkmale einer wohlfahrtsstaatlichen Problemkonstellation und -bearbeitung, die sich einerseits in markanter Weise von Esping-Andersens Regime-Typen unterscheidet, und die sich andererseits nicht nur im südeuropäischen Raum, sondern in ihren wesentlichen Strukturmerkmalen auch in den gesellschaftlichen Transformationsprozessen Osteuropas wiederfinden läßt (vgl. dazu Lessenich 1995c).

Die jüngere wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Spaniens ist maßgeblich durch zwei historische Ereignisse geprägt worden: Den Tod Francisco Francos am 20.11.1975, der das Ende einer fast vierzigjährigen faschistischen Diktatur markierte und den Übergang Spaniens zu einem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem westlicher Prägung einleitete, sowie den zum 1.1.1986 vollzogenen Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft, welcher der säkularen Isolation der spanischen Gesellschaft auch formal ein Ende setzte und die langjährigen Modernisierungs- und Europäisierungsbestrebungen der politischen Eliten Spaniens mit Erfolg krönte. Die Gliederung der folgenden empirischen Bestandsaufnahme

spanischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der letzten zwei Jahrzehnte trägt der Bedeutung dieser beiden entwicklungsgeschichtlichen Einschnitte Rechnung.

Ich werde zunächst die arbeits- und sozialpolitische Ausgangslage skizzieren, wie sie sich im Jahre 1975 darstellte (Teil 2). Dies ist deswegen unabdingbar, weil das frankistische Regulierungsmodell eine äußerst bedeutsame und ambivalente Strukturierungsmacht auch über den Niedergang des autoritären Regimes hinaus besaß, die sich in einer widersprüchlichen Mischung von Wandel und Kontinuität regulativer Staatsintervention manifestierte. Die Darstellung eben dieser Ambivalenzen des arbeits- und sozialpolitischen Transformationsprozesses steht im Mittelpunkt dieser Studie. Wird dabei für die erste Hälfte des hier zu untersuchenden Zeitraumes (1975-1985) der Schwerpunkt auf die Sichtung des legislativen 'outputs' gelegt (Teil 3), so geht es im Kontext der zweiten Entwicklungsphase (1986-1995) eher um die kritische Analyse der politischen 'outcomes' der in der vorherigen Periode eingeleiteten Reformmaßnahmen (Teil 4). Denn insbesondere in den letzten Jahren ist zunehmend deutlich geworden, daß das - so die hier vertretene These - für postautoritäre Wohlfahrtsstaaten charakteristische sozialpolitische Regulierungsvakuum die Entstehung spezifischer, sozial äußerst folgenreicher Vergesellschaftungslücken nach sich zieht (vgl. auch Lessenich 1995b). Die abschließenden Überlegungen werden dann um das zunächst widersprüchlich anmutende Phänomen kreisen, daß der postautoritäre Wohlfahrtsstaat Spaniens damit zwar den Anschluß an 'europäische' Standards wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung verpaßt hat, gerade in diesem Zurückbleiben aber auch Taktgeber für eine gesamteuropäische Tendenz zur wohlfahrtsstaatlichen Regression werden könnte (Teil 5).

2. Produktivismus, Paternalismus und Repression: Das frankistische Erbe

Die Ungleichzeitigkeiten gesellschaftlicher Entwicklung, von denen eingangs die Rede war, kennzeichnen die spanische Geschichte nicht erst in jüngster Zeit. Vielmehr hat die Gegenläufigkeit politischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungstendenzen in Spanien durchaus Tradition (vgl. Bernecker 1990; für Südeuropa allgemein auch Hudson/Lewis 1985). Die gerade auch die Ära der frankistischen Diktatur kennzeichnenden politisch-ökonomischen Entwicklungsdisparitäten gewannen insbesondere in den 60er und 70er Jahren beständig an Virulenz. Bis zum Ende der 50er Jahre hatte das Franco-Regime, nicht zuletzt unter dem Druck seiner internationalen Isolation, für eine wirtschaftspolitische Strategie nationaler Unabhängigkeit und Selbstgenügsamkeit optiert, die in dem propagandistischen Appell an den spanischen 'Nationalcharakter' bzw. an die politisch-kulturelle 'Andersartigkeit' der spanischen Nation ihre ideologische Rationalisierung fand. Zwischen 1939 und 1959 betrieb die frankistische Administration eine radikale Autarkiepolitik der importsubstituierenden Industrialisierung und der systematischen Verringerung der Weltmarktverflechtung in allen wirtschaftlichen Bereichen. In den Jahren 1958/59 freilich wurde mit dem sog. Kollektivvertragsgesetz, der (stufenweisen) Aufnahme in die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) sowie einem später als 'Stabilisierungsplan' bekanntgewordenen Wirtschaftsstrukturgesetz eine strategische Wende der spanischen Wirtschaftspolitik eingeleitet. Die katastrophalen ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Autarkiestrebens hatten bei der politischen Herrschaftselite Spaniens die Einsicht wachsen lassen, daß der Primat der Weltmarktlogik nicht einfach (und selbst gewaltsam nicht) zugunsten des Vorrangs einer Nationalstaatslogik außer acht gelassen werden konnte (vgl. Wellhöner 1990).

Der Übergang von einer undemokratisch-nationalistischen zu einer undemokratisch-internationalistischen Modernisierungsideologie (vgl. Pollack 1987), der auf der politischen Ebene

bereits Mitte der 50er Jahre erste Effekte gezeitigt hatte (Konkordat mit dem Vatikan und militärisches Stützpunktabkommen mit den USA 1953, Aufnahme in die UNO 1955), führte in den 60er Jahren zu einem jähen ökonomischen Aufschwung. Mit einiger Verspätung - ein für die spanische Geschichte, wie erwähnt, nicht untypisches Phänomen - kam nun endlich auch die spanische Bevölkerung in den Genuß ihres eigenen Wirtschaftswunders. Durch ihre semiperiphere Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung (vgl. Arrighi 1985) konnte die spanische Wirtschaft aus jenem transatlantischen und zunehmend auch innereuropäischen Entwicklungs- und Produktivitätsgefälle Nutzen ziehen, das der "internationalen Prosperitätskonstellation" (Wellhöner 1990) der Nachkriegszeit zugrundelag. Eine indikative Wirtschaftsplanung, der Aufbau (und forcierte Ausbau) staatlicher Industrieholdings, massive US-amerikanische Direktinvestitionen, die Entvölkerung der landwirtschaftlichen Regionen sowie der unaufhaltsam anschwellende Boom der Tourismusbranche hatten einen wirtschaftlichen Wachstumsschub zur Folge, der international seinesgleichen suchte. Im Durchschnitt der anderthalb Jahrzehnte zwischen 1960 und 1974 wies der Industriesektor eine jährliche Wachstumsrate (zu konstanten Preisen) von etwa neun Prozent auf. Der Index der Industrieproduktion erhöhte sich von 322 (1960) auf 1.105 Punkte im Jahre 1973 (1913 = 100). Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an allen Erwerbstätigen ging in dieser Zeit um die Hälfte zurück (21,3% 1975 nach 40,3% 1960), während umgekehrt die Beschäftigung in der Industrie (von 29,1% auf 37,0%) und vor allen Dingen im Dienstleistungssektor (von 30,6% auf 41,7%) anteilmäßig deutlich anstieg. Innerhalb von fünfzehn Jahren stieg Spanien vom Niveau eines agrarisch geprägten Entwicklungslandes auf Platz zehn in der Rangliste der Industrienationen auf. Selbst auf den Zeitraum von 1950 bis 1979 bezogen ergibt sich noch eine reale jährliche Wachstumsrate des spanischen Bruttoinlandsproduktes von 5,5% (vgl. die Angaben bei Bernecker 1992 und Carreras 1991 sowie Gabriel 1992: 500f.).

Die in den makroökonomischen Indikatoren der 60er und 70er Jahre sich widerspiegelnde, anhaltende wirtschaftliche Prosperität beruhte nicht zuletzt aber auch auf einer soziopolitischen Konstellation, die durch den Versuch gleichzeitiger politischer Disziplinierung und paternalistischer Integration der spanischen Arbeiterschaft gekennzeichnet war. Dieses arbeits- und sozialpolitische Arrangement, das in der Literatur als 'autoritärer Garantismus' (bei Casas/Valdés 1989, oder als 'faschistischer Paternalismus' bei Boyer 1988) bezeichnet worden ist, bildet den funktionalen Kern des (spät-)frankistischen Regulierungsmodus.

Das integrative Moment dieses Regulierungsmodells wurde insbesondere vom arbeitspolitischen Prinzip der Beschäftigungsstabilität verkörpert. Ein zunächst weniger gesetzlich verankerter als vielmehr auf dem Wege arbeitsgerichtlicher Rechtsprechung durchgesetzter, weniger in Verboten als vielmehr in der Kostspieligkeit und Langwierigkeit der erforderlichen Verfahren gründender Kündigungsschutz ließ die Entlassung von Arbeitskräften als Instrument betrieblicher Personalpolitik beinahe bedeutungslos werden (vgl. Pries 1987). Zumindest galt dies für die Beschäftigten in den industriellen Kernsektoren, wo sich die verbreitete - bisweilen an Arbeitsplatzgarantie grenzende - Beschäftigungssicherheit jedenfalls in der wirtschaftlichen Aufschwungphase als ökonomisch durchaus funktional erwies. Immerhin mußten die industriellen Arbeitgeber angesichts eines praktisch inexistenten Systems öffentlicher, überbetrieblicher Berufsausbildung daran interessiert sein, die einmal produzierten Qualifikationen dauerhaft im eigenen Betrieb zu halten. Darüber hinaus bezogen sich die langfristigen Beschäftigungsgarantien auf einen im internationalen Vergleich äußerst kleinen und (im EG-Maßstab) beispiellos männlich dominierten Arbeitsmarkt: Die (an der Gesamtbevölkerung bemessene) Erwerbsquote lag im Zeitraum zwischen 1960 und 1975 konstant bei 38 bis 39%, wobei nur rund ein Viertel der Erwerbstätigen weiblichen

Geschlechts waren (vgl. die Daten bei Gabriel 1992: 497, 499). Allerdings war die auffällig niedrige Erwerbsquote nicht allein der geringen Arbeitsmarktteilnahme von Frauen geschuldet, sondern auch dem vor allem in den 60er Jahren massiv betriebenen Export überschüssiger Arbeitskräfte in andere europäische Staaten, was nicht unerheblich zur Entlastung des spanischen Arbeitsmarktes beitrug.

Das Prinzip stabiler Beschäftigung erfüllte aber noch weitere wichtige Funktionen. Nicht nur, daß es sich nahtlos in eine korporatistische Ideologie sozialer Stabilität und klassenpolitischer Harmonie einpaßte. Es war auch ein arbeitspolitisches Sedativ, das in der Arbeiterschaft vergessen machen sollte, daß die Kanäle einer betrieblichen Einflußnahme auf die Ausgestaltung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und schon gar einer allgemeinen Vertretung von Arbeiterinteressen weitestgehend verstopft waren. Die alten Gewerkschaftsorganisationen waren vom frankistischen Regime verboten und - gemäß des eben erwähnten korporatistischen Ideals - von einem staatsdominierten Syndikatswesen abgelöst worden, das die zwangsweise vereinheitlichten Interessen aller 'Produzenten' zu repräsentieren hatte. Auch das bereits angesprochene Kollektivvertragsgesetz von 1958 und entsprechende Folgegesetze änderten nichts an der Tatsache, daß an politische Partizipation der Arbeiterschaft nicht ernsthaft zu denken war bzw. jeder Ansatz dazu unter der stets latenten Androhung staatlicher Repressalien stand.

Schließlich stellte das System stabiler Beschäftigung auch ein funktionales Äquivalent für ein fehlendes System umfassender sozialer Sicherungen dar. Soziale Sicherheit wurde arbeitspolitisch, nicht sozialpolitisch hergestellt. Die spanische Sozialversicherung blieb trotz diverser Reformansätze bis zum Ende des frankistischen Zeitalters hochgradig klientelistisch strukturiert und war damit Spiegelbild nicht nur administrativen Stückwerks, sondern vor allem auch des jeweiligen interessenpolitischen Durchsetzungsvermögens unterschiedlichster Berufsgruppen (vgl. Ferreras 1988). Nicht versicherungsförmig organisierte, von Lohnarbeitsleistung zumindest mittelbar entkoppelte Sicherungssysteme gab es praktisch nicht. Im Jahre 1960 hatte Spanien den geringsten Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt unter allen OECD-Staaten, und auch 1975 lag Spanien mit einem Wert von 12,1% noch weit unter dem Sozialleistungsniveau der fortgeschritteneren europäischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Castles 1995, Guillén 1992).

Es sind diese beiden letztgenannten Aspekte, die autoritär-korporatistische Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen und der rudimentäre Charakter der sozialen Absicherungen, die Luis Toharia (1988) vom frankistischen Regulierungsarrangement als einem partiellen oder 'Pseudo-Fordismus' sprechen lassen. Denn einerseits weist Spanien für die 60er und frühen 70er Jahre ein durchaus fordistisch anmutendes Akkumulationsregime im Sinne einer eigen-dynamischen Produktions-Konsumtions-Spirale auf. Zwischen 1964 und 1975 standen die Steigerungsraten von Reallöhnen und Produktivität beständig in einem (tendenziell sich angleichenden) Verhältnis von zwischen 1,2:1 und 1:1 (eigene Berechnungen nach Toharia 1988), d.h. Produktivitätsfortschritt und Reallohnwachstum bewegten sich weitgehend im Gleichschritt. Hingegen kann andererseits von der Verwirklichung eines fordistischen Regulationsmodus oder gar eines fordistischen Vergesellschaftungsprogramms im frankistischen Spanien nicht ernsthaft die Rede sein (vgl. Lessenich 1995b). Kein staatlich gerahmter gesellschaftlicher Wachstumspakt autonomer kollektiver Akteure, sondern ein staatlich gelenktes Zwangskartell organisationsgehemmter 'Produzenten'-Gruppen lag der sich beschleunigenden Akkumulationsdynamik zugrunde. Und statt wohlfahrtsstaatliche Garantien auf Lebenssicherung auch jenseits der Lohnarbeiterexistenz zu geben, beschränkte sich der Frankismus auf eine Verstetigung der Lohnarbeitsphase selbst und begründete damit Lebenslagen, deren Stabilität nicht nur von politischem Wohlverhalten abhängig war, sondern

außerdem mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben schlagartig brüchig wurde. Sorgte somit vor 1975, angesichts - zumindest offiziell - praktisch nicht vorhandener Arbeitslosigkeit, insbesondere der Übertritt ins Rentenalter für existenzielle Unsicherheit und den Verweis auf familiäre Sicherungsnetzwerke, so wurde dies zu einer generationenübergreifenden Erfahrung, als die spanischen Beschäftigten nach 1975 jäh aus dem, um Burkart Lutz (1989) zu paraphrasieren, kurzen Traum immerwährender Beschäftigungsstabilität gerissen wurden.

3. Wirtschaftskrise, Deregulierung und 'concertación': Die sozialpolitische Transformation (1975-1985)

Die sozialpolitische Transformationskonstellation im postfrankistischen Spanien war durch drei zentrale, eng miteinander verknüpfte Motive bestimmt: den politischen Systembruch, die ökonomische Krise und einen beide Phänomene überspannenden Modernisierungsdiskurs. Zunächst wurde das politische Geschehen eindeutig durch die mit dem Systemwechsel einhergehenden Problemlagen und Konfliktlinien dominiert. Das sog. Gesetz über die politische Reform (1976), die ersten freien Parlamentswahlen und der Allparteienkompromiß der Moncloa-Pakte (1977), die per Volksbefragung sanktionierte Verabschiedung der neuen Verfassung (1978), die Referenden über Autonomiestatute und Parlamentswahlen in den großen, sog. 'historischen' Regionen (1979-82), der abgewehrte Putschversuch (1981) sowie der breite Konsens über ein Rahmengesetz zur schrittweisen Quasi-Föderalisierung Spaniens und der überwältigende Wahlsieg der sozialistischen Partei (1982) stellen Marksteine eines Demokratisierungsprozesses dar, der die Kräfte der politisch Handelnden weitgehend absorbierte (vgl. Tezanos et al. 1989).

Gleichwohl wurden der politische Prozeß sowie die strategischen Kalküle der maßgeblichen Akteure schon in der Frühphase des demokratischen Übergangs, der sog. 'transición', nicht allein von dem Wissen um den politischen Ausnahmezustand, sondern wesentlich auch von einem gewissen wirtschaftlichen Grundkonsens getragen, der sich aus einem zunehmend um sich greifenden ökonomischen Krisenbewußtsein speiste. Die gängige Interpretation der ersten Jahre nachfrankistischer Entwicklung, wonach im Zeichen des politischen Krisendrucks strukturelle Reformen der spanischen Wirtschaft in verhängnisvoller Weise von der politischen Agenda gestrichen worden seien (so v.a. Fuentes 1991, Fuentes/Requeijo 1984), ist zumindest insofern zu relativieren, als insbesondere in Sachen Organisation der Arbeitsbeziehungen und Regulierung des Arbeitsmarktes schon frühzeitig wegweisende Entscheidungen gefällt wurden. Der wirtschaftspolitische Teil der Moncloa-Pakte, die ersten Sozialpakete zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (1979-81) sowie der Erlaß des sog. Arbeiterstatuts und eines Grundlagengesetzes zur Beschäftigungspolitik (1980) sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Die politisch-ökonomische Doppelkrise der späten 70er und frühen 80er Jahre wurde ideologisch gerahmt von einem Diskurs nachholender Modernisierung, der nicht nur die verfassungs-, partei- und organisationspolitische, sondern vor allen Dingen auch die wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Entwicklung im postautoritären Spanien in nachhaltiger - und überaus ambivalenter - Weise prägte (vgl. zum Fall der Arbeitsmarktpolitik Glatzer/Lessenich 1995). Das demokratische Spanien stürzte sich Hals über Kopf in einen Modernisierungswettlauf, an dessen Ziel die Vision einer endgültigen 'Europäisierung' von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft stand (vgl. Merkel 1990; Axt 1992). Die Integration Spaniens in die Europäische Gemeinschaft wurde zum Fluchtpunkt aller Sektoralpolitiken,

'Europa' zum Zuchtmeister politischen Handelns. Und es blieb dies selbst noch, als der EG-Beitritt im Jahr 1986 vollzogen war, konnte doch nun die Zielprojektion wirtschaftspolitischer Konvergenz und der Teilnahme Spaniens an der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion erfolgreich als neues Disziplinierungsinstrument gesellschaftlicher Forderungen, Ansprüche und Bedürfnisse eingesetzt werden.

Das konjunkturpolitische 'timing' des spanischen Demokratisierungsprozesses war denkbar ungünstig. Nachdem die Auswirkungen des ersten Ölpreisschocks von 1973 in Spanien noch einige Zeit auf sich hatten warten lassen, waren gerade die politisch entscheidenden Jahre zwischen 1975 und 1980 die einzigen der letzten Jahrzehnte, in denen die spanische Wirtschaft ein negatives Wachstumsdifferential zu den EG-Volkswirtschaften aufwies. Während beide Wachstumspfade in der ersten Hälfte der achtziger Jahre praktisch identisch verliefen, konnte Spanien vor 1975 und dann wieder nach 1985 deutlich über dem EG-Durchschnitt liegende jährliche Wachstumsraten vorweisen (vgl. Sevilla 1990). Die jährliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes sank für die Jahre 1975 bis 1985 auf 1,7%, nach 7,0% im Zeitraum von 1961 bis 1974 (vgl. Tabelle 1). Gleichzeitig setzte sich der rapide sektorale Strukturwandel der spanischen Wirtschaft fort, wobei der kontinuierliche Schrumpfungsprozeß des primären Sektors nach 1975 ausschließlich von der stetigen Zunahme von Wertschöpfung und Beschäftigung im Dienstleistungsbereich aufgefangen wurde (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum (reale Zuwachsraten des BIP in %)

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1,1	3,0	3,3	1,8	0,2	1,5	0,1	1,1	2,1	2,2	1,9

Quelle: Segura 1991, S. 843 u. 847.

Tabelle 2: Sektorstruktur des BIP und der Beschäftigung (Anteile in %)

Sektorstruktur des BIP	1960	1965	1970	1975	1981	1987 (1)
Landwirtschaft	22,6	16,9	12,2	9,7	6,4	5,8
Industrie	31,5	33,4	31,6	31,8	27,4	26,5
Bauwirtschaft	5,3	6,4	7,2	7,3	6,6	6,5
Dienstleistungen	40,6	44,3	48,9	51,2	59,6	61,2
Sektorstruktur der Beschäftigten	1960	1964	1971	1975	1982	1988
Landwirtschaft	41,6	35,6	27,7	23,0	18,5	14,0
Industrie	23,3	25,4	26,7	27,4	25,4	23,6
Bauwirtschaft	7,0	7,8	9,0	10,4	8,6	9,1
Dienstleistungen	28,1	31,2	36,6	39,2	47,5	53,2

Quelle: Nohlen/Hildenbrand 1992, S. 29; (1): Fuentes 1991, S. 66.

Hinter dem massiven Anstieg des Anteils der Beschäftigung im Dienstleistungssektor an der Gesamtbeschäftigung (um 14 Prozentpunkte zwischen 1975 und 1988) verbirgt sich freilich ein äußerst geringer realer Beschäftigungszuwachs (von ca. 4% zwischen 1977 und 1985), was auf dramatische gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsverluste in den ersten Jahren der 'transición' verweist (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Strukturdaten zur Beschäftigungsentwicklung

Jahr	Erwerbs- personen (1)	Beschäf- tigte (1)	Abh. Be- schäftigte Privat- sektor (1)	Abh. Be- schäftigte öffentl. Sektor (1)	Erwerbs- quote gesamt (2)	Erwerbs- quote Männer (2)	Erwerbs- quote Frauen (2)
1977	12.922	12.240	7.201	1.336	50,3	75,2	27,5
1978	12.935	12.022	6.971	1.434	49,8	74,1	27,5
1979	12.887	11.766	6.743	1.458	49,3	73,2	27,4
1980	12.858	11.376	6.408	1.510	48,7	72,2	27,1
1981	13.045	11.172	6.216	1.568	48,1	71,4	26,6
1982	13.205	11.061	6.087	1.646	48,1	70,9	27,1
1983	13.353	10.984	5.879	1.756	50,0	70,0	27,6
1984	13.436	10.668	5.569	1.721	47,7	69,4	27,6
1985	13.542	10.571	5.520	1.789	47,4	68,7	27,6

(1): Jahresdurchschnitt, in Tausend. (2): Anteil der Erwerbstätigen (erwerbstätigen Männer / Frauen) an allen Personen (Männern / Frauen) im erwerbsfähigen Alter, in %.

Quelle: Anuario 1988, S. 420f.

Von 1976 bis 1985 ging die Zahl der Beschäftigten um rund 15% zurück - von 12,52 auf 10,62 Mio. Personen (Daten jeweils des IV. Quartals, vgl. Fernández et al. 1991: 54; zum folgenden Anuario 1988: 420f.). Während zwischen 1977 und 1985 rund ein Viertel der einst 3,4 Mio. industriellen Arbeitsplätze verloren ging, wofür nicht zuletzt die mit enormem finanziellen Aufwand betriebene staatliche Politik der Sanierung der zunehmend unproduktiven Altindustrien wie Schiffbau, Eisen- und Stahlerzeugung oder Textilverarbeitung ('reconversión industrial') verantwortlich zeichnete (vgl. Vázquez 1990), konnte allein die stetige Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Sektor (um rund 450.000 Personen im selben Zeitraum) ein gewisses, wenngleich insgesamt viel zu schwaches Gegengewicht bilden.

Angesichts einer von 1977 bis 1983 beinahe konstanten Erwerbsquote von rund 50%, die erst in den beiden Folgejahren auf den Tiefpunkt von 47,4% (1985) fiel, wirkte sich der massive Beschäftigungsrückgang in Form einer bis 1985 unaufhaltsam steigenden Arbeitslosigkeit aus, die in jenem Jahr fast 3 Mio. Personen bzw. 21,9% der Erwerbsbevölkerung betraf (vgl. Tabelle 4). Angesichts eines derartigen Durchschnittswertes liegt es auf der Hand, daß sich in ausgesprochenen Krisenbranchen (etwa im Baugewerbe, wo die Beschäftigung über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg mit einer jährlichen Rate von fast 5% schrumpfte, vgl. Fernández et al. 1991: 58f.) und bei den klassischen 'Problemgruppen' am Arbeitsmarkt die Arbeitslosenquoten Mitte der 80er Jahre in astronomische Höhen schraubten.

Tabelle 4: Strukturdaten zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Jahr	Arbeitslose (1)	Arbeits- losenquote gesamt (2)	Arbeits- losenquote Männer (2)	Arbeits- losenquote Frauen (2)	Arbeits- losenquote 20-24 J. (2)	Langzeit- arbeitslo- sigkeit (3)
1977	682	5,3	5,1	5,6	10,2	20,7
1978	913	7,1	6,6	8,1	14,4	25,5
1979	1.121	8,7	8,2	9,8	18,0	29,6 (4)
1980	1.482	11,5	11,0	12,9	24,1	32,9
1981	1.873	14,4	13,6	16,2	29,6	40,1
1982	2.145	16,2	15,1	18,9	33,5	48,4
1983	2.369	17,7	16,4	20,8	37,1	52,9
1984	2.769	20,6	19,4	23,4	42,1	53,7
1985	2.971	21,9	20,5	25,4	44,6	56,8

(1): Jahresdurchschnitt, in Tausend.

(2): Anteil der Arbeitslosen (arbeitslosen Männer / Frauen / 20- bis 24-jährigen) an allen Erwerbstätigen (erwerbstätigen Männern / Frauen / 20- bis 24-jährigen), in %.

(3): Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als ein Jahr) an allen Arbeitslosen, in %.

Quelle: Anuario 1988, S. 420f.; (4): Anuario 1986, S. 404.

Arbeitslosigkeit, in den 60er und frühen 70er Jahren - mit einer Quote von 1,6% im Jahresdurchschnitt 1961-1974 (vgl. Segura 1991: 843) - eine absolute Minderheitenveranstaltung, wurde zum gesellschaftsweiten Massenphänomen. Und nicht nur sozialstrukturell entwickelte sich Arbeitslosigkeit zur generalisierten Erfahrung - auch im individuellen Lebenszyklus wurde sie zusehends zur Normalität. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen (über ein Jahr) erhöhte sich zwischen 1977 und 1985 um das 12-fache, ihr Anteil an allen Arbeitslosen stieg in dieser Zeit von 20,7% auf 56,8% (über zwei Jahre: von 5,6% auf 34,4%; vgl. Anuario 1988: 421).

Die zunächst schleichend, bald aber schon in rasantem Tempo sich zuspitzende Situation auf dem Arbeitsmarkt setzte die staatlichen Instanzen ebenso wie die relevanten Kollektivakteure unter einen Reformdruck, dem diese sich mittelfristig nicht entziehen konnten oder aber wollten. Immer lauter wurde, wie in anderen europäischen Staaten auch, der in erster Linie von Arbeitgeberseite angestimmte Ruf nach einer Flexibilisierung gesetzlich regulierter Einsatznormen von Arbeitskraft. Doch anders als in den nördlicheren Wohlfahrtsstaaten konnte in Spanien die regulative Einhegung des Arbeitsverhältnisses, mit dem Prinzip der Beschäftigungsstabilität an der Spitze, nicht nur als ökonomisch untragbares weil kontraproduktives Rigiditätsmoment öffentlich angeprangert werden. Zugleich war es hier möglich, Arbeitsplatzsicherheit im politischen Diskurs als prämodernes Relikt vergangener autoritär-interventionistischer Tage bloßzustellen. Daß die Abkehr von der Figur des Normalarbeitsverhältnisses im Falle Spaniens besonders radikal und vor allen Dingen im zumindest partiellen Einvernehmen mit der organisierten Arbeiterschaft vollzogen werden konnte, mag nicht zuletzt dem erfolgreichen Rückgriff der politischen Eliten auf ein solches, nur im postautoritären Kontext zu mobilisierendes Modernisierungsargument geschuldet sein.

Überhaupt prägte ein grundlegender - dem politischen Demokratisierungskonsens der 'reforma pactada' (vgl. Share 1985) nachempfunderer - ökonomischer Modernisierungs-

konsens den arbeits- und sozialpolitischen Transformationsprozeß des ersten nachfrankistischen Jahrzehnts. Die wesentlichen Schritte zu einer Reform des Arbeitsmarktes wurden auf dem Wege informeller Verhandlungen oder aber förmlicher Sozialpakete vorbereitet, vollzogen und/oder nachträglich legitimiert. Schon im Rahmen des im Oktober 1977 zustandekommenen Allparteienkompromisses der Moncloa-Pakte, der ein Jahr später auch in der neuen Verfassung seinen Niederschlag fand, einigte man sich über alle politischen Lager hinweg auf die flexibilisierende und liberalisierende Umgestaltung der Arbeitswelt. Im Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Teils der Moncloa-Pakte wie auch der folgenden, von den 'Sozialpartnern' abgeschlossenen Abkommen standen zunächst allerdings Fragen der Einkommenspolitik - jedenfalls richtete sich das öffentliche Augenmerk regelmäßig zuerst auf die im Rahmen der verschiedenen Sozialpakete ausgehandelten, landesweit und branchenübergreifend gültigen Leitlinien für die Lohnrunden des jeweils nachfolgenden Jahres. In dem Maße allerdings, wie der über gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung - und kontinuierliche Reallohnverluste der abhängig Beschäftigten - erreichte, schrittweise Abbau der zuvor außer Kontrolle geratenen Preissteigerungsraten zum alljährlich sich wiederholenden Ritual wurde (vgl. Tabelle 5), rückten verstärkt arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Inhalte der kollektiven Aushandlungsprozesse, die bis dahin von der Politik konzentrierter Lohnmäßigung überschattet worden waren, ins öffentliche Bewußtsein.

Tabelle 5: Sozialpakete und Einkommenspolitik

<u>Abkommen</u>	Unterzeichner	Gültigkeit	Prognostizierte Inflation (1)	Lohnleitlinie (1)	Tatsächliche Inflation (1)	Reallöhne (2)
Pactos de la Moncloa	Regierung (UCD) (3) Parteien	1978	20	20	19,7	0,7
-	-(4)	1979	13	11-14 (4)	15,7	-1,4
AMI (5)	CEOE, UGT(6)	1980	15	13-16	15,6	-0,3
AMI-2	CEOE, UGT	1981	13	11-15	14,5	-1,2
ANE (7)	Regierung (UCD) CEOE, UGT, CC.OO. (8)	1982	12	9-11	14,4	-2,1
AI (9)	CEOE, UGT, CC.OO.	1983	12	9,5-12,5	12,2	-0,7
-	-(4)	1984	8	[6,5] (4)	11,3	-3,1
AES (10)	Regierung (PSOE)(11) CEOE, UGT	1985	7	5,5-7,5	8,8	-0,8
		1986	6	7,2-8,5	8,8	-0,6

(1): Jährliche Steigerungsrate in %. (2): Durchschnittliche Tarifabschlüsse abzüglich Preissteigerung, jährliche Steigerungsrate in %. (3): UCD = Unión del Centro Democrático, bürgerliche Sammlungspartei, Regierungspartei 1978-1982. (4): 1979 wurde die Lohnbandbreite per Dekret festgesetzt; 1984 kam es zu keinem Rahmenabkommen, angegeben ist die Regierungsempfehlung für jenes Jahr. (5): AMI = Acuerdo Marco Interconfederal. (6): CEOE = Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Arbeitgebervereinigung mit weitgehendem Organisationsmonopol; UGT = Unión General de Trabajadores, sozialistischer Gewerkschaftsverband. (7): ANE = Acuerdo Nacional sobre Empleo. (8): CC.OO. = Comisiones Obreras, Gewerkschaftsverband kommunistischer Orientierung. (9): AI = Acuerdo Interconfederal. (10): AES = Acuerdo Económico y Social. (11): PSOE = Partido Socialista Obrero Español, sozialistische Partei, Regierungspartei seit 1982.

Quelle: Roca 1991: 602 u. 604; eigene Zusammenstellung.

Der Prozeß einer 'konzertierten Deregulierung' (vgl. Lessenich 1995a) des Arbeitsmarktes, der sich zwischen 1976 und 1984 vollzog und im wesentlichen in einer graduellen, einvernehmlich in die Wege geleiteten Flexibilisierung der den Individualarbeitsvertrag regulierenden gesetzlichen Bestimmungen bestand, wies zwei regulative Höhepunkte auf: Einerseits den Erlaß des sog. Arbeiterstatuts im Jahre 1980, das, auf der Grundlage eines entsprechenden Abkommens zwischen dem Arbeitgeberverband CEOE und der sozialistischen Gewerkschaft UGT (Acuerdo Básico Interconfederal / ABI), parlamentarisch von den beiden großen Parteien der Rechten (UCD) und Linken (PSOE) getragen wurde; und andererseits, schon unter sozialistischer Ägide, den Abschluß des trilateralen Wirtschafts- und Sozialabkommens (AES) von 1984. Beide Ereignisse und die ihnen vorangehenden Phasen stehen für zwei komplementäre Aspekte dieses Prozesses: Während sich die wesentlichen Reformmaßnahmen bis 1980 um die (vergleichsweise vorsichtige) Umgestaltung des Kündigungsschutzrechts drehten und sich damit den 'exit policies' zuordnen lassen, bezogen sich die staatlichen Regulierungsaktivitäten in der Phase nach 1980 in erster Linie auf den Bereich der 'entry policies', konkret auf die umfassende Neuordnung des Befristungsrechts. Der relative Erfolg der spanischen Gewerkschaften bei der Wahrung sozialer Besitzstände in Fragen des Kündigungsschutzes hatte zur Folge, daß sich die Deregulierungsbemühungen der staatlichen Akteure zunehmend auf den Abbau von Befristungshemmnissen richteten - eine Maßnahme, die auf sehr viel plausiblere Weise zu einem, angesichts der Arbeitsmarktsituation dringend notwendigen, Akt öffentlicher Beschäftigungsförderung erklärt werden konnte und damit politisch auch sehr viel leichter durchzusetzen war.

Im Kündigungsschutzrecht (vgl. hierzu ausführlich Montoya 1987) bestand der fundamentale Bruch mit dem frankistischen Regulierungserbe in der Abkehr von dem Prinzip der obligatorischen Weiterbeschäftigung eines Arbeitnehmers nach einer gerichtlich für unzulässig erklärten Kündigung. Nicht so sehr die Ausweitung zulässiger Kündigungsgründe oder die Einschränkung der behördlichen Kontrolle bei kollektiven Entlassungen, die gleichfalls Eingang in das Arbeiterstatut (Estatuto de los Trabajadores) vom März 1980 fanden, zeigen den Wandel in der kündigungsschutzrechtlichen Regulierungslogik an als eben die den Arbeitgebern eröffnete Möglichkeit, sich aus der Rigidität des Kündigungsregimes freizukaufen. Erst in den Nachwehen des Frankismus, im Gesetz über die Arbeitsbeziehungen (Ley de Relaciones Laborales / LRL) vom April 1976, positivrechtlich verankert, wurde der Grundsatz 'Rückgabe (des Arbeitsplatzes) vor Entschädigung (für den Verlust des Arbeitsplatzes)' kaum ein Jahr später, im März 1977, per Dekret wieder aufgehoben und in der Folgezeit faktisch umgekehrt. Es wurde damit ein System käuflicher Flexibilität errichtet: Weniger materiale Schutzgarantien als die prozeduralen Mühen des gerichtlichen Verfahrens und in erster Linie die hohen Kosten für die fälligen Abfindungsleistungen (insbesondere bei langgedienten Arbeitnehmern: bis zu 42 Monatslöhne) bildeten nunmehr einen Damm gegen die Kündigungsfreiheit. Während dieser für zahlungskräftige Unternehmen entsprechend durchlässig war, scheiterten Entlassungen in Kleinbetrieben häufig an der Entschädigungshürde, obwohl das Arbeiterstatut gerade kleinere Unternehmen bis zum Jahre 1984 in den Genuß deutlich ermäßigter Abfindungsbeträge brachte.

Ähnlich wie beim Kündigungsschutz zeichnet sich das Arbeiterstatut auch auf dem Feld der Befristungspraxis durch eine grundlegende Kehrtwende in der arbeitspolitischen Regulierungsphilosophie aus (vgl. Durán 1987), die allerdings erst aufgrund eines weiteren Deregulierungsschubes im Jahre 1984 beschäftigungspolitisch wirksam zu werden begann. Unter ausdrücklicher Berufung auf das Kausalitätsprinzip war im LRL die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen äußerst restriktiv geregelt worden. Nachdem sich in den späten 70er Jahren bereits verschiedene, auf spezifische Adressatengruppen zugeschnittene

Beschäftigungsprogramme des Befristungsmechanismus bedient hatten, nahm das Arbeiterstatut eine Neuordnung des Befristungsregimes vor, die von dem bis dahin herrschenden Grundgedanken einer kausalen Verknüpfung zwischen dem (temporären) Charakter einer Tätigkeit und der (befristeten) Dauer des entsprechenden Arbeitsvertrages Abstand nahm. Die Regierung wurde ermächtigt, die Befristung von Arbeitsverhältnissen als Instrument zur Förderung der Beschäftigung von 'Problemgruppen' einzusetzen. Im Zeichen des Nationalen Beschäftigungsabkommens (ANE) von 1981 erstmals probeweise umgesetzt und unter bestimmten Bedingungen auch öffentlich bezuschußt, galten für den betrieblichen Einsatz befristet Beschäftigter zunächst nach Unternehmensgrößen gestaffelte Höchstquoten. Im Zuge der Reform des Arbeiterstatuts vom August 1984 wurden diese Quoten gestrichen, die Figur der beschäftigungsfördernden Befristung für grundsätzlich alle Arbeitssuchenden geöffnet und neue Möglichkeiten der kausalen Befristung von Arbeitsverhältnissen geschaffen - Maßnahmen, die von den Unterzeichnern des AES (CEOE und UGT) jedenfalls nachträglich gutgeheißen wurden. Die nur befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern war damit zu einer normalen Form des Arbeitskräfteeinsatzes geworden - ein Normalisierungsprozeß, der sich auch in der Einführung von den Beschäftigten bei Vertragsende zustehenden, im Vergleich zu den im Kündigungsfall vorgesehenen Entschädigungsleistungen freilich bescheidenen Abfindungszahlungen widerspiegelt.

Hatten die spanischen Gewerkschaften - insbesondere die sozialistische UGT - somit im Bewußtsein der dramatischen Lage am Arbeitsmarkt und im politischen Tausch gegen ihre organisationspolitische Konsolidierung und ihre offizielle Anerkennung als vertragsfähige Verhandlungspartner die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Pluralisierung der Beschäftigungsformen mitgetragen, so gelang es ihnen nicht, im Rahmen der 'concertación social' auch für die Umsetzung entsprechender sozialpolitischer Ausgleichsmaßnahmen zu sorgen. Zwar setzte sich nach 1975 die schon im Spätfrankismus angelegte Tendenz zur Expansion der Sozialausgaben fort (vgl. Rodríguez 1989a), stieg die staatliche Bezuschussung der grundsätzlich beitragsfinanzierten Systeme rapide an. Doch wurden beim nachholenden Ausbau des wohlfahrtsstaatlichen Institutionengeflechts auch die Unausgewogenheiten des frankistischen Sicherungssystems fortgeschrieben: die Konzentration auf monetäre Transfers bei Vernachlässigung des gesamten Spektrums sozialer Dienste; die Fragmentierung der Sozialversicherung in ein allgemeines und viele (bis zum heutigen Zeitpunkt noch dreizehn) berufsständische Sondersysteme; oder das erdrückende Übergewicht der Leistungen zur Alterssicherung im Rahmen der Einkommenstransfersysteme (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Entwicklung und Struktur der Sozialausgaben

	1965	1970	1975	1980	1985
Sozialausgaben absolut (1)	140,3	273,0	435,6	663,5	733,7
Sozialleistungsquote gesamt (2)	7,4	10,6	12,9	17,8	18,3
davon: Soziale Dienste	4,0	4,4	5,8	7,5	6,0
Einkommenssicherung ges.	3,4	6,2	7,1	10,3	12,3
davon: Renten	2,8	3,5	4,6	7,3	8,7
Arbeitslosigkeit	0,1	0,1	0,5	1,6	2,6
Familie	0,1	1,5	1,0	0,4	0,2
Index Staatszuschuß (3)	100 (4)	256	337	947	2.361

Index Rentenzahlungen (3)	100 (4)	176	448	826	1.115
Index Gesundheitsleistungen (3)	100 (4)	172	373	483	461

(1): In konstanten Preisen (1970), Mrd. Peseten. (2): Anteil der Sozialleistungen (gesamt und Teilbereiche) am Bruttoinlandsprodukt (in konstanten Preisen von 1970), in %. (3): In konstanten Preisen (1983), 1967 = 100. (4): 1967.

Quelle: Rodríguez 1989b, S. 194 u. 200; MTSS 1985, S. 258.

Vor allen Dingen aber wurde im Zuge des sozialpolitischen Aufholprozesses der beitragsbezogene, lohnarbeitszentrierte Charakter des sozialen Sicherungssystems stärker betont - und das in Zeiten einer massiven Krise der Lohnarbeit (vgl. hierzu grundsätzlich Vobruba 1990). Die Zugangsbarrieren zu versicherungsförmigen Sozialleistungen wurden erhöht (in der Arbeitslosenversicherung etwa durch das Beschäftigungsgrundlagengesetz [Ley Básica de Empleo] von 1980), Mindestbeitragszeiten verlängert (so durch das Rentenreformgesetz [Ley de Reforma de las Pensiones] im Jahr 1985) - wo doch, aufgrund anderweitiger staatlicher Interventionen, zur gleichen Zeit auf breiter Front Beschäftigung unsicherer, Arbeitsverhältnisse brüchiger, Erwerbsverläufe diskontinuierlicher zu werden begannen. Die Folgen dieser gewissermaßen prozyklischen sozialpolitischen Regulierungsstrategie ließen nicht lange auf sich warten: Immer mehr Arbeitslose wurden aus dem Leistungsbezug verdrängt; und diejenigen Erwerbslosen, die wenigstens in bezug auf das 1984 (Ley de Protección por Desempleo) neugeschaffene Fürsorgeniveau der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt blieben, hatten unter dem mit Beginn der 80er Jahre einsetzenden Kaufkraftverlust des gesetzlichen Mindestlohnes zu leiden, an dem die jeweiligen Leistungen prozentual bemessen wurden (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Jahr	Arbeitslose gesamt (1)	Leistungs- empfänger (2)	Empfänger- quote (brutto) (3)	Kaufkraftindex Mindestlohn (4)
1977	682,4	284,4	51,04	147,5
1978	912,6	419,9	46,68	153,6
1979	1.121,1	530,6	46,43	155,5
1980	1.482,1	696,2	48,66	152,9
1981	1.873,4	765,4	43,01	151,7
1982	2.144,8	674,8	33,64	151,5
1983	2.369,0	633,5	26,30	152,7
1984	2.768,5	902,7	26,37	148,2
1985	2.970,8	1.087,6	32,37	145,7

(1): Jahresdurchschnitt, in tausend. (2): Empfänger monetärer Leistungen jeglicher Art, Jahresdurchschnitt in tausend. (3): Anteil der Empfänger monetärer Leistungen (ausschließlich des Sonderprogramms für Landarbeiter) an allen registrierten Arbeitslosen. Bezugspunkt sind hier nicht (wie bei allen sonstigen Angaben) die vierteljährlich erhobenen Befragungsdaten (Encuesta de Población Activa / EPA) des Nationalen Statistischen Instituts, sondern die monatlich vom Nationalen Beschäftigungsinstitut (Instituto Nacional de Empleo) veröffentlichten Daten zur registrierten Arbeitslosigkeit ('paro registrado'), die regelmäßig deutlich unter denen der EPA liegen. Bei Berechnung auf Grundlage der in Spalte 1 angegebenen Zahlen lägen die Empfängerquoten entsprechend niedriger. (4): Realmindestlohn nach Berücksichtigung der Inflationsrate, 1970 = 100.

Quelle: Anuario 1986, S.405; Anuario 1988, S. 420 u. 422; (4): Roca 1991, S. 633.

Die sozialpolitische Unterfütterung der arbeitspolitischen Umstrukturierung wies demgemäß erhebliche Mängel auf, die richtig offenkundig freilich erst wurden, als nach 1985 die Arbeitsmarktreformen der Transformationsphase ihre ersten beschäftigungspolitischen Effekte zeigten.

4. Wirtschaftsboom, Prekarisierung und Konfrontation: Die sozialpolitische Konsolidierung (1986-1995)

Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft zum 1.1.1986 führte in Verbindung mit dem etwa zeitgleich einsetzenden internationalen Wirtschaftsaufschwung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu einem ungeahnten Wachstumsboom der spanischen Wirtschaft. Die relativ niedrigen Lohnkosten, ein vergleichsweise hohes Zinsniveau sowie die Liberalisierung und weitere Öffnung der spanischen Finanzmärkte sorgten für einen massiven Zustrom spekulativen Kapitals und ausländischer Direktinvestitionen, letztere zunehmend europäischer statt wie zuvor US-amerikanischer Provenienz. Für geraume Zeit stellte sich in Spanien Goldgräberstimmung ein. Auch der förmlich explodierende Außenhandel färbte sich zusehends europäisch - allein von 1985 auf 1986 stieg der auf EG-Staaten entfallende Anteil an den spanischen Exporten von 52% auf 60%, bei den Importen gar von 37% auf 50% (vgl. OECD 1988: 23). Das schon bald gewaltig anwachsende Außenhandelsdefizit konnte allerdings nur anfangs in der Leistungsbilanz durch die enormen Einnahmen aus der blühenden Tourismusbranche ausgeglichen werden. Gleichwohl gelang es, die Inflationsrate dauerhaft zu drücken - sie konnte zwischen 1986 und 1994 in etwa halbiert werden (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Strukturdaten zur Wirtschaftsentwicklung im "Euro-Jahrzehnt"

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Wirtschaftswachstum (1)	3,2	5,6	5,2	4,7	3,7	2,2	0,7	-1,1	2,0
Auslandsinvestitionen (2)	0,4	0,7	0,8	1,2	1,8	2,3	1,9	1,9	2,3
Außenhandelsbilanz (3)	-6,5	-12,	-18,0	-24,6	-29,5	-30,8	-30,9	-16,1	--
Inflationsrate (4)	8,3	4,6	5,8	6,9	6,5	5,5	5,4	4,9	4,3

(1): Reale Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, in %. (2): Ausländische Investitionen in Spanien, in Billionen Peseten. (3): Import-Export-Saldo, in Mrd. US-Dollar. (4): In Prozent.

Quelle: FAZ v. 14.6.1995 ("Spanien hat sich in die Riege der Industrienationen emporgearbeitet"); (3): OECD 1994, S. 129; (5): FAZ v. 4.10.1994 ("Die Zeichen in Spanien stehen auf konjunkturelle Wiederbelebung").

Der wirtschaftliche Aufschwung in den späten 80er Jahren ging auch am Arbeitsmarkt nicht spurlos vorüber - jedenfalls nicht, was das Beschäftigungsniveau betraf. Spanien erlebte in dieser Zeit ein kleines Beschäftigungswunder: Von 1985 auf 1989 stieg die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen um rund 1,7 Mio. an; im II. Quartal 1990 wurden mit ca. 12,5 Mio. Beschäftigten erstmals wieder die Werte des Jahres 1976 erreicht (vgl. Anuario 1992: 450, Fernández et al. 1991: 54; s. auch Tabelle 9). Das flexible Befristungsregime, funktionaler Ersatz für ein nach wie vor relativ rigides Kündigungsrecht, erwies nun sein beschäftigungsgenerierendes Potential. Nicht nur die Arbeitskräftenachfrage, auch das Arbeitsangebot reagierte jetzt weitaus elastischer auf die ökonomischen Wachstumsimpulse. Insbesondere die Beschäftigung von Frauen nahm kräftig zu: Die weibliche Erwerbsquote erhöhte sich zwischen 1986 und 1992 von 30,0% auf 34,2%,

wohingegen diejenige der Männer (bei einer global um einen Wert von 49% sich einpendelnden Erwerbsquote) die entgegengesetzte Entwicklung nahm und von 69,7% auf 65,5% fiel. Die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit war mit einer weiter steigenden Bedeutung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor verbunden: Dieser nahm im Jahre 1992 bereits 57,5% der Beschäftigten auf (gegenüber 52,0% 1986), während der Anteil der in Landwirtschaft und Industrie Beschäftigten nochmals auf 10,1% (nach 16,1%) bzw. 22,7% (nach 24,3%) zurückging (vgl. OECD 1994: 126).

Tabelle 9: Strukturdaten zur Beschäftigungsentwicklung im "Euro-Jahrzehnt" (1)

	1976	1985	1990	1993	1976-85	1985-90	1990-93
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(3)	(3)
Beschäftigte gesamt	12,70	10,87	12,58	11,81	-1,7	3,0	-2,1
davon: Männer	8,96	7,70	8,58	7,83	-1,7	2,2	-3,0
Frauen	3,73	3,17	4,00	3,98	-1,8	4,8	-0,2
Industrie	3,46	2,65	2,98	2,53	-2,9	2,3	-5,3
Dienstleist.	5,25	5,45	6,90	6,99	0,4	4,8	0,5
Abh. Beschäftigte im Privatsektor	7,34	5,59	7,17	6,55	-3,0	5,1	-3,0
Abh. Beschäftigte im öffentl. Sektor	1,29	1,74	2,11	2,11	3,4	3,9	0,1

(1): OECD-Daten. (2): In Millionen. (3): Jährliche Veränderungsrate, in %.
Quelle: OECD 1994, S. 55.

Tabelle 10: Arbeitslosenquoten (1)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gesamt	21,0	20,5	19,5	17,3	16,3	16,3	18,4
Männer	18,0	16,8	15,2	13,0	12,0	12,3	14,3
Frauen	27,4	28,0	27,7	25,4	24,2	23,8	25,6
16- bis 24-Jährige	45,1	43,1	39,9	34,4	32,3	31,1	34,5
25- bis 54-Jährige	15,3	15,0	14,7	13,7	13,1	13,7	15,7
über 55-Jährige	8,9	8,9	8,4	8,2	7,6	8,0	9,0
Langzeitarbeitslose (2)	9,1	11,1	10,9	9,7	8,6	8,3	8,3

(1): Anteil der Arbeitslosen (arbeitslosen Männer / Frauen / Angehörigen der Altersgruppen) an allen Erwerbstätigen (erwerbstätigen Männern / Frauen / Angehörigen der Altersgruppen), in %. (2): Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als zwei Jahre) an allen Erwerbstätigen, in %.
Quelle: OECD 1994, S. 126.

Die positive Beschäftigungsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde allerdings konterkariert durch eine Reihe von Tendenzen, die die spanische Arbeitsmarktsituation nach wie vor - wenn nicht mehr denn je - in einem äußerst ungünstigen Licht erscheinen lassen. Nicht nur, daß mit dem zu Beginn der 90er Jahre abflauenden Wirtschaftswachstum auch das korrespondierende Beschäftigungswachstum jäh in erneute Beschäftigungsverluste umschlug - die Praxis der Befristung von Arbeitsverhältnissen erlaubte den Arbeitgebern nun einen raschen Abbau ihres Personalbestandes. Schon zuvor war es

trotz zunehmender Beschäftigung (rund 1,5 Mio. Personen zwischen 1986 und 1991) nicht gelungen, die extrem hohe Arbeitslosigkeit entscheidend zurückzuführen, denn zwei Drittel dieses Zuwachses wurde von der wachsenden Erwerbspersonenzahl absorbiert. Die Zahl der Erwerbslosen konnte dementsprechend nur um etwa eine halbe Million, von 2,96 (1986) auf 2,44 Mio. Personen (1990), gesenkt werden, was einer Arbeitslosenquote von 16,3% entsprach (vgl. Tabelle 10). Letztere ist seit jenem Tiefpunkt wieder kontinuierlich bis auf 24,1% im Jahr 1994 gestiegen; sie lag zuletzt, im I. Quartal 1995, bei 23,5% (vgl. Sozialpolitische Umschau Nr. 242/1995; EL PAIS v. 9.7.1995).

Tabelle 11: Arbeitslosigkeit, aktive Arbeitsmarktpolitik und Befristung im EG-Vergleich

Land	Arbeitslosigk. (1)			Akt. AM-Pol. (2)		Befristung (3)		
	1980-1990	1992	1994	1986	1992	1987	1989	1991
Belgien	10,4	7,3	10,0	1,36	1,10	5,1	5,1	5,1
Dänemark	7,4	9,2	10,3	1,24	1,64	11,1	10,0	11,9
Deutschland (4)	5,7	6,6	8,4	0,91	1,72	11,6	11,0	9,5
Frankreich	9,0	10,4	12,6	0,74	0,98	7,1	8,5	10,2
Griechenland	6,7	7,8	-.-	0,26	0,39	16,6	17,2	14,7
Großbritannien	9,5	10,0	9,2	0,86	0,51	6,3	5,4	5,3
Irland	15,2	15,4	15,1	1,64	1,47 (5)	8,6	8,6	8,3
Italien	9,3	8,8	11,3	0,69	0,93	5,4	6,3	5,4
Luxemburg	2,5	2,1	3,5	0,51	0,28 (5)	3,5	3,4	3,3
Niederlande	9,9	5,6	7,0	1,10	1,14	9,4	8,5	7,7
Portugal	7,1	4,2	7,0	0,66	0,96	16,9	18,7	16,5
Spanien	17,9	18,5	24,1	0,64	0,58	15,6	26,6	32,2

(1): Anteil der Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung (Eurostat-Daten), Jahresdurchschnitte in %. (2): Anteil der öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am Bruttoinlandsprodukt (OECD-Daten), in %. (3): Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten (OECD-Daten), Jahresdurchschnitte in %. (4): Ab 1992 Gesamtdeutschland. (5): Daten für 1991.
Quelle: (1): Sozialpolitische Umschau Nr. 242/1995 v. 12.6.95, S. 17; (2): Schömann 1995, S. 32f.; (3): OECD 1994, S. 104.

Die Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit wurde von einer Tendenz zur Verflüssigung der Arbeitsverhältnisse begleitet - der zeitlich befristete Einsatz von Arbeitskraft entwickelte sich zum neuen beschäftigungspolitischen Standard. Die öffentliche Arbeitsmarktpolitik beschränkte sich, neben der (wie erwähnt überaus selektiven) Alimentierung von Arbeitslosigkeit, im wesentlichen darauf, die Entscheidung über die Beschäftigungsdauer in das alleinige Ermessen des Arbeitgebers zu stellen und beförderte damit einen beschäftigungspolitischen Zeitlichkeitskult (vgl. Valdés 1985), in dessen Zeichen Neueinstellungen praktisch ausschließlich befristeter Natur waren (vgl. das eindrucksvolle Diagramm in OECD 1994: 61). Spanien entwickelte sich damit nach 1985 zu dem Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit, dem (gemessen am Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am arbeits-

marktpolitischen Gesamtetat) geringsten Aktivitätsgrad der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schmid 1991: 35, Schömann 1995: 10) und der höchsten Befristungsquote innerhalb der OECD (vgl. auch Tabelle 11).

Im I. Quartal 1995 waren so nur noch 65,3% der abhängig Beschäftigten im Besitz eines unbefristeten Arbeitsvertrages (vgl. Alcaide 1995) - und daß 'Besitz' gerade auch auf dem Arbeitsmarkt nicht 'Eigentum' bedeutet, ist eine Binsenweisheit (vgl. hierzu auch Hickel 1989), die für die Zukunft ein weiteres Voranschreiten der Tendenz zur Verzeitlichung der Beschäftigung erwarten läßt.

Die Befristungsgefahr betraf (und betrifft) freilich keineswegs alle Beschäftigten gleichermaßen; vielmehr lassen sich eindeutig zwei herausragende Betroffenenengruppen ausmachen, nämlich Frauen und vor allen Dingen Jugendliche (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Befristungsquoten (1)

	1987	1988	1989	1990
Gesamt	15,6	22,4	26,6	29,8
Nach Geschlecht: Männer	14,4	20,5	24,5	27,8
Frauen	18,4	26,8	31,2	34,2
Nach Beschäftigung: Privatsektor	17,8	25,7	30,8	34,4
Öffentlicher Sektor	7,9	10,7	12,0	14,0
Nach Altersgruppen: 16-19 J.	48,2	65,1	74,0	77,9
20-24 J.	31,6	48,9	55,1	61,7
25-29 J.	18,8	27,5	34,3	39,6
40-44 J.	9,1	12,2	16,5	17,2
55-59 J.	7,6	9,5	10,0	12,5
60-64 J.	7,1	7,0	8,3	8,8

(1): Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten (der jeweiligen Kategorie), Jahresdurchschnitte in %.

Quelle: Segura et al. 1991, S. 74f.

Und nicht nur die Arbeitslosigkeits-, sondern auch die Befristungserfahrung scheint zusehends häufiger auf Dauer angelegt zu sein. Jedenfalls verweisen die - einstweilen wenigen - für Spanien existierenden Untersuchungen auf eine nicht nur individuell (im biographischen Zeitablauf), sondern auch generell (in den vergangenen Jahren) sinkende Übergangswahrscheinlichkeit von einem befristeten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis (vgl. Fernández et al. 1991; WZB-Mitteilungen 63/1994: 43). Eine von der spanischen Regierung eingesetzte Studienkommission hat denn auch in diesem Zusammenhang vor einer drohenden Segmentierung des Arbeitsmarktes gewarnt, in deren Zeichen das beständige Pendeln zwischen Phasen der Erwerbslosigkeit einerseits und periodischer, kurzzeitiger Beschäftigungsaufnahme andererseits zur normalen Form der Erwerbsbeteiligung eines nicht unwesentlichen (und sozialstrukturell klar verortbaren) Teils der Lohnabhängigen zu werden drohe (vgl. Segura et al. 1991).

Die Tendenz zur Verzeitlichung der Beschäftigung führt nun keineswegs per se schon zur gesellschaftlichen Ausbreitung prekärer Lebenslagen und Lebensphasen. Doch gerade im Falle der Jugendlichen, die durchweg in befristete Beschäftigungsverhältnisse gedrängt wer-

den, übersetzt sich deren prekäre (wörtlich: widerrufliche) Arbeitsmarktintegration zunehmend auch in soziale Exklusion (vgl. Lessenich 1995b). Wie keine andere gesellschaftliche Gruppe bekommen sie zu spüren, daß sich die spanische Sozialpolitik, vor die ordnungspolitische Alternative einer Orientierung am Bürgerstatus oder aber am Erwerbsstatus der Individuen gestellt, schon zu Zeiten des frankistischen Regimes gegen die universalistische und für die selektive Option entschieden hat - und diese Grundsatzentscheidung auch im Zuge der sozialpolitischen Transformation der 70er und 80er Jahre nicht revidiert worden ist (vgl. Guillén 1992; Gonzalo et al. 1985). Zwar wurde beispielsweise ab 1984 der Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen auf immer weitere Personengruppen ausgeweitet, insbesondere auch auf alle Arbeitslosen und deren Familien, und im Jahre 1990 nichtbeitragsbezogene (freilich in ihrer Höhe keineswegs existenzsichernde) Alters- und Invaliditätsrenten eingeführt. Doch zugleich wurden bis in die jüngste Vergangenheit hinein die Zugangsvoraussetzungen zur Arbeitslosenversicherung verschärft und die Qualität der sozialen Dienste, deren finanzielle Ausstattung sich auch durch ihre schrittweise Überführung in die Zuständigkeit der einzelnen Regionalregierungen nicht wesentlich verbessert hat (vgl. Tabelle 13), sträflich vernachlässigt.

Tabelle 13: Sozialleistungsquoten (1)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Sozialleistungsquote gesamt	24,1	24,2	24,2	24,5	25,3	26,1
Einkommenssicherung gesamt	14,0	13,8	13,9	13,9	14,6	15,3
davon: Renten	10,4	10,2	10,1	10,2	10,5	10,8
Arbeitslosigkeit	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,9
Soziale Dienste gesamt	10,2	10,4	10,3	10,5	10,7	10,8
davon: Bildung / Erziehung	3,8	4,0	3,9	4,1	4,2	4,2
Gesundheit	4,6	4,6	4,7	4,8	4,9	5,1

(1): Anteil der Sozialleistungen (gesamt und jeweilige Teilbereiche) am Bruttoinlandsprodukt (in laufenden Preisen), in %.

Quelle: Ayala 1994, S. 172.

Vor allen Dingen aber fehlt es bis heute an der landeseinheitlichen Institutionalisierung eines dezidiert erwerbsarbeitsunabhängigen, jede/n Einzelne/n gleichermaßen einbeziehenden Instrumentariums sozialer Grundabsicherung - und das, obwohl zumindest in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die spürbar erweiterten materiellen Verteilungsspielräume durchaus im Sinne einer universalistischen Wende der Sozialpolitik hätten genutzt werden können (vgl. Merkel 1989). Die Tatsache, daß es zu eben diesem, auch von gewerkschaftlicher Seite massiv eingeforderten 'giro social' nicht gekommen ist, liegt der seit Mitte der 80er Jahre erfolgten Auflösung des bis dahin so stabilen Konzertierungsarrangements zugrunde. Insbesondere die sozialistische Gewerkschaft, über viele Jahre hinweg eifrigste Verfechterin und Trägerin einer konsensuellen und solidarischen Krisenbewältigung, wandte sich enttäuscht von korporatistischen Experimenten (und zugleich auch von ihrer sozialistischen Mutterpartei, vgl. Juliá 1988) ab, als ihr nach 1985 zunehmend bewußter wurde, daß die materiellen Entschädigungen für die von ihr (und ihrer Klientel) in Krisenzeiten praktizierte, konziliante Zurückhaltungs- und Verzichtsstrategie in der nun nachfolgenden Prosperitätsphase weitgehend ausblieben (vgl. Schütz 1988).

So ging die Lohnquote, d.h. der Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit am gesamten Volkseinkommen, die von 48,6% im Jahre 1970 bis auf 55,2% in den Jahren 1976 und 1977 gestiegen war, im Zuge der konzertierten Einkommenspolitik bis 1985 auf 49,7% zurück und stieg auch in den Folgejahren nicht wieder an (1988: 49,8%; vgl. Roca 1991: 607). Zugleich spreizten sich die zwischen einzelnen Industriebranchen bestehenden Lohndifferentiale beträchtlich (vgl. Ayala 1994: 165). Doch erst wenn man die soziale Situation breiter Bevölkerungsschichten jenseits des Erwerbsarbeitssektors betrachtet, werden die Mängel der sozialpolitischen Bilanz der 80er Jahre richtig offenkundig. So kommt eine vergleichende Studie von Armutspolitiken in sieben europäischen Staaten (Belgien, Griechenland, Irland, Luxemburg, Niederlande) bzw. Regionen (Katalonien, Lothringen) zu dem Ergebnis, daß die Effektivität der sozialen Sicherungsinstitutionen in jeder Hinsicht im Falle Kataloniens am geringsten sei (vgl. Deleeck/Van den Bosch 1992) - und das, obwohl die nordostspanische Region zu den drei mit Abstand wirtschaftsstärksten 'Comunidades Autónomas' zählt. An dieser Effektivitätsproblematik dürfte sich auch nach der im Jahre 1989 einsetzenden, allmählichen Einführung regionaler Mindestsicherungssysteme (vgl. Estivill 1993) in praktisch allen spanischen Regionen im Grundsatz nichts geändert haben, denn obgleich diese als für spanische Verhältnisse fast schon revolutionäre sozialpolitische Innovation gelten müssen, sind deren strukturelle Restriktionen nicht zu übersehen: Bedarfseinheit sind nicht bedürftige Individuen, sondern Familienverbände; jugendliche Bedürftige haben keinen eigenständigen Anspruch; die Höhe der Leistungen ist von einem existenzsichernden Niveau weit entfernt und spiegelt die jeweilige regionale Leistungsfähigkeit wider; schließlich ist die Vergabe der Leistungen alleinige Ermessensentscheidung der zuständigen Behörden, die Zahl der Empfänger - je nach Kassenlage - dementsprechend gering (vgl. Schulte 1991, Ayala 1994).

Gerade in der Ausgestaltung der dezentralen Mindestsicherungsregulierungen spiegelt sich die arbeitsmarkttranszendierende soziale Ausgrenzung spanischer Jugendlicher. Sie werden bis ins hohe Jugendalter auf Familienbände verwiesen - nur 0,3% aller Arbeitslosen sind außerhalb ihrer Familie lebende Jugendliche (vgl. FAZ v. 21.7.1995) - und durch diese erzwungene Familienbindung in ihrer eigenständigen sozialen Entwicklung nachhaltig gehemmt. Familienbände im übrigen, die unterstelltermaßen funktionstüchtig sind, doch faktisch auch in Spanien brüchiger zu werden beginnen (vgl. Requena 1993). In der Tat war es denn auch der Versuch der sozialistischen Regierung, die prekäre soziale Situation dieser Personengruppe mittels eines sog. Jugendbeschäftigungsplanes (Plan de Empleo Juvenil) festzuschreiben, der die Möglichkeit der nicht sozialversicherungspflichtigen und nicht tarifvertraglich gebundenen Beschäftigung 16- bis 25-jähriger ohne Berufserfahrung vorsah, der von den beiden großen Gewerkschaften zum Anlaß genommen wurde, für den 14. Dezember 1988 einen Generalstreik auszurufen (vgl. Recio/Roca 1989).

Der als '14-D' berühmt gewordene Tag des erfolgreichen Ausstandes muß als endgültiger Schlußstrich unter die arbeits- und sozialpolitische 'transición' Spaniens angesehen werden (vgl. Aguilar/Roca 1991). UGT und Comisiones Obreras praktizieren seither eine erstaunlich stabile Aktionseinheit gegenüber der PSOE-Administration, die insbesondere in den beiden auf den Streik folgenden Jahren zu verschiedenen, gewerkschaftlichen Forderungen Rechnung tragenden Reformgesetzen (bezüglich der nichtbeitragsbezogenen Renten etwa oder der gewerkschaftlichen Kontrolle von Arbeitsverträgen) führte. Der unerwartet plötzliche und massive wirtschaftliche Einbruch, der Spanien vom Jahre 1992 an heimsuchte, setzte allerdings erneut eine wirtschafts- und sozialpolitische Austeritätsprogrammatik auf die Tagesordnung, die sich von zwei weiteren Generalstreiks (1992 und 1994) nicht nochmals beeindrucken ließ. Die im Vertrag von Maastricht niedergelegten wirtschaftspoliti-

schen Konvergenzkriterien (hinsichtlich Staatsverschuldung, Haushaltsdefizit, Inflationsrate und Zinsniveau) werden der Gewerkschaftsbewegung seither staatlicherseits unermüdlich als sozialpolitische Appetitzügler verabreicht. Mit der Ende 1993 durchgeführten Arbeitsmarktreform konnte - in Gestalt des sog. Lehrlingsvertrags - u.a. praktisch genau das Gesetz werden, was der Generalstreik fünf Jahre zuvor hatte verhindern sollen; und 1992 waren z.B. bereits die Lohnersatzquoten der Arbeitslosenversicherung zurückgeschraubt worden (vgl. Matía 1994, Escudero 1992).

Das Zusammenwirken der politischen Dauerkrise der vergangenen beiden Jahre, bei der es sich um die letzten Konvulsionen der sozialistischen Minderheitsregierung vor deren Machtübergabe an die rechtspopulistische Volkspartei (Partido Popular) handeln dürfte, und der massiven ökonomischen Ungleichgewichte, die das Erfüllen auch nur eines der o.g. Konvergenzkriterien äußerst unwahrscheinlich erscheinen lassen (vgl. FAZ v. 8.3. u. 19.7.1995), macht für die unmittelbare Zukunft eine weitere Verschärfung des sozialpolitischen Zügelungsdiskurses wahrscheinlich. In dieser Situation, so vermerken es die jüngsten Zeitungsberichte, lautet die Botschaft Madrider Börsenkenner an ausländische Kapitalanleger: "Jetzt kann man in Spanien wieder Geld verdienen" (FAZ v. 19.7.1995: 20). Hingegen sind die Signale, die von der gegenwärtigen politisch-ökonomischen Großwetterlage für die einheimische Bevölkerung ausgehen, deutlich ernüchternder: Auch nach zwei Jahrzehnten demokratischer gesellschaftlicher Entwicklung ist Spanien auf dem Weg zu einem modernen, egalitären und universalistischen Wohlfahrtsstaat nicht entscheidend vorangekommen.

5. Moderne - Demokratie - Europa: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in postautoritären Wohlfahrtsstaaten

Der spanische Wohlfahrtsstaat hat nach wie vor als "halbinstitutionalisiertes Versprechen" (Leibfried 1990: 300) zu gelten. Die tiefgreifende, selektiv die 'kurzen Wege' zum Erwerbssystem (und aus ihm hinaus) fördernde Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wurde durch eine bloß rudimentäre, selektiv den langfristigen Verbleib im Erwerbssystem honorierende Ausgestaltung der sozialen Sicherungsinstitutionen begleitet. Der rapide zunehmenden Beschäftigungsunsicherheit wurde staatlicherseits nicht entschieden durch den Aufbau universaler sozialer Sicherungen begegnet; vielmehr blieb die kategorial am individuellen Erwerbsstatus ansetzende Ausrichtung sozialpolitischer Interventionen (vgl. allgemein zu diesem Gegensatz Trenk-Hinterberger 1993) bestehen. Es ist solch mangelnde Koordination zwischen De-Regulierung des Arbeitsmarktes und Re-Regulierung des 'Sicherungsmarktes', die zu der - ja keineswegs zwangsläufig sich einstellenden - Situation führt, daß Beschäftigungsinstabilitäten relativ unvermittelt in prekäre Sicherungs- und Versorgungslagen umschlagen. Wo die Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherungssysteme veränderte arbeitsmarktpolitische Realitäten nicht kompensierend auffangen, sondern im Grunde beschäftigungspolitische Selektivitäten noch sozialpolitisch fortsetzen, kommt es notwendig zur Ausbreitung prekärer sozialer Lagen. Bislang konnten diese, im spezifischen Zusammenspiel von arbeits- und sozialpolitischer (De-)Regulierung gründenden Gefährdungen der individuellen Reproduktion durch das Fortbestehen stabiler Familienbindungen entschärft werden; nur so läßt sich der vergleichsweise reibungslose Verlauf der wohlfahrtsstaatlichen Transformation im nachfrankistischen Spanien erklären. Wie lange aber werden Familiensolidaritäten und Haushaltsökonomien noch als funktionale Äquivalente eines individuellen, öffentlich garantierten Rechts auf Wohlfahrt zur Verfügung stehen?

Eine weitere Frage drängt sich, im Lichte der hier präsentierten Erkenntnisse über den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungspfad Spaniens, abschließend auf: Handelt es sich bei der institutionellen Konfiguration des spanischen Wohlfahrtsstaates, wie sie sich in den letzten zwei Jahrzehnten herausgebildet hat, um einen undefinierbaren, konservative und liberale ebenso wie sozialdemokratische Modellelemente in sich vereinenden Mischtyp (vgl. Sarasa/Moreno 1993)? Um ein historisches Übergangsphänomen, ein Konglomerat von im Absterben begriffenen traditionellen und noch nicht voll ausgebildeten modernen Strukturmerkmalen (vgl. Kohl 1993)? Oder doch eher um einen jenseits der bekannten, zu Regimetypen verdichteten Entwicklungspfade anzusiedelnden 'vierten Weg' zur Wohlfahrtsstaatlichkeit? Einiges spricht dafür, daß die im demokratischen Spanien sich auftuende 'regulative Lücke' zwischen Arbeits- und Sozialpolitik kein spezifisch spanisches oder auch mediterranes Phänomen, sondern vielmehr ein Charakteristikum postautoritärer wohlfahrtsstaatlicher Transformationsprozesse schlechthin darstellt. Jedenfalls scheinen die mittel- und osteuropäischen Reformgesellschaften auf dem besten Wege zu sein, im Zuge ihrer graduellen Angleichung an die Systemstandards kapitalistischer Demokratien die im spanischen Fall konstatierten Asymmetrien arbeits- und sozialpolitischer Regulierung auch in ihr wohlfahrtsstaatliches Institutionengeflecht einzuarbeiten (vgl. Lessenich 1995c).

Interessanterweise ist nun dieser Mangel an 'Modernität', als den man mit Claus Offe (1986) die mit dem Begriff der 'regulativen Lücke' angesprochene Nicht-Synchronisation der regulativen Systeme von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Spanien charakterisieren könnte, Resultat eines beständigen, das gesamte politische Geschehen der vergangenen zwanzig Jahre bestimmenden Modernisierungsstrebens gewesen (vgl. Glatzer/Lessenich 1995). Und Modernisierung hieß, endlich den Weg (zurück) nach Europa zu finden - politisch, im Sinne demokratischer politischer Strukturen, wie ökonomisch, i.S. wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit *und* entwickelter Wohlfahrtsstaatlichkeit. Entgegen der häufig vertretenen Sichtweise, insbesondere bzw. gerade das sozialistische Modernisierungsprojekt der 80er Jahre sei von Anfang an von einem neoliberalen (bzw. wahlweise neokonservativen) Impetus angetrieben und durchdrungen gewesen (vgl. Petras 1984 u. 1993, Köhler 1987), sollte man die ursprüngliche sozialistische Programmatik einer sozial ausgewogenen Umgestaltung des politischen und ökonomischen Institutionensystems Spaniens durchaus ernst nehmen. Freilich wurde das proklamierte Ziel, wirtschaftlichen Fortschritt mit sozialem Ausgleich zu verbinden, unter dem Druck der internationalen Austeritätskonstellation systematisch verfehlt (vgl. Holman 1993). Die ökonomischen Standards und Strukturvorgaben, die sich hinter dem Schlagwort 'Europa' - der spanischen Variante von 'freedom and democracy' - verbargen, begannen sich zu verselbständigen. Die Modernisierung der Ökonomie und die Universalisierung des Wohlfahrtsstaates, anfangs als untrennbar aufeinander bezogene Teilprozesse gedacht, wurden nach und nach voneinander abgekoppelt und weitgehend ihrer eigenlogischen Entwicklung überlassen.

Während Spanien somit politisch wie zunehmend auch ökonomisch den Weg nach Europa antrat, erwies sich das bis zuletzt anvisierte Ziel eines modernen Wohlfahrtsstaates immer wieder als sozialpolitische Fata Morgana. Der Traum von wohlfahrtsstaatlicher Modernität reiht sich demnach als weiteres Kapitel in die lange Geschichte Spaniens und seiner Luftschlösser ein, auf die der spanische Schriftsteller Antonio Muñoz Molina (1995) jüngst aufmerksam gemacht hat: "Pläne entwerfen, die jeder Grundlage entbehren, das nennen wir in Spanien 'Luftschlösser bauen'. Mir ist immer schon aufgefallen, daß diese Wahngelbilde im Englischen und Französischen 'Schlösser in Spanien' genannt werden. Vielleicht sind wir das gewesen oder sind es noch: ein Land voller verschwenderisch teurer Trugbilder,

Lügen, die jetzt langsam in sich zusammenfallen wie diese lautlos einstürzenden Gebäude, deren Sprengung man gelegentlich im Fernsehen sieht."

Literatur

- Aguilar, Salvador / Roca, Jordi (1991): 'Économie politique d'une grève', *Sociologie du Travail* 33 (2), S. 217-238
- Alcaide, Carmen (1995): 'Dualidad del mercado laboral', *EL PAIS*, 21.5.1995, S. Negocios/11
- Anuario (versch. Jahrgänge): *Anuario EL PAIS*, Madrid: PRISA
- Arrighi, Giovanni (ed.) (1985): *Semiperipheral Development. The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*, Beverly Hills u.a.
- Axt, Heinz-Jürgen (1992): 'Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich', in: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, PVS-Sonderheft 23/1992, Opladen: S. 209-233
- Ayala, Luis (1994): 'Social Needs, Inequality and the Welfare State in Spain: Trends and Prospects', *Journal of European Social Policy* 4 (3), S. 159-179
- Bernecker, Walther L. (1990): *Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert, Vom Ancien Régime zur Parlamentarischen Monarchie*, Frankfurt a.M.
- Bernecker, Walther L. (1992): 'Das spanische Wirtschaftswunder. Ökonomisches Wachstum und sozialer Wandel in der Franco-Ära', in: Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Der Boom 1948-1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa*, Opladen: S. 190-218
- Boyer, Robert (1988): 'Wage/Labour Relations, Growth, and Crisis: A Hidden Dialectic', in: Robert Boyer (ed.), *The Search For Labour Market Flexibility. The European Economies in Transition*, Oxford: S. 3-25
- Carreras, Albert (1991): 'La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados', in: José Luis García Delgado (dir.), *España, economía*, Nueva edición ampliada / Tercera edición, Madrid: S. 79-115
- Casas Baamonde, María Emilia / Valdés Dal-Ré, Fernando (1989): 'Diversidad y precariedad de la contratación laboral en España', *Relaciones Laborales* 3 (I), S. 240-258
- Castles, Francis G. (ed.) (1993a): *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*: Dartmouth
- Castles, Francis G. (1993b): *Social Security in Southern Europe: A Comparative Overview*, The Australian National University, Graduate Program in Public Policy, Discussion Paper No. 33
- Castles, Francis G. (1995): 'Welfare State Development in Southern Europe', *West European Politics* 18 (2), S. 291-313
- Deleeck, Herman / Van den Bosch, Karel (1992): 'Poverty and Adequacy of Social Security in Europe: A Comparative Analysis', *Journal of European Social Policy* 2 (2), S. 107-120
- Durán López, Federico (1987): 'Modalidades de contratación laboral', in: Federico Durán López / Alfredo Montoya Melgar / Tomás Sala Franco, *El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario*, Madrid: MTSS, S. 97-145
- Escudero Rodríguez, Ricardo (1992): 'El Decreto-Ley 1/1992 (y III). Significación general en materia de protección por desempleo y valoración final de la norma', *Relaciones Laborales* 6 (14), S. 74-93
- Esping-Andersen, Gøsta (1987): 'The Comparison of Policy Regimes: An Introduction', in: Martin Rein et al. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, Armonk/London: S. 3-12
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Estivill, Jordi (1993): 'Die Prolegomena der Mindesteinkommen in Spanien', *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 7 (2), S. 67-95

- Fernández, Fernando / Garrido, Luis / Toharia, Luis (1991): 'Empleo y paro en España, 1976-1990', in: Faustino Miguélez / Carlos Prieto (Dir. y coord.), *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI, S. 43-96
- Ferreras Alonso, Fidel (1988): 'Unausgewogenheiten im spanischen System der sozialen Sicherheit', *Die Angestelltenversicherung* 35 (10), S. 401-410
- Fuentes Quintana, Enrique (1991): 'Tres decenios de la economía española en perspectiva', in: José Luis García Delgado (dir.), *España, economía*, Nueva edición ampliada / Tercera edición, Madrid: Espasa Calpe, S. 1-75
- Fuentes Quintana, Enrique / Requeijo, Jaime (1984): 'La larga marcha hacia una política económica inevitable', *Papeles de Economía Española* 21, S. 2-39
- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.) (1992), unter Mitarbeit von Frank Brettschneider: *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen
- Glatzer, Miguel / Lessenich, Stephan (1995): *Modernization Rhetorics and Labor Market Adjustments: The Case of Post-Authoritarian Spain and Portugal, 1974-1994*, Paper presented to the GAAC-SSRC-Wissenschaftskolleg Summer Institute II on "Globalization, Social Policy and the Semi-Sovereign Welfare States in Europe and North America", Bremen, July 25 - August 5, 1995
- Gonzalo González, Bernardo / Ferreras Alonso, Fidel / Tejerina Alonso, José Ignacio (1985): *Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica*, Madrid: MTSS
- Guillén, Ana M. (1992): 'Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)', in: Zsuzsa Ferge / Jon Eivind Kolberg (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt/Boulder, S. 119-142
- Hickel, Rudolf (1989): 'Deregulierung der Arbeitsmärkte: Grundlagen, Wirkungen und Kritik', *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (2), S. 85-96
- Holman, Otto (1993): 'Transnationalism in Spain. The paradoxes of socialist rule in the 1980s', in: Henk Overbeek (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy. The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*, London/New York, S. 134-161
- Hudson, Ray / Lewis, Jim (eds.) (1985): *Uneven development in Southern Europe: Studies of accumulation, class, migration and the state*, London/New York
- Juliá, Santos (ed.) (1988): *La desaveniencia. Partidos, sindicatos y huelga general*, Madrid: EL PAIS/ Aguilar
- Kohl, Jürgen (1993): 'Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersen's "The Three Worlds of Welfare Capitalism"', *Zeitschrift für Sozialreform* 39 (2), S. 67-82
- Köhler, Holm-Detlev (1987): 'Spaniens Demokratie unter Modernisierungszwang', *Prokla* 68, S. 131-151
- Kolberg, Jon Eivind / Esping-Andersen, Gøsta (1992): 'Welfare States and Employment Regimes', in: Jon Eivind Kolberg (ed.), *The Study of Welfare State Regimes*, Armonk/London: S. 3-36
- Leibfried, Stephan (1990): 'Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes', *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 70 (9), S. 295-305
- Leibfried, Stephan (1993): 'Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community', in: Catherine Jones (ed.), *New perspectives on the welfare state in Europe*, London/New York: S. 133-156
- Lessenich, Stephan (1994): '"Three Worlds of Welfare Capitalism" - oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien', *Politische Vierteljahresschrift* 35 (2), S. 224-244
- Lessenich, Stephan (1995a): *Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien. Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels*, Opladen
- Lessenich, Stephan (1995b): 'Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen', *Soziale Welt* 46 (1), S. 51-69

- Lessenich, Stephan (1995c): 'Spanischer Wein in osteuropäischen Schläuchen? Das Alte und das Neue am transformationspolitischen "Dilemma der Gleichzeitigkeit"', in: Lars Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, Halle a.d.S., 3.-7. April 1995, Frankfurt/New York [i.E.]
- Lutz, Burkart (1989): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Neuausgabe, Frankfurt/New York
- Matía Prim, Javier (1994): 'Sentido y alcance de la reforma de la legislación laboral', in: Fernando Valdés Dal-Ré (dir.), *La reforma del mercado laboral*, Valladolid: S. 15-35
- Merkel, Wolfgang (1989): 'Sozialdemokratische Politik in einer post-keynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens (1982-1988)', *Politische Vierteljahresschrift* 30 (4), S. 629-654
- Merkel, Wolfgang (1990): 'Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 51/90, S. 3-14
- Montoya Melgar, Alfredo (1987): 'La extinción del contrato de trabajo', in: Federico Durán López / Alfredo Montoya Melgar / Tomás Sala Franco, *El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario*, Madrid: MTSS, S. 253-297
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (1985): *Análisis económico-financiero del sistema español de Seguridad Social. 1964-1985*, Madrid
- Muñoz Molina, Antonio (1995): 'Abriß erwünscht. Spanien und seine Luftschlösser', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.6.1995, S. 33
- Nohlen, Dieter / Hildenbrand, Andreas (1992): *Spanien. Wirtschaft - Gesellschaft - Politik*, Opladen
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (versch. Jahrgänge): *OECD Economic Surveys. Spain*, Paris
- Offe, Claus (1986): 'Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien', in: Johannes Berger (Hrsg.), *Die Moderne - Kontinuitäten und Zäsuren*, Soziale Welt / Sonderband 2, Göttingen: S. 97-117
- Petras, James (1984): 'The Rise and Decline of Southern European Socialist Parties', *New Left Review* 146, S. 37-52
- Petras, James (1993): 'Spanish Socialism: The Politics of Neoliberalism', in: James Kurth / James Petras (eds.), *Mediterranean Paradoxes. Politics and Social Structure in Southern Europe*, Providence/Oxford: S. 95-127
- Pollack, Benny (1987): 'Democracy, modernity and foreign policy: Spain and Europe', in: Benny Pollack (with Graham Hunter), *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*, London: S. 129-148
- Pries, Ludger (1987): *Qualifikation, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt - Die Enge betrieblicher Räume in Spanien*, Sozialforschungsstelle Dortmund Landesinstitut, Beiträge aus der Forschung, Band 19
- Recio Andreu, Albert / Roca Jusmet, Jordi (1989). 'Apuntes sobre la política de empleo', *Mientras Tanto* 36-37, S. 169-187
- Requena y Díez de Revenga, Miguel (1993): 'Formas de familia en la España contemporánea', in: Luis Garrido Medina / Enrique Gil Calvo (eds.), *Estrategias familiares*, Madrid: S. 249-270
- Roca Jusmet, Jordi (1991): 'La distribución de la renta entre las clases sociales', in: Miren Etxezarreta (coord.), *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*, Madrid/Barcelona: FUHEM/Icaria, S. 595-645
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1989a): 'Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general', *Política y Sociedad* 2, S. 79-87
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1989b): 'La política social en España: realidades y tendencias', in: Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, S. 183-203
- Sarasa, Sebastià / Moreno, Luis (1993): *The Spanish "Via Media" to the Development of the Welfare State*, Universitat Pompeu Fabra / CSIC, Institut d'Estudis Socials Avançats, Document de Treball / Working Paper N° 93/3

- Schmid, Günther (1991), unter Mitarbeit von Detlef Siebert: *Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive*, Discussion Paper FS I 91-8, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Schömann, Klaus (1995): *Active Labour Market Policy in the European Union*, Discussion Paper FS I 95-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Schütz, Roland (1988): 'Gewerkschaften in Spanien 1976-1986: Die armen Verwandten der Demokratie', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19 (3), S.354-365
- Schulte, Bernd (1991): 'Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes', *Zeitschrift für Sozialreform* 37 (9), S. 548-580
- Segura, Julio (1991): 'Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado', in: José Luis García Delgado (dir.), *España, economía*, Nueva edición ampliada / Tercera edición, Madrid, S. 831-857
- Segura, Julio / Durán, Federico / Toharia, Luis / Bentolila, Samuel (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*, Madrid
- Sevilla, José V. (1990): '¿Cómo nos ven desde fuera?', *Economistas* 41, S. 26-28
- Share, Donald (1985): 'Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left', *West European Politics* 8 (1), S. 82-103
- Tezanos, José Félix / Cotarelo, Ramón / de Blas, Andrés (eds.) (1989): *La transición democrática española*, Madrid
- Toharia, Luis (1988): 'Partial Fordism: Spain between Political Transition and Economic Crisis', in: Robert Boyer (ed.), *The Search For Labour Market Flexibility. The European Economies in Transition*, Oxford, S. 119-139
- Trenk-Hinterberger, Peter (1993): 'Der personelle Anwendungsbereich von Systemen sozialer Sicherheit', in: B. Baron v. Maydell / E.-M. Hohnerlein (Hrsg.), *Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Fragen und Lösungsansätze*, Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, Berlin, S. 129-155
- Valdés Dal-Ré, Fernando (1985): 'Flexibilidad en el mercado de trabajo y ordenamiento laboral', *Papeles de Economía Española* 22, S. 302-315
- Vázquez, Juan A. (1990): 'Crisis, cambio y recuperación industrial', in: José Luis García Delgado (dir.), *Economía española de la transición y la democracia 1973-1986*, Madrid, S. 81-117
- Vobruba, Georg (1990): 'Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit', in: Georg Vobruba (Hrsg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsi-cherung*, Frankfurt a.M., S. 11-80
- Wellhöner, Volker (1990): '"Fordismus" in Spanien - Import, Dynamik und Perspektiven eines Industrialisierungskonzeptes', *Prokla* 80, S. 150-175

Griechenland: Vom Etatismus zur Privatisierung*

Einleitung: Vom Störenfried zum Sorgenkind

Entweder Störenfried auf internationalem Parkett oder als Sorgenkind des europäischen Integrationsprozesses, das medienvermittelte Griechenlandbild ist fast durchweg negativ. Zum einen sind die Berichte in der bundesdeutschen Tagespresse über das südöstlichste EU-Land spärlich und tragen zum anderen allzu häufig einen Beigeschmack von Katastrophen und Skandalen: Türkei-Beitritt, Mazedonien-Namenstreit; Wiederwahl der sozialistischen Partei (PA.SO.K.) 1993, Kretabank-Affäre ("Koskotas-Skandal") und Abwahl der PA.SO.K. 1989, anti-europäische Rhetorik Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre und nicht zuletzt der vorübergehende NATO-Austritt 1980/81. Neben den international kritisch beäugten politischen Alleingängen geht es vor allem um die ökonomische Situation. So zeichnen die Analysen der griechischen Wirtschaft ein Bild, das wenig Anlaß zum Jubeln bietet: "Greece`s economic situation remains difficult in many respects." (OECD 1995, 1). Die Inflation sank zwar von 14,5 % (1993) auf 11 % und fiel im April dieses Jahres zum erstenmal seit 22 Jahren auf die einstellige Ziffer von 9,9% (AZ 12. Mai 1995). Auch die Wachstumsrate (BSP) zeigt nach der Rezession 1993 positive Werte, liegt aber bei lediglich 1,5 (1994) bzw. 1,8 % (1995) (Epilogi 1995, 142).¹ Private und öffentliche Investitionen stiegen leicht (ebd.; OECD 1995, 5). Die laufende Zahlungsbilanz bleibt defizitär, reduzierte sich 1994 aber auf einen historischen Tiefstand von weniger als 0,5 % des BSP. Dabei schlugen die gestiegenen "unsichtbaren" Einnahmen, insbesondere die EU-Transfers (1994: ca. 4,75 % des BSP; ebd., 9) positiv zu Buche, während sich die Handelsbilanz verschlechterte (1995: -13.523 US \$).

Die OECD-ExpertInnen verweisen bei der Bewertung der externen Wettbewerbsfähigkeit vor allem auf strukturelle Faktoren: die Exportschwäche, die hohen Kreditkosten, Knappheit an verfügbarem Kapital, die schwache Infrastruktur und bürokratische Hindernisse (OECD 1995, 9). Zudem sind die Importe, insbesondere von Kapitalgütern, erneut gestiegen. Selbst fallende Energiepreise können einer Verschlechterung der terms of trade nicht entgegenwirken. Lediglich der bedeutende Exportanstieg von Dienstleistungen mildert den Negativtrend. Nicht zuletzt profitierte in den letzten Jahren die griechische Tourismusbranche von den politischen Unruhen auf dem Balkan und in der Türkei; in diesem Jahr sind die Zahlen allerdings rückläufig (AZ 10 März, 21. Juli 1995). Obwohl der Nettokapitalzufluß im privaten Sektor (mehr Firmenkredite in Auslandwährungen), das Auslandskapital in

* Dieser Beitrag entstand während eines Aufenthaltes an der Makedonien-Universität Thessaloniki im Rahmen eines Erasmusprogrammes. Mein Dank gilt - neben vielen, die unerwähnt bleiben müssen - Efrossini Panagiotidou (Institute for Balkan Studies, Thessaloniki); Herrn Paximadas (NSSG, Thessaloniki); Jota Patrougku (Makedonien-Universität, Bibliothek); Frau Hatzidimitriou (Aristoteles-Universität Thessaloniki, Bibliothek); Rosanna Semerdjian (Erasmus-Sekretariat); Eva Semertzaki und Aspasia Gartiyl (Bank of Greece, Bibliothek, Athen); Sofia Bakalidou und Kostas Loisos (NSSG Athen), Nicholas Glytsos, Costas Kanellopoulos und V. Rapanos (KEPE, Athen); Eleftheria Halvadakis (KEPE, Bibliothek, Athen); Ilias Koliopoulos (OAED Athen); Yannis Tsamourgelis (Ministerium für Wirtschaft); Elias Ioakimoglou und insbesondere Jannis Milios sowie Hans B., deren Beitrag unschätzbar ist. Kai Michelsen und Antje Friedrich halfen mit zahlreichen Korrekturvorschlägen.

1 Im Vergleich mit den 15 EU-Ländern (=100 %) hat Griechenland das niedrigste Bruttoinlandsprodukt (62 %); vgl. Athener Zeitung (AZ) 23. Juni 1995.

Staatspapieren und die Devisenreserven anstiegen, bleibt die Gesamtbewertung verhalten. Der milde Aufschwung stockt seit Mitte 1993 erneut, denn: "The most worrying aspect, however, remains the persisting budget deficit." (OECD 1995, 1) Die unausgewogenen Staatsfinanzen sind nach ExpertInnenmeinung schuld an den nur mittelmäßigen ökonomischen Leistungen. Die Staatsverschuldung ist kontinuierlich gestiegen, 1991 lag sie bei 86,1 % des BIP, 1994 bei 114 % (AZ 17. März 1995). Die Nettokreditaufnahme stieg im selben Zeitraum von 11,6 auf 12,5 % des BIP. "All in all, ... compared with the European average, there remain considerable divergences in terms of growth, inflation and progress in fiscal consolidation." (OECD 1995, 2) Diese Bilanz ist umso ernüchternder, als seit Jahren versucht wird, die mit dem Maastricht-Vertrag neu definierten Konvergenzkriterien zu erfüllen. Bereits seit Mitte der achtziger Jahre sind diverse Anpassungs- und Strukturprogramme initiiert, die Zielgrößen jedoch nie erreicht worden. In der Regel gelten "Modernisierungsrückstände" als Ursache. Die schwache industrielle Basis gerate zunehmend unter internationalen Konkurrenzdruck und zugleich hemmten die immense Staatsverschuldung und das Haushaltsdefizit die ökonomischen Aktivitäten.²

Ausgangspunkt der folgenden Argumentation ist die These, daß in Griechenland lediglich einzelne wohlfahrtsstaatliche Elemente existieren. Als Grundlage der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wird im ersten Teil dieser Arbeit der ökonomische Entwicklungsweg, insbesondere die Spezifik des Industrialisierungsprozesses und Griechenlands Einbindung in den Weltmarkt umrissen. Teil 2 widmet sich der PA.SO.K.-Reformpolitik während der ersten Regierungsperiode bis 1985. Anhand der Einkommens-, Sozialisierungs- und Haushaltspolitik werden der Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Elemente nachgezeichnet, und zugleich die zunehmenden zu Restriktionen weiterer Reformschritte benannt. Der 1985 initiierte Kurswechsel (Teil 3) wird durch die Einbindung in das EG-weite Deregulierungsprojekt "extern" verstärkt. Die Manifestation von Ungleichzeitigkeiten ("erst leistungsstarke Ökonomie - dann sozialpolitischer 'Luxus'") führt zur Deregulierung und Flexibilisierung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen (Teil 4). Teil 5 beschreibt die Auswirkungen herrschender Problemlösungsstrategien vor dem Hintergrund der Spezifika des Arbeitsmarktes. Abschließend steht der "Umbau" der sozialen Sicherungssysteme im Mittelpunkt, der - anders als in etablierten Wohlfahrtsstaaten - eher der Renovierung einer Baustelle gleicht.

1. Ökonomischer Entwicklungspfad

"There is no industrial base and no manufacturing sector worth of its name" (Hitiris 1986, 65)

Die Erklärungsmuster der allgemein konstatierten Schwäche der griechischen Wirtschaft setzen sich im wesentlichen aus zwei Strängen zusammen. Zum einen wird darauf verwiesen, daß in Griechenland die kapitalistische Entwicklung durch seine Abhängigkeit von den Metropolen blockiert sei. Da die kapitalistische Produktionsweise nicht so dynamisch wie in den Zentren ist, ergibt sich die Charakterisierung als "rückständig" (kritisch: Grekopoulou 1995, 102 ff.). Zum anderen wird mit Blick auf den industriellen Entwicklungsprozeß eine sog. schwache industrielle Basis diagnostiziert. Unbestritten ist zunächst ein "verspäteter" Wachstumsprozeß, der in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre durch "traumhafte" Wachstumsraten bestach (vgl. u.a. Ioakimidis 1984, 39).

2 Vgl. den Jahreswirtschaftsbericht der Europäischen Kommission: "Die Wirtschaftsprobleme, denen sich Griechenland gegenüber sieht, sind die Folge der in den letzten 15 Jahren verfolgten interventionistischen und expansiven Politik." (Europäische Wirtschaft 1992, 49 ff.); vgl. auch Axt 1992, 210 ff.

Tab. 1: Bruttosozialprodukt - durchschnittliche jährliche Veränderung in %

	60-68	68-73	73-79	79-90
GR	7,3	8,2	3,7	1,5
EG-12	4,7	4,9	2,5	2,2
OECD	5,1	4,6	2,7	2,7

Quelle: OECD 1992a, 48.

Die Aufschlüsselung nach Sektoren zeigt, was gemeinhin als Rückständigkeit Griechenlands bezeichnet wird. Der Agraranteil an der Wertschöpfung lag in den sechziger Jahren fast dreimal über dem EG-Durchschnitt, während der Industrieanteil nur gut die Hälfte des EG-Durchschnitts ausmachte.

Tab. 2: Bruttosozialprodukt nach Sektoren in %

	60-67	68-73	74-79	80-90
Landwirtschaft	21,1 (7,8)	16,5 (5,8)	15,8 (4,9)	17,0 (3,5)
Industrie	22,7 (42,9)	27,3 (40,6)	27,3 (38,6)	25,9 (34,7)
verarb. Gewerbe	14,0 (31,6)	16,3 (29,7)	17,3 (28,1)	16,1 (24,1)
Dienstleistungen	56,3 (49,3)	56,2 (53,5)	57,0 (56,6)	59,0 (61,7)

Die eingeklammerten Zahlen sind die EG-Werte; Quelle: OECD 1992a, 62 f.

Wird allerdings die Wertschöpfung pro Beschäftigte/n zugrunde gelegt, zeigt sich die "forcierte kapitalistische Entwicklung der 60er und 70er Jahre" (Milios 1988, 221). Zwischen 1960 und 1973 lagen die Zuwachsraten insgesamt deutlich über denen des EG-Durchschnitts, auch im sekundären Sektor.

Tab. 3: Wertschöpfung nach Sektoren pro Beschäftigte/n - durchschnittliche jährliche Veränderung in %

	60-68	68-73	73-79	79-90
Landwirtschaft	8,2 (6,3)	8,6 (5,9)	3,2 (4,1)	1,7 (5,1)
Industrie	6,0 (4,7)	7,4 (4,7)	1,2 (2,6)	0,5 (2,4)
verarb. Gewerbe	7,1 (5,1)	7,8 (5,6)	2,7 (3,1)	-0,7 (2,5)
Dienstleistungen	5,5 (3,0)	5,2 (3,1)	2,3 (1,7)	-0,7 (0,7)

Die eingeklammerten Zahlen sind die EG-Werte; Quelle: OECD 1992a, 51 ff.

"One cannot derive the industrial strategy by concentrating on lemons or the textile or cement industries"

(Vaitsos 1986, 82)

Bei genauerer Betrachtung der Branchenleistungen des verarbeitenden Sektors wird die Spezifik des Industrialisierungsprozesses deutlich.

- Die traditionellen Branchen, Nahrung/Getränke/Tabak, Textil und Schuhe/Bekleidung stellten den größten Anteil der Produktionsleistung (1961: 49,1 %; 1978: 45,6 %).³
- Die dynamischen Branchen, gemessen an den jährlichen Zuwachsraten, waren hingegen die chemische und Grundmetallindustrie mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von

3 Zur Klassifizierung der Branchen vgl. Übersicht in: Changing industrial structures in OECD countries 1992, 38 f. Textil, Bekleidung und Schuhe zählen zu den arbeitsintensiven, von geringer Nachfrage gekennzeichneten Konsumgüterbranchen.

21,8 % resp. 13,2 % (Schuhe/Bekleidung: 7 %) im Zeitraum von 1961-78 (Greek Economy 1992, 75).

- Lagen von 1961 bis 1978 die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten im verarbeitenden Gewerbe bei 9 %, fand danach ein drastischer Absturz auf durchschnittlich 0,5 % statt. Zuwächse wurden lediglich in den Sektoren Nahrung, Papier und Chemie erbracht. Tabelle 4 zeigt die anteiligen Veränderungen im gesamten Zeitraum.

Tab. 4: Veränderung der Branchenanteile am Output des verarbeitenden Sektors - in %

	Nahrung, Getränke Tabak	Textil	Schuhe/ Bekleid.	Holz und Möbel	Papier	Chemie	Nicht- metall. Produkte	Grund- metalle	Metallprod. Maschinen und Ausrü- stung	Transport- ausrüstung
1961	21,6	14,9	12,5	6,1	4,9	7,3	6,4	1,5	15,7	6,0
1971	18,9	14,9	9,2	6,1	4,2	11,2	7,4	5,9	13,6	5,9
1981	19,6	18,0	7,2	4,1	3,6	13,0	8,4	5,6	12,2	4,8
1990	22,0	16,2	6,7	2,9	4,8	16,9	8,4	5,7	9,3	5,1

Die fehlenden Prozente entfallen auf die Kategorie "Sonstige"; Quelle: Greek Economy 1992, 75; eig. Ber.

Zusammenfassend ist von einer zweigeteilten Struktur des verarbeitenden Sektors auszugehen. Den traditionell wichtigen Sektoren Nahrung, Textil und Bekleidung kommt - nach abnehmender Tendenz in den siebziger Jahren - noch immer eine wesentliche Bedeutung zu. Allerdings scheint eine Interpretation, nach der eine Reorientierung auf traditionelle Sektoren zulasten der Zwischen- und Kapitalgüter stattgefunden habe (Petrakos/Zikos 1992, 3; Vaitos 1986, 78), nicht haltbar. Die Anteile der Sektoren Chemie, nichtmetallische Produkte und Grundmetalle liegen zwar insgesamt niedriger, sie sind aber von einem dynamischeren und ungebrochenerem Wachstum gekennzeichnet.

In der Struktur des Anlagevermögens schreibt sich die Zweiteilung fort. Allerdings entfiel - trotz eines Anstieges im verarbeitenden Gewerbe (1961: 11,5 %, 1981: 17,6 %) und trotz insgesamt sinkender Tendenz - der größte Anteil auf den Bausektor⁴ (1981: 26,6 %; Greek Economy 1992, 103). Zum einen spiegelt sich darin der nachhaltige Urbanisierungsprozeß, zum anderen die wachsende Bedeutung der Tourismusbranche wider (Westebbe 1980, 288 f.). Ob eine Stärke des Bausektors mit einer Absorption von Ressourcen für industrielle Tätigkeiten korrespondiert, sei dahingestellt. Interessanter ist, daß sich eine um diesen Sektor gruppierende industrielle Struktur entwickelt hat (Giannitsis 1991, 215 f.).

Bei einer durchschnittlichen Zunahme der Investitionen (1954-1970) zwischen 9 und 12 % vereinten die drei Sektoren Bau, Nahrung und Kleidung mehr als die Hälfte der Gesamtinvestitionen auf sich. Die Investitionen in Produktions- und Zwischengüterindustrien und Maschinen waren weitaus geringer und vornehmlich von Direktinvestitionen⁵ bestimmt. In den folgenden zehn Jahren gewannen diese Sektoren und damit auch die Auslandsfinanzierung an Bedeutung, während der Anteil der traditionellen Sektoren (an der Kapitalakkumulation) sich auf weniger als ein Drittel reduzierte (Vaitos 1986, 76 ff.). Aus der Zunahme des ausländischen Kapitals, vor allem in der Kapitalgüterindustrie, wird häufig die

4 Dabei handelt es sich oftmals um Realanlagen (Immobilien) der privaten Ersparnisse, die sich u.a. wegen hoher Inflationsraten und negativer Realzinsen großer Beliebtheit erfreuen.

5 Im Zeitraum von 1951-1973 gingen 80,1 % der Gesamtdirektinvestitionen in die verarbeitende Industrie, wovon wiederum 81,16 % auf die fünf Branchen Erdölerzeugnisse, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse, Grundmetalle, Schiffsbau und elektrische Maschinen entfielen (Milios 1988, 259 f.).

"Abhängigkeit" der griechischen Wirtschaft abgeleitet (Ioakimidis 1984).⁶ Aussagekräftiger als die quantitativen Größen ist jedoch der Verweis auf die fehlende Einbindung der mit Auslandskapital finanzierten modernen Technologiesektoren in die bestehende Wirtschaftsstruktur (Vaitsos 1986, 78). Nicht nur ausländisches Kapital an sich schafft die Abhängigkeit, sondern die fehlenden Kopplungseffekte. Diese reproduzieren sich in der dualen Struktur der griechischen Wirtschaft: "Traditionellen" arbeitsintensiven Industriebranchen mit vorwiegend heimischem Kapital stehen "moderne" kapitalintensive Industriebranchen gegenüber, die mit ausländischem Kapital finanziert werden und von Technologieimporten abhängen.

Klein - und doch nicht fein?

Für alle Branchen ist die kleine Betriebsgröße charakteristisch. Dieses Bild hat sich im Zeitraum von 1973 bis 1988 nicht wesentlich geändert.

Tab. 5: Betriebsgrößen 1973 und 1988

Betriebsgröße nach Beschäftigten	1973			1988		
	1-9	10-49	+ 50	1-9	10-49	+ 50
Anzahl der Betriebe (in %)	113.479 (93,5)	6.667 (5,5)	1.211 (1,0)	135.327 (93,5)	7.935 (5,5)	1.455 (1,0)
Beschäftigungsanteil in %	42,2	21,1	36,7	42,7	21,5	35,8

Quelle: NSSG, Surveys of Industry for the years 1973, 1978, 1984, 1988; zit. n. Petrakos/Zikos 1992, 19 f.; eig. Zus.

Mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von knapp fünf Personen nimmt Griechenland im europäischen Vergleich den untersten Rang ein. Damit weist der verarbeitende Sektor die höchste Fragmentierung auf. Die Zunahme der Beschäftigungsanteile von kleinen und mittleren Betrieben läßt auf eine höhere Anpassungsfähigkeit an die veränderten (Krisen-)Bedingungen schließen. Die international verstärkte Orientierung auf Flexibilität wird somit in Griechenland in erster Linie von kleinen und mittleren Betrieben umgesetzt (Petrakos/Zikos 1992, 9). Eine positive Zukunftsstrategie wird dadurch aber nicht begründet, da diese Ausrichtung nicht auf dynamische Märkte und eine Produktdifferenzierung einschließlich technologischer Verbesserungen abzielt.

The "world economy could flourish very well without Greece's participation"

(Kartsaklis 1980, 308)

Der Anteil Griechenlands am Welthandel ist tatsächlich eine vernachlässigenswerte Größe. Dennoch stellt der Weltmarkt einen entscheidenden Faktor für den griechischen Entwicklungsweg dar. Bereits mit den Mitteln des Marshall-Plans wurden nicht nur die ökonomischen Restrukturierungsprozesse unterstützt, sondern zugleich eine sukzessive Öffnung und Einbindung in den Weltmarkt eingeleitet, die nach einer ersten Krise der Zahlungsbilanz⁷ Anfang der fünfziger Jahre intensiviert wurde. Eine hundertprozentige Abwertung der Drachme (1953), wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung der Exporte, die Aufhebung von Importverboten, Zollsenkung und Gesetze zur Förderung ausländischer Kapitalinvestitionen dienten einer Verringerung der Produktionskosten der verarbeitenden

6 "Consequently, as Giannitsis (1979) argues, industrial growth was based not on the rational utilization of the productive factor which the country possessed in abundance, namely labor, but on capital which had to be imported." (Ioakimidis 1984, 39)

7 Aufgrund der Verminderung der Währungskredite im Rahmen des Marshall-Plans und der Reparationszahlungen; vgl. Milios 1988, 215.

Industrie und förderten die Integration, was 1961 mit dem EWG-Assoziierungsvertrag "gekrönt" wurde. Diese außenorientierte Strategie wurde im Inneren durch eine Politik des Staatsinterventionismus unterstützt (vgl. Milios 1988, 216 f.; Tsoukalis 1991, 193 ff.).

Tab. 6: Indikatoren des Außenhandels - in %

	1960-1968	1968-1973	1973-1979	1979-90
Importvolumen: Güter (G) ¹⁾	8,8 (7,7)	13,2 (10,3)	2,6 (5,3)	5,5 (4,1)
Exportvolumen: Güter (G) ¹⁾	9,5 (8,4)	15,8 (10,3)	8,7 (5,3)	3,8 (4,1)
Importvolumen: G + Dienstleistungen ²⁾	11,3 (8,0)	15,0 (10,1)	2,7 (3,5)	6,5 (4,3)
Exportvolumen: G + Dienstleistungen ²⁾	10,0 (7,4)	16,9 (9,1)	8,5 (4,8)	5,3 (4,2)
Importanteil des BSP	18,0 (18,7)	19,9 (20,8)	25,6 (25,8)	30,3 (27,7)
Exportanteil des BSP	9,8 (18,8)	10,9 (21,3)	17,1 (25,7)	21,7 (28,2)

1 durchschnittliche jährliche Veränderungsrate

2 als prozentualer Anteil am BSP

Die eingeklammerten Zahlen sind die EG-Werte; Quelle: OECD 1992a, 59f., 71 f., 108.

Das Volumen des Außenhandels nahm beträchtlich zu, ebenso das Exportvolumen, dessen Wachstum das der Importe bis 1980 deutlich übertraf. Der Anteil der Industrie- an den Gesamtexporten vergrößerte sich fast um das Fünffache auf 52,5 % (1961-1985; Milios 1988, 252), der entsprechende Anteil der Importe verminderte sich hingegen (1961: 70,3 %; 1985: 49,6 %). Daß Griechenland in diesem Zeitraum seine Position verbesserte, ist im wesentlichen zwei "externen" Faktoren geschuldet: Zum einen konnte im Rahmen des EG-Assoziationsvertrages eine "selektive Schutzpolitik" zugunsten der heimischen Industrie, insbesondere der weniger dynamischen Branchen wie Schuhe/Bekleidung, Pelze/Leder und Textil, bei gleichzeitiger Zollfreiheit für griechische Exporte betrieben werden.⁸ Zum anderen wurde in den Zuwachsjahren die Drachme bezogen auf die Währungen der wichtigsten Handelspartner real abgewertet, womit das für Griechenland ungünstige Inflationsdifferential mehr als kompensiert werden konnte (Milios 1988, 252 ff.). Mit der Orientierung auf die EG-Märkte kam ein "interner" Faktor verstärkt zum Tragen. Niedrige Arbeitskosten, insbesondere niedrige Löhne, bei zugleich gesteigerter Produktivität erbrachten internationale Wettbewerbsvorteile. Der fehlenden Spezialisierung auf eine konkurrenzfähige Produktpalette (Westebbe 1980, 282) stand die Spezialisierung auf international wettbewerbsfähige Arbeitskosten entgegen (Vergopoulos 1993, 264 ff.; 276; allgemein: Europäische Wirtschaft 1989a). Bis 1980 überschritt der Anteil der Exporte an den Importen noch nicht einmal die 50%-Marke (Mitsos/Papageorgiou 1979, 91; OECD 1977, 16).

"External deficits are very dangerous for the domestic economy"

(Zolotas 1965, 120; zit. n. Kartsaklis 1980b, 310)

Das Defizit in der Handelsbilanz, das in den Jahren 1972/73, 1978/79, 1989/90 steil anstieg, ist ein weiteres Charakteristikum des griechischen Entwicklungsweges. Ebenso bestimmend ist der Überschuß der Übertragungsbilanz mit den Hauptposten Tourismuseinnahmen, Handelsschiffahrt und MigrantInnenüberweisungen. Ungeachtet der weltweiten Krise in der Schiffahrt, war diese bis 1978 wichtigste Devisenbringerin; seitdem stehen die Tourismuseinnahmen an erster Stelle (Delivanis 1980, 355). Allen drei Posten ist gemein, daß sie stark von internationalen Faktoren abhängig sind und damit eine Instabilitätsquelle darstellen.

8 Griechenland wurde hinsichtlich der Importzölle eine Übergangsfrist bis 1974 eingeräumt, eine Ausnahmeregelung für zahlreiche Warengruppen galt jedoch bis 1984 (Milios 1988, 252 f.).

Tab. 7: Handelsbilanz, Übertragungsbilanz, Leistungsbilanz ausgewählter Jahre - in Mio. US-\$

	1972	1973	1974	1978	1979	1980	1988	1989	1990
Exporte (fob)	835,4	1.230,5	1.802,9	2.998,5	3.932,0	4.093,9	5.933,6	5.994,4	6.364,8
Importe (cif)	2.407,0	4030,8	4.691,0	7.337,7	10.109,8	10.903,4	13.564,7	15.114,7	18.692,5
Handelsbilanz	-1.571,6	-2.800,3	-2.888,1	-4.339,2	-6.177,8	-6.809,5	-7.631,1	-9.120,3	-12.327,7
Übertragungsbilanz	1.203,8	1.625,1	1.675,5	3.383,9	4.296,4	4.593,4	6.674,0	6.547,2	8.766,0
Leistungsbilanz	-367,8	-1.175,2	-1.212,6	-955,3	-1.881,4	-2.216,1	-957,1	-2.573,1	-3.561,7

Quelle: Greek Economy 1992, 236

Trotz einiger Einbrüche und Verschiebungen bei den "unsichtbaren" Einnahmen - insbesondere EU-Transfers - ist das Gesamtbild der Übertragungsbilanz von erstaunlicher Stabilität und kompensiert partiell das Handelsbilanzdefizit. Die Zunahme des Leistungsbilanzdefizits ging wesentlich auf das größere Handelsbilanzdefizit, insbesondere aufgrund gestiegener Importwerte, zurück. Dennoch sind diese Entwicklungen eher als Ausdruck einer rapiden Internationalisierung denn als einseitige Importpenetration⁹ zu deuten (Vergopoulos 1993, 277). Indem sich Griechenland im System der europäischen Arbeitsteilung auf wenig kapitalintensive Sektoren konzentrierte, beschritt es einen Weg, der nur bedingt Erfolge zeigte und im Zuge der Internationalisierungsprozesse zunehmend - und seit den achtziger Jahren verschärft - unter Druck geraten ist.

2. Das vergebliche Nachholen "goldener Jahre"

Das Jahr 1981 markiert für die jüngere griechische Entwicklung ein Eckdatum. Nach einer zwanzigjährigen Assoziationszeit wurde Griechenland zum 1.1.1981 Vollmitglied der Europäischen Gemeinschaften. Zudem gewann am 18. Oktober die Panhellenische Sozialistische Partei (PA.SO.K.) 48,1 % der WählerInnenstimmen und stellte mit 172 von 300 Parlamentssitzen die Regierung. Gemessen an den vorherigen programmatischen Äußerungen der PA.SO.K. enthielt das Wahlprogramm (als Regierungsprogramm betitelt) einige wesentliche Relativierungen, insbesondere hinsichtlich der EG-Mitgliedschaft und Wirtschaftspolitik. War zu Beginn die EG als "Erfüllungsgehilfe der USA", als "andere Seite der NATO" (Axt 1985, 188) charakterisiert und ein Ausstieg Griechenlands propagiert worden, reduzierte sich nun die EG-Mitgliedschaft auf ein "wirtschaftspolitisches Problem" (ebd.). Bei eventuellen Konfliktpunkten hatte die Selbstbestimmung Griechenlands Vorrang:

9 Vergopoulos (1993) schreibt hierzu: "in the first case (Internationalisierung, M.Z.) it is the competitiveness of the Greek economy that is underscored, whereas in the latter (Importpenetration, M.Z.) it is the idea of collapse that is dominant" (277). Die Bedeutung dieser Unterscheidung geht weit über den eigentlichen Bezugspunkt (Außenhandelsbeziehungen) hinaus und ist nur in einem größeren Kontext erfassbar. In der (deutsch- und englischsprachigen) Literatur über die ökonomischen Entwicklungen läßt sich - vereinfachend - eine Zweiteilung ausmachen. In der Mehrheit wird als bestimmendes Charakteristikum des griechischen Weges, und damit der Schwierigkeiten, die Auslandsabhängigkeit (u.a. abzulesen an der Importpenetration) gesehen. Das hat in seinem Ideologiegehalt Tradition: Ursprünglich linken Theorien zuzuordnen, stellte die Abhängigkeitsthese "eine schlichte 'Umkehrung' der antikommunistischen Ideologie des Staates in der Periode von 1946 bis 1974 dar" (Miliotis 1988, 211). Die herrschenden "nationalen Kräfte" grenzten die Linke als "nicht-national" aus, im Umkehrschluß wurde "national" mit "nicht-kommunistisch" gleichgesetzt. Die Antwort der Linken: "'Antinational' sei die ökonomische Oligarchie, da sie ein reales Organ des amerikanischen und westeuropäischen Monopolkapitals sei." (ebd.) Inzwischen ist die Rechts-Links-Zuordnung der Abhängigkeitsthese aufgebrochen und der Begriff der Abhängigkeit selbst differenziert (vgl. auch die Zusammenfassung bei Grekopoulou 1995, 102 ff.). So stellt der Anteil der Importe und damit das Defizit nicht nur in der Partizipation der ökonomischen Situation eine wichtige Größe, sondern auch im Sinne eines den (wirtschafts)politischen Handlungsspielraum beeinflussenden Faktor, dar.

"Wir werden jedoch unter keinen Umständen die zentralen Punkte unseres ökonomischen und sozialen Programms, wo sie mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes in Konflikt geraten, opfern." (PA.SO.K. [1982], 17; zit. n. Axt 1985, 183).

Tab. 8: Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der Jahre 1980-1982 - in %

	1980	1981	1982
BIP je Beschäftigte/n ^{1)a)}	0,4 (0,9)	-4,9 (1,2)	1,2 (1,6)
Industrieproduktion ^{2)a)}	0,9 (0,3)	0,9 (-1,8)	1,1 (-1,2)
Bruttoanlageinvestitionen ^{1)a)}	-6,5 (1,7)	-7,5 (-5,0)	-1,9 (-1,9)
Arbeitslosenquote ³⁾	2,8 (6,0)	4,0 (7,7)	5,8 (9,0)
Preisdeflator des BIP	17,7 (12,8)	19,8 (11,0)	25,1 (10,5)
Preisdeflator des privaten Verbrauchs	21,9 (13,5)	22,7 (12,1)	20,7 (10,7)
Nominales Einkommen ⁴⁾	15,7 (14,6)	21,3 (12,6)	27,6 (10,6)
Reales Einkommen ⁴⁾⁵⁾	-5,1 (1,0)	-1,2 (0,5)	5,7 (-0,1)
Reale Lohnstückkosten ⁶⁾	100,00 (100,00)	106,5 (100,3)	107,3 (98,8)
Lfd. Staatseinnahmen ⁷⁾	25,2 (41,9) ⁸⁾	24,0 (42,7)	26,6 (43,4)
Lfd. Staatsausgaben ⁷⁾	27,6 (45,5) ⁸⁾	32,5 (47,9)	33,0 (48,7)

a durchschnittliche jährliche Veränderung

1 in Marktpreisen von 1985

2 ohne Bau

3 gemessen an der zivilen Erwerbsbevölkerung

4 aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer

5 Preisindex des privaten Verbrauchs

6 deflationiert mit dem BIP-Preisdeflator, 1980=100

7 gemessen am BIP zu Marktpreisen

8 EG-11, ohne Luxemburg

Die eingeklammerten Werte sind die EG-12-Werte; Quelle: Europäische Wirtschaft 1995, 203 ff.

Diese Position wurde spätestens 1985 verlassen. Doch zunächst galt die wirtschaftspolitische und soziale Programmatik als Leitlinie der neuen Regierungspolitik. Trotz der vagen Formulierungen (Axt 1985, 179) lassen sich Eckpunkte ausmachen, die in ihrer Umsetzung oder gerade Nicht-Umsetzung prägend für die achtziger Jahre sind. Unter der zentralen Losung "Allaghi" (Wechsel)¹⁰, sollte die Wohlstandsverteilung zugunsten der "Nicht-Privilegierten" verändert, die Stellung der Frau in der Gesellschaft¹¹ verbessert und das zentralstaatliche Macht-, Entscheidungs- und Handlungsgefüge dezentralisiert werden

Das - zumindest rhetorisch - ehrgeizige Reformprojekt der griechischen SozialistInnen stand in einem direkten Spannungsverhältnis zur internationalen Politikentwicklung: "Gemessen an den Wahlerfolgen brach für Südeuropas Sozialisten das 'goldene Zeitalter' gerade zu dem Zeitpunkt an, als für die etablierte Sozialdemokratie des mittleren und nördlichen Europas schon der Niedergang diagnostiziert wurde." (Merkel 1993, 256)

10 Einen guten Überblick verschaffen u.a. Axt 1985, Drakos 1986; Kasakos 1988 und 1992, McDonald 1992; Merkel 1993; Spraos 1991.

11 Erst mit dem Gesetz 1250/1982 (die letzten vier Ziffern bezeichnen jeweils die Jahreszahl) ist die Möglichkeit einer zivilen Eheschließung gegeben. Mit dem neuen Familiengesetz 1329/1983 ist zum erstenmal die Frau dem Mann bei Familien- und Erziehungsbelangen juristisch gleichgestellt; bislang war allein der Mann als "Kopf" der Familie entscheidungsbefugt. Weitere Gesetze (1414/84, 1483/84) schreiben die Nicht-Diskriminierung am Arbeitsplatz und gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit fest.

Die Startbedingungen für die sozialistische Partei waren in mehrfacher Hinsicht schwierig. Neben den ökonomischen Strukturproblemen¹² deuteten insbesondere die weltwirtschaftlichen Konjunkturlagen auf eine Schlechtwetterlage. Ausgelöst durch den zweiten Ölpreisschock von 79/80, befand sich die Weltwirtschaft in einer Rezession, die Wachstumsraten sanken, die Kosten und Preise stiegen, ebenso die Inflation und die Arbeitslosigkeit. Das Investitionsklima, die Produktivität sowie die Leistungsbilanz verschlechterten sich. Angesichts der Stagflation war der Weg einer rein keynesianischen Nachfragepolitik verbaut. Von Beginn an wurden nachfrageinduzierende mit angebotsorientierten Maßnahmen verbunden. Als Antwort auf strukturelle Restriktionen wurden die auf distributive Prioritäten angelegten Maßnahmen mit wachstumsstimulierenden und zugleich inflationssenkenden Komponenten angereichert. Allein die Ausrichtung auf solch konfligierende Zielgrößen barg ein hohes Risikopotential. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Situation, institutioneller Hemmnisse und klientelistisch geprägter Einflüsse waren der angestrebten Politik von Beginn an Grenzen gesetzt.

"Better days to come"

(McDonald 1992, 15)

Nach dem Ende der Militärdiktatur wurden in den Jahren bis 1979 überdurchschnittliche Lohnzuwächse erkämpft. Die Reaktion auf den Sparkurs der Konservativen 79/80 und erneute Lohneinbußen war eine langanhaltende Streikwelle mit dem Ziel, Realloohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen zu erkämpfen (Däubler/Lecher 1991, 43 ff.). Ein durchschnittlicher Nominalanstieg von 9 % ab dem 1. Januar 1982 kompensierte zunächst lediglich die vorherigen Einbußen. Die deutlich zugunsten unterer Lohngruppen differenzierte Steigerung enthielt sowohl eine umverteilungs- als auch wirtschaftspolitische Komponente. Beides sollte mit der Einführung der automatischen Lohnindexierung (ATA), zur Sicherung der Kaufkraft, unterfüttert werden. Zum einen galt es, die verfügbaren Einkommen "unterprivilegierter"¹³ Lohn- und GehaltsempfängerInnen aufzustocken, um mehr soziale Gerechtigkeit zu erlangen. Zugleich wurde eine wachstumsstimulierende Nachfragewirkung angenommen, wobei drohende inflationsbedingte Einkommenseinbußen durch ATA kompensiert werden sollten. Darüberhinaus erhofften sich die Verantwortlichen eine Verringerung der Importnachfrage.¹⁴ Die Entwicklung der Importzahlen widerlegte diese Annahme; die Importe, insbesondere von Nahrungsmitteln, Getränken, Tabak und Treibstoffen, nahmen zu (vgl. Axt 1985, 250; Thomadakis/Seremetis 1992, 228). Offensichtlich ist die Importzunahme von Faktoren (hier v.a.: EG-Mitgliedschaft) abhängig, die sich einem regulativen Eingriff der Einkommenspolitik weitgehend entziehen und den erhofften Erfolg konterkarieren.

Hinsichtlich der angestrebten sozialen Gerechtigkeit läßt sich zunächst eine Verminderung der nominalen Einkommensdifferenziale feststellen, d.h. die Bruttolöhne und -gehälter unte-

12 Die nach Merkel (1993a, 8 f.) Filterelemente sozialdemokratischen Handelns (Ökonomie, Sozialstruktur, Institutionen, Zeit) stellen nicht nur Restriktionen dar, sondern können gegebenenfalls auch "den Charakter von handlungserweiternden Ressourcen annehmen". Zur Begrifflichkeit von "sozialdemokratisch" und "sozialistisch" vgl. Merkel 1993, 15 FN 2.

13 Insgesamt sieht sich die PA.SO.K. als Repräsentantin und Fürsprecherin aller "nicht-privilegierten Griechen" (vgl. den ins Englische übersetzten Wortlaut bei Tzannatos 1986, 22 FN 8). Axt (1985) verweist auf die Neuerung in der Programmatik, da das Nicht-Privilegiert-Sein nicht mehr an den Status der Lohnabhängigkeit gebunden wird, sondern fast alle sozialen Schichten umfaßt.

14 Lediglich untere Einkommen erhielten den vollen Inflationsausgleich, während höhere Einkommen realen inflationsbedingten Einbußen unterlagen. Die zugrundeliegende Logik fußte auf der Annahmensequenz, daß a) KäuferInnen höherer Einkommensgruppen überdurchschnittlich Importwaren bevorzugen, daß umgekehrt b) KäuferInnen unterer Einkommensgruppen heimische Produkte bevorzugen und somit c) bedingt durch Einkommensverluste bzw. -gewinne die Nachfrage nach Importwaren fiel (Axt 1985, 250).

rer Einkommensgruppen stiegen überproportional und näherten sich der oberen Gehaltsebene. Dabei war der ideologische "Gegenerfolg" (vgl. Country Studies 1992, 40 ff.) weit aus größer als die aufgrund der Spezifik des Steuersystems tatsächliche Steigerung der real verfügbaren Einkommen der abhängig Beschäftigten.

Die deutlichsten Auswirkungen der Einkommenspolitik schlugen sich auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen nieder. Obwohl in der Verfassung von 1975 festgeschrieben, war die gewerkschaftliche Autonomie nicht zuletzt durch die dominante Rolle des Staates beschränkt. Zudem minderten die innere Zersplitterung, Konkurrenzkämpfe sowie finanzielle und parteipolitische Abhängigkeiten die gewerkschaftliche Kraft. Im Arbeitsgesetz von 1955 waren als verhandlungsberechtigte Parteien der gewerkschaftliche Dachverband GSEE¹⁵ und der Arbeitgeberverband SEB anerkannt. Die einzelnen Tarifvertragsformen (allgemein/national, fachspezifisch/national; fachspezifisch/lokal) unterschieden sich in ihrem Regelungsgegenstand und Vertretungsanspruch. Darin reflektiert sich die institutionelle Fragmentierung, die eine Vereinheitlichung der Forderung schwierig machte (Karaminas 1991). Im selben Arbeitsgesetz war das Prinzip der Zwangsschlichtung festgeschrieben. Neben den Vertragsparteien war zugleich der Arbeitsminister berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Während der gerichtlichen Auseinandersetzung herrschte Friedenspflicht, die Entscheidungen bewegten sich "vorwiegend im Rahmen der Vorgaben der staatlichen Wirtschaftspolitik" (ebd., 225). Darüberhinaus konnten vom Arbeitsminister bereits zwangsgeschlichtete Verträge angefochten und im Fall "übergeordneter" Gründe, Tarifverhandlungen ausgesetzt werden (ebd.). Die Verhandlungsergebnisse waren gültig für ein Jahr und setzten die Verhandlungsbasis für das Folgejahr fest. Das Arbeitsgesetz von 1982 stärkte zwar den Demokratisierungsprozeß innerhalb der Gewerkschaften und bot auf betrieblicher Ebene einen verbesserten Schutz für gewerkschaftlich Aktive, ließ aber das dominante Prinzip der Zwangsschlichtungen als Hebel staatlicher Kontrolle und Durchsetzung der Einkommenspolitik unberührt. Nicht nur aufgrund parteipolitischer Loyalitäten - die Führungsmehrheit des GSSE rekrutierte sich aus der PA.SO.K.-Gewerkschaftsorganisation PASKE - konnten sich die staatlichen Instanzen der Unterstützung des Dachverbandes¹⁶ zunächst sicher sein, da mit der Mindestlohnanhebung, der Lohnindexierung, der Arbeitszeitverkürzung und Urlaubszeitverlängerung langgeförderte gewerkschaftliche Positionen getroffen wurden. Zugleich wurde damit aber die Funktion der Gewerkschaft als "Schutzmacht der Regierungspolitik" (Däubler/Lecher 1991, 46), und damit ihre Abhängigkeit und Schwäche, zementiert und das bisherige bestimmende Moment der Arbeitsbeziehungen, der "Staatsyndikalismus" (Karaminas 1991), fortgeschrieben.

Die mit der Einkommenssteigerung verbundenen Hoffnungen auf ein gesamtwirtschaftliches Wachstum erfüllten sich nicht. Die wirtschaftspolitische Komponente "links-keynesianische(r) Wachstumspolitik der Nachfragestimulierung" (Kasakos 1988, 41) schlug fehl. Die Zuwachsraten des BIP zeigten bis 1984 sogar Minuswerte, insbesondere lag die Investitionstätigkeit weit unterhalb der Erwartungen (jährliche durchschnittliche Veränderungsdaten: 1981: -7,5 %; 1982: -1,9 %; 1983: -1,3 %; 1984: -5,7 %; Greek Economy 1992, 50). Der Abwärtstrend verlangsamte sich zunächst wegen des deutlichen

15 GSEE = Geniti Synomospondia Ergaton Ellados (Allgemeiner Bund der Arbeiter und Angestellten Griechenlands).

16 Daß diese Unterstützung aber partieller Natur war, zeigte der 43tägige Bankenstreik vom Sommer 1982. Die vergleichsweise finanziell gut gestellten Bankbeschäftigten sahen sich von den Gehaltserhöhungen ausgeschlossen. Ihre Forderungen führten zu scharfen Reaktionen seitens der Regierung ("Anti-Streik-Strafpredigt" des Ministerpräsidenten) und zu Konflikten zwischen dem Dachverband GSEE und der Bankengewerkschaft OTOE (Axt 1985, 76 f.).

Anstiegs öffentlicher Investitionen. Ein auf privatwirtschaftlichen Initiativen beruhender Aufschwung wurde nicht erreicht. Die Investitionsanreize zeigten zwar ein recht klares Prioritätenprofil, das vor allem kleine und mittlere sowie exportorientierte Betriebe, landwirtschaftliche Kooperativen und insgesamt "produktive" Investitionsvorhaben begünstigte (Spraos 1991, 179), doch letztlich belasteten sie vor allem die Staatskasse und steigerten kaum die Produktion (Axt 1985, 245 f.; McDonald 1991; Country Studies 1992). Der finanzielle Handlungsspielraum einer expansiven Nachfragepolitik wurde dadurch eingeschränkt. Der zuweilen so bezeichnete "Investitionsstreik" (Spraos 1991, 182) wurde aus Unternehmenssicht auf die untragbaren Lohnkostensteigerungen und ein ungünstiges Geschäftsklima, nicht zuletzt aufgrund der radikalen PA.SO.K.-Rhetorik, zurückgeführt. Bereits Ende 1982 schwenkte die Regierung weiter auf einen stärker angebotsorientierten Kurs zulasten der Einkommenspolitik ein. Die für den öffentlichen Sektor zurückgestellte ATA-Regelung mutete den Beschäftigten aufgrund der hohen Inflation reale Einkommensverzichte zu. Um die Anwendung des für den Privatsektor verfügbaren Lohnstopps zu gewährleisten, wurde ein Gesetz erlassen, wonach Lohn- und Gehaltsvereinbarungen über das staatlich fixierte Maß hinaus verhindert wurden (Axt 1985, 237).¹⁷

Die "kaum sozialistisch zu nennende Linie der Sozialisierung der Verluste"

(Merkel 1993, 264)

Die Sozialisierung privater Unternehmen, ein weiteres Kernstück der PA.SO.K.-Programmatik, grenzte sich bereits begrifflich von der Verstaatlichungspolitik anderer sozialistischer Regierungsparteien (wie z.B. in Frankreich) ab.¹⁸ Weder wurden strategisch ausgewählte Wirtschaftsbereiche systematisch nationalisiert noch waren Eigentumsverhältnisse ein zentraler Bezugspunkt (Merkel 1993, 258 ff.). Bereits in den fünfziger Jahren waren die öffentlichen Versorgungsbetriebe aufgebaut worden, in der Post-Juntazeit die Verkehrsbetriebe nationalisiert, und neue Entwicklungsbetriebe, die staatliche Rüstungsindustrie sowie Ölgesellschaften hinzugekommen. In dieser Zeit wurde auch die staatliche Kontrolle auf das gesamte Bankwesen ausgedehnt (CEEP 1984, 91). In der Bankenstruktur (Country Studies 1992, 30; Katsioupis 1988, 218; Katseli 1990) lag zu Teilen die Spezifik des Sozialisierungsprozesses begründet. Die größten Geschäftsbanken, Investitionsbanken (spezialisiert auf langfristige Kredite) und Spezialkreditinstitute waren in Staatsbesitz bzw. staatlich kontrolliert.¹⁹ Der Zentralbank oblagen die mit anderen Zentralbanken vergleichbaren Zuständigkeiten und die Überwachung der Operationen der Geschäftsbanken sowie der langfristigen Kreditprogramme der Spezialkreditinstitute (Katsioupis 1988, 227 ff.; McDonald 1992, 41). Gemäß der staatlichen Investitionsförderung für produktive Zwecke unterlagen die Zinssätze einer feingliedrigen Abstufung (mehr als 100 verschiedene Sätze, Katsioupis 1988, 415 ff.), wobei Kredite für alle als konsumptiv angesehene Aktivitäten mit den höchsten Raten belegt waren. Damit sollte insbesondere die Kreditaufnahme für Importe und Zwischenhandel unattraktiv gemacht werden (McDonald 1992, 43). ProtagonistInnen des freien Wettbewerbs sahen in den "politischen" Zinssätzen eine Ursache der Verschuldungskrise zahlreicher Unternehmen. Der nach 1973 rapide Inflationsanstieg schlug sich zunächst nicht auf die Zinssätze begünstigter Kredite nieder, sodaß die "privilegierten" Unternehmen ungeachtet ihrer Rückzahlungsmöglichkeit weitere Kredite aufnahmen. Als sich die Zinssätze "realen" Werten näherten, führten akkumulierte Darle-

17 "Unternehmer, die sich nicht an diese Vorschriften halten, konnten künftig ihre Lohnkosten nicht mehr steuerlich geltend machen, sondern mußten diese voll als Gewinne versteuern." (Axt 1985, 237).

18 Solche Äußerungen sind v.a. als vertrauensbildende Maßnahmen zu verstehen, um ausländische InvestorInnen nicht abzuschrecken; vgl. Axt 1985, 242 f.

19 Spraos (1991, 170) spricht von einer 80prozentigen Staatskontrolle des Bankensystems.

hensverpflichtungen und sich fortschreibende Betriebsverluste zur Zahlungsunfähigkeit mehrerer großer Unternehmen (Katsioupis 1988, 291). Die drohende Schließung und der damit verbundene Abbau von ca. 90.000 Arbeitsplätzen (CEEP 1987, 104) widersprach natürlich dem wirtschaftspolitischen Konzept der PA.SO.K. Zudem hielten einige der als "Problem-Firmen" eingestuften Unternehmen große Marktanteile²⁰ in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen. Denn ihr Zusammenbruch hätte zu einer zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Instabilität geführt. Im März 1984 wurde eine Organisation für die Sanierung von Unternehmen (OAE) gegründet, ihr waren 44 "problematische" Unternehmen mit dem Ziel der "Revitalisierung" (ebd.) und dem Erhalt der Arbeitsplätze unterstellt. Mit der Umwandlung der Kreditverpflichtungen in Kapitalbeteiligungen - zumeist in Form einer Kapitalmehrheit der OAE oder der staatlichen Banken - fielen die Unternehmen von da an in den öffentlichen Sektor. Deren indirekte - durch die Banken unter staatlicher Kontrolle - Finanzierung und die direkte Deckung der weiter steigenden Verluste der gesamten öffentlichen Unternehmen verschärften die ohnehin defizitäre Haushaltsituation.

Die zweite Linie des Sozialisierungsprojektes bestand in der Institutionalisierung gesellschaftlicher Kontrolle in öffentlichen Unternehmen. Die Partizipation der ArbeitnehmerInnen setzte auf drei Ebenen an: Zum einen wurden "Vertreterversammlungen zur sozialen Kontrolle" (ASKE) auf betrieblicher Ebene errichtet. Drittelparitätisch umfaßten sie (je neun) RepräsentantInnen der Belegschaft, der Regierung und sozialer Einrichtungen. Daneben verfügten sie über Interventionsbefugnisse betreffend Investitionsplanung sowie Finanzierungs-, Preis-, Beschaffungs- und Beschäftigungspolitik (CEEP 1987, 106). Zum anderen waren die ArbeitnehmerInnen zu einem Drittel im Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat vertreten. Darüberhinaus wurden betriebliche "Arbeiterräte" auf lokaler und staatlicher Ebene gegründet - "hauptsächlich als beratende Gremien in Personalfragen und in Fragen der Qualität der Arbeitsbedingungen" (CEEP 1987, 106). Dieses Modell wurde 1985 erstmals in den drei größten öffentlichen Unternehmen, der Öffentlichen Elektrizitätsgesellschaft (DEH), der Griechischen Eisenbahngesellschaft (OSE) und der Telekommunikationsgesellschaft (OTE) angewendet. Neben dem "Fehlen einer integrierten Strategie" (Merkel 1993, 277) trugen auch funktionelle Schwierigkeiten zum Scheitern dieses Projektes bei. Konflikte zwischen den Vergesellschaftungsorganen, dem Management und den weisungsbefugten Ministerialbürokratien führten schließlich nach zwei Jahren zur praktischen Entmachtung der "Vertreterversammlungen" (Kasakos 1988, 44).

Als Bestandteil der gescheiterten "sozialistischen Transformation" (Axt 1985, 241) belastete das Sozialisierungsprojekt nicht nur den öffentlichen Haushalt, sondern schränkte auch die gewerkschaftlichen Rechte weiter ein. Artikel 4 des Gesetzes zur "Sozialisierung der Unternehmen im öffentlichen Sektor" erlaubte künftig nur Streiks mit einer absoluten Mehrheit aller eingeschriebenen Mitglieder, was einer faktischen Beschneidung des Streikrechts gleichkam²¹; "eine *Präventivmaßnahme gegen künftige Streiks* angesichts einer verstärkten staatlichen Austeritätspolitik" (Axt 1985, 238 f.; Herv. im Org., M.Z.). Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß das Sozialisierungsprojekt als Projekt zur Demokratisierung des Wirtschaftsprozesses scheiterte. Im Gegenzug wurde die Dominanz privatwirtschaftlicher

20 Der Anteil der "Problem-Firmen" bei der Papierherstellung beläuft sich auf 65-70 % der Gesamtproduktion; in der Textilindustrie waren 25 % der Branchenarbeitsplätze betroffen (CEEP 1987, 104).

21 Die Mitgliederlisten der griechischen Gewerkschaften umfassen auch "Desinteressierte oder Inaktive, (...) auch Rentner und sogar Tote". Faktisch müssen sie demnach nicht nur die absolute, sondern eine Mehrheit von 70-80% erzielen (Axt 1985, 238 f.).

Handlungsmaximen gestärkt, nicht zuletzt durch eine beschränkende gewerkschaftliche Einbindung. Damit verfestigte sich die etatistische Struktur der Arbeitsbeziehungen.²²

"To solve social problems by throwing money at them"

(Solo 1995, 47)

Die Reformpolitik der PA.SO.K. hatte eine Ausweitung der Staatstätigkeiten und damit der Staatsausgaben zur Folge. Das Haushaltsdefizit, das Defizit öffentlicher Unternehmen und ein steigender Schuldendienst ließen den Kreditbedarfs der öffentlichen Hand auf 19,5 % des BSP steigen. Ein Ziel der Regierung von Beginn an war allerdings die Reduzierung des öffentlichen Kreditbedarfs (Thomadakis/Seremetis 1992, 210; OECD 1982; McDonald 1992, 15). Die Beschränkung der Kreditaufnahme sollte die Inflation senken und außerdem Investitionsmittel freigeben.

Das wachsende Defizit lag nicht primär in der angeblich verschwenderischen Ausgabenpolitik begründet, sondern in unzureichenden Einnahmen. Deutlich ist die veränderte Zusammensetzung der Primärausgaben.²³ Der Staatsverbrauch ging anteilig zurück, bedeutende Zuwächse verzeichneten die Transferleistungen. Oberflächlich betrachtet, entspricht die Zunahme von Transferleistungen den programmatischen sozialpolitischen Aussagen von PA.SO.K. Der Kreis der RentenempfängerInnen wurde ausgedehnt, insbesondere auf die in der Landwirtschaft Beschäftigten (Frauen und zurückgekehrte Bürgerkriegsflüchtlinge). Bei einem beitragsfinanzierten Versicherungssystem sind das "Zusatzbelastungen", da die jetzt Anspruchsberechtigten zuvor nicht unter Sozialversicherungspflicht bzw. -schutz standen und somit keine Beiträge einzahlten. Die Defizitdeckung dieser Sozialversicherungen fiel in das Haushaltsbudget. Ebenfalls führten die Lohn- und Gehaltssteigerungen für öffentlich Beschäftigte sowie eine großzügigere Rentenregelung zu vermehrten Staatsausgaben. Zumindest auf der Kostenseite zeigte die Einkommenspolitik als ein "antizyklisches Politikinstrument" (Katseli 1990, 247) ihre Wirkung.

Tab. 9: Ausgewählte Indikatoren staatlicher Einnahmen und Ausgaben 1980-1984 - in Bill. Dr. zu lfd. Preisen

	1980	1981	1982	1983	1984
BIP	1767,6	2109,1	2632,4	3109,6	3807,6
Einnahmen	359,7	445,9	615,1	750,9	955,8
Ausgaben	423,1 (85,4%) ¹⁾	733,1 (60,6%)	794,3 (77,5%)	1055,2 (71,1%)	1470,1 (65,0%)
Primärausgaben	358,3 (84,7%) ²⁾	618,2 (84,3%)	663,8 (83,6%)	879,7 (83,4%)	1199,5 (81,6%)
Staatsverbrauch	194,6 (61,4%) ³⁾	249,7 (58,8%)	318,9 (57,7%)	383,4 (52,7%)	472,8 (53,2%)
Transferleistungen	72,2 (22,8%) ³⁾	111,3 (26,2%)	149,9 (27,1%)	215,0 (29,5%)	233,0 (26,2%)
öffentl. Investitionen	50,3 (15,9%) ³⁾	63,7 (14,9%)	83,7 (15,1%)	129,2 (17,8%)	182,2 (20,5%)

1 Prozentualer Deckungsanteil der Ausgaben durch die Einnahmen

2 Prozentualer Anteil der Primärausgaben an den Gesamtausgaben

3 Prozentualer Anteil an der Summe der Hauptposten (Staatsverbrauch, Transferleistungen, öffentliche Investitionen)

Quelle: vgl. Thomadakis/Seremetis 1992, 210 Tab. 1 und 241 Tab. 12; eig. Zus. und Ber.

22 Nach Kasakos (1988, 40 FN 6) ist allerdings die versuchte Neudefinition der Gewerkschaftsrolle an dem massiven Widerstand der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor insofern gescheitert, als der umstrittene Streikparagraph 1987 wieder aufgehoben wurde.

23 Die Primärausgaben umfassen nach Thomadakis/Seremetis (1992, 239) die öffentlichen Gesamtausgaben abzüglich Schuldendienst sowie der NATO- und EG-Beiträge; "PDE (Primary Domestic Expenditure; M.Z.) reflects the government's discretionary fiscal actions".

Doch der von der PA.SO.K. intendierte radikale Wechsel ("Allaghi") enthielt in seiner sozialpolitischen Komponente weit mehr, so auch eine grundlegende Reform (Sozialisierung) des Gesundheitssystems. Gesundheitsfürsorge sollte zu einem öffentlichen Gut werden, für alle finanziell und geographisch erreichbar. Die mono- bzw. oligopolistische Angebotsstruktur gesundheitlicher Dienste, ebenso deren regionale Konzentration auf die städtischen Zentren sollte aufgebrochen und die Arzt/Ärztin-PatientIn-Beziehung entmonetarisiert werden. Die bisherige Praxis - niedrig entlohnte KrankenhausärztInnen finanzieren sich über privat angebotene Gesundheitsdienstleistungen - wurde per Gesetz verboten. Im Gegenzug waren für das künftig ausschließlich als Vollzeitkräfte im öffentlichen Sektor beschäftigte Krankenhauspersonal kräftige Gehaltserhöhungen vorgesehen. Die ablehnenden Reaktionen waren heftig und zahlreich. Konservative Teile der ÄrztInnenschaft verwiesen auf die katastrophalen Folgen, falls sie zu entmotivierten StaatsdienerInnen degradiert würden. Darüberhinaus hielten sie die nötigen infrastrukturellen Veränderungen für ein ökonomisch schwaches Land wie Griechenland für eine unbezahlbare Bürde. Und bessergestellte Versicherte befürchteten, daß ihre erbrachten Leistungen für die Finanzierung eines Gesundheitsdienstes niedrigeren Standards "konfisziert" würden (Philalithis 1986, 160 ff.).

Das Gesetz zum "Nationalen Gesundheitssystem, NHS" (1397/1983) wurde im Oktober 1983 erlassen. Die Umsetzung erfolgte nur zögerlich, nicht zuletzt aufgrund bürokratischen Widerstands (ebd., 162). Daß aber Auf- und Umbauarbeiten begannen, zeigen die realen Wachstumsraten der Sozialausgaben.²⁴ Nichtsdestotrotz blieb bis 1984 die anteilige Zusammensetzung der Sozialausgaben nahezu unverändert.

Das steigende Haushaltsdefizit ist also weder auf eine Zunahme der Primärausgaben noch auf eine "Aufblähung" der Sozialausgaben zurückzuführen. Entscheidender ist hingegen die Zusammensetzung der Sozialausgaben. Der Anteil infrastruktureller Ausgaben war nach wie vor der geringste, und die sozialpolitische Maßnahmen stützten sich zum Gutteil auf vermehrte finanzielle Leistungen (höhere Transfers und ein erweiterter Bezugskreis). Dies beinhaltete eine fortschreitende Kostenverpflichtung, unabhängig von der Finanzsituation.

"The tax system did not serve as an adequate pillar of the government's spending policies"
(Thomadakis/Seremetis 1992, 226)

Die abnehmende Kompensation der Ausgaben durch die Einnahmen verweist zugleich auf die Defizite des Steuersystems, das sich nicht an veränderte ökonomische Strukturen anpaßt (Thomadakis/Seremetis 1992, 223 ff.). Nicht einmal die Hälfte der Steuereinnahmen rührte zu Beginn der achtziger Jahre aus direkten Steuern. Bis Ende des Jahrzehnts fiel ihr Anteil sogar (1980: 47,3%; 1988: 41,9%; ebd., 216). Da direkte Steuern eher einen progressiven Charakter aufweisen, sagt ihr Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen etwas über die soziale Orientierung einer Regierung aus (Spraos 1991, 173). Das Steuersystem konterkariert die sozialpolitischen Reformansätze der PA.SO.K.-Regierung: "by practically every measure and index, the social character of public revenue shifted to a significantly more regressive posture during PASOK's governance" (Thomadakis/Seremetis 1992, 238; ohne Herv. im Org., M.Z.).

24 Thomadakis/Seremetis (1992, 244 f.) gliedern die Kategorie "Sozialausgaben" folgendermaßen auf: Gehälter für Beschäftigte in den Ministerien Gesundheit, Wohlfahrt und Sozialversicherung, Erziehung und Kultur; Pensionen der öffentlich Beschäftigten, Subventionen und Unterstützungen der Sozialversicherungen und Gesundheits- und Wohlfahrtsorganisationen, Arbeitsmarktausgaben, Ausgaben aus dem Investitionsbudget für soziale Infrastruktur.

Trotz der Urbanisierung und des zunehmenden städtischen Grundbesitzes gab es keine effektive Vermögenssteuer, trotz steigender Einkommen aus privaten Sparanlagen wurden Zinseinnahmen nicht versteuert, und trotz vermehrter Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit (v.a. aufgrund der EG-Agrarpolitik) waren bislang die Agrareinkommen steuerbefreit. Hinzu kam ein großer Anteil Selbständiger, deren Besteuerungsgrundlage bis vor kurzem von Selbsteinschätzungen abhing. Darüberhinaus bestanden die Investitionsanreize für Klein- und Mittelbetriebe neben Kreditvergünstigungen häufig in Form von Steuererleichterungen. Die Front der Steuerreform-GegnerInnen, die vom bestehenden System profitieren, ist demnach kaum aufzubrechen. Aufgrund hoher Inflation und eines direkten Einzugsverfahrens benachteiligte die Steuerlast zunehmend die abhängig Beschäftigten (Merkel 1993, 297).²⁵

Tab. 10: Zusammensetzung der Steuereinnahmen 1980-1984 - in Bill. Drachmen

	1980	1981	1982	1983	1984
Gesamte Steuereinnahmen	325,2	380,9	537,1	665,9	836,6
Direkte Steuern	104,4 (32,1%) ¹	123,7 (32,5%)	175,0 (32,6%)	200,9 (30,2%)	253,2 (30,3%)
Personensteuer	57,8 (55,4%) ²	67,5 (56,4%)	94,5 (54,0%)	118,6 (59,0%)	154,6 (61,1%)
Lohnsteuer (Gehälter/Pensionen)	27,8 (48,1%) ³	41,9 (62,1%)	58,1 (61,5%)	68,2 (57,5%)	102,7 (66,4%)
Körperschafts-/Vermögensst.	21,0 (20,1%) ²	25,2 (20,4%)	35,1 (20,1%)	30,5 (15,2%)	41,3 (16,3%)
Indirekte Steuern	220,8 (67,9%) ¹	257,2 (67,5%)	362,1 (67,4%)	465,0 (69,8%)	583,3 (69,7%)
Importe	47,3 (21,4%) ⁴	65,7 (25,5)	111,6 (30,8%)	128,9 (27,7%)	162,8 (27,9%)
Heimische Produkte	102,5 (46,4%) ⁴	120,7 (46,9%)	162,9 (45,0%)	234,2 (50,4%)	313,3 (53,7%)

1 prozentualer Anteil an Gesamtsteuereinnahmen

2 prozentualer Anteil an direkten Steuern

3 prozentualer Anteil an Einkommenssteuer

4 prozentualer Anteil an indirekten Steuern

Quelle: vgl. Thomadakis/Seremetis 1992, 216 Tab. 3; 227 Tab. 6; 229 Tab. 7; 232 Tab. 8; eig. Zus. und Ber.

Die einzig "große" steuerliche Neuerung der achtziger Jahre bestand in der Einführung der Mehrwertsteuer, mit der im Zuge der EG-Anpassungen diverse indirekte Steuern ersetzt wurden.²⁶ Dennoch unterblieb eine umfassende Steuerreform, die zum einen zur Deckung steigender Ausgaben, zum anderen auch aus Gründen sozialer Gerechtigkeit nötig gewesen wäre. Fazit: "Unter den Kriterien sozialdemokratisch orientierter Umverteilung ist die Haushaltspolitik der sozialistischen Regierung (...) nicht an der Ausgaben-, sondern an der Einnahmenseite gescheitert." (Merkel 1993, 301; vgl. a. Anderson 1995).

3. "Sozialistischer Austeritätstango"

Zu Beginn der zweiten Regierungsperiode der PA.SO.K. im Sommer 1985 diagnostizierte Ministerpräsident Papandreou eine tiefe Krise der griechischen Wirtschaft (Tsoukalis 1991,

25 Für Merkel (1993, 297) wird damit auch ein Strukturwandel blockiert, da ein hoher Anteil "ökonomisch wenig effizienter kleiner Einzelhändler, Handwerksbetriebe und Selbständiger überlebte, die bei steuerlicher Gleichbehandlung längst vom Markt verschwunden wären". Für manche führt der verbaute Wege der Steuerhinterziehung direkt ins paraökonomische Gebiet, das sich qua definitionem einer Besteuerung entzieht; zu den unterschiedlichen Härtegraden paraökonomischer Tätigkeiten vgl. Mingione 1988, 17-22.

26 Wirksam seit 1.1.1987. Zu den erwarteten exportsteigernden Effekten der Einführung der Mehrwertsteuer vgl. Yannopoulos 1979, 60 f.

193), die ihren Ausdruck in einer akuten Haushalts- und Zahlungsbilanzkrise fand. Die Bewilligung eines EG-Kredits, als Finanzspritze zur Defizitdeckung, wurde an ein Strukturanpassungsprogramm gekoppelt. In diesen Maßnahmen drückte sich zugleich die wiederbelebte EG-Integrationsdynamik aus. Mit dem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes (Juni 1985) wurde ein umfassendes Deregulierungsprojekt zum Gemeinschaftsprogramm. Die neoklassische Deutung der Krise hatte sich damit durchgesetzt: "In its simplest version, it essentially blamed the overgrown "welfare state" for the poor performance of European economies." (Kazakos 1992, 258f.; Herv. im Org., M.Z.).²⁷ Die Folgeargumente sind bekannt: Arbeitsmarktrigiditäten, ressourcenverschlingende Einkommenspolitik und die daraus resultierende Lähmung privater ökonomischer Aktivitäten erforderten neben einer restriktiven Einkommens- und Haushaltspolitik umfassende Deregulierungs- und Flexibilisierungsstrategien.

Im November 1985 sicherte sich Griechenland einen Kredit in Höhe von 1.750 Millionen ECU. Verteilt auf zwei Raten war die zweite Auszahlung Anfang 1987 von den erreichten Erfolgen abhängig (Tsoukalis 1991, 198). Die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Hand mußte von 18 auf 10 % des BIP, das Defizit der laufenden Bilanz von 10 auf 3 % des BIP und die Inflation von 24 auf 10 % gesenkt werden (OECD 1987, 51). Die wirtschaftspolitischen Instrumentarien umfaßten Lohn- und Preiskontrollen, die Senkung öffentlicher Gehälter und Subventionskürzungen zur Ausgabenminderung, Gebührenerhöhungen öffentlicher Dienstleistungen und Bekämpfung der Steuerhinterziehung zur Einnahmesteigerung sowie eine restriktivere Geldmengensteuerung (Merkel 1993, 339). Das Startsignal gab eine 15%ige Abwertung der Drachme im Oktober 1985, ergänzt um eine sechsmonatige zinslose Bardepotpflicht für zahlreiche Importgüter. Mit der Abwertung sollte die Differenz relativer Arbeitsstückkosten im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern gemildert werden, um so die Handelsbilanz zu verbessern. Nicht die Inflationsraten, sondern die Arbeitskosten dienten als Orientierungsgröße für die Wechselkurse, wobei von einer antiinflationären Wirkung ausgegangen wurde. Um letztere sicherzustellen, galt es, die Verknüpfung von Importpreisen und heimischer Lohn-Preis-Spirale zu lösen (Tsoukalis 1991, 198).

Die Restriktionen der Einkommenspolitik, dem Herzstück des Austeritätsprogramms, waren demnach zweifacher Natur. Zum einen änderte sich die Bezugsgröße der Lohnindexierung. Anstelle der geschätzten galten fortan die anvisierten Inflationsziele. Hinzu kam, daß die Effekte der Importpreise aus der Berechnungsgrundlage herausgenommen wurden. Die realen Einkommenseinbußen betragen für 1986 7,7 % (Jahreswirtschaftsbericht 1995, 235). Mit der Entkopplung der Agrarsubventionen von den Brüsseler Preisentscheidungen (die Agrarpreise sollten unter der Inflationsrate gehalten werden) und einem Einkommenssteuerzuschlag auf Unternehmensprofite, selbständige Tätigkeiten und Mieteinnahmen sollte der Eindruck vermittelt werden, daß die Bürde der Sparmaßnahmen auf den Schultern breiter - wenn nicht aller - gesellschaftlichen Schichten ruhe. Nichtsdestotrotz waren die Belastungen für die abhängig Beschäftigten am höchsten (Thomadakis/Seremetis 1992, 231; Tsoukalis 1991, 206). Zu den direkten Einkommensreduzierungen kam die - wenn auch nicht laut verkündete - Änderung des wirtschaftspolitischen Ansatzes (Tsoukalis 1991, 199). Um den Teufelskreis von Defizit bei gleichzeitigem langanhaltendem Investitionsrückgang zu durchbrechen, sollten die Investitionstätigkeiten angekurbelt werden (Europäische Wirtschaft 1985, 68 f.). Im Zentrum der Anstrengungen stand somit der

27 Vergopoulos (1993, 257 ff.) stellt treffend die Veränderung der Interpretationsmuster dar: Wurde in den siebziger Jahren die ökonomische Trägheit auf eine ungleiche Einkommensverteilung zurückgeführt, war es in den achtziger Jahren ein "exzessiver Egalitarismus".

Anstieg der Profite. Zumindest rhetorisch erklärte die Regierung die Ausdehnung und Ineffizienz des öffentlichen Sektors zur zentralen Wachstumsblockade der Privatwirtschaft (OECD 1987, 51). "The emphasis on efficiency and the market mechanism and the stress on the necessity of Greece's successful integration in the world economy signified a very clear shift in the general approach adopted by the socialist government." (Tsoukalis 1991, 199).

Während ihrer zweiten Amtszeit senkte die PA.SO.K.-Regierung die jährlichen Wachstumsraten der Primärausgaben auf durchschnittliche 17,9 % - eine beträchtliche Kürzung angesichts der durchschnittlich 36%igen Steigerung im vorangegangenen Vierjahreszeitraum. Durch die sozialpolitischen Entscheidungen der Vorjahre war allerdings der Handlungsspielraum der Regierung eingeschränkt worden. Mit der Ausweitung der Pensionsberechtigten und der Unterstützung öffentlicher Unternehmen und Institutionen, vornehmlich Sozialversicherungen, wurden dauerhafte Zahlungsverpflichtungen eingegangen. Nur die Posten für öffentliche Investitionen konnten kurzfristig variiert werden und nahmen nach einem zwischenzeitlichen Anstieg wieder ab (Thomadakis/Seremetis 1992). Damit wurden die Investitionsziele von Seiten des Staates unterlaufen. Die Sozialausgaben wurden nicht gekürzt - im Gegenteil: Ihr Anteil an den Primärausgaben stieg von 40,2 % (1984) auf 53,8 % im Jahr 1988 (Thomadakis/Seremetis 1992, 246 Tab. 13). Zukünftige Wachstumschancen und damit die Basis sozialdemokratischer wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitiken wurden so untergraben. Die Strukturprobleme wurden noch verschärft (Merkel 1993, 342). Die Transferzahlungen - zunächst noch verbessert - sollten bald zum Gegenstand weiterer Sparmaßnahmen werden.²⁸

"Could it be possible that the Greek state suffers from a structural weakness in dealing with the structural problems of the Greek economy?"

(Tsoukalis 1991, 202)

Nach dem Auslaufen des EG-Kredites Ende 1987 plädierte Wirtschaftsminister Kostas Simitis für eine Fortsetzung der restriktiven Einkommens- und Haushaltspolitik, die um weiterführende Maßnahmen - vor allem der Deregulierung des Kreditsektors, des Wettbewerbsrechts und des Arbeitsmarktes (Merkel 1993, 340) - ergänzt werden sollte. Mit Blick auf den verstärkten Widerstand verschiedener Interessengruppen und die innerparteilichen Konflikte setzte Regierungschef Papandreou seine Gegenposition durch, entließ den Wirtschaftsminister und nahm zahlreiche einkommens- und fiskalpolitische Beschränkungen zurück. Offensichtlich beinhaltete dies keine Neudefinition der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sondern war ein klientelistisch motiviertes Entgegenkommen. Die Folgen: Das Finanzierungsdefizit des Staates kletterte von 9,9% des BIP (1987) auf 14,5 % (1989; Europäische Wirtschaft 1989, 103). Der gestiegene Nettokreditbedarf (von 11,8% in 1987 auf 20,9% in 1990, OECD 1991, 13) und die Befürchtungen weiterer Kapitalflucht trugen zur Konstruktion einer "hauseigenen Hochzinsfalle" (Merkel 1993, 342) bei. "Damit hatte sich die PASOK-Regierung ihrer letzten Chance begeben, die Staatsverschuldung in den 80er Jahren in den Griff zu bekommen und sich aus dem *circulus vitiosus* von ansteigendem Schuldendienst, Aufblähung der Staatsausgaben und der damit verbundenen erneuten Ausweitung des Nettokreditbedarfs zu befreien." (Merkel 1993, 341)

28 Daß es dabei nicht nur um Finanzeinsparungen geht, zeigten bereits die Aussagen des OECD-Berichts 1987: "As to pensions, there should be a better linkage between lifetime contributions and retirement benefits, and a clear and quantifiable distinction between benefits based on contributions and those borne by the public in form of general taxation." (OECD 1987, 52).

Tab. 11: Schuldenindikatoren 1980-1988 - in Bill. Drachmen

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Einnahmen/ Ausgaben	0,854	0,606	0,775	0,711	0,650	0,634	0,702	0,659	0,625
Defizit/BIP	3,6%	13,6%	6,8%	9,8%	13,5%	14,2%	11,8%	14,8%	16,2%
Schulden- dienst (SD)	63,7	103,6	109,7	148,5	239,0	345,0	465,3	743,0	810,6
SD/Einnahmen	17,7%	23,2%	17,8%	19,8%	25,0%	30,6%	30,9%	42,0%	40,7%
SD/Ausgaben	15,1%	14,3%	13,8%	14,1%	16,3%	19,4%	21,7%	27,7%	25,4%

Quelle: vgl. Thomadakis/Seremetis 1992, 210 Tab.1; 218 Tab. 4; eig. Zus. und Ber.

Allen Anstrengungen zum Trotz verhalten die im Jahr 1988 positiven Wachstumsraten der Realeinkommen (3,8 %; 1989: 7,9 %), der Industrieproduktion (5,7 %) sowie der Bruttoanlageinvestitionen (8,9%; Europäische Wirtschaft 1995, 203 ff.) und des Bruttosozialproduktes um 4,7 % (OECD 1991, 40) der PA.SO.K. nicht zum Wahlerfolg. Die Skandalwelle der PA.SO.K. hatte sich tief in das öffentliche Bewußtsein eingegraben.²⁹ Die Wahlgesetzänderung, die kleine Parteien begünstigte und eine regierungsfähige Mehrheit für große Parteien erschwerte, rettete die PA.SO.K. zwar nicht vor ihrem Mehrheitsverlust, verhinderte aber eine Mehrheit der Nea Dimokratia (ND). Die folgenden Wahlen im November 1989 erbrachten wiederum keine eindeutige Mehrheit. Nach langwierigen Verhandlungen bildete sich schließlich eine Interims-Allparteienregierung. Unter dem Wirtschaftsexperten Xenophon Zolotas erarbeitete sie ein mittelfristiges Programm zur Reduzierung des Haushaltsdefizits. Deutlich wurde diese Strategie in dem neuen Arbeitsgesetz 1876/90³⁰. Sowohl ArbeitgeberInnen als auch Gewerkschaften sahen darin ihre langjährigen Forderungen nach einem "von Staatskontrolle befreite(n) System der Tarifverhandlungen" (Karaminas 1991, 226) realisiert. Die von den Gewerkschaften erhofften Verhandlungsspielräume dienten den ArbeitgeberInnen als erster Schritt zur Deregulierung der Arbeitsbeziehungen.

4. Die Konvergenzeuphorie als Modernisierungslinie der neunziger Jahre

Nach den dritten Wahlen innerhalb eines Jahres erreichte im April 1990 die liberal-konservative Nea Dimokratia (ND) eine regierungsfähige Mehrheit. Bereits in den siebziger Jahren hatte die ND eine proeuropäische Politik verfolgt, die im EG-Beitritt 1981 gipfelte. Auch die PA.SO.K. hatte in den achtziger Jahren die EG-Integration zunehmend akzeptiert. Angestrebt wurde die Teilnahme am EWS ebenso wie an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Angesichts der ökonomischen Situation war das Drängen auf einen frühestmöglichen Termin als Ausdruck der Befürchtung zu verstehen, "vom damals erwarteten Integrations Schub abgekoppelt" zu werden (Kasakos 1991, 104). Zwar hatte sich das

29 Wegen einer Herzoperation in London führte Papandreou - anstatt zu delegieren - selbst die Regierungs- und Parteigeschäfte vom Krankenbett aus. Ein Autoritätsverlust war jedoch nicht zu verhindern, kam doch just zu diesem Zeitpunkt seine Affäre mit einer Stewardess ans Tageslicht. Papandreous Scheidung kostete die PA.SO.K. eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Wählerinnenstimmen (McDonald 1992, 16). Schwerer wog die Kretabank-Affäre. Eigentümer Koskotas setzte sich in die USA ab, ließ 230 Mio. US-\$ Schulden zurück und beschuldigte mehrere Minister der Bestechung und Veruntreuung (Meinardus 1990, 54 ff.).

30 Die Neuerungen in Kürze: Abschaffung der gerichtlichen Zwangsschlichtung zugunsten freiwilliger Schlichtung durch SchlichterInnen, die das höchstmögliche Vertrauen beider Tarifparteien genießen; Abschaffung der Friedenspflicht während der Schlichtungszeit; Stärkung der betrieblichen Verhandlungsebene; Betonung des Rechts auf freie Verhandlungen (ohne staatliche Interventionen); Erweiterung des Verhandlungsgegenstandes (Karaminas 1991, 225 ff.).

PA.SO.K.-Bekanntnis nur halbherzig in die wirtschaftspolitische Praxis umgesetzt. Dennoch etablierte sich ein parteiübergreifender europapolitischer Konsens (Kasakos 1991, 104): "zu den Verbündeten und Hoffnungsträgern (...) zählt(e) an vorderster Front die Europäische Gemeinschaft" (Meinardus 1992, 279).

Im April 1989 schrieb der damalige Präsident der Kommission, Jacques Delors, jedoch einen "blauen Brief". Danach werde Griechenland zum Problemfall und laufe Gefahr, in Anbetracht der Verschuldungshöhe und -dynamik seine Kreditwürdigkeit zu verlieren. Unabdingbar seien drastische Maßnahmen zur finanziellen Stabilisierung, ansonsten verlasse Griechenland den gemeinsamen Weg Richtung Binnenmarkt und WWU und könne nicht mehr auf die Vergabe von EG-Krediten bauen (Archiv 1990, 34420).

Tab. 12: Ausgewählte Indikatoren der Jahre 1989-1994 - in %

	1989	1990	1991	1992 ⁵⁾	1993	1994
BIP je Beschäftigte/n ¹⁾	3,6 (1,9)	-2,3 (1,2)	5,6 (1,6)	-0,6 (2,3)	-1,5 (1,5)	0,7 (3,2)
Bruttoanlageinvestitionen ¹⁾	7,1 (7,0)	8,4 (3,8)	-4,5 (-0,3)	0,5 (-0,2)	-2,7 (-505)	0,8 (2,4)
Preisdeflator des BIP	14,5 (4,9)	21,1 (5,3)	18,4 (5,4)	14,2 (4,6)	13,6 (3,8)	10,7 (2,7)
Preisdeflator des privaten Verbrauchs	14,4 (4,7)	19,2 (4,7)	18,8 (5,5)	15,1 (4,6)	13,6 (4,0)	10,8 (3,1)
Lfd. Staatseinnahmen ²⁾	29,9	32,9	33,4	34,5 (44,9)	34,6 (45,5)	35,8 (45,4)
Lfd. Staatsausgaben ²⁾	44,6	46,8	46,4	46,2 (50,0)	48,0 (51,5)	49,9 (51,0)
Finanzierungsdefizit des Staates ²⁾	-14,7	-14,0	-13,0 (-1,6)	-11,7 (-5,1)	-13,3 (-6,0)	-14,1 (-5,6)
Zinszahlungen des Staates ²⁾	6,7	9,2	9,9	10,6	12,3	15,0
Staatsverschuldung ³⁾	:	82,6	86,1	92,3	115,2	121,3
Zahlungsbilanz ^{4)b)}	-2.573	-3.562	-1.520	-2.078	-716	-127

1 in Marktpreisen von 1985

2 gemessen am BIP zu Marktpreisen

3 Jahresendstand, gemessen am BIP

4 In US-\$

5 ab 1992: EG-12+ (einschl. FNL)

Die eingeklammerten Werte sind die EG-12-Werte; Quelle: Europäische Wirtschaft 1995, 203 ff.; b) Epilogi 1995, 150 f.

Die sofort nach Regierungsantritt verkündeten Sparmaßnahmen (Ausgabensenkung durch Lohnstopp im staatlichen Sektor und Aufhebung der Lohnindexierung sowie Einnahmesteigerung durch Erhöhung indirekter Steuern und verschärfter Bekämpfung der Steuerhinterziehung) wurden um ein Strukturreformprogramm ergänzt. Das im Februar 1991 vorgelegte "Mittelfristige Anpassungsprogramm 1991-93" zielte im wesentlichen auf die Stabilisierung der Finanzen und Reorganisation des öffentlichen Sektors. Die Zielgrößen reflektieren den Versuch, sich europäischen Durchschnittswerten anzunähern und eine Teilnahme an der nächsten Stufe der WWU sicherzustellen (OECD 1991, 55 ff., 79 ff.). Zunächst waren schnell wirksame Maßnahmen zur Senkung des Zahlungsbilanzdefizits nötig, Nothilfe leistete ein erneuter EG-Zahlungsbilanzzuschuß. Wenn dabei auch Griechenlands Kreditwürdigkeit auf dem Prüfstand stand, stimmte doch die Stoßrichtung des vorgelegten Programms voll mit der Binnenmarktlogik überein: "Steueranpassung und Strukturreform sind über Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung der Märkte eng miteinander verbunden." (Europäische Wirtschaft 1990, 49)

Mit der Senkung des Kreditbedarfs der öffentlichen Hand als Herzstück des Sparkurses zielen die Reformansätze auch auf die Reorganisation des öffentlichen Sektors. Unter der Maßgabe finanzieller Einschränkungen wird eine weitreichende Neubestimmung der staatlichen Rolle vorgenommen. War der PA.SO.K.-Schlachtruf noch "Nicht mehr Staat, aber besser", sang die ND nun das Hohelied von "weniger Staat" (Archiv 1990, 34580). Die Einsparungen bei den Staatsausgaben sollten u.a. über einen 10%igen Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor erreicht werden. Entlassungen von Arbeitskräften im Staatsdienst sind allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen enge Grenzen gesetzt. Die angekündigte rigide Einstellungspolitik blieb bislang weit hinter den Zielgrößen zurück. Leistungsorientierte Gehaltserhöhungen - im Gegensatz zum üblichen Senioritätsprinzip - sollten die Ausgaben ebenso minimieren wie der Lohnstopp für 1992 und Lohnerhöhungen weit unter der Inflationsrate im Folgejahr. Auch die erhebliche Reduzierung der Subventionen für öffentliche Unternehmen war in ein umfangreiches Privatisierungskonzept eingebettet. Für 1991 standen mehr als hundert Unternehmen auf der Privatisierungsliste, die in den Folgejahren um 400 erweitert werden sollte; einigen Unternehmen drohte die endgültige Liquidation (spätestens wenn, wie angekündigt, die Subventionen ausblieben). Für Staatsbetriebe im Telekommunikations-, Transport- und Elektrizitätsversorgungsbereich war eine teilweise Privatisierung (bis zu 49 %) durch Aktienausgaben an der Börse oder Direktverkäufe vorgesehen.

"Kampf den Steuersündern: Bleibt noch Zeit, sein Portemonnaie abzugeben oder werden sie gleich schießen? Angeblich sollen auch Verhöre stattfinden - vielleicht sogar Folterungen?"

(Eleftherotyia, zit. n. AZ 8. September 1995)

Die im Januar 1992 angekündigten Maßnahmen zur Sanierung der Wirtschaft wollten steuerliche Mehreinnahmen mit Anreizen für privatwirtschaftliche Tätigkeiten verbinden (vgl. Anderson 1995, 5). Zum einen wurden die Steuersätze vereinfacht und insgesamt gesenkt, so die Einkommenssteuer auf 30% (anstatt 18-50 %), die Unternehmenssteuern auf 35 % (anstatt 42-50 %). Zum anderen wurde die Bekämpfung der Steuerhinterziehung intensiviert. KäuferInnen von Häusern, Grundstücken, Yachten etc. müssen ihre Finanzierungsquellen angeben, und die Kriterien für die Einkommensbesteuerung bei FreiberuflerInnen und KleinunternehmerInnen werden "objektiviert", da sie bei den bislang freiwilligen Angaben ihr Einkommen auf ungefähr die Hälfte des Durchschnittsgehalts von LohnempfängerInnen bezifferten³¹. Mit Überkreuzkontrollen sollte dem "ausufernden Mißbrauch" das Handwerk gelegt werden. Wer Stromanschlüsse für Neubauten beantragt, muß der Steuerbehörde eine Quittung vorlegen, womit ebenfalls nicht abgeführte Sozialversicherungsbeiträge von BauarbeiterInnen erfaßt werden können (OECD 1992, 55 ff.; McDonald 1992, 95 ff.). Zugleich sollen "paraökonomische" Tätigkeiten, die unregistriert bleiben, eingedämmt werden. Vorsichtige Schätzungen beziffern das Ausmaß der Paraökonomie auf rund 30 % des BIP.³² Die marktliberale Deutung sieht die Ausdehnung des informellen Bereichs als Antwort auf die "Überregulierung" im formellen Sektor (Country Studies 1992).

31 Nach einer Studie über die Steuereinnahmen 1988/89 ("Hellenic Committee of Fiscal Studies") geben GehaltsempfängerInnen ihr zu versteuerndes monatliches Einkommen mit DR 105.000, Händler-/HerstellerInnen mit DR 61.000, ÄrztInnen mit DR 98.000 und RechtsanwältInnen mit DR 80.000 an (McDonald 1991, 75).

32 So die inzwischen klassische Studie von Pavloupoulos (1987); nachfolgende Untersuchungen und Schätzungen kommen auf eine Einnahmehöhe aus ungemeldeten Aktivitäten von bis zu 50 % des BIP; vgl. Mingione 1988, 17ff.

Alles in allem ließ auch dieses Programm die eigentlichen Schwächen des Steuersystems weitgehend unberührt, meßbare Erfolge blieben mäßig. Zumindest kann die ND-Regierung auf ihrem Konto verbuchen, daß die Mißbrauchsdiskussion - unter Einschluß des Sozialversicherungssystems, insbesondere der Rentenversicherungen - zu einem wesentlichen Bezugspunkt der Modernisierungspolitik wird.

Die Gewerkschaften antworteten auf die Regierungspolitik mit Streiks. Im September 1990 stürzte ein Streik gegen das neue Sozialversicherungsgesetz "das Land für drei Wochen in ein Chaos" (Archiv 1990), im Dezember protestierten eine Millionen Beschäftigte der Dienstleistungsbetriebe gegen die Einschränkung des Streikrechts, der 24stündige Generalstreik im November 1991 richtete sich gegen die Sparpolitik, im Januar 1992 drohten die Gewerkschaften gegen weitere Sanierungsmaßnahmen vorzugehen, im August fand ein Generalstreik gegen die Rentenreform und die Privatisierung der Städtischen Verkehrsbetriebe Athens statt. Eine Verschärfung des sozialpolitischen Klimas und der Verteilungskämpfe ist unübersehbar, denn auch die Regierung zeigte Härte. Bei einem Streik der MüllarbeiterInnen im April 1992 wurden SonderarbeiterInnen eingestellt, die unter Polizeischutz die Müllberge wegschafften (Archiv 1992, 36687). Protestaktionen im August 1992 gegen das neue Rentengesetz führten zu "schweren Krawallen zwischen Streikenden, Streikbrechern und der Polizei" (Archiv 1992, 37156). Oppositionsführer Papandreou distanzierte sich zwar von dem als "Programm der sozialen Härte" bezeichneten Regierungskurs. In der Annahme des Maastricht-Vertrages waren sich jedoch Konservative wie SozialistInnen einig. Mit der Zustimmung der EG-FinanzministerInnen zu dem im März 1993 von der Regierung Mitsotakis vorgelegten Konvergenzplan (1993-1998) ist der wirtschaftspolitische Rahmen abgesteckt: "In any event, there is not really any other solution if Greece is to continue along the path towards integration and play a full part in the construction of Europe." (OECD 1995, 67)

Zum "Wiederaufstieg des Vaterlandes nach dem 'katastrophalen neoliberalen Intermezzo'"

(Papandreou zit. n. Archiv 1993, 38272)

Nachdem die ND ihre ohnehin knappe Regierungsmehrheit verloren hatte, standen vorzeitige Neuwahlen an. Neben den schrillen Tönen im Wahlprogramm der PA.SO.K. - gegen eine Verschleuderung öffentlicher Unternehmen; die Ankündigung, Privatisierungen rückgängig zu machen; die Verteidigung des Hellenismus vor türkischer Gefahr und Stärkung der orthodoxen Identität (Archiv 1993, 38271) - wurde insbesondere die Konvergenz der europäischen Wirtschaften als Grundlage der angestrebten Währungsunion thematisiert (Archiv 1993, 38271). In Anbetracht der wirtschaftlichen Situation, die von den Konvergenzkriterien erheblich abweicht (vgl. Tab. 12), ist ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel wohl mehr wahltaktische Rhetorik als Realität.³³ Die Wahllankündigung, die vom ND-Sparkurs sozial hart getroffenen Lohnempfänger- bzw. RentnerInnen zu entschädigen, führte zwar zur vorübergehenden Lockerung der Einkommenspolitik und einer Erhöhung der Renten. Doch nach dem Anstieg des Staatsdefizits kehrte die Regierung schnell zu einer härteren Gangart zurück.

Der rapide Anstieg des Staatsdefizits von 92 % des BSP (1992) auf 115 % (1993) erforderte zunächst eine Reformulierung des Konvergenzprogrammes. Schwerpunkte blieben weiterhin die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Reduktion der Primärausgaben auf eine

33 Mit ihrem Wahlsieg im Oktober 1993 machte die PA.SO.K. allerdings ein Wahlversprechen (Rücknahme aller "anti-demokratischen Maßnahmen"; Archiv 1993, 38273) wahr: die Aufhebung der im Vorjahr verfüigten Privatisierung der städtischen Verkehrsbetriebe Athens und der Wiedereinstellung der 3.000 Entlassenen.

Zuwachsrate unterhalb des BSP-Wachstums sowie die Inflationsbekämpfung durch eine restriktive Lohnpolitik. Als im Frühjahr 1994 das Haushaltsdefizit dennoch über die anvisierte Grenzmarke zu steigen drohte, griff die Regierung zu verschärften Methoden der Steuerverfolgung. "It (...) announced that tax evaders would be severely punished and a long list of the biggest evaders was published in order to influence public opinion and create a climate more favourable to clamping down on tax evasion." (OECD 1995, 20) Im Frühsommer dieses Jahres wurden die ersten Listen veröffentlicht und eine Gesetzesvorlage eingebracht, um die Veröffentlichungspraxis gesetzlich zu verankern, geltende Steuervorschriften zu modifizieren und die Schlagkraft der Steuerbehörden zu stärken. Die neugründete Finanzpolizei ("Korps zur Bekämpfung von Wirtschaftsverbrechen") ist zur Fahndung, Voruntersuchung und Verhaftung berechtigt (AZ 28. Juli, 30. Juni, 2. Juni 1995). Bereits bei den landesweiten Protestaktionen der Bauern/Bäuerinnen und KleinhändlerInnen im März dieses Jahres bewies die Regierung ihre kompromißlose Entschlossenheit. Anlaß war die erstmalige Anwendung der lang beschlossenen "Objektivierung" der Einkommensbesteuerung. Wochenlang blockierten Traktoren und Straßensperren die Hauptverkehrsverbindungen des Landes sowie Grenzstationen und den Zugang zu öffentlichen Gebäuden. Die Regierung zeigte sich angesichts des "explosiven Ausmaßes" der Aktionen betroffen; im gleichen Atemzuge wurden die Proteste jedoch zur "Konterrevolution der Steuerhinterzieher" stilisiert (AZ 17., 24., 31. März, 21. April, 12. Mai 1995; The Athenian, April 1995, 7).

5. Die wohlfahrtsstaatliche Baustelle Teil I: Arbeitsmarkt

In zumindest einem Punkt hat Griechenland inzwischen den europäischen Durchschnittswert erreicht. Die Arbeitslosenrate von 9,7 % (1993)³⁴ liegt nahe dem Gemeinschaftswert von 10,5 % (Bank of Greece 1994, 76). In den sechziger Jahren war Griechenland schon einmal mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert (1960: 6,1 %; OECD 1992a, 43). Infolge der Emigration und des Wirtschaftswachstums sank die Arbeitslosenrate schnell und lag bis Ende der siebziger Jahre konstant bei 2 %. Ab Mitte der achtziger Jahre wurde Griechenland zu einem Netto-Einwanderungsland (Glytsos 1992, 15). Zugleich nahmen immer mehr Frauen am Erwerbsleben teil, wenn auch "der Beitrag jüngerer Frauen (14 bis 24 Jahre) zur Beschäftigungslage (...) fast ausschließlich in Form von *Arbeitslosigkeit* erfolgte" (Skaliotis 1987, 14; Herv. im Org., M.Z.).³⁵ Der eigentliche Sprung in die strukturelle Massenarbeitslosigkeit vollzog sich in der ersten Hälfte der achtziger Jahre mit einem vorläufigen Höchstwert von 8,1 % (1984): "unemployment in the 1980s was mostly the outcome of the lack of new jobs, rather than of dismissals" (Glytsos 1992, 15). In den Folgejahren pendelte die Quote um 7,5 %, um sich dann Anfang der neunziger Jahre fast der 10-Prozent-Marke zu nähern. Die Erwerbquote von 48,5 % (1993) ist im EU-Vergleich

34 Alle folgenden Werte beruhen - soweit nicht anderes gekennzeichnet - auf Angaben der vom Nationalen Statistischen Amt Griechenland (NSSG) durchgeführten Arbeitskräfteerhebung der jeweiligen Jahre; die jüngste Veröffentlichung (1994) schließt mit dem Jahr 1990, die Zahlen der darauffolgenden Jahre sind unveröffentlichten Manuskripten entnommen.

35 Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg der Arbeitslosenrate auf 4,1 % (1981) ist statistischer Natur: Seit 1981 entsprechen die Kategorien der Arbeitskräfteerhebung den vereinheitlichten EG-Bestimmungen. Die Zeit seit der ersten jährlichen Arbeitskräfteerhebung im Jahr 1966 bis zur Anpassung trage Züge eines Versuchs- und Verbesserungsstadiums, so eine Mitarbeiterin des NSSG in einem Gespräch. Erst seit 1981 werden z.B. die Stichproben landesweit (anfänglich nur in urbanen, dann auch in semi-urbanen Gebieten) durchgeführt. Bedeutender in diesem Zusammenhang dürfte die inhaltliche Veränderung der Fragebögen sein, die ebenfalls zu dem Ergebnis der gestiegenen Erwerbs- und vor allem auch Arbeitslosenzahl beigetragen hat.

recht niedrig (Panagiotopoulou/Tsoukalas 1993, 214). Allerdings hat eine Veränderung der Zusammensetzung stattgefunden; wie in fast allen EU-Ländern sinkt der Anteil der Männererwerbsrate (1981: 70 %; 1993: 63,6 %), während der Frauenanteil leicht ansteigt (33,4 % resp. 34,7 %). Das ist nach wie vor ein vergleichsweise niedriger Wert.

The "push for a 'free labour market' has steadily increased the rate of unemployment"

(Petras 1987, 21)

Die Frauenarbeitslosigkeit ist auch in Griechenland mehr als doppelt so hoch wie die der Männer. Lediglich bei den Langzeitarbeitslosen in der Altersgruppe von 45-64 ist der Anteil der Männer doppelt so hoch wie der der Frauen. Insgesamt macht diese Altersgruppe 12,5 % der Langzeitarbeitslosen aus, im Unterschied zu den meisten EG-Staaten, in denen insbesondere ältere ArbeitnehmerInnen von dauernder Arbeitslosigkeit betroffen sind (Stavrou 1994, 16). Anders in Griechenland: fast 60 % der Langzeitarbeitslosen sind jünger als 29 Jahre.

Nahezu 30 % der Jugendlichen (14-25 Jahre) sind arbeitslos³⁶, viele länger als 12 Monate. Damit übersteigt die Rate der Jugendarbeitslosigkeit die der "Erwachsenen" um das Vierfache (vgl. Beschäftigung in Europa 1994, 19). Für die Hälfte aller Arbeitslosen führt der Arbeitsmarkteintritt in die Arbeitslosigkeit. Mit Blick auf den Bildungsgrad sticht eine Problemgruppe hervor. Überproportional betroffen sind Menschen (vor allem Frauen) unter 29 Jahren mit Gymnasialabschluß: "advanced knowledge, or to say better, qualifications in higher education, coupled by young age do not constitute for Greece, the most valid ticket for employment." (Papatheodossiou 1990, 100)

Tab. 13: Arbeitslosigkeit 1993 - in %

	gesamt	Männer	Frauen
AL-Rate	9,7	6,4	15,2
- in Attika	12,0	8,3	17,8
- auf Kreta	4,1	2,8	6,2
AL-Rate bei unter - 25jährigen	28,9	20,2	38,9
über - 25jährigen	6,6	4,5	10,4
AL jünger als - 25	40,6	36,8	43,4
- 29	59,4	55,6	62,1
AL mit abgeschlossenem Gymnasium (Lyzeum)	39,0	35,8	41,8
und jünger als 29	55,5	52,4	56,6
NeuzugängerInnen unter den AL	49,4	40,7	55,5
und mit abgeschlossenen Gymnasium (Lyzeum) jünger als 25 (29)	57,3 (51,9)	57,5 (51,4)	57,2 (52,2)
AL über 12 Monate	50,1	40,8	56,6
und jünger als 25 (29)	38,4 (59,4)	33,9 (55,7)	40,8 (61,3)
und zwischen 45 und 64 Jahre	12,5	18,6	9,3

Quelle: NSSG Arbeitskräfteerhebung für 1993, eig. Ber.

36 Ähnlich der Frauenerwerbsrate ist die Erwerbsquote der Jugendlichen (14-24 Jahre) recht niedrig (1993: 35,6 %). Darin spiegeln sich nur zum Teil die verlängerten Ausbildungszeiten wider (Panagiotopoulou/Tsoukalas 1993, 209).

Die regionale Verteilung ist von einem Stadt-Land-Gefälle gezeichnet. Im Großraum Athen (Attika) liegt die Quote weit über, auf Kreta - um die beiden Extrempole zu nennen - weit unter dem landesweiten Durchschnitt. In beiden Regionen ist erneut die Differenz zwischen Männer- und Frauenarbeitslosigkeit beeindruckend. Die jüngste Entwicklung zeigt allerdings einen Trend zur Angleichung. Ende der achtziger Jahre stieg die Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten nur langsam (1987: 3,2 %; 1990: 3,6 % 1991: 3,8 %), danach in nur zwei Jahren auf 5,1 % (1993). Zudem ist inzwischen der Athener Spitzenwert von anderen städtischen Gebieten (auch ohne Thessaloniki) eingeholt worden (Bank of Greece 1994, 75).

"An insight into the peculiarities of the Greek labour market"

(Katseli 1990, 270)

Die Beschäftigungsentwicklung zeigt sowohl eine Annäherung an europäische Durchschnittswerte als auch Spezifika des griechischen Arbeitsmarktes. Die Beschäftigung im primären Sektor ging permanent zurück, was bis Mitte der siebziger Jahre insbesondere vom verarbeitenden Sektor kompensiert wurde. Die Beschäftigungszuwächse im Dienstleistungssektor waren geringer; allerdings ohne Innovationsdynamik. Die Beschäftigungsabnahme im industriellen Sektor gilt häufig als ein Indiz der "Modernisierung" (Panagiotopoulou/Tsoukalas 1993, 210; kritisch: Hadjimichalis/Vaiou 1990). Damit sind "noch keine Aussagen darüber gemacht, welche konkreten Veränderungsprozesse, z.B. Modernisierungs-, Umgestaltungsprozesse oder regressive Entwicklungen, (...) stattgefunden haben" (Stavrou 1994, 21). Die sektorale Beschäftigungsverteilung im EG-Vergleich zeigt eine Besonderheit: Der Anteil des Dienstleistungssektors ist niedriger, der des primären hingegen deutlich höher. Deshalb wurde auch von einer Tertiärisierung ohne "abgeschlossenen" Industrialisierungsprozeß gesprochen.

Tab. 14: Beschäftigungsentwicklung nach Sektoren - in %

	1969	1974	1981	1985	1990	1993 ^{b)}
Primär	42,7* (14,3)	36,0* (11,7)	30,7 (9,3)	28,9 (8,7)	23,9 (6,5)	21,3
Sekundär	23,9 (41,3)	27,8 (40,5)	29,0 (36,9)	27,4 (33,7)	27,7 (32,4)	24,2
Tertiär	33,4 (44,3)	36,2 (47,8)	40,4 (53,8)	43,7 (57,8)	48,3 (61,2)	54,5

Die eingeklammerten Zahlen sind die EG-Werte; *: OECD-Schätzungen; Quelle: OECD 1994, 42-45; b): OECD 1995

Die "'Aversion' der Griechen gegenüber jeglicher Art von abhängiger Arbeit"³⁷

(Panagiotopoulou/Tsoukalas 1993, 215)

Der Anteil abhängig Beschäftigter liegt in Griechenland bei 51,7 %, in der EG hingegen bei 81,6% (1990) (Oikonomikos Tachidromos 26.3.1992, 28; zit. n. Stavrou 1994, 12). Erst 1988 überschritt er den der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Letztere zählen 11,6 % (1991) der Erwerbspersonen, wovon Zweidrittel - meist Frauen - im Agrarbereich arbeiten. 60 % der in der Landwirtschaft Tätigen sind selbständig, und doch sind im nicht-landwirtschaftlichen Sektor fast zwei Drittel aller Selbständigen beschäftigt (OECD 1994, 243 ff.; eig. Ber.). Das begründet z.T. auch die stark fragmentierte Struktur des industriellen Sektors. Ungeachtet zahlreicher Unternehmensgründungen liegt seit Jahrzehnten die durchschnittliche Betriebsgröße bei vier bis fünf Beschäftigten (Katseli 1990, 256) - in 85 % der Industrieunternehmen arbeiten also weniger als fünf Beschäftigte (McDonald

37 "... der Hinweis auf den Nationalcharakter ist, wie Max Weber hervorgehoben hat, keine Erklärung, sondern im allgemeinen nur ein Bekenntnis der Unwissenheit" (Olson 1995, 36).

1991, 72). Auch der Agrarsektor ist stark fragmentiert. Eine durchschnittliche landwirtschaftliche Einheit umfaßt 3,5 Hektar, lediglich 1,5 % der Höfe sind größer als 20 Hektar. Hinzu kommt die Zerstückelung der Bearbeitungsfläche (aufgrund der Landreform Anfang des Jahrhunderts, des Erbschaftssystem und geophysischer Beschaffenheiten), durchschnittlich in sechs Parzellen von je 0,6 Hektar (McDonald 1991, 23; nach NSSG-Zensus 1981).³⁸

Der hohe Beschäftigungsanteil im Agrarsektor wie der der Selbständigen verweist zugleich auf das weit verbreitete Phänomen der Mehrfachbeschäftigung. Oftmals entspricht die gemeldete landwirtschaftliche Haupttätigkeit nicht dem realen Beschäftigungsschwerpunkt. Steuerliche Begünstigungen landwirtschaftlicher Einkommen und zusätzliche finanzielle Unterstützungen (von Seiten der EU sowie der Regierung) machen diese Meldestrategie für viele attraktiv. Weiterhin verbirgt sich hinter den Beschäftigtenzahlen im Primärsektor ein hoher Grad von Unterbeschäftigung (McDonald 1991, 72; Katseli 1990, 270 ff.), insbesondere außerhalb der Saison. Gleiches gilt für den Tourismussektor, dort ist etwa die Hälfte aller Beschäftigten saisonal tätig (Katsioupos 1988, 216).

Fast durchgängig wird ein Charakteristikum des Arbeitsmarktes in der "klientelistisch motivierten, personellen Aufblähung des öffentlichen Sektors" gesehen (kritisch: Merkel 1993, 311). Offiziell ist die Beschäftigung im staatlichen Sektor ("general government") mit 10,4 % (1989; OECD 1991, 44) im europäischen Vergleich eher niedrig. Unter Einbeziehung der öffentlichen Unternehmen und der Banken beläuft sich der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors auf ein Drittel der Gesamtbeschäftigung. Angesichts der jährlichen durchschnittlichen Beschäftigungszuwächse in öffentlichen Versorgungsunternehmen (1981-1989: 2,2 %; Glytsos 1992, Tab. 6) ist obige These nicht unberechtigt. Thomadakis/Seremetis (1992, 243 f.) weisen dabei nach, daß die "politische Einstellungspraxis" vor allem den "parastaatlichen" Sektor³⁹ betrifft. In den Jahren 1992/93 ist infolge der Privatisierung und Liquidierung öffentlicher Unternehmen die Beschäftigung im öffentlichen Sektor bereits um 8 % gesunken.

"The traditional role of the government in the context of the state corporatist model"

(Katseli 1990, 246)

Der öffentliche Sektor hat also eine unbestrittene Leitfunktion auf dem Arbeitsmarkt, vor allem in qualitativer Hinsicht. Die stark etatistisch und legislativ geprägten Arbeitsbeziehungen werden dort direkt angewendet. Die von der PA.SO.K. eingeführte Lohnindexierung (ATA) war zunächst an die Löhne und Gehälter öffentlich Beschäftigter gebunden, die die Tarifabschlüsse im privaten Sektor wesentlich beeinflussten. Die ND-Regierung schaffte daher die Lohnindexierung ab. Dadurch konnten nicht nur Einsparungen bei den laufenden Staatsausgaben realisiert, sondern auch der Einfluß des öffentlichen Sektors begrenzt werden. Komplementär dazu wirkte die mit dem Arbeitsgesetz von 1990 aufgegebene richterliche Zwangsschlichtung, die bislang die Ausrichtung an staatlich vorgegebene Zielgrößen sichergestellt hatte. In der Arbeitgeberrolle des Staates verfestigt sich die Dualität von öffentlich/privat: "The public sector (...) functions as an 'internal market', with its own rules and practices of recruitment, promotions, wage fixing and seniority benefits, largely unaffected by developments in the external labour market" (Glytsos 1992, 3; auch Panagiotopoulou/Tsoukalas 1993, 218).

38 Zum Vergleich: "Eighty-five percent of the Greek farms are less than 16 hectares, compared with 5,6 % in the United Kingdom, 11 % in Denmark, and 14 % in France (IMF 1988, 35; zit. n. Botsas 1992, 328).

39 Dieser umfaßt nach OECD-Angaben auch 3.000 öffentlich-rechtliche Körperschaften ohne klar definierte Funktion (OECD 1993, 47).

"The nature and extent of black market work ... is the outcome of a 'cocktail' of factors"

(Williams/Windenbank 1995, 34)

"'Formal' patterns of working are often associated with the agreement of an employment contract, which specifies hours and pay arrangements. Formal employment is often based at a discrete location, such as an office or factory. 'Informal' patterns of working are often associated with the activities of a particular family and work is performed in or around the family home. In an informal work situation, the supply of an individual's hours is probably erratic during the course of a year. Informal working may often be uncontracted." (Country Studies 1992, 37 FN 1) Die Komplexität liegt in den charakteristischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen begründet: hohe Rate Selbständiger und unbezahlt mithelfender Familienangehöriger, traditionelle Kleinbetriebe, landwirtschaftliche Kleinstruktur, ausgeprägte saisonale Tätigkeiten mit langen Zeiten der Unter-/Nichtbeschäftigung (Mingione 1988, 23). Es ist schwierig, zwischen organisierter Schwarzarbeit, individuellen Arbeits- und Einkommensstrategien, historisch entstandenen und "flexiblen" (prekären) Beschäftigungsformen zu trennen.⁴⁰

Im Tourismusgeschäft finden sich spezifische (semi-)informelle Arbeitsstrukturen. So werden oftmals über die gemeldete Anzahl Privatzimmer vermietet, die Familienunterkünfte mit Hilfe von FreundInnen und Verwandten in Eigenregie erweitert, Teile der Gemüse- und Obsterten direkt an TouristInnen verkauft, die Familienmahlzeiten zu Vollpensionsleistungen erweitert und das familieneigene Fischerboot für Taxifahrten zu Stränden genutzt. Kaum eine der einzelnen Einkünfte aus diesen Tätigkeiten, die zumeist von verschiedenen Familienmitgliedern verrichtet werden, könnte einen Mindestlebensstandard sichern. Während der Hochsaison herrscht in vielen touristisch-agrarisch geprägten Gebieten Arbeitskräftemangel, der oftmals mithilfe von temporären ArbeitsmigrantInnen gedeckt wird. Als Aushilfskräfte in den zahlreichen Klubs, Cafés und Bars arbeiten zumeist junge Leute, vor allem Frauen, aus (nord)europäischen Ländern. Die TagelöhnerInnen und ErntehelferInnen kamen bis vor kurzem oftmals aus Polen und dem damaligen Jugoslawien, heute vielfach aus den GUS-Anrainerstaaten sowie Nordafrika, aber auch aus nicht-touristischen ländlichen Gebieten innerhalb Griechenlands. Insgesamt ist ein Großteil der Agrarbevölkerung, also KleinlandwirtInnen und deren Familienangehörige, in vielfältige informelle Zusammenhänge eingebunden. Verdienste aus industrieller Heimarbeit, Klein- und Zwischenhandel sowie temporärer Beschäftigung im Baugewerbe helfen, die zunehmend unzureichenden landwirtschaftlichen Einkommen aufzubessern. Allgemein wird dem Bausektor der höchste Anteil im informellen Sektor zugeschrieben. Der "informelle" Charakter reicht vom Bezug nichtgemeldeter Einkommen parallel zum Arbeitslosengeld bis zur Auftragsarbeit von Schwarzbauten.

Aus einer "historischen Schwäche" und unzulänglichen Ausgestaltung des Wohlfahrtssystems (bzgl. familienpolitischer Leistungen vgl. Lohkamp-Himmighofen 1994) resultieren ebenfalls zahlreiche informelle Tätigkeiten im Dienstleistungssektor. So unterrichten LehrerInnen der staatlichen Schulen, Universitätsstudierende und RentnerInnen in ihrer freien Zeit an zahlreichen privaten Abend- und Fremdsprachenschulen. In Privatkliniken arbeiten philippinische Krankenschwestern zu Dumping-Löhnen und in Privathaushalten asiatische Hausmädchen illegal (vgl. Mingione 1988, Teil 1). Hinzu kommen vermehrt informelle und/oder prekäre Beschäftigungsformen wie Teilzeit- und Heimarbeit im Zusammenhang

40 Fast alle AutorInnen verweisen auf informelle Tätigkeiten, "Untergrundökonomie", "Schwarzarbeit" etc.; Mingione (1988) bietet einen strukturierten Überblick. Die folgende Darstellung lehnt sich stark an seine Ausführungen an.

mit technologischen und organisatorischen Umstrukturierungsprozessen der Büroarbeit. Deutlicher noch als im Dienstleistungsbereich zeigt sich das Spannungsverhältnis von "traditionellen"/informellen und "neuen"/flexiblen Beschäftigungsverhältnissen⁴¹, insbesondere der Heimarbeit, im verarbeitenden Sektor: "Household manufacturing (...) does not constitute an original development directly related to present-day trends appearing at the international level, as for instance the shift from the just-in-case to just-in-time model of production, sub-contracting and flexible work" (Mingione 1988, 29).

In fast jeder Branche beruhen Heim- und Zulieferarbeiten auf der ein oder anderen Form von "irregulärer" Beschäftigung; die in der Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie besonders verbreitet ist. Die Vorteile liegen - auch für (internationale) AuftraggeberInnen - auf der Hand. So ließ das Verteidigungsministerium Zelte und andere leichte militärische Ausrüstung direkt in Heimarbeit herstellen; über Vertragsfirmen nähten griechische HeimarbeiterInnen Uniformen für belgische und niederländische SoldatInnen.

"Geography matters"

(Massey 1984, zit. n. Hadjimichalis/Vaiou 1990, 2)

Allein in den großstädtischen Ballungszentren (Attika und Thessaloniki) konzentriert sich weit mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Regionalpolitischen Versäumnissen und Fehlentscheidungen (Labrianidis/Papamichos 1990; Andrikopoulou/Getimis/Kafkalas 1992) steht ein sich weitgehend selbst überlassener Urbanisierungsprozeß gegenüber. Die Emigration der fünfziger und sechziger Jahre hat nicht nur ganze Landstriche entvölkert, sondern nachhaltig das Erwerbspotential verändert, verließen doch vornehmlich 20 bis 40jährige ihre Heimatorte. Unter dem Einfluß neuer Industrialisierungs- und Umstrukturierungsprozesse entfalten regional bestimmte Unterschiede eine neue Dynamik. Die Zweiteilung (städtisch-ländlich) differenziert sich, so daß inzwischen von einem dreigeteilten regionalen Muster (Hadjimichalis/Vaiou 1990) auszugehen ist: einerseits die absteigenden städtischen Zentren der älteren Industrialisierung, andererseits ländliche Randgebiete (bergiges Festland, entlegene Inseln), in denen die Bevölkerung und ökonomische Aktivitäten weiter zurückgehen, und neue dynamische "intermediäre" Regionen. Letzere zeichnen sich durch stabile Repopulationstendenzen (Remigration) und relativ hohe Wachstumsraten aus und sind von den alten Kernregionen aus leicht zugänglich. "Die große interne Variation und Fragmentierung steigert die Flexibilität der lokalen Firmen und ermöglichte hochflexible Beschäftigungsstrategien. Es lassen sich in Makedonien/Thrakien (das ist die von den AutorInnen exemplarisch untersuchte Region im Nordosten Griechenlands; Anm. M.Z.) - wahrscheinlich mehr als im Rest Griechenlands - eine größere Verbindung von formellen und informellen Aktivitäten, Mehrfachbeschäftigung in Industrie, Landwirtschaft und Tourismus und eine schärfere Fragmentierung entlang geschlechtsspezifischer und ethnischer Trennungslinien finden." (Hadjimichalis/Vaiou 1990, 9; eig. Übers. M.Z.).

41 In der begrifflichen Dualität von "formell/informell" liegen mindestens zwei Probleme. Zum einen werden sehr verschiedene Prozesse und Formen unter die Kategorie "informeller Bereich" subsumiert, zum anderen verleitet sie zu der Annahme, daß es sich dabei um zwei voneinander getrennte Welten handelt, denen obendrein klare Vorstellungen über Lebensweisen und gesellschaftlichen Status zugeschrieben werden. Die beiden Bereiche sind nicht "as components of a dualistic classification but rather as parts of a continuum of integrated forms of production" zu sehen. Und: "In what we then name 'informal activities', income is not detected or recorded; there is no proof of economic transaction; there is no control of the level of wages or of social benefits. This does not necessarily imply that wages are low or that workers are marginalized, even though this is often the case." (Hadjimichalis/Vaiou 1992, 138 und 1990, 82 ff.)

"Institutional rigidities, a plethora of regulations and a climate of resistance"

(OECD 1990a, 81)

Das institutionelle Umfeld der Arbeitsbeziehungen hat sich seit Beginn der neunziger Jahre deutlich verändert. Der neue Ansatz ("Arbeitsmarktflexibilität vergrößern") hatte bereits in das Arbeitsgesetz 1867/1990 Eingang gefunden. Freie Kollektivverhandlungen und die Dezentralisierung des Verhandlungsprozesses öffnen den Weg für sektorale und betriebliche Vereinbarungen. Diese hatten sich in den beiden folgenden Jahren verdoppelt und macht inzwischen mehr als ein Drittel aller Vereinbarungen aus. Die neuen arbeitsgesetzlichen Regelungen sind Musterbeispiele neoliberaler Strategie, umfassen und fördern "both deregulation of the rules of labour law and partial re-regulation as regards certain atypical forms of work, and a general increase in flexibility" (Kravarirou 1994, 5f.). Flexible Beschäftigungsformen werden z.B. durch die Einführung von Teilzeitarbeit und deren Entlohnung auf Grundlage von Stundenlöhnen (also Umgehung der Tarifverträge), befristeter Arbeitsverträge sowie Hausarbeitsentlohnung nach Stückzahlen erleichtert (vgl. SYSDM 1995, 31 f.; Karakatsanis 1993, 248 ff.; inforMISEP 1987 ff.). Zudem ist der Vierschicht- und Wochenendschichtbetrieb eingeführt worden. Ebenfalls können Ladengeschäfte über die maximale Tages- sowie Wochenarbeitszeit der Beschäftigten hinaus geöffnet haben (vgl. Karaminas 1991, 235 f.). Bislang noch nicht aufgehoben ist die Begrenzung bei Massenentlassungen auf 2 % der Belegschaft pro Monat in Unternehmen mit mehr als 51 Beschäftigten (vgl. Katseli 1990, 274). Für darüberhinausgehende Entlassungen wird eine Genehmigung benötigt, was laut OECD-Bericht den unternehmerischen Spielraum einer Anpassung in Zeiten plötzlicher Nachfrageveränderungen einschränke. Allerdings sei die benötigte Regierungsgenehmigung inzwischen leichter zu erhalten (vgl. OECD 1993, 40 f.).

"Much more needs to be done to improve the quality of the labour force"

(Economic Policy Committee 1995, 4)

Die jüngsten Regierungsvorschläge zur "Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Förderung der Beschäftigung" - ein mit vereinten Kräften vom Finanz-, Arbeits-, Erziehungs- und Wirtschaftsminister geschnürtes Paket - umfassen neun Maßnahmen. Davon knüpfen acht an laufende Programme an, neu ist der sog. "Arbeitscoupon". 200 Mrd. Dr. werden für das gesamte Programm veranschlagt, finanziert von der Anstalt für Arbeit (OAED), den EU-Fonds und aus dem Staatshaushalt (AZ 7. Juli 1995). Anvisiert ist die Schaffung von 200.000 neuen Arbeitsplätzen.⁴²

Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne wurde erst in den achtziger Jahren entwickelt.⁴³ Die PA.SO.K.-Regierung fühlte sich ihrer sozialistischen Programmatik verpflichtet ("Arbeitslosigkeit und Sozialismus sind unvereinbar") und präsentierte kurz vor den Wahlen im Mai 1985 das "Nationale System zum Schutz vor Arbeitslosigkeit, ESPA". Die Maßnahmen beschränkten sich im wesentlichen auf eine nachsorgende Arbeitsmarktpolitik, z.B. Festlegung von Höhe, Dauer und Anspruchsbedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld (Kiessling 1986). Die laufenden Maßnahmen lassen sich nach den folgenden Schwerpunkten gliedern (vgl. MISEP 1993, OAED 1993):

42 Diese Zahl nannte ein Mitarbeiter der OAED in einem Gespräch.

43 Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik lagen unter der konservativen Regierung bei 0,45 % des BSP (1980), bei einem europäischen Durchschnittswert von 2 %, wobei der Verweis auf eine offizielle Arbeitslosenquote von rund 2 % das Nichtengagement verschleierte und lediglich Unzulänglichkeiten der statistischen Erhebungen offenbart.

1. Die Qualifizierung der Arbeitskräfte umfaßt ein duales Ausbildungssystem: die technisch-berufliche Ausbildung auf schulischer Ebene (technisch-berufliche Schulen (TES), technisch-berufliche Lyzeen (TEL), einheitliche multisektorale Lyzeen (EPL) sowie ein berufliches Ausbildungsinstitut (IEK) auf der Ebene zwischen Abschluß des Lyzeum und Beginn eines Studiums. Spezielle Bildungsprogramme richten sich an sogenannte "Problemgruppen" wie rückkehrende MigrantInnen, Behinderte und Frauen.
2. Arbeitsplatzsicherung über betriebliche Fortbildungsprogramme, die die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken sowie Qualifikationsanpassungen an ein verändertes Nachfrageprofil (neue Technologien, Produktions- und Managementmethoden) ermöglichen; Zuschüsse für Arbeitsplätze während der Winterzeit im saisonalen Hotelgewerbe.
3. Schaffung von Arbeitsplätzen durch Transferzahlungen an Unternehmen, die neue Arbeitsplätze errichten, sowie Unterstützungszahlungen für neugegründete Unternehmen.
4. (Wieder-)Eingliederung Arbeitsloser: Entlassenen aus den "Problemfirmen" werden - wahlweise - anstelle ihres Arbeitslosengeldes spezielle Fortbildungskurse finanziert oder sie erhalten eine Unterstützung für die Aufnahme selbständiger Tätigkeiten. Für arbeitslose SchulabgängerInnen werden Kurzlehrgänge angeboten, ausgerichtet auf spezielle, auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Qualifikationen.
5. Transferzahlungen umfassen Arbeitslosengeld, zusätzliche Leistungen wie Schlechtwettergeld sowie Unterhaltsbeihilfen für langzeitarbeitslose BerufsanfängerInnen.

"It transfers the task of matching workers to vacancies to the unemployed"

(Labour Market Policies 1995, 2)

Herzstück des neuen Maßnahmenkatalogs (Juli 1995) ist die Einführung eines Couponsystems mit dem Ziel, Beschäftigungsanreize und Arbeitslosenunterstützung stärker zu koppeln. Alternativlösungen zum Empfang von Arbeitslosengeld sollen attraktiver gemacht werden. Die Gutscheine können für ein Arbeitsplatzangebot eingetauscht. Im Gegenzug müssen sich die Unternehmen verpflichten, den Arbeitsplatz eine gewisse Zeit über die Unterstützungsdauer hinaus aufrechtzuerhalten. Damit werden unter Kontrolle der Arbeitsämter Arbeitsplätze von den Arbeitslosen selbst subventioniert. Die Gutscheine können jedoch auch zur Kostendeckung von Fortbildungskursen, als Zuschuß für eine neue Selbständigkeit und nach wie vor in Form des "traditionellen" Arbeitslosengeldes eingelöst werden. Der Geldwert der Coupons ist nach EmpfängerInnengruppen unterschieden, z.B. erhalten jugendliche Arbeitslose höher bewertete Gutscheine. Insgesamt soll damit der Anteil der passiven Arbeitsmarktpolitik (Finanzierung der Arbeitslosigkeit) - bislang fast die Hälfte der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben (Labour Market Policies 1995, 11) - erheblich gesenkt werden. Zugleich wird erwartet, daß durch die Kostenreduzierung für Neueinstellungen die Beschäftigung von nicht-gemeldeten Arbeitskräften abnimmt, und sich die Sozialversicherungseinnahmen erhöhen. Flankierend soll die Einführung einer Arbeitskarte für alle griechischen und ausländischen Arbeitskräfte wirken.

Die Reorganisation und Modernisierung der OAED und der Aufbau eines regionalen und lokalen Vertretungsnetzes soll die institutionellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für eine effektivere Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bieten. Mit dem Ziel, den Informationsgehalt und -fluß zu steigern, liegt der Schwerpunkt auf einer möglichst breiten Erfassung des Arbeitskräftepotentials, kategorisiert nach Alter, Geschlecht, Ausbildungsstand und Berufserfahrung.

"Much more needs to be done to improve the quality" ... of the *labour market policies*

Die Begrenztheit und die strukturellen Probleme der von der griechischen Regierung verfolgten Arbeitsmarktpolitik sind indes unübersehbar.

- Gegenüber dem europäischen Trend wird die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung auf 12 Monate verlängert. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie immer noch unter dem europäischen Durchschnitt liegt (OECD 1993, 41), daß der Kreis der Empfangsberechtigten sehr eingeschränkt bleibt, und die Unterstützung niedrig ist.⁴⁴ Die Zahl der EmpfängerInnen stieg zwar seit 1987 von 152.122 auf 175.878 (1990), doch die offiziell erfaßte Arbeitslosigkeit (NSSG) ist ca. doppelt so hoch. Die Leistungsbegrenzung resultiert vor allem aus der institutionellen Verknüpfung der OAED mit der Sozialversicherungsanstalt IKA, bei der die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung eingezahlt werden: "OAED is related primarily to experienced employees in the private sector who have a permanent attachment to the labour force and therefore self-employed, new labour market entrants, such as youth and woman, and occasional workers are been left out." (Tsamourgelis 1993, 13)⁴⁵ Mit der engeren Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialversicherung konstituieren sich auch hier verstärkte Ausschlußeffekte. Dem wird - zumindest teilweise - mit spezifischen Programmen begegnet, allerdings sind sie entweder von kurzer Laufzeit (fünf Monate für EinsteigerInnen in den Arbeitsmarkt) oder es handelt sich um einmalige jährliche Zuwendungen.
- Über finanzielle Anreize Arbeitsplätze zu schaffen, kann keine grundlegende Lösung des Problems (Arbeitsplatzmangel) darstellen. Der Schwäche dieser Strategie - mehr "Mitnahme- als nachhaltige Beschäftigungseffekte" (vgl. Kiessling 1986) - wird mit einem verstärkten Kontrollsystem begegnet. Das Couponsystem verlagert die Verantwortung auf die Arbeitslosen; ob es damit auch deren Risiken mindert, bleibt abzuwarten.
- Offen bleibt, ob und wie das Ziel, informelle Tätigkeiten und Beschäftigungsverhältnisse zu reduzieren, über verschärfte Kontrollen zu realisieren ist, und welche Kosten dabei entstehen. Mit der "Formalisierung" von Arbeitsverhältnissen kann der Kreis der Eingeschlossenen erweitert werden, zugleich wird jedoch die Grenze zwischen Innen und Außen zementiert. Da informelle Tätigkeiten auch eine Reaktion auf verschärfte soziale Problemlagen darstellen, werden solche individuellen Lösungsstrategien zur Einkommenssicherung zunehmend unsicher (Karantinos/Cavounidis 1992).
- Die Stärkung der lokalen und regionalen Ebene (regionale Ausbildungszentren) und eine tripartitische Besetzung der Verwaltungsgremien ist ein erster Schritt zu einer dezentralisierten und sozialpartnerschaftlich bestimmten Struktur. Sie kann aber nicht über ungleiche Machtpotentiale hinwegtäuschen. Die lokal ausgerichteten Aus- und Fortbildungsprogramme laufen Gefahr, zu Serviceleistungen für ortsansässige Unternehmen

44 Voraussetzung für den Erhalt ist eine nicht individuell verantwortete Arbeitslosigkeit und eine vorangegangene Beschäftigungsdauer von mindestens 125 Arbeitstagen innerhalb der letzten 14 Monate, wobei Arbeitstage der letzten beiden Monate nicht zählen. ErstempfängerInnen müssen zudem mindestens 80 Arbeitstage während der letzten beiden Jahre nachweisen können. Die Länge der Auszahlung ist abhängig von der vorherigen Beschäftigungsdauer und variiert zwischen fünf und zwölf Monaten (bei 250 Arbeitstagen). Der Betrag setzt sich aus einem Grundbetrag und Familienhilfen zusammen. Der Grundbetrag liegt bei 40 % eines Arbeiterlohns oder 50 % eines Angestelltegehalts, darf aber nicht unter Zweidrittel des Lohns eines ungelerten Arbeiters liegen. Der Mindestbetrag ist 1.803,33 DR pro Tag (ca. 11,27 DM) bei 25 Tagen im Monat. Die Familienhilfe beträgt pro abhängige Person jeweils 10 % des Bezugslohns (MISEP 1993, 21 ff.).

45 Tsamourgelis bezieht sich an dieser Stelle zwar auf die vom OAED veröffentlichten Daten, doch beschreibt damit auch den beschränkten Kreis der Leistungsberechtigten.

funktionalisiert zu werden. Damit werden alte und neue Fragmentierungslinien festgeschrieben.

- Die Ausbildungsprogramme beziehen sich überwiegend auf klassische Männerberufe im Industriesektor. Die Chancen derjenigen, die vom offiziellen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, werden jedoch kaum verbessert. Den größten Anteil der Arbeitslosen stellen junge Leute mit Hochschulabschluß und Frauen dar. Bestes Beispiel für die Verstärkung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegmentierung bietet der OAED-Ausbildungslehrgang im Teppichknüpfen. Dort lernen Frauen die Fingerfertigkeit für eine als geringqualifiziert eingestufte und damit schlecht bezahlte Tätigkeit, die zumeist in Heimarbeit erledigt wird (Hadjimichalis/Vaiou 1990, 18 f. und 1990a, 96; Mingione 1988, 30).

6. Die wohlfahrtsstaatliche Baustelle Teil II: Soziale Sicherung

Weder während der - in der Vorkriegszeit einsetzenden - Industrialisierung noch in der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit wurde in Griechenland ein moderner Wohlfahrtsstaat entwickelt. Es gibt keine planende und koordinierende Sozialpolitik. Die Struktur des griechischen Wohlfahrtssystems charakterisiert Iatridis (1980, 107) wie folgt: "underdeveloped, fragmented, inadequate, conceptually atrophic, and administratively uncoordinated".

Mingione (1988) verweist auf die Spezifik der ökonomischen Entwicklung. Deren Schwerpunkte haben sich überwiegend auf den Schiffssektor (Handelsflotte) und einige andere Industrien wie Chemie, Stahl, Elektrizität, Zement und Nahrungsmittelverarbeitung konzentriert. Diese Branchen unterscheiden sich in ihrem Produktionsprozeß erheblich von der tayloristisch-fordistischen Gebrauchsgüterindustrie. Während letztere eine urbanisierte und besitzlose Arbeiterschaft in großen Fabriken konzentrierte, war in Griechenland meist eine Arbeiterschaft beschäftigt, die außerhalb der Fabriken über Besitz, sowohl in ländlichen als auch städtischen Gebieten, verfügte. Dies minderte den Reproduktionsdruck und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Spätestens seit den Krisen der siebziger Jahre waren einem Nachholprozeß Grenzen gesetzt. In anderen Ländern zeichnete sich bereits ein Trend zu "flexiblen Lösungen" ab. Zum Zeitpunkt des EG-Beitritts verfügte Griechenland weder über eine soziale Basis noch industrielle Struktur, die anderswo den Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Systeme gefördert hat. Griechenland hat niemals das fordistisch-wohlfahrtsstaatliche Regulationsstadium durchlaufen. Dies ist wesentlich mit der Bedeutung der der informellen Tätigkeiten - mit der Schlüsselrolle des Familienhaushalts⁴⁶ - verbunden: "Today, it (the modern Greek household, M.Z.) acquires productive and reproductive functions not only through agricultural work but also through outworking and the provision of financial and social security to its members, functions that in other European countries are performed by the welfare state." (Hadjimichalis/Vaiou 1992, 138)

Den mit der Industrialisierung verbundenen "Risiken" wurde mit dem Aufbau berufsspezifischer Versicherungen begegnet. Die Anfänge solcher Wohlfahrtsinstitutionen reichen bis in das letzte Jahrhundert zurück. 1836 wurde der Veteranenfonds für Seeleute gegründet, 1882 eine Versicherung für Bergleute etc. (Kremalis 1993, 257) Daneben beinhaltete soziale Wohlfahrt seit der griechischen Unabhängigkeit im Jahre 1821 verschiedene, zeitlich begrenzte notfall-orientierte Maßnahmen wie die Eingliederungshilfen für Flüchtlinge griechi-

46 "The particular importance of the family is even more apparent if one considers that no basic long-term financial assistance or other form of support is provided by government institutions for the young unemployed." (Chtouris 1992, 40) Daß "Familienunterstützung" zu großen Teilen von Frauen getragen wird, unterstreichen Karantinos/Cavounidis (1992).

scher Herkunft nach dem türkisch-griechischen Krieg 1922 oder die Versorgung verwaister und obdachloser Kinder nach dem Zweiten Weltkrieg, vor allem nach dem Bürgerkrieg (1949). Die jeweiligen Maßnahmen existierten nebeneinander, überschnitten und widersprachen sich. Knapp hundert Jahre nach der Gründung der ersten berufsspezifischen Versicherungen wurde 1929 versucht, ein landesweites Versicherungssystem für alle BürgerInnen aufzubauen: "This idea has not materialized to this date, but it has not been abandoned." (ebd.) Mit dem Aufbau der Sozialversicherungsanstalt (IKA) im Jahre 1934⁴⁷ und der Landwirteversicherung (OGA) wurden fast alle Erwerbstätigen in einen Sozialversicherungsschutz einbezogen. Eintrittsvoraussetzung blieb die Zahlung eines Mindestbeitrages - eine hohe Hürde für Personengruppen, die keinen Arbeitsplatz finden und/oder die erforderliche Beitragshöhe nicht erreichen können (vgl. Amitsis 1991, 244). Im Jahr 1995 entfallen 85 % des Sozialbudgets auf die Sozialversicherungen, 10 % auf die Gesundheitsvorsorge und nur 4,4 % auf soziale Fürsorgeleistungen (Sozialbudget 1995, 11; eig. Ber.).

"The Greek Social Insurance System - if the term 'system' can be used ..."

(Amitsis 1991, 248)

Die Sozialversicherung als Pflichtversicherung umfaßt grundsätzlich alle Individuen und bietet Schutz vor "Risiken" wie Alter, Arbeitslosigkeit, Hinterbliebenenschaft, Invalidität, Krankheit und Mutterschaft. Institutionell unterteilt sich die Sozialversicherung in Haupt- und Zusatzversicherungsträgerinnen sowie Kranken- und Fürsorgeversicherung. Von den 239 Sozialversicherungen sind 215⁴⁸ als selbstständige juristische Personen und Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und soziale Sicherung unterstellt und haben jeweils eigene administrative Strukturen und Verwaltungen, zumeist drittelparitätisch von ArbeitgeberInnen, Staat und Versicherten besetzt (Weber/Leienbach 1989, 64; General Secretariat 1994, 1). Hinzu kommen diverse private Institutionen. Inzwischen ist die Neugründung von Sozialversicherungsträgerinnen untersagt, ihre Zusammenlegung wird gefördert (Weber/Leienbach 1989, 64).

Die größte der Versicherungen ist die Sozialversicherungsanstalt (IKA), in der fast alle abhängig Beschäftigten versichert sind. Neben Rentenleistungen, Zahlungen bei Arbeits- und Betriebsunfällen, Invalidität und Krankheit werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in die IKA eingezahlt, die dann an die OAED weitergeleitet werden. Alle Selbständigen im Agrarbereich gehören zur Landwirteversicherung (OGA). Die übrige Gruppe der Selbständigen verteilt sich auf verschiedene berufsspezifische Trägerinnen (General Secretariat 1994).

Die Vielfalt der Sozialversicherungslandschaft ist gewiß beeindruckend. Allerdings führt das nicht zu einem individuellen und umfassenden Versicherungsschutz, sondern - im Gegenteil - zu immensen sozialen Ungleichheiten und einem hohen Grad an Unsicherheit hinsichtlich der Geltung und des Ausmaßes sozialer Versicherungsansprüche (Kremalis 1993, 258). Das Nebeneinander von verschiedenen Sicherungsmechanismen ermöglicht vor allem eine "begriffliche und organisatorische Verwirrung" (Amitsis 1991, 245), die selbst für ExpertInnen nur schwer verständlich und für die betroffenen Personen kaum zu durchschauen ist (vgl. Karantinos/Cavounidis 1992, 32 ff.).

47 Juristisch verankert mit der Gesetzgebung 1846/51, also im Jahr 1951; OGA: 1961 (General Secretariat 1994, 2 und Amitsis 1991, 245).

48 Wiederum unterteilt in 27 Haupt-, 53 Zusatz-, 19 Kranken- und 65 Vorsorgeversicherungen plus 51 Hilfskassen (General Secretariat 1994, 1).

"Pensions have ... become the lynchpin of the welfare ... system"

(Provopoulos/Tinios 1993, 333)

Die PA.SO.K. hatte in den achtziger Jahren den Sozialversicherungsschutz ausgeweitet und rückkehrende Bürgerkriegsflüchtlinge sowie in der Landwirtschaft tätige Frauen in den Kreis der Pensionsberechtigten aufgenommen. Das war ein erster Schritt in Richtung einer beitragsunabhängigen Grundversorgung, zumindest im Alter. Seit 1977 waren die IKA-Pensionen indexiert und bezogen sich ab 1982, genau wie die Löhne selbst, auf die Preissteigerungsrate. Zusätzlich stiegen die Mindestrenten (IKA) um mehr als 50 % (Provopoulos/Tinios 1993, 332 f.).

Die Festlegung der beitragspflichtigen Mindestzeit für öffentlich Beschäftigte enthielt einige Privilegien. Bis zur ersten Rentenreform (1990) lag die Mindestbeitragszeit für Frauen bei 15 Jahren, die demnach - im Extremfall - mit 33 Jahren Rente beziehen konnten (OECD 1991, 62; Provopoulos/Tinios 1993, 330). Ebenfalls attraktiv waren niedrige Beitragssätze (durchschnittlich ca. 3 %). BeamtInnenrenten sind - seit 1954 - ausschließlich über den Staatshaushalt finanziert (ebd., 334 FN 20). Die Gesamtausgaben für Pensionen im Zeitraum von 1980 bis 1990 verdoppelten sich nahezu (9,1 resp. 17,2 % des BSP; ebd., 343 Tab. 2). Davon entfielen 23 % (1990) auf öffentliche Pensionszahlungen.

Verschiedene interne und externe Faktoren trugen zur Finanzkrise bei: Ungünstige Entwicklung der Pensionsberechtigten im Verhältnis zur Versichertenquote; "Alterung" der Gesellschaft, gestiegene Lebenserwartung und Arbeitslosigkeit sowie budgetäre Abhängigkeit von Staatsressourcen ohne eigenständige Verfügungsgewalt und eine kostenintensive Einbindung in das Bankensystem⁴⁹ (Robolis/Xideas o.J., 5; Kremalis 1993, 258). Die Defizite der gesetzlichen Sozialversicherungen werden als Defizite öffentlicher Körperschaften mehr und mehr zu einem Problem der öffentlichen Finanzen. Die zum Teil von Beitragszahlungen losgelösten Rentenansprüche lassen sich nur schwerlich über ein beitragsbezogenes⁵⁰ Versicherungsmodell finanzieren, zumal bei einem chronischen Steuereinnahmedefizit des Staates. Unter dem Schutzschild des "gerechten" Leistungsparadigmas liegt der eingeschlagene Lösungsweg auf der Hand: "A healthy system of social security is financed through contributions deducted from the salaries of today's active persons who wish to have the possibility of enjoying same benefits some day." (General Secretariat 1994a, 3). Gerechtigkeit im Sinne von Leistungsgerechtigkeit verfestigt damit das Leistungsprinzip (gegenüber dem Bedürfnisprinzip) als Versicherungsmaxime. Ihr folgen die jüngsten Reformansätze.

"The new system is modern, functional, flexible, viable, simple to apply ..."

(General Secretariat 1994b, 2)

Das Rentengesetz von 1990 ebnete den Weg zur Abschaffung von Privilegien, vor allem im öffentlichen Sektor (Verlängerung der Mindestbeitragszeit wie z.B. für Frauen künftig 25 Jahre, Anhebung des pensionsberechtigten Mindestalters auf 58 Jahre für Frauen bzw. 60 für Männer, Beitragserhöhung für Neueingestellte). Für den Privatsektor werden die Leistungen verstärkt an die - ebenfalls erhöhten - Beiträge angebunden (Provopoulos/Tinios 1993, 338 f.). Die Kriterien für den Bezug von Invalidenrente und der Klassifizierung gefährdeter Berufsgruppen unterliegen einer Neubewertung, "um dem weitverbreiteten Miß-

49 Bis zur neuen gesetzlichen Regelung von 1990 unterlagen die Pflichtversicherungen einer Depotpflicht bei der Nationalbank zu Zinsraten weit unterhalb der durchschnittlichen Inflationsrate, während die Kreditzinsen fast doppelt so hoch lagen (Robolis/Xideas o.J., 5).

50 Die wesentlichen Einnahmekategorien sind: 33,78 % Versichertenbeiträge; 31,11 % ArbeitgeberInnenbeiträge; 22,54 % indirekte Steuereinnahmen; die direkte staatliche Beteiligung beläuft sich auf 1,48 % (Sozialbudget 1995, 35).

brauch der Vergangenheit vorzubeugen" (OECD 1991, 62). Wesentlich ist die Änderung der Bezugsgröße für die Rentenindexierung. Mit der Anbindung an Staatsbedienstetengehälter kann die restriktive Einkommenspolitik (Realverluste) effektiver auf die Rentenleistungen angewandt und obendrein ein "Anreiz" für verzögerte Verrentung geschaffen werden (Provopoulos/Tinios 1993, 338).

Die seit 1992 wirksame Reform der sozialen Sicherung (Gesetz 2084/92) ist ein weiterer Schritt des Reformprozesses und setzt auf zwei Ebenen an: Zum einen wird ein neues Versicherungssystem errichtet, gültig für alle Neuversicherten ab dem 1.1.1993 (ausgeschlossen sind OGA- und NAT-Versicherte). Zugleich werden Übergangsmaßnahmen für das alte System zur Reorganisation der bisher zahlreichen unterschiedlichen Leistungsbedingungen entwickelt. Ziele sind Klarheit, Vereinfachung und "finanzielle Überlebensfähigkeit" (General Secretariat 1994a). Die Beiträge sollen weiter erhöht und ebenso vereinheitlicht werden wie die Kriterien für die Rentenleistungen. Gleichzeitig werden die Obergrenzen der Rentensätze neu bestimmt. Grund- und Zusatzrente zusammen dürfen nicht mehr als 80 % des Verdienstes aus aktiver wirtschaftlicher Tätigkeit überschreiten (Abstandsgebot). Angeblich konnten bisher Rentensätze von 200 % erreicht werden (General Secretariat 1994a, 4). Die Anbindung des Leistungsanspruches an zuvor eingezahlte Beiträge ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zum vielbeschworenen Ziel der Leistungsgerechtigkeit, wozu auch der Abbau der heftig kritisierten Unterschiede von öffentlichem und privatem Sektors beitragen (General Secretariat 1994a, 3).

Gleichzeitig ist das eine deutliche Absage an solidarisch- und bedürftigkeitsorientierte Konzepte, wie z.B. gesetzliches Mindesteinkommen (Amitsis 1991; Karantinos/Cavounidis 1992). Die rudimentären Ansätze einer Grundrente erodieren mit der Aufhebung des Lohnindexierungssystems und der Anbindung der Renten an sinkenden Realeinkommen (Staatsbedienstetengehälter). Beitragsfinanzierte Versicherungssysteme bedeuten zudem eine Zentrierung auf Erwerbstätigkeit. Damit werden die Ungleichheiten, die den Zugang zur Erwerbstätigkeit charakterisieren, auf der Ebene der sozialen Sicherung fortgeschrieben. Der Reformprozeß wird angesichts der Arbeitsmarktsituation - steigende Arbeitslosigkeit, unzulängliche Arbeitslosenunterstützung vor allem für Frauen und Jugendliche, hoher Anteil informeller, ungeschützter, prekärer Arbeitsverhältnisse - alte Problemlagen verschärfen und neue erzeugen.

Literatur

- Amitsis, Gabriel (1991): Rapport National: Greece; in: XIII. World Congress of Labour Law and Social Security: Rapports Nationaux Thème III; Athènes 18-21 Septembre 1991; 243-262
- Anderson, Perry (1995): Die Krise der westeuropäischen Sozialdemokratie und die Aufgaben einer neuen Linken; in: Bibliothek der 90er Jahre, Beilage zur Sozialistischen Zeitung, 10. Jg., Nr. 13, 29. Juni; 1-8
- Andrikopoulou, Eleni/Getimis, Panos/Kafkalas, Grigoris (1992): Local structures and spatial policies in Greece; in: Garofoli, Gioacchino (ed): Endogenous Development and Southern Europe, 213-221
- Archiv der Gegenwart (1990 ff.), Bonn
- Axt, Heinz-Jürgen (1985): PASOK - Aufstieg und Wandel des verspäteten Sozialismus in Griechenland, Bonn
- Axt, Heinz-Jürgen (1987): Griechenland in der Europäischen Gemeinschaft, Kosten und Nutzen nach sechsjähriger Mitgliedschaft; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2; 169-187
- Axt, Heinz-Jürgen (1990): 2,7 Millionen fanatische Griechen? Oder warum 40 % der Wähler noch immer Papandreou bevorzugen; in: Südosteuropa, 39. Jg., 2; 119-136

- Axt, Heinz-Jürgen (1991): Southern Europe Facing the Single Market's Completion; in: *Intereconomics* July/August; 192-202
- Axt, Heinz-Jürgen (1992): Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich; in: Kreile, Manfred (Hg.): *Die Integration Europas*, PVS Sonderheft 23, Opladen; 209-233
- Axt, Heinz-Jürgen (1992b): Umbrüche in Europa und die Rolle Griechenlands; in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 2; 119-128
- Axt, Heinz-Jürgen (1994): Griechenland, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch für Europäische Integration*, Bonn; 327-332
- Bank of Greece (1994): Report of Governor Yannis P. Boutos for the Year 1993, Athens
- Barklays Bank (1993): Country Report: Greece, London
- Batsalias, Christina (1994): Soziale Probleme der Modernisierung in Griechenland, Opladen
- Beschäftigung in Europa (1994), KOM (94)381, Luxemburg
- Botsas, Eleftherios N. (1992): The State and the Market: The Greek economy on the eve of the Maastricht Treaty; in: *Balkan Studies*, Vol 33, No 2; 323-337
- CEEP (1984) Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft: Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Jahrbuch, Brüssel-Berlin; 89-96
- CEEP (1987) Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft: Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Jahrbuch, Brüssel-Berlin; 97-110
- Changing industrial Structures in OECD Countries (1992); in: *STI-Review (Science, Technology, Industry)*, No 9, April; 7-39
- Chtouris, Sotiris (1992): Complex Processes of social exclusion and the role of the family in social protection, Athens
- Chtouris, Sotiris/Heidenreich, Elisabeth (1990): Jenseits der Ökonomie: Arbeiten in Griechenland; in: König, Helmut/Greiff, Bodo von/Schauer, Helmut (Hg.): *Sozialphilosophie der industriellen Arbeit*, Leviathan Sonderheft 11; 114-132
- Community Support Framework (1995): Greece 1994-99. Objective 1: Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind, Luxembourg
- Country Studies (1992): Greece, No 9, Luxembourg
- Däubler, Wolfgang/Lecher, Wolfgang (Hg.) (1991): Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln
- Delivanis, Dimitrios J. (1980): Verkehrswege und Infrastruktur; in: *Südosteuropa-Handbuch Band III: Griechenland*; hrsg. v. Grothusen, Klaus-Detlev, Göttingen; 348-361
- Drakos, George (1986): The Socialist Economic Policy in Greece: A Critique; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 40-63
- Economic Policy Committee (1995): Member States' Progress with Employment Policies, Third Report to the Council; II/230/95, Brussels, 13 June
- Economic Policy Committee (1995a): Social Benefits, Taxation and the Labour Market, Interim Report to the Council; II/238/95, Brussels, 13 June
- Epilogi (1995), *Miniea oikonomiki Epiteorisi*, Juni
- Europäische Wirtschaft (1981): Jahreswirtschaftsbericht 1981/82, Nr. 10
- Europäische Wirtschaft (1985): Jahreswirtschaftsbericht 1985/86, Nr. 26
- Europäische Wirtschaft (1989): Jahreswirtschaftsbericht 1989/90; Nr. 41
- Europäische Wirtschaft (1989a): Unterschiedliche Lohnkosten in der Gemeinschaft, Beiheft A, Nr. 1, Januar
- Europäische Wirtschaft (1990): Jahreswirtschaftsbericht 1990/91; Nr. 46
- Europäische Wirtschaft (1992): Jahreswirtschaftsbericht 1991/92; Nr. 50

- Europäische Wirtschaft (1995): Jahreswirtschaftsbericht 1995, Nr. 59
- General Secretariat for Social Security (1994): Social Security in Greece, September, o.O. [Athens]
- General Secretariat for Social Security (1994a)/Ministry of National Economy/Ministry of Health, Welfare and Social Security: The main regulations of the new law (L. 2084/92) for the reform of social security, o.O. [Athens]
- General Secretariat for Social Security (1994b)/Ministry of National Economy/Ministry of Health, Welfare and Social Security: Concise Table of the Insurance System concerning all newly-insured in public and private sector from 1-1-93, o.O. [Athens]
- Georgakopoulos, T./Prodromidis, K./Loizides, J. (1987): Public Enterprises in Greece; in: *Annals of Public and Co-operative Economy* 4, Oct./Dec.; 351-367
- Georgakopoulos, Theodore A. (1990): Trade Effects of Common Market Membership: Greece; in: *Economia Internazionale* 53 (Feb.); 1-14
- Giakoumis, Pantelis (1992): Sozialökonomische Aspekte des griechischen Wachstumsprozesses; *Südosteuropa-Mitteilungen*, 1; 53-61
- Giannitsis, Tassos (1991): Transformation and Problems of Greek Industry. The experience during the period 1974-1985; in: Vryonis, Speros Jr. (ed): *Greece on the Road to Democracy: from the Junta to PASOK 1974-1986*; 213-232
- Glytsos, Nicholas P. (1992): Greek Labour Market Prospects for the year 2000; Institute for Employment Research (IER): *European Symposium on Labour Market Developments*, 21./22. May
- Glytsos, Nicholas P. (1993): Issues of industrial employment in the context of Greek labour market changes, KEPE, May, Athens
- Golomazou-Papas, Calliope (1991): The General Confederation of Workers of Greece: A case of an intermediary within an authoritarian corporatist practise?; in: Vryonis, Speros Jr. (ed): *Greece on the Road to Democracy: from the Junta to PASOK 1974-1986*; 247-271
- Greek Economy (1992): The Greek economy in figures 1992
- Grekopoulou, Paraskevi (1995): Die Mittelschichten in Griechenland - Entwicklung und soziale Differenzierung seit 1950. Ein Beitrag zur Sozialstrukturanalyse Griechenlands, Frankfurt/M.-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien
- Hadjimichalis, Costis/Vaiou, Dina (1990): Flexible labour markets and regional development in northern Greece; in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 14, No 1; 1-24
- Hadjimichalis, Costis/Vaiou, Dina (1990a): Whose flexibility? the politics of informalisation in Southern Europe; in: *Capital & Class*, No 42; 79-106
- Hadjimichalis, Costis/Vaiou, Dina (1992): Intermediate regions and forms of social reproduction: Three Greek cases; in: Garofoli, Gioacchino (ed): *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot; 131-150
- Hitiris, Theo (1986): Comment on Industrialisation; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 85-88
- Iatridis, Demetrius S. (1980): *Social Planning and Policy Alternatives in Greece*, Athens
- inforMISEP (1987 ff.): *Beschäftigungsobservatorium, Maßnahmen*
- Ioakimidis, P.C. (1984): Greece: From Military Dictatorship to Socialism; in: Williams, Allan (ed): *Southern Europe transformed. Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain*; 33-60
- Ioakimoglou, Elias/Milios, John (1993): Capital Accumulation and over-Accumulation Crisis: The Case of Greece (1960-1989); in: *Review of Radical Political Economics*, Vol 25 (2); 81-107
- Kanellopoulos, Costas N. (1992): The Underground Economy in Greece: What official Data Show; KEPE Discussion Paper, No 4, May, Athens
- Kanellopoulos, Costas N. (1995): Recent Developments in Greek Education; in: *International Journal of Educational Development*, Vol 15, No 3; 1-13

- Karakatsanis, Alexandros G. (1993): Labour Law; in: Keramens, Konstantinos/Kozyris, Phaedon (eds): Introduction to Greek law, 2nd ed, Kluwer/Sakkoulas; 247-255
- Karaminas, Antonis (1991): Etatismus und Marginalität. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Griechenland; in: Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (Hg.): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg; 222-239
- Karantinos, D./Cavounidis, J. (1992): EC Observatory on national policies to combat social exclusion. Consolidated Report: Greece, Athens
- Kartsaklis, George A.B. (1980): Economic System; in: Südosteuropa-Handbuch Band III: Griechenland; hrsg. v. Grothusen, Klaus-Detlev, Göttingen; 223-266
- Kartsaklis, George A.B. (1980a): Foreign Economic Relations; in: Südosteuropa-Handbuch Band III: Griechenland; hrsg. v. Grothusen, Klaus-Detlev, Göttingen; 308-347
- Kasakos, Panos (1988): Entwicklungsprobleme und wirtschaftspolitische Optionen im Griechenland der achtziger Jahre; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15; 36-46
- Kasakos, Panos (1991): Die integrationspolitischen Initiativen der 80er Jahre und die griechische Europa-Politik; in: Südosteuropa-Mitteilungen, 2; 94-114
- Katsanevas, Theodore K. (1984): Trade Unions in Greece. An Analysis of Factors determining their Growth and Present Structure, Athens
- Katseli, Louka T. (1990): Economic integration in the enlarged European Community: structural adjustment of the Greek economy; in: Bliss, Christopher John/Macedo, Jorge Braga de (eds): Unity with diversity in the European economy: the Community's southern frontier; 235-309
- Katseli, Louka/Tsamourgelis, Yiannis (1993): Implication Study of Budgetary Rules for Employment, Development Prospects and Labour Markets in Objective 1 Regions, Final Report, Athens
- Katsioupis, Pavlos (1988): Die Integration des griechischen Bankensystems in die EG; Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris
- Kazakos, Panos (1992): Socialist Attitudes toward European Integration in the Eighties; in: Kariotis, Theodore (ed): The Greek socialist Experiment. Papandreou's Greece 1981-1989, Pella; 257-278
- Kazakos, Panos/Ioakimidis, P.C. (1994): Greece and EC membership evaluated
- Kiessling, Dieter (1986): Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit in Griechenland; in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit (IZA), 1; 46-52
- Kravarirou, Yota (ed) (1994): European Employment and Industrial Relations Glossary: Greece
- Kremalis; Konstantinos (1993): Social Insurance Law; in: Keramens, Konstantinos/Kozyris, Phaedon (eds): Introduction to Greek law, 2nd ed, Kluwer/Sakkoulas; 257-263
- Labour Market Policies (1995): Labour Market Policies to alleviate unemployment and boost employment creation, July, o.O. [Athens]
- Labrianidis, Lois (1995): Flexibility in production through subcontracting: the case of the poultry meat industry in Greece; in: Environment and Planning A, Vol 27; 193-209
- Labrianidis, Lois/Papamichos, N. (1990): Regional distribution of industry and the role of the state in Greece; in: Environment and Planning C: Government and Policy, Vol 8; 455-476
- Lohkamp-Himmighofen, Marlene (1994): Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Die Situation in den zwölf Ländern der EG; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8; 18. Feb.; 3-21
- Lyberaki, Antigone (1991): Crisis and Restructuring in Greek Small Scale Industry: a case of Flexible Specialisation?; in: Capital & Class, Vol 44, Summer; 35-48
- McDonald, Robert (1991): Greece in the 1990s. Taking its place in Europe. Special Report, No 2099, The Economist Intelligence Unit/Business International
- McDonald, Robert (1992): Prospects for the Greek Economy. One year after the Election of New Democracy; in: Couloumbis, Theodore A./Veremis, Thanos M. (eds): The Southeast European Yearbook 1991, Hellenic Foundation for Defense and Foreign Policy, ELIAMEP, Athens; 89-106

- Medium Term Social Action Programm 1995-1997 (1995); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and to the Economic and social Committee and the Committee of Regions, 12. April, Brussels
- Meinardus, Ronald (1990): 1989: Wahljahr in Griechenland; in: Südosteuropa 39. Jg., 1; 52-73
- Meinardus, Ronald (1992): Griechenland in Europa: Probleme und Perspektiven; in: Südosteuropa-Mitteilungen, 4; 275-280
- Meinardus, Ronald (1993): Anti-deutsche Äußerungen aus Athen und ihre Hintergründe: Buhmann oder Partner?; in: Das Parlament, 43. Jg., Nr. 51, 17. Dez.; 15
- Merkel, Wolfgang (1990): Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993, Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51; 3-14
- Merkel, Wolfgang (1993): Ende der Sozialdemokratie?, Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Frankfurt/M.-New York
- Merkel, Wolfgang (1993a): Machtressourcen, Handlungsrestriktionen und Strategiewahlen. Die Logik sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik; in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 34. Jg., Heft 1; 3-28
- Milios, Jean (1988): Kapitalistische Entwicklung, Nationalstaat und Imperialismus. Der Fall Griechenland, Athens
- Mingione, Enzo (1988): Underground Economy and irregular forms of employment (travail au noir): The case of Greece, Final Report, No 87929
- MISEP (1993): Employment Observatory, Policies, Greece: Institutions, Procedures and Measures
- Mitsos, Achilles/Papageorgiou, Efstathios (1979): Implications for the Balance of Payments; in: Tsoukalis, Loukas (ed): Greece and the European Community; 90-100
- Mossialos, Elias/Karokis, Anthony (1992): Greece: Health-care reforms; in: The Lancet, Vol 340, July 4; 41-42
- Niakas, D.A. (1992): The need for change Health Care Finance Method in Greece: Confronting the issue; in: Kyriopoulos, J.E./Levett, J. (eds): Financing and Delivering Health Care in Balkan Region, Athens; 38-58
- Nikolinakos, Marios (1985): Transnationalization of production, location of industry and the deformation of regional development in peripheral countries: the case of Greece; in: Hudson, Ray/Lewis, Jim (eds): Uneven Development in southern Europe. Studies of accumulation, class, migration and the state; 192-210
- OAED (1993): Manpower Employment Organisation: Present & Future, September, o.O.
- OECD (1982 ff.): Economic Surveys: Greece, Paris
- OECD (1990a): Labour market policies, Paris
- OECD (1992a): Economic Outlook, Historical Statistics 1960-1990, Paris
- OECD (1994): Labour force statistics 1972-1992, Paris
- Olson, Mancur (1995): Eine Theorie der Anreize für politische Organisationen. Neokorporatismus und der Hegemonialstaat; in: Bentele, Karl-Heinz/Reissert, Bernd/Schettak, Ronald (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf; Festschrift zu seinem 60. Geburtstag; Frankfurt/M.-New York, 36
- Panagiotopoulou, Roy/Tsoukalas, Constantin (1993): Beschäftigungstendenzen in Griechenland: ein abweichender Fall in Europa; in: Glatzer, Wolfgang (Hg.): Einstellungen und Lebensbedingungen in Europa, Frankfurt/M.-New York; 205-224
- Papagiannopoulos, Stavros C./Schnabel, Claus (1989): Chaotische Strukturen. Entwicklung und Situation der Gewerkschaftsbewegung in Griechenland; in: Gewerkschaftsreport, 23. Jg., 3, April; 6-12
- Papatheodossiou, Th. (1990): National and European answers to the changing needs for vocational skills. The case of Greece, Final Report, May, Athens
- Papatheodossiou, Th./Kalouli, M. (1994): Technology Policy and regional demand for skills. The Case of Greece, Athens

- Petrakos, George C./Zikos, Spyros E. (1992): Industrial Structure and change in the European Periphery: The Case of Greece, July, Athens
- Petras, James (1987): The Contradictions of Greek Socialism; in: *New Left Review*; 163, May/June; 3-25
- Petrochilos, George (1986): Comment on a National Health System in Greece; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 169-173
- Philalithis, Anastas E. (1986): The Imperative for a National Health System in Greece in a social and historical context; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 145-168
- Philalithis, Anastas E. (1989): Can Social Medicine within a National Health System supersede Traditional Public Health? The Case of Greece; in: *Public Health and industrialized countries, Québec*; 289-312
- Pollis, Adamantia (1992): Gender and social change in Greece: The Role of Women; in: Kariotis, Theodore C. (ed): *The Greek socialist Experiment. Papandreou`s Greece 1981-1989, Pella*; 279-304
- Provopoulos, Georgios/Tinios, Platon (1993): Pensions and the Fiscal Crisis of the Greek State; in: Psomiades, Harry J./Thomadakis, Stavros B. (eds): *Greece, the new Europe, and the changing international order, Pella*; 325-350
- Robolis, Savas (1993): A View from the South: Reforms in Greece; in: *Journal of European Social Policy*, 3 (1); 56-59
- Robolis, Savas/Xideas, E. (o.J.): *Financing Aspects of the Greek Security System, o.O.*
- Skaliotis, M. (1987): Arbeitskräfte und Beschäftigungsstruktur in Griechenland; in: *Eurostat-Mitteilungen, Heft 3*; 11-26
- Social Europe* (1995): Supplementary pensions in the European Union; Supplement 3/94, Luxembourg
- Solo, Robert A. (1995): The Topography of Liberalism ... and Bill Clinton; in: *Challenge*, 47, Jan-Feb; 46-50
- Sozialbudget* (1995); hrsg. v. Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und soziale Sicherung, Athen
- Spraos, John (1991): Government and the Economy: The First Term of PASOK 1982-1984; in: Vryonis, Speros Jr. (ed): *Greece on the Road to Democracy: from the Junta to PASOK 1974-1986*; 169-192
- Stavrou, Stavros (1994): *Das Berufsbildungssystem in Griechenland, CEDEFOP, Berlin*
- Südosteuropa-Handbuch* (1980): Band III: Griechenland; hrsg. v. Grothusen, Klaus-Detlev, Göttingen
- SYSDM* (1995): Beschäftigungsobservatorium, Trends, Jahresbericht 22
- Thomadakis, Stavros B. (1993): European Economic Integration, the Greek State, and the Challenges of the 1990s; in: Psomiades, Harry J./Thomadakis, Stavros B. (eds): *Greece, the new Europe, and the changing international order, Pella*; 351-378
- Thomadakis, Stavros B./Seremetis, Dimitris B. (1992): Fiscal Management, Social Agenda, and Structural Deficits; in: Kariotis, Theodore C. (ed): *The Greek socialist Experiment. Papandreou`s Greece 1981-1989*; 203-256
- Tsamourgelis, E.I. (1993): *Unemployment, Vacancies and the Role of Labour Market Policies in Greece, 1975i.-1988iv., Athen*
- Tsoucalas, Constantine (1986): Radical Reformism in a 'pre-welfare' society: The Antinomies of Democratic Socialism in Greece; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 24-34
- Tsoukalis, Loukas (1991): The Austerity Programm: Causes, Reactions and Prospects; in: Vryonis, Speros Jr. (ed): *Greece on the Road to Democracy: from the Junta to PASOK 1974-1986*; 193-212
- Tsoukalis, Loukas (ed) (1979): *Greece and the European Community*
- Tzannatos, Zafiris (1986): Socialism in Greece: Past and Present; in: ders. (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 3-23
- Tzermias, Pavlos (1993): Griechenland. Verpaßte Gelegenheiten; in: *EG-Magazin* 11; 26-28
- Vaitsos, Constantine (1986): Problems and Policies of Industrialisation; in: Tzannatos, Zafiris (ed): *Socialism in Greece. The first four years*; 76-84

- Velissariou, Efstathios (1992): Die wirtschaftliche Situation in Griechenland zwischen einer politisch erträglichen und wirtschaftlich notwendigen Politik; in: Südosteuropa-Mitteilungen, 1; 45-52
- Vergopoulos, Kostas (1992): The Political Economy of Greece in the Eighties; in: Kariotis, Theodore C. (ed): The Greek socialist Experiment. Papandreou`s Greece 1981-1989; 179-202
- Vergopoulos, Kostas (1993): Greece in the new European order: Internationalization and Deconstruction; in: Psomiades, Harry J./Thomadakis, Stavros B. (eds): Greece, the new Europe, and the changing international order; 257-284
- Weber, Axel/Leienbach, Volker (1989): Soziale Sicherung in Europa. Die Sozialversicherung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden
- Westebbe, Richard M. (1980): Industry, Handicraft and Tourism; in: Südosteuropa-Handbuch Band III: Griechenland; hrsg. v. Grothusen, Klaus-Detlev, Göttingen; 267-290
- William, Colin C./Windebank, Jan (1995): Black Market in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?; in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol 19, No 1; 23-39
- Williams, Allan (1984): Southern Europe transformed: Political and economical change in Greece, Italy, Portugal and Spain
- Yannopoulos, George (1979): The Effects of Full Membership on the Manufacturing Industries; in: Tsoukalis, Loukas (ed): Greece and the European Community; 47-64
- Yotopoulos-Marangopoulos, Alice (1986): Some Aspects of the legal status of Greek women; in: Tzannatos, Zafiris (ed): Socialism in Greece. The first four years; 89-98

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulation in Westeuropa - zwischen wohlfahrtsstaatlicher Konvergenz und institutioneller Vielfalt.

Zusammenfassung und Auswertung

"Full employment is a distant memory in most Western countries, and the welfare systems they took to be firmly established look distinctly fragile" (Giddens 1995: 73).

1. Nach der Vollbeschäftigung

Das Ende des "Golden Age of Capitalism" (Marglin /Schor 1990) markiert einen tiefgreifenden Einschnitt der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation in Westeuropa. In der fordistischen Ära wurden die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypern unter dem - zumindest ideologisch - starken Einfluß von Gewerkschaften und Arbeiterbewegung gewissermaßen sozialdemokratisiert. Auch in den liberalen und korporatistischen Regimes durchdrang die sozialdemokratische Philosophie der Nachkriegszeit - industrielles Wachstum, Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit - den Modus der politisch-institutionellen Regulation. Dies manifestiert sich nicht nur quantitativ darin, daß in allen fortgeschrittenen Industrienationen Westeuropas der Wohlfahrtsstaat expandierte. Auch qualitativ etablierten sich im konkreten Policy-Mix der konservativen und liberalen Regimes viele Elemente des sozialdemokratischen Regulierungsmodells. Neue soziale Anrechnungsstrukturen (Sicherheitssysteme), politische Beteiligungsmöglichkeiten für Gewerkschaften und abhängig Beschäftigte gehören ebenso hierzu wie der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (Bildung, Ausbildung, Kultur, Freizeiteinrichtungen etc.). Mit unterschiedlicher Intensität und Reichweite stützte sich die politisch-institutionelle Regulation zusehends auf keynesianische Interventionformen. Als politischer Hebel förderte der Wohlfahrtsstaats überall die gesellschaftliche Einbettung der Ökonomie (Delorme 1992: 173ff).

Die internationalen und gesellschaftlichen Grundlagen dieser Konstellation lösten sich in den 70er Jahren sukzessive auf. Zum einen erodierte das internationale Handels- und Währungsregime von Bretton-Woods, so daß in dem Maße wie der transnationale Waren-, Geld- und Kapitalverkehr fortan dereguliert wurde, sich die Weltmarktkonkurrenz verschärfte. Zum anderen signalisierten die Weltwirtschaftskrisen von 1974/75 und 1980-82 unübersehbar das Ende vom "kurzen Traum immerwährender Prosperität" (Lutz 1984). Für den Modus der keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Regulation hatten beide Prozesse weitreichende Konsequenzen: Die Weltmarktöffnung reduzierte aufgrund der Gefahr von Handelsbilanzdefiziten die Effektivität keynesianischer Interventionen. Zudem erhöhte sich die Erwerbslosigkeit in den Wirtschaftskrisen derart, daß Vollbeschäftigung nur auf Kosten einer wachsenden Staatsverschuldung und hoher Inflationsraten zu sichern schien. Nur Ländern, die weniger weltmarktunterworfen währungs-, finanz- und steuerpolitische "Sonderwege" gingen (Schweden, Finnland, Österreich), konnten sich - zumindest vorübergehend - diesem Dilemma entziehen und den inneren Wohlfahrtskonsens aufrecht erhalten.

Seit Mitte der 70er, deutlicher noch ab Anfang der 80er Jahre vollzieht sich also - von einigen zeitlichen Abweichungen einmal abgesehen - ein wohlfahrtsstaatlicher "roll-back"-Prozeß. Auf den ersten Blick scheint dieser Tendenz die steigende Staats- und Sozialleistungsquote zu widersprechen. Doch diese ist eher dem Anwachsen sozialer Problemlagen - Mas-

senerwerbslosigkeit, Armut, Obdachlosigkeit -, der gesellschaftlichen Alterung und der Kostenexplosion im Gesundheitswesen geschuldet, als der Ausweitung sozialer Versorgungsansprüche. Infolge der Krise der öffentlichen Finanzen werden die sozialen Leistungen beschnitten und dem Kriterium der internationalen Wettbewerbsförderung subordiniert. Vollzog sich dieser Prozeß zunächst nur inkremental als Anhäufung von "Verlegenheitslösungen", wird dieser Wandel nach der neoliberal-neokonservativen "Konter-Revolution" zusehends positiv interpretiert. Nicht zuletzt im Kontext der Europäischen Integration verdichtet sich die Entlastung des Staates und die Entfesselung der Marktkräfte in einem sozialpolitischen Strategiewechsel, nach dem soziale Kohäsion primär als Wettbewerbsfaktor, kaum mehr hingegen als eigenständiger Wert zählt. Politisch-ideologisch wird diese Abwertung durch den Wegfall des Systemgegensatzes und sozialstrukturell durch die Individualisierung und Heterogenisierung der Gesellschaften gestützt.

Die Kriterien beschäftigungs- und wohlfahrtsstaatlicher Interventionen haben sich also merklich verschoben. Gewerkschaftliche und sozialdemokratische Kräfte reagieren auf den Strategiewechsel fast ausschließlich defensiv. Nachdem sie mit der Vollbeschäftigung und dem Wohlfahrtsstaat ihre zentralen Bezugspunkte verloren haben, fehlt ihnen die programmatische Orientierung und Ausstrahlungsfähigkeit (Andersen 1994; Glyn 1995). Zumal sie den westeuropäischen Handlungsrahmen durchweg akzeptiert haben, vermögen sie angesichts "objektiv" schwindender Steuerungsressourcen der neoliberalen Philosophie deregulierter Waren-, Kapital- und Geldmärkte, flexibilisierter Arbeitsbeziehungen, der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen und dem Primat monetärer Stabilität keine alternativen Konzeptionen entgegenzusetzen. Entweder haften sie - entgegen der realen Handlungsperspektiven - noch immer traditionalistisch am alten "fordistischen" Regulationsmodus, oder finden sich mehr oder minder rat- und hilflos - bisweilen zynisch resignativ - mit der Massenerwerbslosigkeit ab. Welche Überlegungen zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung - ob Grundeinkommen (Offe 1994), Qualifizierungsoffensiven oder Arbeitsplatzsubventionierung per "Negativsteuer" (Scharpf 1993) - auch immer angestellt werden, das Ziel der Vollbeschäftigung haben sie längst aus den Augen verloren. Zudem mehren sich vor allem aus grün-alternativer Perspektive die Zweifel, ob der Wohlfahrtsstaat aufgrund seiner patriarchalen Struktur, der administrativen Entmündigung und ökologisch destruktiver Effekte noch als Referenzpunkt emanzipativer Politik gelten kann (Beck 1993; Giddens 1994).

Zunächst stößt eine vorläufige Bilanz der wohlfahrtsstaatlichen Transformationsdynamik auf eine paradoxe Konstellation: Während sich die strukturellen sozialpolitischen Regulierungsprobleme keineswegs vermindern, die vehemente Wohlfahrtsstaatskritik der politischen Rechten ebenso anhält wie Ratlosigkeit und Selbstzweifel auf der Linken, erweisen sich die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen als erstaunlich beständig. Bislang greifen die zahlreichen Veränderungen nur selten in die Grundstrukturen des wohlfahrtsstaatlichen Regulierungsgefüges (Finanzierungsbasis, Aufgabenstruktur und die Kriterien der Leistungsvergabe) ein. Zwischen der neoliberalen Rhetorik und dem tatsächlichen Umbau der Polity-Struktur klafft eine kaum übersehbare Diskrepanz. Diese zu leugnen, wäre ebenso falsch, wie daraus den Schluß zu ziehen, eigentlich habe sich die wohlfahrtsstaatliche Regulation nicht wesentlich verändert. Die Kluft zwischen den sozialen Kräfteverschiebungen und dem Wandel der politischen Programmatik auf der einen sowie den realen politisch-institutionellen Veränderungen auf der anderen Seite verweist vielmehr auf den Charakter der wohlfahrtsstaatlichen Transformation: Die tradierten Regimestrukturen passen sich nur allmählich in die "postfordistische" Vergesellschaftungsdynamik ein. Wenn tiefe sozialpolitische Einschnitte oder gar ein "big bang" ausbleiben, so deutet dies sowohl auf

eine gewisse "Trägheit" der institutionellen Reorganisation als auch auf die Tatsache, daß sich der wohlfahrtsstaatliche Reorganisationsprozeß trotz des ökonomischen, sozialstrukturellen und politisch-ideologischen Strukturbruchs keineswegs reibungslos vollzieht, sondern nach wie vor umkämpft ist.

2. Krise und Reorganisation der Arbeitsmarktregimes

Neben der Kostenexplosion im Gesundheitswesen und der wachsenden Rentenlast infolge des demographischen Wandels (Altersstruktur) bildet die hohe, zum Teil noch weiter steigende Massenerwerbslosigkeit das Kernproblem der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation. Da die sozialen Sicherungssysteme - sowohl ihre Finanzierung als auch die Mechanismen der Leistungsvergabe - mehr oder minder erwerbsarbeitszentriert konzipiert sind, geraten sie durch die Massenerwerbslosigkeit in die Finanzklemme. Überall ächzen sie unter steigenden sozialpolitischen Ausgabenlasten, zumal angesichts der Entwicklung der Erwerbstätigen die Einnahmen zurückgehen, stagnieren oder nur unzureichend anwachsen. Dennoch stellt sich die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Problemkonstellation in den einzelnen Ländern zum Teil recht unterschiedlich dar. Der Grad der Arbeitsmarktinklusio(n) (Erwerbsquote), das Ausmaß der Erwerbslosigkeit, die betroffenen Personengruppen, die Dimensionen und Formen der atypischen Beschäftigung, Exklusionsstrategien, Prozesse der sozialen Segregation etc. geben dem übergreifenden Phänomen der sozialen Desintegration jeweils national spezifische Erscheinungsformen. Im wesentlichen strukturieren vor allem zwei Faktorenbündel die Entwicklung der Beschäftigungssysteme: zum einen die Qualität und die Dynamik der ökonomischen Strukturverschiebungen, d.h. der sektorale Wandel, die Rationalisierungsmuster, Weltmarktstrategien etc.; und zum anderen die konkreten Formen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation, d.h. Interventionsinstrumentarien, Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, die Funktionsweise der sozialen Sicherungssysteme etc. Obwohl sich dabei beide Dimensionen aufgrund der globalisierten Akkumulationsdynamik, der Transformation des hegemonialen Blocks - vom fordistischen Klassenkompromiß zum postfordistischen "gentrification-deal" - und des übergreifenden Problemdrucks tendenziell in die gleiche Richtung bewegen, führt dies keinesfalls soweit, daß sich die sozioökonomischen Reproduktionsmuster hinsichtlich der Arbeitsmarktinklusion sowie des Niveaus und der Struktur der Erwerbslosigkeit vereinheitlichen.

2.1. Dimensionen der Beschäftigungskrise¹

Die Arbeitsmarktinklusio(n), d.h. die Erwerbsquote (Tab. 2), ist in den Ländern am höchsten (über 70%), in denen infolge der Dienstleistungsexpansion vergleichsweise viele - häufig diskontinuierlich und teilzeitbeschäftigt (Ostner 1995) - Frauen (über 65%) in den Arbeitsmarkt integriert wurden (GB, FIN, S). Während dies im liberalen Regime vor allem über die Ausweitung privater Dienstleistungen erfolgte, stützt sich große Absorbtionsfähigkeit des Arbeitsmarktregimes in den sozialdemokratisch orientierten Wohlfahrtsstaaten in erster Linie auf die Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungsbeschäftigung. Eine mittlere Erwerbsquote (65%-70%) weisen die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten auf (F, Ö, NL). Analog zur ersten Ländergruppe hat sich hier die Bedeutung des industriellen Sektors

1 Die in den offiziellen Statistiken aufgeführten Daten sind aufgrund unterschiedlicher Kriterien und Erhebungsmethoden alles andere als einheitlich. Selbst das OECD-Zahlenmaterial, auf das sich die einzelnen Länderbeiträge und die Auswertung primär stützen, ist nicht frei von Unstimmigkeiten.

kaum vermindert, so daß sich die Frauenerwerbsquote zwischen 55% und 59% bewegt. Am unteren Ende der Niveauskala (60% und darunter) liegen die "postautoritären" Wohlfahrtsstaaten der südeuropäischen Peripherie (E, GR) und Irland. Für die sehr niedrige Frauenbeschäftigung (unter 44%) sind vornehmlich die religiös-traditionalistischen Orientierungen und der relativ hohe Stellenwert familialer Bindungen verantwortlich, z.T. aber sicherlich auch ökonomische Strukturdefizite - vor allem die schwache einheimische Industrie -, infolge derer die Entwicklung des Dienstleistungssektors in hohem Maße außenabhängig und prekär ist: In Irland spiegelt sich dies in der Dominanz der TNK's, in Spanien in der hervorgehobenen Stellung des "kasino-kapitalistisch" eingebundenen Finanzkapitals (Banken, Versicherungen etc.) und in Griechenland in der großen Bedeutung der Tourismusbranche wider.

Table 1: Erwerbslosigkeitsquoten in Westeuropa

	1973	1976	1979	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Großbritannien	2.2	4.8	4.6	10.4	11.5	11.6	10.4	8.3	6.1	5.5	7.9	9.4	10.2
Frankreich	2.7	4.4	5.9	8.1	10.2	10.4	10.5	10.0	9.4	8.9	9.4	10.3	11.5
Österreich	1.1	1.8	2.1	3.5	3.6	3.1	3.8	3.6	3.1	3.2	3.5	3.6	4.2
Niederlande	2.2	5.5	5.4	11.3	10.9	10.3	10R	9.2	8.3	7.5	7.0	6.7	6.2
Schweden	2.5	1.6	2.1	3.1	2.8	3R	2R	1.6	1.3	1.7	2.9	5.3	8.2
Finnland	2.3	3.8	5.9	5.3	5.0	5.3	5.0	4.5	3.4	3.4	7.5	13.0	17.7
Irland	5.7	9.0	7.1	11.4	17.4	17.4	17.6	16.7	15.6	13.7	15.7
Spanien	2.5	4R	8.4	15.6	21.1	20.8	20.1	19.1	16.9	15.9	16.0	18.1	22.4
Griechenland	2.0	1.9	1.9	5.8	7.8	7.4	7.4	7.7	7.5	7.0	7.7	8.7	9.7
E.U.	2.7	4.7	5.4	8.9	10.5	10.5	10.3	9.7	8.7	8.1	8.7	9.8	11.0

R = geschätzt

Quelle: Labour Force Statistics (OECD: 1995: 32f).

Eine ähnliche Unterteilung (Tab. 1) ergibt sich hinsichtlich des Niveaus der Erwerbslosigkeit. Auch hier ist die Situation vor allem in den Ländern der EU-Peripherie (IRL, FIN, E) mit Quoten zwischen knapp 16% bis über 22% besonders dramatisch. Während sich die Massenerwerbslosigkeit in Irland und Spanien - trotz der immensen ökonomischen Modernisierungsanstrengungen - bereits seit längerem strukturell verfestigt hat, ist der sprunghafte Anstieg in Finnland wesentlich ein Resultat der osteuropäischen Umwälzungen. Zwar soll das Wegbrechen des relativ intensiven Osthandels durch die stärkere wirtschaftliche Einbindung in die EU perspektivisch aufgefangen werden. Ob sich dadurch jedoch die Erwerbslosigkeit nennenswert reduziert, ist zumindest zweifelhaft. Denn innergesellschaftlich forciert der eingeleitete Modernisierungsschub die Rationalisierung von Ökonomie und öffentlichen Dienstleistungsstrukturen. Die zweite Ländergruppe (GB, F, GR) weist Erwerbslosigkeitsquoten um den EU-Durchschnitt auf. Allerdings unterscheiden sich die drei Länder ansonsten erheblich hinsichtlich der wirtschaftlichen Strukturen, Modernisierungsstrategien sowie des arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulationsgefüges. Allein die zentralistische - tendenziell etatistische - Staatsorganisation erscheint als zu schwacher Indikator, um daraus Rückschlüsse auf das Niveau der Erwerbslosigkeit abzuleiten. Auch innerhalb der dritten Ländergruppe - hier liegt die Erwerbslosenquote im Jahr 1993 zwischen gut 4% (Ö) und etwas über 8% (NL, S) - bestanden in der Vergangenheit deutliche Unterschiede hinsichtlich der wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitischen Strategieelemente. Die ehemaligen EFTA-Staaten (Ö, S) konnten sich bis vor kurzem noch den austeritätspolitischen und

wirtschaftsliberalen Rahmenbedingungen innerhalb der EG entziehen. Nach dem wirtschafts- und finanzpolitischen Kurswechsel und dem EU-Beitritt schwinden ihnen jedoch zusehends die Möglichkeiten, der steigenden Erwerbslosigkeit - handels-, währungs- und steuerpolitisch - entgegenzuwirken. Wie die Länderberichte zeigen, nähern sie sich in den letzten beiden Jahren dem EU-Durchschnitt ebenso an, wie auch die Niederlande. Den Niederlanden war bereits in den 80er Jahren der Weg, über handels-, währungs- und steuerpolitische Interventionen die Beschäftigung anzukurbeln, weitgehend verbaut. Stattdessen reduzierte sie den relativ hohen Erwerbslosensockel vor allem über eine Teilzeitorientierung. Abgesehen von den vielfältigen Differenzen im wohlfahrtsstaatlichen Regulierungsgefüge, fällt jedoch zum einen auf, daß alle drei Länder über mehr oder minder stark ausgeprägte korporatistische Interessenvermittlungs- und Entscheidungsstrukturen verfügen. Zum anderen liegt ihr Anteil von Steuern und Sozialabgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung EU-weit an der Spitze (S, NL), zumindest im oberen Bereich (Ö).

Die sozialen Exklusionseffekte sind in den ökonomisch schwächeren Ländern der europäischen Peripherie deutlich stärker ausgeprägt. Denn offensichtlich überlagern sich hier mehrere Indikatoren sozialer Ausgrenzung. Zeigt bereits die niedrige Erwerbstätigenquote an, daß die Absorbationsfähigkeit des Arbeitsmarktes sehr gering ist, so macht die extrem hohe Jugend-, Frauen- und Langzeitarbeitslosigkeit darauf aufmerksam, daß dies vor allem zu Lasten sog. "sozialer Randgruppen" geht. Auffällig ist demnach, daß für jede der drei genannten Gruppen die Perspektiven, sich über eine formell geregelte Erwerbsarbeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren, in Spanien, Irland und Griechenland deutlich am schlechtesten sind. So sind vor allem in der EU-Peripherie - ebenso allerdings auch in Frankreich - die Erwerbslosenquoten von Jugendlichen schon seit längerem extrem hoch und überschreiten die 25%-Marke (FIN, IRL, GR) bis sogar über 43% (E). Mit Ausnahme von Finnland sind in den gleichen Ländern zudem Arbeitsmarktchancen der Frauen deutlich schlechter als die der Männer, denn neben der hohen Frauenerwerbslosigkeit ist zudem - wie bereits erwähnt - die Frauenerwerbsbeteiligung sehr gering. Die Ursachen hierfür wurzeln zum Teil in ökonomischen Strukturdefiziten, wesentlich aber auch in der fortdauernden Dominanz von patriarchalisch-traditionalistischen Orientierungen (E, GR, IRL), d.h. einem ausgeprägten - religiösen bzw. kirchlichen - Rollenverständnis von weiblichen Mutter- bzw. Familienaufgaben und der männlichen "Ernährer"-Zuständigkeit. Die Länder in der liberalen (GB), mehr noch in der sozialdemokratischen Regimetradition (S, FIN) liefern hierzu gleichsam das Kontrastprogramm, da hier die Rollenverteilung zumindest partiell aufgebrochen wird. Der Datenlage nach ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen vergleichsweise hoch und die Frauenerwerbslosenquote unterschreitet die der Männer.

Der Vergleich mit anderen entwickelten kapitalistischen Gesellschaften - z.B. USA, Japan - verdeutlicht, daß sich das Problem der Langzeiterwerbslosigkeit vor allem auf den westeuropäischen Raum konzentriert. Die länderspezifischen Unterschiede zeigen dabei, daß hierfür weniger - wie häufig etwas kurzschlüssig unterstellt - die "institutionellen Rigiditäten" des Arbeitsmarktes verantwortlich sind, sondern in erster Linie die Höhe und Dauer der Massenerwerbslosigkeit. Den einen Pol mit einer extrem hohen Quote Langzeiterwerbsloser (zwischen knapp 50% und über 60%) bilden demnach auch hier wiederum vor allem die Länder der EU-Peripherie, in denen die Massenerwerbslosigkeit bereits seit Anfang der 80er Jahre auf einem besonders hohen Niveau verharrt (IRL, E) bzw. die arbeitsmarktpolitische Interventionsfähigkeit klientelistisch fragmentiert ist (GR). Zudem fällt auf, daß durch marktorientierte Flexibilisierungsmaßnahmen wie die Förderung von befristeter und Teilzeitbeschäftigung sowie einer größeren Lohnflexibilität kaum neue Zugänge zum Erwerbssystem geschaffen werden konnten. Ähnliches gilt übrigens auch für die Niederlande,

deren Langzeiterwerbsquote trotz der Teilzeittoffensive noch deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt. Während Frankreich und Großbritannien das schmale Mittelfeld bilden, versammeln sich am "positiven" Pol, an dem sich die Langzeitarbeitslosigkeit noch eher undramatisch darstellt, die neuen EU-Mitgliedsstaaten (S, FIN, Ö). Hinsichtlich der Langzeiterwerbslosigkeit verfügen sie noch über einen "Startvorteil", da in ihnen die Erwerbslosigkeit erst seit Ende der 80er Jahre anstieg. Seitdem verzeichnen sie jedoch relativ hohe Zugangsraten in die Langzeiterwerbslosigkeit. Vermutlich werden sich daher in diesem Punkt die nationalen Differenzen zukünftig deutlich verringern.

Tabelle 2: Arbeitsmarktinklusio und -exklusio

	Erwerbsquote (15-64 Jahre) 1993	Frauenerwerbsquote (15-64 Jahre) 1993	Erwerbslosigkeitsquoten 1993			Langzeitabeitslose in % der Gesamtarbeitslosigkeit 1992
			Gesamtquote	Jugendliche	Frauen	
Großbritannien	74.7	65.3	10.3	16.9	8.1	35.4
Frankreich	66.7	59.0	11.4	24.6	13.7	36.1
Österreich	69.4 B	58.0 B	4.2	4.7	4.9	16.9
Niederlande	67.4	55.8	8.3	15.0	11.7	44.0
Schweden	77.5	75.7	8.1	18.4	6.6	8.0
Finnland	73.9	70.0	17.7	30.8	15.6	8.2
Irland	60.0A	39.9 A	15.8	27.9	20.1	60.2 A
Spanien	58.6	42.8	22.4	43.2	28.9	47.4
Griechenland	58.6	43.6	9.8	24.6 B	15.4 B	49.7

A=1991; B=1992

Quellen: OECD (1995): Labour Force Statistics und eigene Berechnungen, OECD (1994): Beschäftigungsstudie. Fakten - Analysen - Strategien.

2.2. Strategien und Muster der Arbeitsmarkt(de)regulierung

Für die Dynamik und den Charakter der sozialen Schließungs- und Exklusioprozesse können die aufgeführten Daten und Tendenzen nicht mehr als ein wichtiger Indikator sein. Wie sich die Reproduktionsmuster und Ausgrenzungslogiken konkret vollziehen, kann über das makroökonomisch aggregierte Zahlenmaterial allenfalls "ertastet" werden. Erstens bleibt unklar, wie der Umfang und die Bedeutung der "informellen" Ökonomie in den einzelnen Ländern beschaffen ist, insbesondere wie sie in das sozioökonomische Reproduktionsgefüge eingreift; vor allem für die südeuropäischen Länder (E, GR) dürfte dies nicht unwichtig sein. Zweitens müssen auch die statistischen Daten und ihre Vergleichbarkeit mit Vorsicht betrachtet werden. Die Erfassungsmethoden der Arbeitsmarktinklusio und Erwerbslosigkeit sind keineswegs einheitlich und besagen außerdem wenig über die Qualität der Beschäftigung. Selbst wenn diese mit Bezug auf die sog "atypischen" Beschäftigungsformen (hier vor allem befristete und Teilzeitbeschäftigung) diskutiert wird, muß berücksichtigt werden, daß dabei national divergierende arbeits- und sozialrechtliche Absicherungsbedingungen bestehen und die Daten auf der Grundlage unterschiedlicher Kriterien (Teilzeitarbeit) erhoben werden. Drittens ist es schwierig, den Kreis der betroffenen Personengruppen genau zu bestimmen, da die Teilzeit- und befristete Beschäftigung häufig zusammenfallen. Überdies kommt hinzu, daß die regionale und lokale Arbeitsmarktsituation

von der nationalen Konstellation zum Teil erheblich abweicht. Kurzum, im Wandel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen überlagern sich vielfältige Differenzierungs- und Segmentierungslinien, die sich im statistischen Datenmaterial nur stark vereinfacht widerspiegeln.

Unbestritten ist jedoch, daß die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte seit Anfang der 80er Jahre überall spürbar an Gewicht gewonnen hat. Das leitende Motiv ist allerdings weniger die Beschäftigungsförderung, als vielmehr die flexible Anpassung des Arbeitskräftepotentials an die veränderten Produktions- und Akkumulationsstrukturen (United Nations 1995: 163ff). Im wesentlichen konzentrieren sich derartige Maßnahmen in den westeuropäischen Gesellschaften auf folgende Dimensionen (EG-Kommission 1995: 6f): die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, der Arbeitszeit sowie der Löhne und Einkommen, die sich in erster Linie auf den externen Arbeitsmarkt bezieht; die flexible Abfederung der Arbeitsmarktexklusion durch Vorruhestandsregeln; sowie die Verbesserung der internen Arbeitsmarktflexibilität über Qualifizierungsmaßnahmen und flexible Formen der Arbeitsorganisation.

Die meisten Flexibilisierungsmaßnahmen beziehen sich vor allem auf den externen Arbeitsmarkt (Tab.3). In den südeuropäischen Ländern (E, GR) liegt der Schwerpunkt dabei auf den sog. "atypischen" Beschäftigungsverhältnissen, d.h. der relativ großen Bedeutung von befristeter Beschäftigung bzw. Leih- und Saisonarbeit, aber auch Heimarbeit und Scheinselbständigkeit. Derartige Beschäftigungsformen beschränken sich zwar keineswegs auf die peripheren Wettbewerbsökonomien, angesichts struktureller Entwicklungsprobleme ist in ihnen jedoch der Druck und die "Versuchung" enorm groß, über Schritte der arbeitsrechtlichen Deregulierung und durch die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen allgemeine verbindliche Übereinkünfte aufzulösen. Überdies wirkt auch die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen in diese Richtung.

Führend bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit insbesondere in Form der Teilzeitbeschäftigung sind die Niederlande, gefolgt von Großbritannien und Schweden. Hinter der erhöhten - zum Teil "unfreiwilligen" (Walwei u.a. 1991) - Teilzeitbeschäftigung verbergen sich allerdings zugleich unterschiedliche Motive und Zielsetzungen. Während sich in Schweden die Teilzeit auf den öffentlichen Dienstleistungsbereich konzentriert, um vor allem Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, resultiert sie in Großbritannien primär aus der marktgetriebenen Expansion privater Dienstleistungen. In den Niederlanden wurde sie bewußt als politische Strategie zur allgemeinen Senkung der Erwerbslosigkeit eingesetzt, ist demnach sektoral etwas "breiter gestreut". In dem Maße, wie beschäftigungspolitische Aspekte im Vordergrund stehen (S, NL), ist sie arbeits- und sozialrechtlich zudem besser "unterfüttert" (Walwei u.a. 1991: 47ff). Auffällig ist zudem, daß am anderen Ende des Spektrums mit einer relativ niedrigen Teilzeitquote Länder liegen (GR, FIN, E, IRL), in denen trotz der hohen Erwerbslosigkeit, die Teilzeitbeschäftigung als Mittel zur Umverteilung des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens bislang kaum oder wenig diskutiert wird. Nur in Irland und Finnland gehen erste Überlegungen und Ansätze in diese Richtung.

In nahezu allen EU-Staaten rückt die Frage einer "nach unten gerichteten" Lohnflexibilität zusehends in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte. Zum Teil spielen Beschäftigungsaspekte auch eine gewisse Rolle, oftmals sind sie jedoch nur vorgeschoben. Die Abschaffung von Lohnzuschüssen (GB), die "Befreiung" von Mindestlohnfestlegungen (NL), untertarifliche Einstiegsgehälter (E), die in Frankreich noch einmal abgewehrt werden konnten, oder auch die allgemeine Debatte über das "Lohnabstandgebot" - das Verhältnis von Sozialleistungen und Niedriggehältern - zielen in erster Linie darauf ab, die Arbeitskräfte zur

Aufnahme schlecht bezahlter Tätigkeiten zu bewegen. Neben diesen konkreten Deregulierungsinterventionen wird der Trend zu einer größeren Lohnflexibilität strukturell durch die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen - insbesondere der Lohnverhandlungen (S) - gefördert (United Nations 1995: 164ff). Bereits im Vorfeld des EG-Binnenmarktes war diese Entwicklung deutlich erkennbar (Deppe/Weiner 1991), durch die austeritätspolitischen Konvergenzprogramme und die Perspektive der WWU wird sie seitdem noch weiter forciert (Altwater/Mahnkopf 1993; Busch 1993). Die Zielvorgabe scheint dabei klar: Um die divergierenden Produktivitätsniveaus (betrieblich, regional, national) "aufzufangen", soll die Lohnentwicklung den standortpolitischen "Erfordernissen" stärker subordiniert werden.

Um für jüngere Arbeitskräfte die Beschäftigungsperspektiven zu verbessern, förderten einige Länder (NL, Ö, F) zudem die Arbeitsmarktexklusion. Zum einen ging dies vor allem auf Kosten der Migranten, für die durch eine restriktivere Ausländerpolitik der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wurde. Zum anderen federten sie über sozialpolitisch unterfütterte Vorruhestandsregelungen für die ältere Erwerbsbevölkerung die Exklusion flexibel ab. In den Arbeitsmarktdaten der Niederlande, mehr noch in denen Österreichs schlägt sich dies unter anderem in einer relativ niedrigen Jugenderwerbslosigkeit nieder.

Im Vergleich zum umfangreichen Arsenal von Maßnahmen zur externen Arbeitsmarktflexibilisierung beschränken sich die Möglichkeiten zur Steigerung der internen Arbeitsmarktflexibilität im wesentlichen auf Qualifizierungsprogramme sowie betriebliche Arbeitszeitkonten bzw. Formen der Gleitzeitarbeit. Vor allem in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten (S, FIN) kommt Formen der öffentlichen Beschäftigung sowie Aus-, Fortbildungs- und Umschulungsprogrammen eine relativ große Bedeutung zu. In den korporatistischen und liberalen Regimes spielt sie eine eher untergeordnete Rolle. Die Länder der EU-Peripherie (insbesondere IRL) setzen - unterstützt durch die Transferzahlungen aus den Strukturfonds - erst in letzter Zeit verstärkt auf die aktive Beschäftigungsförderung. Zumeist konzentrieren sich die Programme auf die sog. "Problemgruppen" des Arbeitsmarktes. Da sich deren Situation in den letzten Jahren kaum gebessert hat, sind entweder hinsichtlich der Effektivität oder des Volumens der verausgabten Mittel zumindest einige Zweifel angebracht.

Offensichtlich folgt die arbeitsmarktpolitische Transformationsdynamik einer doppelten Bewegung: Einerseits stellt sich die Arbeitsmarktsituation in den westeuropäischen Gesellschaften alles andere als einheitlich dar. Die Dynamik der Arbeitsmarktkrise, die Intensität sozialer Ausgrenzung und der Formwandel der arbeitsmarktpolitischen Regulierung lassen nach wie vor spezifische Entwicklungspfade erkennen (Pugliese 1993). Nationale Charakteristika und Schwerpunktsetzungen bleiben vorerst bestehen und prägen sich zum Teil sogar noch stärker aus. So setzten die westeuropäischen Länder bei der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte - z.B. mit der niederländischen Teilzeitoffensive, der Expansion befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Spanien und Frankreich, der britischen und griechischen Selbständigenförderung, den Vorruhestandsregelungen in Österreich und Frankreich, den irischen Qualifikationsinitiativen sowie der Lohnflexibilisierung in Schweden und Finnland - in der jüngeren Vergangenheit recht unterschiedliche Akzente. Trotz der vielfältigen institutionellen Lösungsformen (Schmid 1995) verringern sich andererseits die zwischenstaatlichen Unterschiede sowohl hinsichtlich der Problemlagen als auch mit Blick auf den strategischen Bezugspunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbündel. Zum einen gefährdet die strukturelle Massenerwerbslosigkeit in allen Ländern die Formen gesellschaftlicher Solidarität und die Funktionsweise der sozialen Sicherungssysteme; sog. "Problemgruppen" - Jugendliche, Frauen, Alte - werden aus dem Arbeitsmarkt herausgedrängt. Zum anderen fügen sich die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen und Interventionsfor-

men mehr oder minder nahtlos in die übergeordneten wirtschafts- und finanzpolitischen Standortstrategien ein. Die konkrete Form, in der die Arbeitsmärkte flexibilisiert werden, hängt zwar wesentlich von den unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen ab. Auch spielen nationale Kräftekonstellationen und Konflikte nach wie vor eine wesentliche Rolle. Doch in dem Maße, wie sich diese über den neoliberalen westeuropäischen Ordnungsrahmens europäisieren, verallgemeinert sich auch die Anforderung bzw. strategische Zielsetzung, die nationale Regulation der Arbeitsmärkte triadegemäß zu reorganisieren. Kurzum, trotz aller Unterschiede, steht die die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte oder - weiter gefaßt - die Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen als ein zentrales Element und Vermittlungsglied der wohlfahrtsstaatlichen Transformation überall auf der politischen Tagesordnung.

Tabelle 3: Transformationsmerkmale der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulation

	Dominantes Moment der Arbeitsmarktpolitik	Veränderungen in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme	Sozialpolitische Kürzungsschwerpunkte	Sozialpolitische "Tabus"
Großbritannien	Teilzeitarbeit, Lohnflexibilisierung und Quasi-Selbstständigkeit	Kürzung staatlicher Subventionen zur Sozialversicherung und Senkung der Unternehmensbeiträge	extreme Kürzungen der pauschalen Arbeitslosengeld- und Sozialhilfesätze	NHS (Gesundheitssystem) allerdings: Rationalisierung
Frankreich	Vorruhestand; geminderter Kündigungsschutz; befristete Beschäftigung	Beitragsanhebungen und Senkung der Unternehmensbeiträge bei Einstellung von Problemgruppen	Krankenversicherung (restriktiverer Zugang und stärkere Eigenbeteiligung)	Bildungssystem
Österreich	Arbeitskräfteverknappung (Frühpensionierung, restriktive "Ausländerpolitik") und Teilzeit	Steuerentlastung der Unternehmen	Stärkung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips, Pensionen und der Abbau sozialer Basisleistungen	--
Niederlande	Teilzeittoffensive	Verlagerung der Sozialversicherungsbeiträge von den Unternehmen zu den Beschäftigten	Senkung der sozialen Grundversorgung (Mindestlöhne, Arbeitslosenversicherung etc.)	Rentensystem
Schweden	Teilzeitarbeit sowie Lohn- und Einkommensflexibilisierung	Erhöhung indirekter Steuern und Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen	breit angelegte ("gestreute") Kürzungen bei Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe	Gesundheitssystem und aktive Arbeitsmarktpolitik

(Fortsetzung nächste Seite)

	Dominantes Moment der Arbeitsmarktpolitik	Veränderungen in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme	Sozialpolitische Kürzungsschwerpunkte	Sozialpolitische "Tabus"
Finnland	leichter Anstieg der Teilzeitarbeit	Streichung von Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung	Gesundheit, Ausbildung und soziale Dienste	aktive Arbeitsmarktpolitik
Irland	Qualifizierung und Teilzeitarbeit	Anhebung der Versicherungsbeiträge	Erwerbslosenunterstützung	Familienunterstützung
Spanien	befristete Beschäftigung	Steueranhebungen sowie betriebliche und private Rentenmodelle	Einschränkung der Anspruchsberechtigung und Senkung sozialer Leistungen	Gesundheitssystem
Griechenland	Selbständigenförderung und befristete Beschäftigung (Saisonarbeit)	steuerpolitische Erfassung bislang "unkontrollierter" Einkünfte und stärkere Steuerfinanzierung	Rationalisierung des öffentlichen Sektors, Einschränkung der Anspruchsberechtigung	--

Eigene Zusammenstellung nach: EG-Kommission (1994), EG-Kommission (1995); und Länderstudien.

3. Vom Wohlfahrtskonsens zur Wettbewerbsphilosophie

Ebenso wie die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte steht die Transformation der keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Regulation ganz im Zeichen der postfordistischen Reorganisation von Staat, Ökonomie und Gesellschaft. Strukturell vollziehen sich die wohlfahrtsstaatlichen Veränderungen vor allem im Spannungsfeld zweier Dimensionen: Zum einen beschleunigte sich in den letzten Jahrzehnten die Globalisierung bzw. Triadisierung des Handels, der Produktion (TNK'S) und der Finanzmärkte (Esser 1993; Hübner 1993). Zugleich wird dabei die nationalstaatliche Einbettung und Kontrolle der Marktbeziehungen - insbesondere der Devisen- und Finanzmärkte - durch fortschreitende Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen aufgebrochen, so daß sich bis heute die währungs- und steuerpolitischen Handlungsspielräume tendenziell verringern. Überdies verliert die Binnennachfrage gegenüber den Exporten produktionsstrategisch an Bedeutung. Der Schwerpunkt und die Kriterien der Staatsintervention verschieben sich damit hin zur extern gerichteten Wettbewerbsförderung (United Nations 1995: 119ff). Als unnützer Kostenfaktor und potentielle "Leistungsbremse" werden die sozialpolitischen Aufgabenbereiche daher neu vermessen. Zum anderen unterminieren gleichsam "von innen" auch die Umbrüche in der Arbeitsgesellschaft die tradierten Formen der wohlfahrtsstaatlichen Regulation. Denn die neuen Technologien, die nachlassende Wachstumsdynamik, enorme Flexibilisierungs- und Rationalisierungsschübe senken beständig das gesellschaftliche Volumen der Erwerbsarbeit, allerdings ohne die Arbeitszeiterparnis möglichst gleichmäßig auf alle zu verteilen. In der Konsequenz steigert sich stattdessen die soziale Polarisierung und Desintegration, der das bestehende wohlfahrtsstaatliche Regulierungsgefüge nurmehr unzureichend entgegenwirken kann. Angesicht der finanziellen und organisatorischen Überforderung bzw. seiner "Ineffektivität" und Strukturdefizite steht der Wohlfahrtsstaat daher wiederholt im Mittelpunkt politischer Steuerungskonflikte.

Die Transformation der wohlfahrtsstaatlichen Regulation vollzieht sich nicht nur als Konsequenz der globalen und arbeitsgesellschaftlichen Umbrüche. Letztlich werden die strukturellen Problemlagen nur durch das Handeln von sozialen Akteuren und politischen Organisationen wirksam. Im Kontext der Globalisierung und Tertiarisierung der Ökonomie haben

sich allerorts die sozialen Kräftekonstellationen und Bündnisstrukturen merklich verschoben (Gill/Law 1989): Die strukturelle Macht des transnationalen Kapitals ist offensichtlicher denn je; die aufstiegsorientierten neuen Mittelklassen haben an Bedeutung gewonnen; die Macht und innere Kohäsion der industriellen Arbeiterklasse geht spürbar zurück; und die Gruppe der Marginalisierten wächst zwar an, ohne jedoch politisch relevant zu werden. In der Folge sind mehr oder minder deutlich selektiv-ausgrenzende Bündnisstrukturen zwischen den wohlhabenden und relativ gesicherten Klassen erkennbar. Die unteren Segmente der abhängig Beschäftigten und die Erwerbslosen werden hingegen zusehends an den Rand des sozioökonomischen Reproduktionsprozesses gedrängt; zumal die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen der schwindenden sozialen Kohäsion nurmehr unzureichend entgegenwirken (Koch 1995). Allerdings machen die Länderstudien darauf aufmerksam, daß die wohlfahrtsstaatliche Einpassung in die postfordistische Wettbewerbsdynamik - d.h. die Subordination unter die transnationalen Modernisierungs- und Rationalisierungsimperative -, alles andere als linear verläuft. Zum einen liegt dies daran, daß die ökonomische und soziale Entwicklung immer wieder kurzfristige und spontane Reaktionen hervorruft. Und zum anderen ist die Neuordnung der sozialen Kompromißstrukturen und politisch-institutionellen Regulationsgefüge ein komplizierter Prozeß, in den immer auch Elemente des politischen Protests und Widerstands und damit entgegenstehender Überlegungen einfließen. Der Kurswechsel zur neoliberalen Austeritätspolitik schlägt dabei um so härter durch, je weniger korporatistische Beteiligungs- und Aushandlungsstrukturen vorhanden sind, über die besonders radikale Einschnitte verhindert, abgemildert oder zumindest verzögert werden können.

3.1. Allgemeine Tendenzen und nationale Charakteristika der wohlfahrtsstaatlichen Regime-Transformation

Steht die Transformation der Arbeitsmarktregimes trotz aller länderspezifischen Schwerpunktsetzungen ganz im Zeichen der Ausweitung von sog. "atypischen" Beschäftigungsverhältnissen, so ist die Transformation des Wohlfahrtsstaatsregimes schwieriger zu charakterisieren. Zum Teil liegt dies sicherlich daran, daß das Spektrum der staatlichen Handlungsmöglichkeiten erheblich umfangreicher ist. Die Tatsache, daß sich Veränderungen im Finanzierungsmodus, die Kürzung oder Ausweitung von einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, restriktive oder freizügige Zugangsregeln und auch gewisse "Tabuzonen" - nationale Prestigeprojekte, die aufgrund der öffentlichen Stimmung von sozialen Kürzungen und Deregulierungsschritten verschont bleiben - immer wieder überlagern, läßt überall ein widersprüchliches Bild entstehen, in dem es schwierig ist, die dominanten Transformationstendenzen herauszustreichen. Von daher werden einzelne Aspekte zunächst separat verglichen:

1. Die Finanzierung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und sozialen Sicherungssystemen ist in den westeuropäischen Ländern z.T. sehr unterschiedlich geregelt (Tab.4). Überall handelt es sich dabei um Misch-Systeme. Im sozialdemokratischen Regime (S, FIN) ist vor allem der Unternehmens- und Steueranteil relativ hoch. Das liberale Regime (GB) und Irland ist ebenfalls hochgradig steuerfinanziert, belastet jedoch nicht so stark die Unternehmen. In den korporativen und "postautoritären" Regimes ist der Anteil der Versicherungsbeiträge an den Gesamteinnahmen vergleichsweise hoch. Seit Anfang der 80er Jahre sind übergreifende Verschiebungen in den Finanzierungsgrundlagen unübersehbar. Neben einer Schwachen ist dabei auch eine starke allgemeine Tendenz auszumachen. Schwach sind die Anzeichen zur Konvergenz der Finanzierungsmodi. So verzeichnen die meisten der primär steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaaten die Erhöhung der Beiträge, indessen die vornehmlich

beitragsfinanzierten Sicherungssysteme sich in Richtung einer stärkeren Steuerfinanzierung bewegen (EG-Kommission 1994: 49f). Die starke Tendenz bezieht sich auf Verschiebungen innerhalb der Beitragsfinanzierung, wodurch die Unternehmen fast ausnahmslos - sowohl in steuer- als auch beitragsfinanzierten Sozialsystemen - merklich entlastet werden (Euzéby 1995).

Tabelle 4: Sozialversicherungsbeiträge und Besteuerung in Prozent der Wirtschaftsleistung zu Marktpreisen (1992)

	Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber	Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten	Lohn- und Einkommensteuern	indirekte Steuern auf Güter und Dienstleistungen	andere Abgaben	Gesamtes Steueraufkommen (einschließlich soziale Sicherheit)
Großbritannien	3.7	2.4	10.0	12.1	7.0	35.2
Frankreich	12.0	5.9	6.0	11.7	8.0	43.6
Österreich	7.1	6.1	9.4	13.1	7.8	43.5
Niederlande	3.4	11.5	11.7	12.1	8.2	46.9
Schweden	13.9	0.1	18.0	13.2	4.8	50.0
Finnland	10.3	0.6	18.9	14.8	2.4	47.0
Irland	3.3	2.0	11.7	14.7	4.9	36.6
Spanien	9.4	2.0	8.5	10.2	5.7	35.8
Griechenland	5.4	5.4	4.1	18.7	6.9	40.5

Quelle: OECD: Revenue statistics of OECD Member countries 1965-1993 (Paris 1994), nach Euzéby (1995).

2. Die sozialen Sicherungssysteme haben sich in den letzten 15 Jahren auch in der Funktionsweise, dem Leistungsniveau und der Leistungsstruktur partiell angenähert. Im Vergleich zu den "älteren" Wohlfahrtsstaaten, in denen die sozialen Dienste und finanziellen Transfers "eingefroren" oder gar reduziert wurden, erhöhte sich in den südeuropäischen Staaten - gefördert durch die EU-Transferleistungen aus den Strukturfonds - das sozialpolitische Leistungsvolumen. Letztlich bleiben die Differenzen jedoch beachtlich; vor allem, wenn man den Anteil der Sozialausgaben nicht am BIP bemißt, sondern die Pro-Kopf-Versorgung zum Maßstab nimmt. Auffälliger als die vorsichtige Angleichung des Leistungsvolumens sind die ähnlichen Reaktionsweisen, mit denen die Wohlfahrtsregimes auf die finanzielle "Überlastung" und anhaltenden sozialen Problemlagen reagieren: Fast überall werden zusätzliche Einnahmen (Steuern bzw. Beiträge) erhoben, öffentliche Versorgungsbetriebe privatisiert, zumindest marktorientiert rationalisiert, soziale Leistungen gekürzt und der Zugang zu ihnen restriktiver gefaßt. Wenn man die verschiedenen Reaktionsweisen und Strategien sortiert, stehen vor allem zwei Entwicklungsdimensionen ins Auge:

Die erste bezieht sich auf den Stellenwert und die Funktionsweise des öffentlichen Sektors. Übergreifend bemühen sich alle Staaten um die Privatisierung und Rationalisierung von mehr oder minder großen Teilen der öffentlichen Dienstleistungsversorgung und Infrastruktur. Der Wohlfahrtsstaat soll dadurch von bestimmten Aufgaben entlastet sowie organisatorisch entschlackt und effektiviert werden. Überdies können mit den Verkaufserlösen zumindest kurzfristig die Löcher in den öffentlichen Kassen stopft werden. Welche Wege im einzelnen dabei beschritten werden (marktfixierte Rationalisierung, minimalistischer Staat, geplanter öffentlicher Wettbewerb, Inkrementalismus) (Naschold 1993: 66ff), hängt stark von der Struktur und Funktionsweise des öffentlichen Sektors sowie den dominanten politischen Leitvorgaben ab.

Die zweite Dimension markiert im engeren Sinne eine veränderte selektivere Funktionsweise der sozialen Sicherungssysteme. Während die südeuropäischen Länder (E, GR, F) vornehmlich die sozialen Anspruchsberechtigungen restriktiver fassen, reduzieren andere (GB, Ö, NL) primär die sozialen Basisleistungen. Tendenziell verringert sich damit gerade für die sozial Marginalisierten die Reichweite und das Niveau von Unterstützungsleistungen. Dies gilt auch für die sozialdemokratischen Regimes (S, FIN). Zwar sind hier die Kürzungen vergleichsweise "breit gestreut", die Mechanismen der Armutsvorsorge jedoch eher unzureichend (Schulte 1991: 554ff). Stellte dies in der Vergangenheit aufgrund der Vollbeschäftigungssituation kaum ein Problem dar, so rücken infolge der Massenarbeitslosigkeit nunmehr die Fragen der Armutsvorsorge und Grundversorgung verstärkt ins Blickfeld.

3. In nahezu allen westeuropäischen Gesellschaften gibt es Bereiche, die sich dem allgemeinen Trend zur restriktiv-selektiven Verengung der wohlfahrtsstaatlichen Sicherung entziehen, d.h. von Einsparungen, restriktiveren Zugangsbestimmungen sowie Privatisierungs- und Rationalisierungsinitiativen verschont bleiben (Dahrendorf 1995). Als institutionelle Verdichtung des politisch-kulturell geprägten Klassenkompromisses bilden bestimmte wohlfahrtsstaatliche Regelungsbereiche gewissermaßen "Tabuzonen", deren öffentliche Symbolkraft weitgehend ungebrochen ist. All diejenigen, die sie attackieren, müssen vor allem in Hinblick auf Parlamentswahlen mit Prestigeverlusten und einer breiten Ablehnungsfront rechnen. Vom allgemeinen Trend weitreichender sozialpolitischer Einsparungen sind bislang daher in Großbritannien das Gesundheitssystem, in Frankreich das Bildungssystem, in den Niederlanden das Rentensystem, in Irland die Familienunterstützung sowie in Finnland und Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgenommen. Da der sozialpolitische Problemdruck weiter anhält, ist jedoch zumindest offen, ob die "Tabus" lange Bestand haben werden. Bereits heute können sich einige der ökonomisch schwächeren Staaten - z.B. Griechenland - keine oder nur schwache "Schutz-zonen" leisten.

3.2. Verschiebungen innerhalb der Regime-Strukturen

Die vielfältigen Besonderheiten machen darauf aufmerksam, daß die strategische Konvergenz der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisationsmuster an harte Grenzen stößt. Vor allem drei Faktoren markieren die fortbestehende Divergenz nationaler Entwicklungspfade: Erstens sind die Differenzen im sozialen Leistungsvolumen zwischen den ökonomisch stärkeren und schwächeren Ländern noch immer zu groß, als daß sie über die Transfers aus den Strukturfonds gravierend verringert werden könnten. Zweitens bricht sich der strategische Annäherungsprozeß an den spezifisch nationalen Entwicklungsbedingungen, insbesondere an den Strukturen und Institutionen der tradierten wohlfahrtsstaatlichen Regimes. So konvergieren zwar partiell die Formen und Instrumente der sozialpolitischen Regulation (Finanzierungsmodi und Verteilungskriterien), zumeist geschieht dies jedoch innerhalb des tradierten Regulierungsgefüges. Überall läßt sich beobachten, daß sich über die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nationale Spezifika reproduzieren, die z.T. tief in der politischen Landeskultur verankert sind. Drittens werden selbst innerhalb des übergreifenden neoliberal-monetaristischen Handlungsrahmens strategisch unterschiedliche Akzente gesetzt. Tendenziell dominiert eine Politik harter sozialpolitischer Restriktionen, weitreichender Deregulierungsschritte, der externen Arbeitsmarktflexibilisierung und eines verschärften Wettbewerbsklimas. Im Vergleich hierzu sind die Ansätze einer qualitativen Wettbewerbspolitik, die sich industrie-, technologie-, infrastruktur- sowie bildungs- und qualifikationspolitisch engagiert, eher dünn gesät.

Offensichtlich übersetzen sich die allgemeinen sozialen Krisenphänomene und die wohlfahrtsstaatlichen Finanzierungsprobleme recht unterschiedlich in den Umbau der nationalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung. Innerhalb der jeweiligen Entwicklungspfade artikulieren sich vor allem zwei Beziehungsgeflechte: zum einen das Verhältnis von nationalen und europäischen Regulierungsstrategien und zum anderen - gleichsam darin eingewoben - der jeweilige sozialdemokratische, liberale, korporatistische oder "postautoritäre" Charakter der wohlfahrtsstaatlichen Regulation. Die Länderstudien haben deutlich unterstrichen, daß sich deren innere Strukturen, Funktionsweisen und Kriterien im Spannungsfeld von "postfordistischer" Vergesellschaftung, Europäischer Integration und neoliberaler Hegemonie grundlegend wandeln. Auch wenn dieser Vorgang alles andere als abgeschlossen ist - für einige Länder (FIN, Ö) hat er gerade erst begonnen -, kann hinsichtlich der verschiedenen Regimetypen ein Zwischenresümee gezogen werden:

Die sozialdemokratischen Regimes konnten sich den austeritätspolitischen Zwängen bis weit in die 80er Jahre hinein entziehen und die inneren Konsens- und Kompromißstrukturen aufrecht erhalten. Nachdem die Geld- und Kreditmärkte jedoch dereguliert und dem Weltmarkt geöffnet wurden, zerbricht unter den Bedingungen von Massenerwerbslosigkeit und hoher Staatsverschuldung der gesellschaftliche Basiskonsens. Die Strukturen des wohlfahrtsstaatlichen Reproduktionsmodus werden grundlegend in Frage gestellt. Angesichts der finanzpolitischen Restriktionen ist der Modellcharakter des skandinavischen Wohlfahrtsstaats faktisch überholt. Der universalistische Anspruch verflüchtigt sich, zumal sich in den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aushandlungs- und Sicherungsstrukturen zusehends marktliberale und selektiv-korporatistische Züge abzeichnen.

In den korporatistischen Regimes vollzieht sich die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Transformation eher gemächlich. Unter anderem liegt dies daran, daß die politischen Organisationen - Parteien, Gewerkschaften und Verbände - in die politisch-institutionellen Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen relativ stark mit einbezogen sind. Einschneidende Maßnahmen und "große Würfe" werden dadurch immer wieder blockiert und abgemildert. Der Politikstil des "muddling through" und die Trägheit des institutionellen Wandels kann den grundsätzlichen Kurswechsel letztlich jedoch nicht überdecken: Standen die korporatistischen Regimes in der fordistischen Ära ganz im Zeichen ihrer Sozialdemokratisierung (mehr Rechte für die abhängig Beschäftigten, bessere Ausstattung der sozialen Sicherungssysteme, eine expansive Bildungs- und Wohnungspolitik etc.), werden nun viele der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Errungenschaften wieder rückgängig gemacht oder standortpolitisch eingepaßt. Zum einen stützen sich viele der sozialpolitischen Übereinkünfte nurmehr auf partikularistische Bündnisstrukturen. Und zum anderen bestimmen liberale Steuerungselemente, d.h. Marktanreize, ökonomische Effizienz und Eigeninitiative zunehmend die Reorganisation des wohlfahrtsstaatlichen Regulierungsgefüges.

Eine ähnliche Entwicklung ergreift das liberale wohlfahrtsstaatliche Regime. Zunächst trieben auch in Großbritannien infolge des "Beveridge-Plans" keynesianisch-sozialdemokratische Kräfte die Wohlfahrtsstaatsexpansion voran. Als die Ausstrahlungsfähigkeit des Sozialstaats in der Thatcher-Ära gebrochen wurde, kehrte das liberale Regime dann jedoch zu seinen Wurzeln zurück. Die liberalen Leitideen von Selbstverantwortung, Marktdominanz und Vertragsfreiheit kommen seitdem in den Privatisierungs- und Deregulierungswellen unübersehbar zur Geltung. Überdies verschiebt sich zum Teil auch wieder der Charakter der sozialen Dienste und Leistungen von Anrechten zu mildtätigen Fürsorgeleistungen. Letztlich entledigt sich aber auch der liberale Staat seiner sozialpolitischen Verpflichtungen nicht in dem Maße, wie ideologisch proklamiert. Weder kann er die sozial Marginalisierten gänzlich

nur sich selbst überlassen, noch kann und will er aus wettbewerbspolitischen Gründen die Infrastruktur-, Bildung- und Qualifizierungsaufgaben allein dem Markt überantworten.

Für die "postautoritären" Regimes stellt sich die Situation etwas anders dar. Zunächst erhofften sie sich - nicht zuletzt aufgrund des EG-Beitritts - den Anschluß an die sozialdemokratischen und korporatistischen Regimes. Doch infolge der sozioökonomischen Ausgangslage und dem Verlauf der Modernisierungsdynamik entfernt sich die Regimetransformation zusehends von den angestrebten Zielsetzungen. Während der Arbeitsmarkt forciert dereguliert und flexibilisiert wird, können die sozialen Sicherungssysteme die prekären Beschäftigungs- und Lebenslagen nur unzureichend auffangen. Angesichts der wachsenden sozialen Polarisierung zeichnet sich auch hier - allerdings auf niedrigem Niveau - ein Policy-Mix aus einer stärker marktvermittelten und klientelistisch-fragmentierten Sozialversorgung ab.

4. Wohlfahrtsstaatliche Reproduktion der sozialen Fragmentierung

Innerhalb des neoliberalen europäischen Regulierungsrahmens - im Einleitungsbeitrag mit Bezug auf Streeck (1994) als "Neo-voluntarismus" charakterisiert - ist hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein "systemischer" Angleichungsprozeß in Gang gesetzt worden. Zum einen konvergieren infolge der übergreifenden Marktdynamik die sozialen Problemlagen; und zum anderen fördert die Standortkonkurrenz die strategische Gleichrichtung der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisation. Beide Konvergenzdimensionen reichen allerdings keineswegs so weit, daß auf der nationalstaatlichen Ebene die institutionellen Arrangements und Regulationsmuster einfach hinfällig werden. Im Gegenteil: Sie gewinnen unter standortpolitischen Kriterien an Relevanz, zumal die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen - und Gesellschaftskontrakte - nach wie vor kaum das Terrain des Nationalstaats überschreiten. So werden die konkreten Maßnahmen und "Lösungswege" durch die Europäische Integration zwar "überdeterminiert", treten jedoch nicht als ein supranational reguliertes "Politikfeld" in den Blick.

Von den konkreten politisch-institutionellen Besonderheiten einmal abgesehen, folgt der Funktionswandel der wohlfahrtsstaatlichen Regulation in allen Regimes einem gemeinsamen Muster. Der vormalige Anspruch einer solidarischen wohlfahrtsstaatlichen Inklusion wird zusehends durch die Praxis einer exklusiven, d.h. partikular-selektiven - bisweilen repressiv disziplinierenden -, Sozialversorgung (Bultemeier/Deppe 1995) beiseite gedrängt. Die Funktionsweise der sozialpolitischen Regulation paßt sich der fragmentierten und polarisierten Sozialstruktur gewissermaßen an. Während die wohlhabenden Klassen ihre Arbeits- und Lebenssicherung zum Teil über private Versicherungsträger substituieren, wird für die sozial Schwachen infolge der Kürzungen in der allgemeinen Grundversorgung und der wachsenden Löcher im Sicherungsnetz die soziale Lage zusehends prekär. Mehr oder minder deutlich durchzieht alle wohlfahrtsstaatlichen Regimes eine Dualisierungstendenz. Im sozialdemokratischen Regime sorgt hierfür die unzureichende Armutsversorgung; im korporatistischen vermittelt sich die Dualisierung über die segmentierten Arbeitsmärkte und die daran geknüpften Sozialleistungen; das liberale Regime treibt die Spaltung durch die Herabsetzung sozialer Basisleistungen voran; und die "postautoritären" Sicherungssysteme können sich aufgrund der Standortzwänge erst gar nicht entfalten, bleiben mithin auf einen relativ engen Personenkreis begrenzt.

Die wohlfahrtsstaatliche Reproduktion sozialer Spaltungslinien entspricht im Kern der neoliberalen Philosophie. Denn deren primäre Zielsetzung - durch die Entfesselung der Markt-

beziehungen individuelle Freiheiten, Selbstverantwortung, Kreativität, Innovation und Leistungsbereitschaft zu fördern - nimmt die wachsenden sozialen Ungleichheiten nicht nur billigend in Kauf, sondern setzt sie als materielle Grundlage der forcierten Wettbewerbsdynamik sogar voraus. Die soziale Fragmentierung und Polarisierung wirkt dabei als doppelter Stimulus: Zum einen zwingt sie die Individuen, sich stärker den monetären "Belohnungen" des Marktes zu unterwerfen. Statusdifferenzen als Ausdruck einer unterschiedlichen Leistungsbereitschaft und -fähigkeit werden dadurch deutlicher betont. Zum anderen fördert der sozial desintegrative Vergesellschaftungsmodus vor allem bei großen Teilen der neuen Mittelklassen zugleich die "Angst vor dem Absturz" (Ehrenreich 1992). Die Befürchtung, im beruflichen und sozialen Status herabzusinken, wird von ihnen nur selten solidarisch aufgefangen. Um sich selbst zu behaupten, passen sie sich den verschärften Markt- und Wettbewerbsanforderungen häufig vorbehaltlos an. Mehr noch: Viele Berufsgruppen - Juristen, Ärzte, Werbefachleute, Makler, Manager, Ingenieure etc. - sehen die Entsolidarisierung der Gesellschaft in erster Linie als Chance zum sozialen Aufstieg. Nach dem Siegeszug der "Wettbewerbs- und Yuppie-Ideologie" kommt ihre anti-egalitäre Orientierung nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß sie sich fast nurmehr den Interessen der "Wirtschaftselite" anschließen, die Bedürfnisse der sozial Marginalisierten jedoch längst verdrängt und aus den Augen verloren haben.²

Die tragenden sozialen Kräfte des neoliberalen Blocks - die industrielle und finanzkapitalistische Bourgeoisie sowie die statusbewußten Mittelklassen - treiben also die Aufspaltung des wohlfahrtsstaatlichen Regulationsgefüges aktiv voran. Im Kern geht es ihnen darum, sich neue individualistische Aufstiegsoptionen zu verschaffen und die Kosten der wohlfahrtsstaatlichen Solidarität zu begrenzen, wenn möglich zu reduzieren (Glyn 1995). Angesichts der eigenen Vorteile, betrachten sie es daher zumindest mit einem gewissen Wohlwollen, wenn die Kosten der öffentlichen Dienstleistungs- und Infrastruktur privatisiert werden und soziale Sicherungssysteme nicht mehr nach dem Kostendeckungsprinzip funktionieren. Im Vergleich zur Anhebung der Sozialbeiträge und des Steueraufkommens stellt für sie die stärkere Eigenbeteiligung sowie die Privatisierung und Deregulierung der Versicherungssysteme eindeutig die günstigere Variante dar. Solange sie sich individuell - mit teilweise günstigeren Konditionen - auf dem deregulierten "Sozialmarkt" absichern können, akzeptieren sie bereitwillig die Herabsetzung der Sozialstandards; zumal dies ihre eigene Konkurrenzphilosophie bestätigt.

Der zentrale wohlfahrtsstaatliche Konflikt, ob im Bereich der allgemeinen Sozialleistungen oder der "typischen" Mittelklassendienste (Polizei, Bildung und Kultur, öffentlich subventionierte Freizeiteinrichtungen etc.) gekürzt wird, scheint in den meisten Gesellschaften vorerst zu Lasten ersterer entschieden zu sein. Denn während die neoliberale Reorientierung der gut situierten Arbeiter- und Mittelklassen durch die sozialstrukturellen Wandlungsprozesse, die vorherrschende politische Kultur und medialen Diskurse machtvoll abgestützt wird, fehlt es der sozial marginalisierten Bevölkerung an der nötigen "bargaining-power". Wie die wohlstandschauvinistischen Migrationsdebatten, das vorherrschende konservative Verständnis der geschlechtlichen Rollenteilung oder auch der Diskurs über den sog. "Sozialmißbrauch" zeigen, trifft die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates primär "Ausländer", Alte, Frauen und Jugendliche. Um die (Sozial-)Haushalte zu entlasten, öffnet

2 Die kritische amerikanische Sozialwissenschaft - neben der bereits erwähnten Ehrenreich (1992) sind vor allem Galbraith (1992), Heilbroner (1994) und Lasch (1994) zu nennen - hat die soziale Macht- und Ungleichheitsreproduktion am Beispiel der USA deutlich herausgearbeitet. Sicherlich können deren Erkenntnisse nicht umstandslos auf die westeuropäischen Gesellschaften übertragen werden. Die Länderstudien zeigen jedoch, daß einige der dominanten Entwicklungslinien auch hier in die gleiche Richtung weisen.

sich das Ventil vor allem an den Stellen, an denen sich bei der Einschränkung von sozialen Transfers und der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen der geringste Widerstand regt.

Im neoliberalen Umbau des Wohlfahrtsstaats verschwinden also keineswegs die inneren Strukturprobleme - Finanzierung und die Kriterien der Ressourcenverteilung -, sondern treten sogar noch stärker hervor. War die Dimension der Umverteilung und des sozialintegrativen Ausgleichs bereits in der fordistischen Ära weitestgehend auf die Erwerbsbevölkerung beschränkt, so gilt dies für die "postfordistische" Epoche umso mehr. Die Ursachen hierfür wurzeln im wesentlichen in den Strukturierungskriterien und Organisationsprinzipien der Arbeitsgesellschaft. Mehr oder minder deutlich stützen sich alle wohlfahrtsstaatlichen Regimes noch immer, wenn nicht sogar verstärkt auf ein sozial exklusives, d.h. produktivistisches, wachstumsfixiertes, ökologieblindes und patriarchal borniertes Arbeitsverständnis (Kurz-Scherf 1995). Alternative Sinnstiftungen und sozialintegrative Regulierungsansätze, die sich dem Mythos der industriell-patriachalen Erwerbsarbeit nicht fügen, werden als unreal, utopisch und standortpolitisch kontraproduktiv von vornherein verworfen. Nichts desto trotz liegen gerade hier, d.h. im Umbau und der neuartigen Verzahnung von Arbeitsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat, die Anknüpfungspunkte für die Thematisierung eines alternativen Gesellschaftsmodells.

6. Literatur

- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht (Münster).
- Anderson, Perry (1994): Introduction; in: Anderson, Perry; Camiller, Patrick (Hg.), Mapping the West European Left (London), S. 1-22.
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung (Frankfurt a.M.).
- Bultemeier, Anja; Deppe, Frank (1995): Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Marburg (FEG-Studie Nr.5), S. 81-96.
- Busch, Klaus (1993): Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa - Handlungsbedingungen und Möglichkeiten bei unterschiedlichen europäischen Einigungsstrategien (Düsseldorf).
- Dahrendorf, Ralf (1995): Jedem Sozialstaat sein Tabu; in: Wochenpost, 14. Juni, S.16-17.
- Delorme, Robert (1992): Staat und ökonomische Entwicklung; in: Demirovic, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß (Münster), S. 158-181.
- Deppe, Frank; Weiner, Klaus-Peter (Hg.) (1991): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa (Hamburg).
- EG-Kommission (1994): Soziale Sicherheit in Europa 1993 (Luxemburg).
- EG-Kommission (1995): Beschäftigungsobservatorium. Trends, Nr. 22 (Brüssel).
- Ehrenreich, Barbara (1992): Angst vor dem Absturz. Das Dilemma der Mittelklasse, München.
- Esser, Josef (1993): Die Suche nach dem Primat der Politik; in: Unseld, Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M., S. 409-430.
- Euzéby, Alain (1995): Reduce or rationalize social security contributions to increase employment?; in: International Labour Review, Vol. 134, No. 2, S. 227-241.
- Galbraith, John Kenneth (1992): Die Herrschaft der Bankrotteure (Hamburg).
- Giddens, Anthony (1995): Beyond left and right. The future of radical politics (Cambridge).

- Gill, Stephen; Law David (1989): Global Hegemony and the Structural Power of Capital; in: *International Studies Quarterly* 33, S. 475-499.
- Glyn, Andrew (1995): Social Democracy and Full Employment; in: *New Left Review* 211, S. 33-55.
- Heilbronner, Robert (1994): *Kapitalismus im 21. Jahrhundert* (München; Wien).
- Hübner, Kurt (1993): Strukturveränderung des Kapitalismus und Internationalisierung des Kapitals; in: *links*, Heft 7/8, S. 34-36.
- Koch, Claus (1995): *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft* (München; Wien).
- Kurz-Scherf, Ingrid (1995): Krise der Arbeitsgesellschaft: Patriachale Blockaden. Feministische Anmerkungen zu einem von Männern beherrschten Diskurs; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 8, S. 975-984.
- Lasch, Christopher (1994): Die Revolte der Eliten. Oder: Verrat an der Demokratie; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 12, S.1437-1447.
- Lutz, Burkhart (1984): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts* (Frankfurt a.M.; New York).
- Marglin, Stephen A.; Schor, Juliet B. (Hg.) (1990): *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the post-war Experience* (Oxford).
- Naschold, Frieder (1993): *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors* (Berlin).
- OECD (1995): *Labour Force Statistics 1973-1993* (Paris).
- OECD (1994): *Beschäftigungsstudie. Fakten - Analysen - Strategien* (Paris).
- Offe, Claus (1994): Vollbeschäftigung? Zur Kritik an einer falsch gestellten Frage; in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* Nr. 12, S. 796-806.
- Ostner, Ilona (1995): Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 36-37, S. 3-12.
- Pugliese, Enrico (1993): The Europe of the Unemployed, in: Kronauer, Martin (Hg.), *Unemployment in Western Europe. International Journal of Political Economy*, No. 3., S. 13-36.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen; in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* Nr. 7, S. 433-443.
- Schmid, Günther (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?; in: Bentele, Karlheinz; Reisert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Fritz W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt a.M.; New York), S. 250-276.
- Schulte, Bernd (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes; in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 37. Jg., Heft 9, S. 548-578.
- Streeck, Wolfgang (1994): Neo-voluntarism: A new social policy regime?, Paper at a Conference on European Law, 14./15. April, (Florence).
- United Nations (1995): *Trade and Development Report 1995* (New York; Geneva).
- Walwei, Ulrich; Konle-Seidl, Regina, Ullmann, Hans (1991): Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich; in: Walwei, Ulrich; Werner, Heinz (Hg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, BeitrAB 142 (Nürnberg), S. 30-71.

Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften in der Europäischen Union

1. Das "europäische Sozialmodell"

Im Mai 1995 verabschiedete der Kongreß des europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) ein Grundsatzpapier mit dem Titel "Europa: Beschäftigung und Solidarität müssen im Mittelpunkt stehen". Es befaßt sich mit Wegen aus der Arbeitslosigkeit, von der 1995 ca. 20 Millionen Menschen in der EU betroffen sind. Zugleich formuliert es - im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenz des Jahres 1996 ("Maastricht-II") - Perspektiven einer europäischen Sozialunion und stützt sich dabei auf die beiden Weißbücher der EU-Kommission zu "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" (1993) sowie zur "europäischen Sozialpolitik" (1994).

Die EGB-Gewerkschaften setzen sich dafür ein, daß im globalen Wettbewerb das "europäische Modell"¹ nicht in Frage gestellt werden darf. Es soll vielmehr als "Trumpf für die europäische Erneuerung" erhalten und in der "sozialen Union" ausgebaut werden. "Dieses Modell, das gekennzeichnet ist durch einen auf Solidarität basierenden sozialen Schutz von hohem Niveau, durch die zentrale Rolle der öffentlichen Dienste, die Stellung der Tarifverhandlungen und durch verschiedene Modelle der Mitbestimmung, gründet sich auf den unerläßlichen Kompromiß zwischen den Marktkräften und dem demokratischen Staat". Es entspricht "besser als andere - wie z.B. das amerikanische oder japanische Modell - der immer dringlicher werdenden Notwendigkeit, die Menschen ins Zentrum des Entwicklungsprozesses zu stellen". Die EGB-Gewerkschaften wissen sehr wohl, daß dieses Modell bedroht ist; denn "die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise ist Ursache für schwerwiegende Risse im Sozialgefüge. Um unser Modell zu bewahren, muß die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ein politischer, wirtschaftlicher und sozialer Schwerpunkt der Europäischen Union werden" (EGB 1995: 1018/19).

Dieses Programm läßt zunächst den zentralen gesellschaftspolitischen Stellenwert erkennen, der dem Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit und den mit ihr verbundenen Ausgrenzungsprozessen von Seiten der europäischen Gewerkschaften beigemessen wird. Daß dieses Programm in der politischen Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wurde, illustriert zunächst einmal - oberflächlich - die schwache Position der Gewerkschaften auf dem Gebiet der nationalen wie der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Zugleich wird dabei die These bestätigt, daß der EGB eine "schwache Organisation ohne effektive supranationale Autorität und ohne Mitgliederbeteiligung" ist (Ebbinghaus/Visser 1994: 239).

Die Schwäche der in diesem Programm artikulierten politischen Strategie wird freilich auch an seinen Inhalten deutlich. Im Grunde wird mit der Fixierung auf das "europäische Modell" eine defensive Position eingenommen. Der frühere Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, hatte in den 80er Jahren das Konzept eines sozial bzw. sozialpartnerschaftlich regulierten Kapitalismus (also das deutsche Modell der "sozialen Marktwirtschaft")

1 Das "europäische Gesellschaftsmodell" wird im "Weißbuch" zur Sozialpolitik (1994:9) wie folgt definiert: "Dazu zählen Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie soziale Sicherheit und Solidarität".

propagiert, um auf diese Weise die Akzeptanz für das Binnenmarkt-Programm '92 - vor allem bei den Gewerkschaften und den sozialdemokratischen Parteien - zu verbessern².

Seit Maastricht (1991) jedoch, wo mit den EU-Verträgen der Primat nicht der sozial- und beschäftigungspolitischen, sondern der monetären Integration festgeschrieben wurde, hat diese Vision auch deshalb Schaden genommen, weil sich - verstärkt durch die Wirtschaftskrise 1992/93 - in allen Staaten noch einmal kräftig die Arbeitslosigkeit erhöhte. Das "Delors-Weißbuch" von 1993, auf das sich das EGB-Programm ausdrücklich bezieht, stieß schon im Vorfeld seiner Erstellung auf massive Kritik von Seiten mächtiger Akteure - der Unternehmerverbände ebenso wie der deutschen Bundesregierung (Bultemeier/Deppe, 1995). Bei den Positionen zur Regierungskonferenz 1996 spielen Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik, der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte usw. bislang überhaupt keine Rolle (vgl. Europäische Dokumentation 2/1995; Weidenfeld 1995). Angesichts der vielfach konstatierten Schwäche bzw. Krise der Gewerkschaften in Europa erscheint es freilich als höchst zweifelhaft, ob diese noch bis zum nächsten Jahr so viel politischen Druck entfalten können, damit die im "Weißbuch 1993" enthaltene Absichtserklärung, bis zum Jahre 2000 15 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen, zum Gegenstand der Konferenz werden könnte, um auf diese Weise einen wirkungsvollen "Schritt zu einem europäischen Sozialmodell" (Kowalski 1995: 516)³ zu vollziehen. Zunächst soll nach den Gründen für diese Schwäche gefragt werden.

2. Ökonomische und politische Zyklen

Die Ohnmacht der Gewerkschaften auf der EU-Ebene ist nicht allein Resultat der strukturellen (gleichsam "klassischen") Defizite und Blockaden eines wirkungsvollen gewerkschaftlichen Internationalismus, die nicht mehr gesondert diskutiert werden sollen (Deppe 1989; Deppe 1990: 45 ff.). Vielmehr geht es zunächst um die Frage, ob zwischen dem Anstieg der Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre - also dem Anstieg einer "Überbevölkerung", deren Arbeitskraft außer Wert gesetzt wird (Exklusion) - und den Prozessen der Erosion gewerkschaftlicher Macht und Durchsetzungsfähigkeit ein Zusammenhang besteht.

Seit den Anfängen der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung hatte sich die Erfahrung verfestigt, daß der Krisenzyklus der kapitalistischen Akkumulation nicht allein die Arbeits- und Lebensbedingungen der Lohnabhängigen, sondern auch die Handlungsbedingungen ihrer gewerkschaftlichen und politischen Organisationen strukturiert. Bis zur Weltwirtschaftskrise nach 1929 läßt sich dieser Wirkungszusammenhang so zusammenfassen: In Perioden der Belebung und Prosperität wird aufgrund der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften die "Überbevölkerung" bzw. die "industrielle Reservearmee" abgebaut. Das sind in der Regel

2 Im Interview mit dem amerikanischen Wirtschaftsjournalisten D. Burstein (1991:65/66) hat Jacques Delors dieses Projekt wie folgt charakterisiert: "Er glaubt, Europa werde auch eine neue Form des Kapitalismus schaffen, das richtige Gleichgewicht zwischen dem japanischen, 'zu kollektivistischen', und dem amerikanischen, 'zu individualistischen' Modell finden".

3 Der Verfasser, Mitarbeiter der Grundsatzabteilung der IG Metall, vertritt allerdings die - verhalten formuliert - merkwürdige Auffassung, daß *die* Linke antieuropäisch eingestellt sei. Seine Formulierungen legen freilich die Vermutung nahe, daß er offenbar ein zutiefst gestörtes Verhältnis zu *der* Linken hat. "Für die Linke und Linksin-tellektuelle ist Europa ein Nicht-Topos, ein partikularistisches Unding, das den Fortschritt zum Universalismus, zur Weltgesellschaft, zum 'Weltbürgerstaat' (Dahrendorf), zum 'Weltbürgerstatus', der sich bereits 'in Umrissen' abzeichne (Habermas), stört: Europa verstellt die Menschheitsperspektive und manfestiert sich als neue Festung, Abschottungsgemeinschaft und geschlossene Wohlstandsinsel, ist also zu bekämpfen" (S. 512).

Perioden einer erfolgreichen Gewerkschaftspolitik - sowohl im Hinblick auf die Lohnentwicklung und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen, als auch im Hinblick auf die Entwicklung der Mitgliederzahlen und die damit verbundene Finanzmacht der Gewerkschaften. Namentlich in den beiden langen Prosperitätsphasen bzw. Golden-Age-Perioden des Kapitalismus - die eine nach dem Ende der "Großen Depression" etwa Mitte der 90er Jahre des 19. Jahrhunderts bis etwa 1910/11, die andere nach dem zweiten Weltkrieg, von 1948 bis Anfang der 70er Jahre - hat sich dieser Zusammenhang bestätigt.

Auf der anderen Seite sind die Gewerkschaften in Perioden des Abschwungs und der Depression mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit in der Regel in die Defensive geraten und haben in politischen und sozialen Auseinandersetzungen Niederlagen hinnehmen müssen (für die Entwicklung in Deutschland nach 1929 vgl. Deppe/Roßmann 1981). Auch die Zahl der Streiks (und der Teilnehmer an Streiks) - so die These von Alvin Hansen - wächst mit dem Boom und fällt mit der Rezession (vgl. von Beyme 1977: 152). Die Gründe dafür sind sozialökonomischer, politischer und sozialpsychologischer Natur. Die Fluktuation der Mitgliedschaft in Zeiten der Depression war wesentlich darauf zurückzuführen, daß die Arbeitslosen - sei's aus Geldnot, sei's aus Desinteresse und politischer Apathie, sei's aus Wut auf die "Bonzen" der Gewerkschaftsapparate - ihre Beiträge nicht mehr bezahlten. Arbeitslosigkeit, mehr noch Angst vor Arbeitslosigkeit, erzeugt Entsolidarisierung (infolge von schärferem Konkurrenzdruck) und stärkt damit die gesellschaftliche und politische Macht der Unternehmer. Die Spaltungslinien verlaufen nicht allein zwischen den Individuen, sondern auch zwischen den noch Beschäftigten und den Arbeitslosen, zwischen den Lohnabhängigen verschiedener Branchen (z.B. Privatwirtschaft / öffentlicher Dienst), zwischen Einheimischen und Ausländern, Männern und Frauen, Jungen und Alten usw. Sind die Gewerkschaften geschwächt (z.B. durch Niederlagen in Streiks) bzw. handlungsunfähig, werden die Unternehmer und ihre Organisationen in die Lage versetzt, eine Senkung der Arbeitskosten (Lohn- plus Lohnnebenkosten) sowie Rationalisierungsmaßnahmen durchzusetzen und im politischen Bereich eine Revision jener Sozialgesetze und Partizipationsrechte zu fordern, die in der vorangehenden Prosperitätskonstellation - auch aufgrund des starken Einflusses der Gewerkschaften - durchgesetzt worden waren⁴. Kurzum, Massenarbeitslosigkeit erwies sich stets als ein Mittel der "Disziplinierung" - nicht nur der Lohnabhängigen, sondern vor allem auch ihrer gewerkschaftlichen Organisationen.

Allerdings bestand neben dem ökonomischen stets auch ein politischer Krisen- bzw. Kampfzyklus. In Perioden der Prosperität nahm der Einfluß der Gewerkschaften (und ihrer auf Alltagsprobleme und Reformen orientierten Arbeit) zu, während die politischen Organisationen der Arbeiterbewegung eine geringere Rolle spielten oder sich auf die parla-

4 In der Schrift "Lohn, Preis, Profit" (MEW 16: 146) hat Karl Marx auf diesen Zusammenhang hingewiesen: "Während der Phase sinkender Marktpreise, ebenso wie während der Phase der Krise und der Stagnation, ist der Arbeiter, falls er nicht überhaupt aufs Pflaster geworfen wird, einer Herabsetzung des Arbeitslohnes gewärtig". Im ersten Band des "Kapital" (MEW 23: 669) hat Marx die Bedeutung der Gewerkschaften gerade darin gesehen, daß sie die Konkurrenz unter den Arbeitern aufheben und so einen gewissen Schutz gegen die objektiven Gesetze der Nachfrage und Zufuhr von Arbeit, d.h. gegen die vollendete Despotie des Kapitals gewähren: "Sobald daher die Arbeiter hinter das Geheimnis kommen, wie es angeht, daß im selben Maß, wie sie mehr arbeiten, mehr fremden Reichtum produzieren, und die Produktivkraft ihrer Arbeit wächst, sogar ihre Funktion als Verwertungsmittel des Kapitals immer prekärer für sie wird; sobald sie entdecken, daß der Intensitätsgrad der Konkurrenz unter ihnen selbst ganz und gar von dem Druck der relativen Überbevölkerung abhängt; sobald sie daher durch Trades' Unions usw. eine planmäßige Zusammenwirkung zwischen den Beschäftigten und Unbeschäftigten zu organisieren suchen, um die ruinierenden Folgen jenes Naturgesetzes der kapitalistischen Produktion auf ihre Klasse zu brechen oder zu schwächen, zertert das Kapital und sein Sykophant, der politische Ökonom, über Verletzung des 'ewigen' und sozusagen 'heiligen' Gesetzes der Nachfrage und Zufuhr. Jeder Zusammenhalt zwischen den Beschäftigten und Unbeschäftigten stört nämlich das 'reine' Spiel jenes Gesetzes".

mentarische Reformarbeit konzentrierten. In Perioden der Krise hingegen kehrte sich dieses Verhältnis oftmals um. Während die Gewerkschaften an Macht und Handlungsfähigkeit einbüßten, radikalisierte sich die politische Arbeiterbewegung - nicht nur in ihrer Programmatik, sondern auch über politische Massenaktionen (z.B. Generalstreiks), in denen revolutionäre Forderungen und Strömungen, die eine "Umwälzung der bestehenden Herrschaftsordnung" zum Ziel haben, in den Vordergrund traten und damit die Repressivgewalt des bürgerlich-kapitalistischen Staates herausforderten.

Diese diskontinuierliche Bewegung von Kampfzyklen - als Reaktionsformen auf den Konjunkturzyklus sowie auf den Zyklus von Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit - sollte freilich nicht als ein gleichsam überhistorisches Muster für die Erklärung der Geschichte der Arbeiterbewegung und der Klassenkämpfe seit der Mitte des 19. Jahrhunderts mißverstanden werden (schon empirische Länderstudien werden auf vielfältige Abweichungen von einer solchen "Gesetzmäßigkeit" aufmerksam machen). Vor allem in der sog. "Zwischenkriegsperiode" - zwischen 1917/18 und 1945, im Erfahrungszusammenhang der politischen und ökonomischen Krisenprozesse im Imperialismus (radikalisiert noch durch die Erfahrung der beiden Weltkriege und des Faschismus) - vollzog sich eine scharfe Polarisierung und Politisierung der sozialen Konflikte. Auch am Ende der sog. "Golden-Age"-Nachkriegsprosperität, also seit Mitte der 60er Jahre, erfolgte - als Reaktion auf die ersten Anzeichen für die krisenhafte Erosion der (atlantischen) fordistischen Formation - zunächst einmal eine Radikalisierung und Politisierung vor allem der westeuropäischen Gewerkschaften, die ab Mitte der 70er Jahre zerfiel bzw. in Niederlagen und Rückzugsgefechten auslief.

Der politische Kampfzyklus hat sich also in dieser Periode "totgelaufen". Der ökonomische Zyklus hingegen, der mit dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit (und ihrem - sich immer mehr von den Wachstumszyklen entkoppelnden - kontinuierlichen Ansteigen bis zum Beginn der 90er Jahre) zugleich die Macht der Gewerkschaften auszehrt und diese "diszipliniert", scheint seine Wirkungen uneingeschränkt zu entfalten. Es sind gerade diese Abweichungen vom Trend, die einer Erklärung bedürfen: auf der einen Seite das "Ende der Vollbeschäftigung" und die Entkoppelung von Wachstumszyklus und Arbeitsmarktentwicklung; auf der anderen Seite der Sachverhalt, daß auch beim erneuten Kriseneinbruch Anfang der 90er Jahre und dem weiteren Ansteigen der Massenarbeitslosigkeit eine politische Radikalisierung (im Sinne einer Klassenkampforientierung) der Gewerkschaften in den Metropolen des Kapitals bislang nicht eingetreten ist. Im Gegenteil, die Erosion gewerkschaftlicher Macht und Handlungsfähigkeit scheint sich fortzusetzen und dabei eine strategische Rückorientierung auf pragmatische, korporatistische und sozialpartnerschaftliche Handlungsmuster zu verstärken.

3. Der keynesianisch-wohlfahrtsstaatliche Klassenkompromiß

Der gleichsam "klassische" Wirkungsmechanismus des ökonomischen und politischen Krisenzyklus wurde durch den modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts modifiziert. Dieser war einerseits - mit den ersten Schritten auf dem Wege der Bildungspolitik und der Sozialgesetzgebung (z.B. Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Urlaubsregelungen usw.) - Reaktion auf den zunehmenden Einfluß der sozialistischen Arbeiterbewegung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Die Polarisierung der Klassengegensätze - damit der Klassenkampf - sollte entschärft werden. Andererseits hat sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg - nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise und des Faschismus, des New Deal in den USA, der Kriegswirtschaftspolitik, der Wiederaufbauprogramme nach 1945 und der Systemkonkurrenz - die Struktur eines "wohlfahrtsstaatlich gestützten

Kapitalismus" (welfare capitalism) herausgebildet und durchgesetzt. Der "keynesianische Wohlfahrtsstaat" umfaßt nicht allein Schutzvorkehrungen vor den klassischen sozialen Risiken (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Armut), sondern übernimmt - in einem weiten Sinne - die politische Verantwortung für sowohl die Stabilität der Gesamtwirtschaft als auch für die "soziale Kohäsion" der Gesellschaft. Insofern gehören Fragen der Beschäftigung und der Qualifikation des Arbeitsvermögens, der Lohn- und Nachfrageentwicklung, der makroökonomischen Steuerung, aber auch Fragen der Entwicklung der Infrastruktur, des Wohnens und der Kultur zu seinen integralen Aufgaben (Esping-Anderson 1990: 2).

Der "Klassenkompromiß" des nationalen, keynesianischen Wohlfahrtsstaates war zunächst einmal an die allgemeinen Bedingungen des Wirtschaftswachstums, der Arbeitsproduktivität, des Massenkonsums, der relativen "Vollbeschäftigung", der Liberalisierung des Welt Handels, der Pax Americana nach 1945 (vgl. dazu neuerdings Jacobitz 1995: 46 ff.) usw. gebunden. Dazu kam, daß seine Leistungen im Bereich der Beschäftigungsentwicklung und der Armenunterstützung auf Ausnahmesituationen hin konzipiert waren. Die Beiträge der im "Normalarbeitsverhältnis" stehenden (überwiegend männlichen) Lohnabhängigen sollten in Zeiten des konjunkturellen Abschwungs und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit "antizyklisch" - vor allem im Hinblick auf die Stützung der Nachfrage⁵ - eingesetzt werden.

Es war also das Vertrauen auf die Kontinuität des Wirtschaftswachstums - getragen von den Kernsektoren der fordistischen Massenproduktion, das den Wohlfahrtsstaat auch für Konservative (die in den 50er Jahren in den meisten westeuropäischen Staaten die Regierungsmehrheit bildeten) akzeptabel machte. Dazu kam, daß die je verschiedenen Typen des Wohlfahrtsstaates (Esping-Anderson) von den Kräftekonstellationen der Klassen, von Bündnisbeziehungen zwischen Klassen und Klassenfraktionen (z.B. zwischen Arbeiterschaft und Bauern) und von dem historisch gewachsenen Gewicht der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung - unter Einschluß ihrer Gewerkschaften - abhingen. In Nordeuropa (sowie in Österreich und in der BRD) war deren Einfluß größer als im Süden, wo sich erst in den 60er und 70er Jahren - nach dem Sturz der Diktaturen (in Portugal, Griechenland und Spanien) - eigenständige "eurosozialistische" Parteien entwickelten, die in der Regel in Konkurrenz zu den starken kommunistischen Parteien ihrer Länder standen.

Struktur und Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates hingen also wesentlich von zwei Faktoren ab: von der Wachstumsdynamik und Leistungsfähigkeit der Nationalökonomie, die überhaupt erst die wohlfahrtsstaatlichen Verteilungsspielräume eröffnete, und von einer starken Sozialdemokratie, die im Kalten Krieg als Bollwerk gegen den Kommunismus fungierte und sich wesentlich von der Programmatik des Klassenkampfes für eine sozialistische Gesellschaftsordnung verabschiedet hatte. "Die Tatsache, daß in den sozialstaatlichen Massendemokratien der Klassenkonflikt, der die kapitalistischen Gesellschaften in der Phase ihrer Entfaltung geprägt hatte, institutionalisiert und damit stillgelegt worden ist" (Habermas 1981: 576), führte eben auch zu einer "Befriedung" und "Verstaatlichung" der Parteien und Gewerkschaften der Linken⁶. Die Erosion der - ökonomischen wie der politi-

5 So hatte z.B. der linksliberale, amerikanische Ökonom John K. Galbraith in den 50er Jahren gefordert, daß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenunterstützung erhöht, in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit diese dagegen gekürzt werden sollte (Koesters 1983: 256/7).

6 "Die entscheidende Leistung des modernen Sozialstaates als eines Mechanismus zur Regulierung des Klassenkonflikts besteht in der Kooptation der Arbeiterbewegung in ein vom Staat organisiertes System der kooperativen Konfliktverarbeitung. Das dazu entwickelte institutionelle Arrangement, das auf struktureller Ebene den historischen Kompromiß abbildet, der den reifen kapitalistischen Gesellschaften insgesamt zugrundeliegt, beruht auf einer engen gegenseitigen Verklammerung zwischen staatlichen Bürokratien und gesellschaftlichen Interessenorganisationen, durch die die traditionellen Unterscheidungen und Funktionsabgrenzungen zwischen Staat und Ge-

schen - Erfolgsbedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Modells mußte daher vor allem die Gewerkschaften treffen, die seit dem Ende der 60er Jahre noch einmal kräftige Mitgliederzuwächse sowie insgesamt einen erheblichen Machtzuwachs erfahren hatten (Baglioni 1990). Das "Totlaufen" des politischen Kampfzyklus, von dem zuvor die Rede war, hängt auf jeden Fall mit diesen Voraussetzungen der wohlfahrtsstaatlichen Integration der Gewerkschaften zusammen.

4. Die Krise der Gewerkschaften in Westeuropa

Bis zur ersten Weltwirtschaftskrise der Nachkriegszeit (1974/75) waren bereits zentrale ökonomische Stützpfeiler der Golden-Age-Periode ins Wanken geraten (Wachstumsrate, Produktivität, Profitrate und vor allem die Krise und Auflösung des Bretton-Woods-Regimes). Die politischen Auseinandersetzungen - mit einer scharfen Frontstellung der Neoliberalen gegen die Gewerkschaften und den Wohlfahrtsstaat (Cockett 1995: 221 ff.) - spitzten sich freilich erst seit Mitte der 70er Jahre zu, obwohl auch hier länderspezifische Differenzen (in bezug auf Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, aber auch auf politische Machtveränderungen) fortbestanden. Immer mehr schoben sich wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen in den Vordergrund, die den Abschied von der Golden-Age-Periode - d.h. zugleich die Aufkündigung des Klassenkompromisses von Seiten der Unternehmerverbände und der mit ihnen verbundenen politischen Kräfte - markierten.

- Die Prämisse, daß kollektive Tarifvereinbarungen notwendig sind, um die Löhne gegen Inflationsdruck zu schützen und einen Anteil an den Produktivitätszuwächsen zu erlangen, wurde in Frage gestellt. Tarifverhandlungen wurden nunmehr meist durch einen Verzicht der Gewerkschaften auf frühere "Errungenschaften" bestimmt.
- Forderungen nach Lohnflexibilität begleiteten Forderungen nach Beschäftigungsflexibilität (das Recht zum "Heuern und Feuern").
- Die Vollbeschäftigungspolitik wurde aufgegeben zugunsten von Regeln zur Steuerung von Geldwachstum und der Begrenzung der Staatsschulden.
- Überall in den kapitalistischen Metropolen vollzog sich eine Marktöffnung, u.a. durch Privatisierung nationalisierter Industrien bzw. durch die Kürzung von Subventionen für strukturschwache Branchen (vgl. Glyn u.a. 1990: 115/6).

So wird deutlich, daß die Krise der europäischen Gewerkschaften, die sich - wiederum mit länderspezifischen Differenzen (Visser 1992) - seit dem Ende der 70er Jahre ankündigte, nicht *allein* auf die disziplinierenden Wirkungen der Massenarbeitslogik zurückgeführt werden kann. Vielmehr entwickelt sich diese im Kontext einer umfassenden "Form-" bzw. "Formationskrise", in der die Verfestigung struktureller Arbeitslosigkeit bzw. von dauerhafter Ausgrenzung eines wachsenden Teils der Bevölkerung aus dem Erwerbssystem nur ein Moment bildet. Dazu kommt - um nur die wichtigsten Tendenzen anzusprechen - die Verminderung der Industriearbeiterschaft, die fast überall die soziale und organisatorische Basis der "fordistischen Massengewerkschaften" gebildet hatte. Neue Sektoren - in den Bereichen der privaten Dienstleistungen und der Medien (Telekommunikation) - entstehen,

sellschaft, öffentlicher und privater Sphäre, Gesetz und Vertrag, in weiten Bereichen an Bedeutung verloren haben. Dem Wandel des bürgerlichen Staates zum Interventions- und Wohlfahrtsstaat korrespondierte dabei das allmähliche Hineinwachsen der organisierten Vertretungen gesellschaftlicher Interessen, und gerade der Interessen der Arbeiterklasse, in einen quasi-öffentlichen Status, kraft dessen sie gemeinsam mit dem intervenierenden und planenden Staat gesellschaftlich bindende Entscheidungen zu treffen vermögen" (Streeck 1981: 1).

in denen die Gewerkschaften nur schwer Fuß fassen. R. Hyman (1992: 151) unterscheidet dabei vier Momente im Prozeß der "Desaggregation der Arbeiterklasse":

1. einen Wechsel vom Kollektivismus zum Individualismus, der sich sowohl in den sinkenden gewerkschaftlichen Organisationsgraden als auch in einer reduzierten Akzeptanz von kollektiv bestimmter Politik (im allgemeinen) reflektiert;
2. eine Polarisierung innerhalb der Arbeiterklasse zwischen Zentrum und Peripherie (die auch mit einer Trennung zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und nicht-organisierten Lohnabhängigen zusammenfallen kann);
3. ein zunehmender Partikularismus von kollektiven Identitäten und Projekten nach Unternehmen, Berufen und Branchen;
4. eine Fragmentierung innerhalb der organisierten Arbeiterklasse, die sich in Konflikten innerhalb der und zwischen den Gewerkschaften artikuliert und eine Schwächung der Autorität der nationalen Gewerkschaftsführungen und vor allem der zentralen Dachverbände nach sich zieht⁷.

Schließlich geraten die Gewerkschaften politisch unter Druck. Der Sieg des Neoliberalismus - der Neuen Rechten - bedeutet zugleich die Aufkündigung des fordistischen Klassenkompromisses, d.h. jener korporatistischen Arrangements, die z.T. - im Ergebnis der Kämpfe der 70er Jahre - noch ausgebaut worden waren. Damit jedoch geriet auch der "politische Arm" der Gewerkschaften, die Sozialdemokratie in eine Krise, die bis in die Gegenwart anhält. Allerdings muß dabei wiederum zwischen dem Norden und dem Süden Europas unterschieden werden. "In Nordeuropa verlor die Linke (in den 80er Jahren) politisch und intellektuell an Boden, während die Rechte gegen sämtliche Errungenschaften der Nachkriegszeit zur Attacke blies" (Anderson 1995: 2). In Südeuropa hingegen kamen die "Eurosozialisten" (in Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland, Italien) an die Macht. Nach dem Scheitern der französischen Linkskoalition Anfang der 80er Jahre paßten sich alle dem Druck des Weltmarktes (sowie der Währungspolitik der deutschen Bundesbank im Rahmen des EWS) an, propagierten die Modernisierung ihres Landes in der Europäischen Union und nahmen dabei hohe Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, soziale Spaltungen, schließlich Korruption und den Verfall demokratischer Legitimität in Kauf. Dort wo sozialdemokratische Parteien seit Anfang der 90er Jahre wieder Mehrheiten errangen und in die Regierung zurückkehrten (wie z.B. in Schweden oder in Griechenland), akzeptierten sie den "Sachzwang", die Politik der Flexibilisierung und Privatisierung, der Sanierung der Staatskassen durch Austerität und Sozialabbau fortzusetzen.

Ebbinghaus und Visser (1994: 227) haben die geradezu dramatischen bzw. existentiellen Herausforderungen, denen sich die Gewerkschaften in den Metropolen des Kapitals seit den späten 70er Jahren - verstärkt noch durch die Wirkungen der ökonomischen Globalisierung - konfrontiert sehen, mit einem einprägsamen Bilde charakterisiert: "Nationale Gewerkschaften befinden sich wie auf einem Eisberg in der rauhen See, wobei die Haltemöglichkeiten zunehmend weniger werden und kaum für den Brückenschlag zur 'grenzenlosen' Solidarität reichen".

7 Hyman vertritt dabei die Auffassung, daß diese Desaggregationsprozesse keineswegs zwangsläufig zu einer Auflösung von Arbeiterbewegung zum Ende des 20. Jahrhunderts führen *müsse*. Er erinnert daran, daß die Geschichte der Arbeiterbewegung seit dem 19. Jahrhundert gleichsam ein beständiger Prozeß von Desaggregation und Einheit, von Einheit und Spaltung (vgl. dazu auch Deppe 1981) gewesen sei. Gegenwärtig - so argumentiert er - vollzieht sich nicht eine Krise der Gewerkschaften schlechthin, sondern die Krise eines bestimmten, traditionellen Stils und einer traditionellen Programmatik der Gewerkschaften. "Disaggregation is by no means inevitable" (164).

5. Vom korporatistischen zum flexiblen Kapitalismus

Trotz der beträchtlichen Divergenzen zwischen den Organisationsstrukturen, Programmatiken und politischen Orientierungen der Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten der EU (Deppe/Weiner 1991; Däubler/Lecher 1991) sind in der Gesamtentwicklung seit den frühen 70er Jahren deutlich drei Phasen zu unterscheiden (Regini 1992: 1ff.). Der "kollektiven Mobilisierung" bzw. dem "Wiederaufleben des Klassenkonfliktes im Westeuropa" (C. Crouch) der späten 60er und frühen 70er Jahre folgte eine Phase der "Konzertierung" bzw. des "Neokorporatismus" seit Mitte der 70er Jahre (was sich auch in der kurzen Blüte der Korporatismus-Theorien in den Sozialwissenschaften reflektierte; von Beyme 1991: 129ff.). Der Machtzuwachs der Gewerkschaften ermöglichte korporatistische (tripartistische) Regime auf der nationalstaatlichen und makroökonomischen Ebene. Darin wurde freilich schon den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen (niedrigere Wachstumsraten und Kriseneinbrüche, Inflationsdruck, steigende Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung) Rechnung getragen. Im Austausch gegen die Sicherung bzw. den partiellen Ausbau von sozialstaatlichen Regelungen bzw. von Partizipationsrechten der Gewerkschaften akzeptierten diese zentrale Prämissen der staatlichen "Austeritätspolitik" sowie der Modernisierungsstrategien der Unternehmen, die von der Weltmarktkonkurrenz vorgegeben wurden. Solche Pakte zielten in der Regel auf die Begrenzung von Lohnzuwächsen, Staatsausgaben im Sozialbereich sowie der Streiktätigkeit, die in den 70er Jahren explodiert war (Therborn 1984: 61; Therborn 1995: 311).

Mit solchen Arrangements wurde eine Wende zur Akzeptanz von Basisprämissen der wirtschaftspolitischen Angebotsorientierung (Abschied vom Keynesianismus) eingeleitet. Die Gewerkschaften praktizierten dabei - oftmals noch unbewußt - einen "selektiven Korporatismus" (Esser 1982), der sich auf die Verteidigung der Lohn- und Arbeitsplatzinteressen der Noch-Beschäftigten konzentrierte. Erst als die Gewerkschaften in der Folge von Regierungswechseln mit neokonservativen/neoliberalen Mehrheiten politisch attackiert wurden und z.T. dramatische Niederlagen hinnehmen mußten (z.B. in Italien und in Großbritannien), wurde diese Rückzugsposition erkannt. Leo Panitch hatte früh auf die "Falle" aufmerksam gemacht, in die sich gerade die militanten Gewerkschaften mit solchen Arrangements - vor allem auf dem Gebiet der Lohnpolitik - begeben hatten: "In so far as the redistributive aspects of collective bargaining *between the classes* taken as a whole are largely forgone in the context of a corporatist wage restraint policy, there is an added impetus for a 'socially conscious' and centralized labour movement to evolve policies that redistribute to total wage 'pool' going to the working-class to the benefit of the lower paid. This is what might be pejoratively be called '*socialism in one class*'" (Panitch 1981: 15; bei F. W. Scharpf 1987, wurde diese Formel in ein positives Programm für eine sozialdemokratische Beschäftigungspolitik umgedeutet).

Die dritte Phase - etwa ab Mitte der 80er Jahre - wird von Regini als die der "Flexibilität" bezeichnet. Erst jetzt wird der grundlegende Wandel der strategischen Konstellation, die drastische Verschiebung der Kräftekonstellation zwischen Kapital und Arbeit zu Lasten der organisierten Lohnarbeit dominant, obwohl sich das Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte der 80er Jahre - bei konstanten bzw. noch steigenden Arbeitslosenquoten - erholte und zugleich mit dem Projekt "Europäischer Binnenmarkt '92" eine positive Wachstums- und Modernisierungsperspektive vorgegeben war, die sowohl von den Unternehmerverbänden als auch von der großen Mehrheit der europäischen Gewerkschaften getragen wurde (Busch 1991; Grahl/Teague 1990). "Im Gefolge der ökonomischen und politischen Veränderungen vollzog sich eine Verschiebung im Gravitationszentrum des ökonomischen

Systems und der Arbeitsbeziehungen, die Veränderungen in der Tarifpolitik und der betrieblichen Interessenvertretung mit einschließt: eine Verschiebung von der Ebene des makroökonomischen Managements, von der wirtschaftspolitischen Konzertierung hin zur Mikroebene des Unternehmens. Das Management (der transnationalen Konzerne, F.D.) - und nicht der Staat - wurde zum zentralen Akteur bei der Anpassung an die neuen ökonomischen Bedingungen. Dabei gewann das Management die Initiative und Autorität zurück, die es im vergangenen Jahrzehnt verloren hatte. Das zog radikale Veränderungen für die Unternehmen und die sozialen Beziehungen nach sich" (Regini 1992: 7/8).

6. Der Rückzug des Staates und die "neuen industriellen Beziehungen"

Erstens gilt der Rückzug des Staates aus der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und eine Aufwertung von Regelungen auf der Ebene der Unternehmen als allgemeiner Entwicklungstrend, der zugleich die Abkehr vom "keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaat" korrespondiert. Der Staat entnationalisiert und internationalisiert sich, während zugleich ein neuer Trend zur "Entstaatlichung politischer Regime" wirkt (Jessop 1995: 11/12). Das bedeutet freilich nicht, daß die Staatstätigkeit für die Durchsetzung von Deregulierung und Flexibilisierung keine Rolle mehr zu spielen hätte. Im Gegenteil, die Staatsintervention in den 80er Jahren konzentriert sich vor allem darauf, die rechtlichen und gesetzlichen Bedingungen für die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen und die Schwächung gewerkschaftlicher Positionen durchzusetzen. Es handelt sich - wie der italienische Gewerkschafter Bruno Trentin (1989a: 191) im Jahre 1989 bemerkte - um "autoritäre Regierungsinterventionen - wie diejenigen zur Liberalisierung von Entlassungen, gegen closed shops, für festgelegte Lohnquoten oder für single union oder für Anti-Streik-Abkommen".

In den 90er Jahren sind diese Interventionen in weitreichenden Privatisierungsmaßnahmen fortgeführt worden. Diese betreffen vor allem die Bereiche des Verkehrs und der Telekommunikation. Die Privatisierung von Bahn und Post bedeutet insofern zunächst einen tiefen Einschnitt in das Verhältnis von Ökonomie und Politik; denn seit dem späten 19. Jahrhundert war die Zuständigkeit des Staates für Bahn und Post in allen europäischen Ländern - u.a. auch aufgrund von militärischen Interessen - unumstritten. Heute definiert der Staat - mit der Privatisierung - die Spielregeln für das Marktverhalten und die Konkurrenz der großen transnationalen Konzerne vor allem im Telekommunikationssektor neu - ohne Umbau des Staates zum "Wettbewerbsstaat" (Altwater 1994; Hirsch 1995), keine Chance für den nationalen Wirtschaftsstandort in der Weltmarkt- (bzw.) Triadenkonkurrenz! Dabei werden zugleich Konfliktpotentiale sowohl für die innereuropäischen als auch für die transatlantischen Beziehungen (hier: der Zugang der US-Konzerne zu den europäischen Märkten) reproduziert.

Aber auch für die historisch gewachsenen Strukturen der je nationalen Gewerkschaftsbewegungen bedeuten solche Maßnahmen einen tiefen Einschnitt. Zumal in den staatlichen Eisenbahn- und Postbetrieben hatten diese in der Regel sehr starke Positionen - nicht nur aufgrund eines hohen Organisationsgrades, sondern auch aufgrund von Organisationssicherungen und relativen Privilegien, die sowohl für die Personalräte als auch für die Gewerkschaften selbst im Laufe der Jahrzehnte durchgesetzt worden waren und die nun in der Folge der Privatisierung - zusammen mit dem massiven Beschäftigungsabbau - zur Disposition gestellt werden. Außerdem steht bis zum Ende des Jahrzehnts über die geplante "Verschlankung" der öffentlichen Verwaltungen (vor allem auf der kommunalen Ebene), die wiederum mit Personalabbau und Privatisierungsmaßnahmen verbunden sein werden, ein neues Deregulierungsprojekt auf der Tagesordnung. Auch hier werden relativ privilegierte

Positionen der Personalräte und Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in Frage gestellt werden.

Zweitens ist die Phase der "Flexibilität" dadurch gekennzeichnet, daß die Bedeutung der Lohnfrage gegenüber sog. "qualitativen" Aspekten der Gestaltung der Arbeitsbedingungen und -beziehungen zurückgetreten ist. Darin reflektiert sich zum einen der relative Erfolg der monetaristischen (neoliberalen) Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die dem Kampf gegen die Inflation durch eine Politik des knappen Geldes unbedingte Priorität einräumt, dabei aber auch steigende Arbeitslosenzahlen und - infolgedessen - steigende Staatsverschuldung in Kauf nimmt. Das Absinken der Lohnquote zugunsten der Unternehmereinkommen (die allerdings nicht zur Erhöhung der Investitionsquote führten, sondern eher in den Sektor der Finanzspekulationen "abflossen") seit den frühen 80er Jahren ist auch ein Ergebnis dieser Politik - und zugleich Ausdruck der zunehmenden Schwäche der Gewerkschaften in den Verteilungsauseinandersetzungen. Gleichzeitig sind die "verteilungsbedingten Nachfrageprobleme" (Zinn 1993) eine der wesentlichen, langfristig wirkenden Ursachen für die Stagnation des Wirtschaftswachstums sowie für die chronisch ansteigende Unterbeschäftigung.

Allerdings sind mit dem Bedeutungsverlust der Lohnfrage zugleich Auseinandersetzungen um die Flexibilisierung und Verkürzung der Arbeitszeit in den Vordergrund getreten. Während in der BRD (1984: Streik um die 35-Stunden-Woche in der Metall- und Druckindustrie) sowie in Schweden (Mitwirkung der Gewerkschaften bei der staatlichen Beschäftigungspolitik) noch starke Gewerkschaften die Arbeitszeitverkürzung als tarif- und beschäftigungspolitisches Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit bezeichneten, wurde von Seiten der Unternehmer und der neoliberalen Regierungen die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes (d.h. Aufhebung der angeblich starren und universellen Normen von Gesetzen und Tarifverträgen durch eine Öffnung zu den Betrieben) eingefordert. Sofern die Gewerkschaften Teilerfolge (bei der Verkürzung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit) erzielten, wurden diese in der Regel durch Zugeständnisse bei der Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes und der Ausweitung der Betriebs- und Produktionszeiten kompensiert. Dazu kam die Bereitschaft, im Interesse der Beschäftigungssicherung auf Reallohnzuwächse zu verzichten bzw. Einkommensminderungen - bei konjunkturbedingter Verkürzung der betrieblichen Arbeitszeit - zu akzeptieren. Zugleich wurden - wie die Länderanalysen dieses Bandes zeigen - fast überall auf gesetzlichem Wege die Arbeitsmärkte liberalisiert - durch Regelungen zur Ausweitung der Teilzeitarbeit, Erleichterung von Entlassungen, Legalisierung von prekären Beschäftigungsverhältnissen, untertariflicher Bezahlung bei Neueinstellungen usw. usf. In der Folge dieser Dualisierung und Segmentierung der Arbeitsmärkte - vor dem Hintergrund weiter ansteigender Arbeitslosigkeit - verstärkten sich die Prozesse der "Desaggregation der Arbeiterklasse" (Hyman) und unterminierten die Artikulation einer solidarischen und kollektiven gewerkschaftlichen Interessenvertretung.

Drittens hat sich mit der Verlagerung von der Makro- zur Mikroebene, von der Nachfrage- (Lohn-) zur Angebotsseite (Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit) die Konstruktion einer neuen Beziehung zwischen Kapital und Arbeit auf der Unternehmensebene als das Feld einer neuen Arbeitspolitik etabliert. Auf der einen Seite zielen "neue Produktionskonzepte" bzw. post-tayloristische Managementphilosophien auf die Nutzung von Kreativitätspotentialen des Faktors Arbeit. Sie propagieren eine "neue Unternehmenskultur", die die Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens auf dem Weltmarkt (KPV: kontinuierlicher Produktionsverbesserungsprozeß) mit mehr individuellen Freiheitsräumen

in der Arbeitsgestaltung⁸, einer demokratischen Betriebsstruktur, Autonomie von Arbeitsgruppen, Förderung von Innovationszirkeln usw. usf. verbindet. Um diese Ziele zu erreichen, bieten die "fortschrittlichen Management-Fraktionen" den Gewerkschaften, den betrieblichen Interessenvertretungen, aber auch individuellen Beschäftigten und Arbeitsgruppen Kooperationsarrangements an. Da solche Angebote in der Regel als alternativlose Überlebensstrategien des Betriebes in der transnationalen Konkurrenz begründet werden, bleibt den Belegschaften wie den Gewerkschaften kaum die Möglichkeit der Kooperationsverweigerung. Gleichzeitig eröffnet sich dabei in der Tat die Möglichkeit zu einer "Humanisierung der Arbeit", die einerseits erweiterte Gestaltungsoptionen und die Chance einer Enthierarchisierung von Leitungs- und Herrschaftsstrukturen enthält, andererseits eine Anhebung der Qualifikation und damit - über die Produktivitätssteigerung - auch eine Verbesserung der Entlohnung der Arbeitskraft eröffnet, die dann durch Tarifvertrag und/oder betriebliche Vereinbarungen geregelt werden kann.

Allerdings sind solche Kooperationsformen - die euphemistisch oft so genannten "neuen industriellen Beziehungen" bzw. das "Co-Management" - auch mit erheblichen Risiken verbunden. Zunächst einmal sind die vom Management so bezeichneten "neuen Produktionskonzepte" vielfach - vor allem im Bereich der einfachen Produktionsarbeiten - eher strukturkonservative Rationalisierungsstrategien (Schumann u.a. 1994), die der betrieblichen Interessenvertretung und der Gewerkschaft keine andere Rolle als die eines "untergeordneten Agenten von ökonomischen Zwängen, die durch das Management bestimmt werden" (Streeck 1992: 254), zuweist. Zudem korrespondiert die Bereitschaft des fortschrittlichen Managements für betriebliche Arrangements oftmals mit der dezidierten Ablehnung aller kollektiven - außer- bzw. überbetrieblichen - Regelungsformen und -instrumente (Tarifverträge, gesetzliche Regelungen). Kompromißbereitschaft gegenüber Betriebsräten, die Betonung der "corporate identity" usw., schließt daher in der Regel die Absicht ein, Koalitionen gegen "betriebsfremde" Gewerkschaften zu bilden. Dazu kommt meist noch das Interesse, auf diesem Wege den Betrieb nicht nur als "gewerkschaftsfreie", sondern auch als "streikfreie Zone" abzuschirmen.

Schließlich tragen die Erfolge einer solchen kooperativen Rationalisierungsstrategie selbst noch zur "Verschlankung" der Belegschaften, d.h. zum Personalabbau (vor allem in der Industrie) bei. Gewerkschaften wie betriebliche Interessenvertretungen sehen sich daher einer Verschärfung betrieblicher und gesellschaftspolitischer Konfliktlinien konfrontiert, die sie zu einem "doppelten Spagat" herausfordern: "von arbeitspolitischer Modernisierung über Co-Management versus Aufbau und Erhalt von Gegenmacht sowie Durchsetzung moderner Arbeitsformen versus traditioneller Schutz- und Leistungs politik vor dem Hintergrund auseinanderdriftender Beschäftigungssegmente". In der Folge wird Interessenvertretungspolitik wesentlich komplizierter: "Erstens: Spiegelbildlich zur anwachsenden Verbetrieblungsproblematik nimmt auch im gesellschaftlichen Bereich (Stichwort: Massenarbeitslo-

8 Unter einer sozialistisch-kommunistischen Regierung in Frankreich (nach dem Wahlsieg von F. Mitterand) sollte 1982 durch die sog. "Lois Auroux" der Arbeitnehmer als "ganzer Staatsbürger im Betrieb" anerkannt werden (durch die Einführung eines direkten und kollektiven Mitspracherechts der Arbeitenden, neben den traditionellen Institutionen der kollektiven Interessenvertretung) (Kißler 1985). Diese gesetzliche Regelung hat weder zu einer relevanten Erweiterung autonomer betrieblicher Partizipationsformen geführt, noch den Niedergang der französischen Gewerkschaften in den 80er Jahren aufgehalten (vgl. Heither 1991). Ob sie ihn noch zusätzlich befördert hat, sei dahingestellt. Auch das von Bruno Trentin und der italienischen CGIL Ende der 80er Jahre vertretene Konzept einer "Staatsbürgergewerkschaft", die auf den "Erhalt individueller Rechte" zielt (Trentin 1989b: 108/9), ist vollkommen gescheitert. In einer neueren Untersuchung "Arbeit 2000" (Matthies u.a. 1994: 254 ff.) wird eben dieser Grundgedanke der Ausweitung der individuellen Staatsbürgerrechte im Betrieb bzw. am Arbeitsplatz aufgegriffen, ohne auf die negativen Wirkungen der Lois Auroux bzw. auf das Scheitern des Trentin'schen Konzeptes auch nur mit einem Wort einzugehen.

sigkeit) die Brisanz der Probleme zu, die Regulierungskraft der zuständigen Institutionen - von der Tarifpolitik bis zum Staat - im Gegenzug aber ab. Zweitens: Innerbetrieblich hat die - bislang ja durchaus erfolgreiche - Praxis vorgängiger Interessenvertretung aktuell noch keine erprobten Lösungen für das Problem einer stärker partizipationsorientierten Interessenvertretung hervorgebracht; spätestens mit der Ausweitung von Gruppenarbeitskonzepten - und nicht zuletzt im Zusammenhang von gesellschaftlich erzeugten Veränderungen von Partizipationsansprüchen - wird dies jedoch immer dringlicher" (Schumann u.a. 1994: 409/410).

Viertens schließlich wird konstatiert, daß die Gewerkschaftspolitik in Europa sich "entideologisiert" habe (Hoffmann 1995: 198 f.) bzw. "pragmatischer" geworden sei (Regini 1992: 10). Die in den 70er Jahren noch stark ausgeprägten Differenzen zwischen den politischen Richtungsgewerkschaften - sowohl innerhalb der Staaten als auch auf der Ebene der internationalen Gewerkschaftspolitik - haben erheblich an Bedeutung verloren. Die sozialistischen und kommunistischen Richtungsgewerkschaften in Südeuropa (Italien, Spanien, Portugal und Frankreich) waren schon Anfang der 80er Jahre in die Defensive geraten. Gleichzeitig hatten die britischen TUC-Gewerkschaften, deren linker Flügel sich auf die Basismilitanz der "Shop Stewards" sowie auf die politische Kampfkraft der Bergarbeitergewerkschaften (NUM) gestützt hatte, in der Auseinandersetzung mit dem Thatcherismus schwere Niederlagen hinnehmen müssen. Außerdem mußte die Krise und der schließliche Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme Osteuropas nach 1989 vor allem den kommunistischen Flügel der Arbeiterbewegung in Westeuropa schwer treffen. Allerdings beginnt die Krise dieses Typus einer radikalen - auf die Transformation des Kapitalismus gerichteten - Klassenkampfpolitik in den westlichen Metropolen wesentlich früher. Daß dem "Eurokommunismus" (ebenso wie dem "Eurosozialismus"), der sich vom Modell des "real existierenden Sozialismus" und der Politik der Sowjetunion distanzierte, Mitte der 70er Jahre nur eine kurze Blüte vergönnt war, ließ schon erkennen, daß die Gründe dieser Krise eher in endogenen (mit dem gesellschaftlichen Strukturwandel im Westen verbundenen), denn in exogenen Determinanten zu lokalisieren war.

In den 80er Jahren schien sich eine Konvergenz in Richtung auf das "Modell Deutschland" (eine starke, exportorientierte kapitalistische Wirtschaft mit starken betrieblichen und gesellschaftspolitischen Machtpositionen der Gewerkschaften und einer hohen sozialstaatlichen wie arbeitsrechtlichen Regelungsdichte) anzudeuten. Angesichts der Erfolge und der relativen Stabilität der deutschen Gewerkschaften unter der konservativ-liberalen Regierung (ab 1982) nahm deren Ansehen im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) zu. Diesem sind inzwischen - mit Ausnahme der französischen CGT - auch die früher dem kommunistischen Weltgewerkschaftsbund (WGB) angehörenden Richtungsgewerkschaften (die italienische CGIL, die spanischen CC.OO. und die portugiesische CGT-P) beigetreten. Einige wollten bereits von einer "Pionierrolle" der deutschen Gewerkschaften bei der Ausgestaltung der "sozialen Dimension" des europäischen Binnenmarktes '92 sprechen.

Mitte der 90er Jahre sind solche Erwartungen bzw. Hoffnungen allerdings bereits weitgehend desillusioniert. Die deutschen DGB-Gewerkschaften sind durch die sozialen Folgewirkungen der deutschen Einheit (insbesondere der Massenarbeitslosigkeit im Osten), aber auch durch die Folgen der Wirtschaftskrise 1992/93 mit erheblichen Binnenproblemen konfrontiert (Mitgliederverluste, Finanzprobleme, Organisationsreform). Dazu wird ihre gesellschaftspolitische Macht in den 90er Jahren durch den neuen Schub der Privatisierung und Deregulierung, durch den "Umbau des Sozialstaates" (Urban 1995) weiter ausgehöhlt. So deutet sich insgesamt eine Konvergenz in Richtung eines "neo-voluntaristischen Angebotskorporatismus" heraus, der den Gewerkschaften - vor allem den betrieblichen Interes-

senvertretungen - im Prozeß der Restrukturierung der Konkurrenzverhältnisse auf dem kapitalistischen Weltmarkt die Rolle eines "Juniorpartners" beim Kampf um die Rettung des "nationalen Standorts" zuweist.

7. Europäische Integration: Probleme der EU-Sozialpolitik

Die Dynamisierung der europäischen Integration in der zweiten Hälfte der 80er Jahre - vom "Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes" (1985) bis zu den Maastrichter Verträgen (1991) - hat große Erwartungen geweckt. Vor allem die Gewerkschaften unterstützten dieses Projekt in der Hoffnung, daß nunmehr auf der transnationalen EU-Ebene Elemente eines sozialpolitisch flankierten "europäischen Modells" realisiert werden könnten. Dabei spielten verschiedene Motive eine Rolle, die allerdings durchgängig mit der Erfahrung der Krise des Modells einer nationalen Gewerkschaftspolitik in den 80er Jahren verbunden waren. Die Wende der britischen TUC-Gewerkschaften z.B. von ihrer harten Anti-EG-Linie der 70er zu einer pro-europäischen Positionen in den 80er Jahren war eine Reaktion auf die Niederlagen im eigenen Lande: "to be pro-EC was virtually synonymous with being anti-Thatcher" (Teague/Grahl zit. n. Ebbinghaus/Visser 1994: 234). Auf der anderen Seite erwarteten vor allem die Gewerkschaften aus den Peripherie-Staaten, daß über die "Pionierrolle" der deutschen DGB-Gewerkschaften nicht allein Elemente von tarifvertraglichen Regelungen, von allgemein verbindlichen Mindeststandards im Bereich des sozialen Schutzes und der Grundrechte der Arbeitnehmer wie der Gewerkschaften durchzusetzen seien. Sie verbanden damit zusätzlich die Hoffnung, daß die Regional- und Sozialfonds der EU, die gerade der Peripherie zugute kommen, noch weiter ausgebaut würden. Und schließlich gab es von Seiten der deutschen Einzelgewerkschaften ein dezidiertes Interesse sowohl an der Verhinderung von "Lohndumping" als auch an einer stärkeren Konzertierung gewerkschaftlicher Aktionen (z.B. in der Auseinandersetzung um die Arbeitszeitverkürzung, Solidaritätsstreiks bei Aussperrungen) sowie an einer EU-Regelung für die betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung in transnationalen (europäischen) Konzernen - ein Projekt, das seit den frühen 70er Jahren immer wieder verhandelt und dann "auf Eis" gelegt worden war (Schulten 1992). Die zunehmende Bedeutung der europäischen Regulationsebene steht demzufolge in einer engen Beziehung mit der erodierenden Bindewirkung der Institutionen und Verfahren, mit denen die Gewerkschaften im Fordismus - auf dem Terrain des Nationalstaates - ihre Rolle als "countervailing power" gespielt hatten.

Rekapitulieren wir kurz einige der wichtigsten Problemfelder europäischer Sozialpolitik, bei denen Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Gewerkschaften anerkannt bzw. möglich sind:

- Die seit 1987 im EG-Vertrag (Art. 118b) vorgesehene Möglichkeiten, daß der "Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene ...zu vertraglichen Beziehungen führen kann, ...wenn diese es für wünschenswert halten", wurde bislang nicht genutzt. Die europäischen Unternehmerverbände, vertreten durch UNICE, weigern sich bislang, mit dem EGB bzw. auf der Ebene der Branchen in Verhandlungen über erste Schritte auf dem Wege zu einem europäischen Tarifverhandlungssystem einzutreten (Armigeon 1994: 209).
- Die "Sozialcharta", als "Sozialprotokoll" in den Anhang der Maastrichter Verträge aufgenommen, wird zwiespältig beurteilt. Auf der einen Seite sehen Optimisten nach dem opting-out von Großbritannien nun die Möglichkeit, durch die Anwendung des Entscheidungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit die soziale Dimension der EU auszubauen.

Auf der anderen Seite betonen die Skeptiker die "Implementationsschwierigkeiten ..., sollte auch nur eine nationale Regierung überstimmt werden" (Armigeon 1994: 220).

- Als ein großer Erfolg wurde im September 1994 die Verabschiedung der Direktive über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte gefeiert, bei der auch zum ersten Mal das im Protokoll über die Sozialpolitik vorgesehene Entscheidungsverfahren angewandt wurde (vgl. das Schwerpunktheft der Zeitschrift "Transfer", Brüssel, Vol. 1, Nr. 2, April 1995). Welche Funktion diese Ausschüsse - nach der Umsetzung der Direktive bis Ende 1996 - für die transnationale Interessenvertretung, für die weitere Ausgestaltung eines europäischen Systems kollektivrechtlicher Vereinbarungen und für die je nationalen Rechtssysteme, in denen die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Gewerkschaften geregelt sind, schließlich haben werden, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Auf jeden Fall eröffnen sie Gestaltungsoptionen, die ihrerseits neue Formen eines europäischen, gewerkschaftlichen Internationalismus hervorbringen könnten. Sie könnten allerdings auch die ohnehin vorhandene Tendenz zu einem transnationalen Unternehmenskorporatismus, der die betriebsübergreifende gewerkschaftliche Interessenvertretung schwächt, verstärken (Schulten 1995).

Die strukturellen Defizite der EG-Sozialpolitik (Weinstock, 1989) sind mithin keineswegs überwunden - und auch im Hinblick auf die Regierungskonferenz '96 zeichnet sich bislang keine Entwicklung ab, die als ein sozialpolitischer Neubeginn gelten könnte. Im Gegenteil, seit Anfang der 80er Jahre - vor allem seit der Wirtschaftskrise 92/93 - ist in allen EG-Mitgliedstaaten - angesichts der Überschuldung der öffentlichen Haushalte und der explodierenden Defizite der sozialstaatlichen Apparate - eine heftige Debatte über den notwendigen "Umbau" (d.h. Abbau) von Sozialleistungen entbrannt. Da diese Debatten im Zusammenhang der je nationalen "Standortdebatten" (Überleben des *nationalen* Wirtschaftsstandortes in der Weltmarktkonkurrenz) stehen, befestigen sie zugleich die nationalstaatlichen Divergenzen in der EU und erschweren weitere europäische Lösungen.

- "- Die Interessen sind so unterschiedlich, daß kein Mitgliedstaat wirklich auf raschen sozialen Fortschritt drängt. Jedes Land möchte seine eigenen nationalen Handlungsspielräume möglichst ungeschmälert bewahren. Die großen sozialen regionalen Unterschiede fördern diese divergierenden politischen Interessen.
- Ein von allen akzeptiertes, allgemein gültiges Sozialmodell, an das sich die anderen Länder schrittweise annähern könnten, ist bislang nicht erkennbar. Über einige wenige Einzelmaßnahmen hinaus ist keine inhaltliche Konzeption vorhanden, die konsensfähig ist.
- Die Entscheidungsregeln der Gemeinschaft begünstigen eher Reformgegner als Integrationsbefürworter. Es ist einfacher, keine Entscheidung zu treffen, als eine neue Politik zu initiieren.
- Die finanziellen Ressourcen für eine EU-Sozialpolitik sind nicht vorhanden" (Adamy 1995: 230).

Die Blockaden auf diesem Gebiet resultieren freilich nicht allein aus unzureichenden Kompetenzen, Verfahrensregeln und Ressourcen: "Vieles spricht dafür, daß sektorale und nationale Koalitionen von Gewerkschaften, Unternehmen und staatlichen Stellen eine europaweite Regulierung der Arbeitsbeziehungen verhindern. Den nationalen Koalitionen liegen jedoch nicht nur ... Interessen an materiellen Lösungen und an der Bewahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zugrunde. Große Bedeutung haben auch die Interessen von Verbänden als Organisationen an der Beibehaltung von nationalen Institutionen. Die Blockierungen der Entwicklung eines europäischen Systems der Arbeitsbeziehungen ließen sich -

so legen die nationalen Entwicklungen nahe - durch außerordentliche soziale, ökonomische oder politische Ereignisse oder durch eine programmatisch konsens- und handlungsfähige supra-nationale Regierung aufheben. Beides ist derzeit in der europäischen Union nicht in Sicht" (Armigeon 1994: 220).

Das noch von dem ausscheidenden Kommissionspräsidenten Jacques Delors inspirierte "Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" wurde zumal von den europäischen Gewerkschaften außerordentlich positiv aufgenommen. Das Programm formuliert ehrgeizige Ziele. Bis zum Jahre 2000 sollen in der EU 15 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dabei setzt die Kommission auf Wachstum durch Innovation ("Informationsgesellschaft" mit transeuropäischen Verkehrs- und Informationsnetzen) sowie auf monetäre Stabilität. Zugleich plädiert sie für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die allgemeine und berufliche Ausbildung verbessern, die Löhne flexibler gestalten und die Lohnnebenkosten (in bestimmten Fällen) reduzieren sollen. Weiterhin schlägt die Kommission vor, Arbeit im Sozial- und Nachbarschaftswesen zu finanzieren und den Kampf gegen die Armut in der EU, die 50 Millionen Menschen betrifft, zu intensivieren: "Sanierung der verfallenden Viertel unserer Städte, Bau von Sozialwohnungen, Anpassung der Bildungssysteme unter besonderem Mitteleinsatz zugunsten der Kinder aus armen Verhältnissen, aktive Beschäftigungspolitik, bei der Arbeitsplatzsuche oder eine allgemein zugängliche Ausbildung höchste Priorität vor der bloßen Registrierung der Arbeitslosen und der Zahlung von Arbeitslosengeld haben müssen" (Weißbuch 1993: 17). Um solche Aufgaben zu finanzieren, schlägt die Kommission eine "Art europäischen Sozialpakt" vor: "Gemäß den Grundsätzen einer dezentralen und auf der Subsidiarität fußenden Wirtschaft werden die Gewinne aus dem Produktivitätszuwachs weitgehend Investitionen mit Zukunft und der Schaffung neuer Arbeitsplätze zugeführt (ebd.: 16/17).

Auch von Seiten der Regierungen, der Unternehmerverbände und von Wirtschaftswissenschaftlern wurden die Intentionen des "Weißbuches" (vor allem im Bereich der Wettbewerbsorientierungen) gewürdigt. Allerdings wurde von den Neoliberalen - vor allem in Deutschland - sofort jeder Ansatz eines "Staatsinterventionismus" auf der EU-Ebene zurückgewiesen. Ebenso strikt wurde von der deutschen Bundesregierung jeder Versuch der EU-Kommission abgelehnt, ihren wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum durch die Erschließung neuer Finanzierungsquellen - hier durch ein eigenes Verschuldungsrecht der Gemeinschaft - zu erweitern (Bultemeier 1994: 119 ff.; Bultemeier/Deppe 1995: 91f.) Die Blockade von beschäftigungswirksamen Entscheidungen zur Umsetzung des Delors'schen "Weißbuches" mußte also die europäischen Gewerkschaften enttäuschen. Weder hat sich bisher auf der EU-Ebene ein sozialpolitischer Handlungsraum eröffnet, in dem für die gewerkschaftlichen Akteure der Verlust von Kompetenz und Macht auf der nationalstaatlichen Ebene kompensiert bzw. substituiert würde; noch haben der EGB und die "Berufssekretariate" sich bislang aus dem Zustand ihrer mangelnden Autorität zu emanzipieren vermocht. Selbstverständlich besteht zwischen diesen beiden Defiziten eine enge Wechselwirkung.

Allerdings wirken über die europäische Integration - vor allem über den Binnenmarkt - weitere sozialökonomische Prozesse, die die nationalen Machtpotentiale der Gewerkschaften zusätzlich angreifen und ins Wanken bringen:

- "Lohndumping" - als Folge der Migration von Arbeitskräften aus den ärmeren in die wohlhabenden Regionen Europas - ist nur zu einem geringeren Teil der Freizügigkeit der Arbeitskräfte *in* der EU geschuldet, obwohl auch solche Formen seit der Krise 1992/93 deutlich zugenommen haben. Von erheblich größerer Wirkung ist dagegen die

Ausweitung von prekären bzw. illegalen Beschäftigungsverhältnissen jenseits des "Normal-arbeitsverhältnisses", die zusammen mit dem Migrationsdruck aus Osteuropa und der "Dritten Welt" deutlich zugenommen und längst die "Dualisierung" der Arbeitsmärkte festgeschrieben hat. Zusammen mit Produktionsverlagerungen in sog. "Billiglohnländer" Osteuropas bedeutet die Ausweitung dieses "zweiten Arbeitsmarktes" (in der Bauwirtschaft, vor allem aber in den unteren Segmenten des privaten Dienstleistungsgewerbes) einen gewaltigen Angriff auf die Vertretungsmacht der Gewerkschaften; denn dieser Prozeß trifft nicht allein ihre "klassischen" Mitgliedergruppen in industriellen Normalarbeitsverhältnissen, die weiter ausgedünnt werden, sondern setzt mehr und mehr die universelle Geltung von Tarifverträgen und gesetzlich geregelten Arbeitsbedingungen, Entgelten und Sozialgesetzen außer Kraft. Solange es den Gewerkschaften nicht gelingt, sich organisationspolitisch in diesen neuen Arbeitsmarktsegmenten zu verankern, wird deren Ausweitung automatisch eine Verengung des gewerkschaftlichen Organisationsfeldes bedeuten und damit den Anspruch der Gewerkschaften, die Interessen *aller* abhängig Arbeitenden und der Arbeitslosen zu vertreten, aushebeln bzw. immer unglaubwürdiger erscheinen lassen. Diese Wirkung ist von der Politik, die diese Dualisierungsprozesse (durch Deregulierungsmaßnahmen) ermöglicht und toleriert, durchaus intendiert. Eine solidarische Lohnpolitik ist unter solchen Voraussetzungen nicht mehr möglich. Es ist unvermeidlich, daß sich in der Folge solcher Spaltungen auch bei den gewerkschaftlich organisierten Lohnabhängigen und im programmatischen Selbstverständnis der Gewerkschaften Elemente eines korporatistischen bzw. eines "ständischen" Denkens verfestigen⁹.

- Eine weitere, geradezu dramatische Herausforderung für die gewerkschaftliche Lohnpolitik (nach wie vor das Zentrum ihrer Legitimation) würde sich aus der Realisierung der währungspolitischen Bestandteile der Maastrichter Verträge (WWU, gemeinsame Währung und Zentralbank bis 1999) ergeben. Der "neoliberale Traum von der Auflösung des gewerkschaftlichen Lohnkartells" (Busch 1993: 11) würde sich erfüllen, sofern bei fixen Wechselkursen oder gar einer gemeinsamen Währung den weniger produktiven und konkurrenzfähigen Staaten die Möglichkeit genommen wird, über die Geldpolitik (und dabei insbesondere über Abwertungen) ihre Position zu verbessern. Mit dem Primat der monetären Integration (und Stabilität) verändert sich die "Standortkonkurrenz": Länder und Regionen konkurrieren mit Lohnstückkosten. Altvater und Mahnkopf (1993: 246) fassen ihre Analyse der europäischen Herausforderungen für die Gewerkschaften nach Maastricht wie folgt zusammen: "Die Standortkonkurrenz innerhalb Europas wird im Zuge der ökonomischen Integration Westeuropas und der Transformation Osteuropas verschärft und da Tarifpolitik mit dem Preis der Arbeit die Arbeitskosten beeinflusst, wird Tarifpolitik mehr als je zuvor Standortpolitik. Da flexible Wechselkurse keine nationalen Währungsräume mit je nationalem Zins- und Preisniveau bilden und abgrenzen, sondern mit den Stufen der Integration mehr und mehr die gleichen *monetären* Rahmenbedingungen in allen Regionen (West)Europas gelten, werden Lohnkosten im Wettbewerb entscheidende strategische Variablen mikroökonomischer Entscheidungen und markoökonomischer Politik ... Wenn die Wechselkurse nicht mehr wie eine Schleuse die wirtschaftlichen Niveaus verschiedener Länder ausgleichen, dann erhalten die Lohn- und

9 Die Gewerkschaften sind "gezwungen, auf möglichst hohen Beschäftigungsstandards zu bestehen, Strategien der Aufqualifizierung zu verfolgen und - soweit es in ihren Kräften steht - eine Flexibilisierung der Löhne nach unten zu verhindern. Ein 'ursprünglich von egalitären Zielsetzung motiviertes Insistieren auf hohen allgemeinen Beschäftigungsstandards', so W. Streeck, kann in einer solchen Situation leicht als 'sexistisch und fremdenfeindlich' desavouiert werden und den Arbeitgebern Gelegenheit geben, sich als 'Verteidiger von Chancengleichheit und Vollbeschäftigung für Frauen und ausländische Arbeitnehmer' darzustellen" (Altvater/Mahnkopf 1993: 143).

anderen Arbeitskosten die Schleusenfunktion - und die Gewerkschaften sollen die Rolle des Schleusenwärters übernehmen" (Altvater/Mahnkopf, 1993: 246).

8. Niedergang der Gewerkschaften?

Prognosen über die Zukunft der Gewerkschaften im Kontext der Entwicklung von Ökonomie, Gesellschaft und Politik in Europa fallen derzeit eher pessimistisch aus. Auf jeden Fall stimmen die meisten Beobachter darin überein, daß von der alten, neofunktionalistischen "spill-over"-Illusion auf dem Gebiet der Sozialpolitik Abschied genommen werden muß. "Social policy in integrated Europe ... can be understood only if one dissociates oneself radically from the received image of a slowly but steadily evolving European federal welfare state. That image is responsible for the weaknesses of most previous analyses of the subject, which tended to interpret the results and non-results of Community, or now: Union, social policy in terms of steps taken, or not yet taken towards a surpanational welfare-state that was to perform basically the same function as its national predecessors, only for integrated Europe as a whole, and that would gradually penetrate and absorb the national systems that had preceded it. Taking the end point for granted, on the assumption that integration could lead only to replication of the familiar on a larger scale, resulted in the typical discussions on the 'social dimension' of integrated Europe, which essentially was about the question of whether the glass was already half-full or still half-empty" (Streck 1994: 1).

Die Europäisierung des "rheinischen Modells", das - so M. Albert (1992: 128 ff.) - wirtschaftlich und sozial dem "angelsächsischen Modell" überlegen ist (so auch Thurow 1992: 67 ff.) und das zum Referenzpunkt gewerkschaftlicher Programmatik und Praxis in der EU werden könnte, steht derzeit nicht auf der Tagesordnung europäischer Politik. Die dominierenden Trends auf dem Felde der Sozialpolitik deuten eher in die Richtung einer nationalen Heterogenisierung und eines "Neo-Voluntarismus", wobei die je nationalen "Standortdebatten" die Funktion haben, die nationalen Sozialstaatssysteme ab- und umzubauen. Insofern offenbart sich hier - wie die vergleichende Auswertung dieses Bandes zeigt - eine Konvergenz der Problemlagen, der freilich auf der transnationalen Ebene keine politischen und gewerkschaftlichen Druckpotentiale korrespondieren.

Soweit Szenarios künftiger Entwicklungen entworfen werden, gehen sie in ihrer überwiegenden Mehrheit davon aus, daß sich bis zum Ende des Jahrhunderts jene sozialökonomischen und politischen Entwicklungstrends fortsetzen werden, in denen sich seit dem Ende der 70er Jahre die krisenhafte Erosion der fordistischen Formation des Nachkriegskapitalismus und die Herausbildung von Strukturelementen einer neuen Formation manifestieren. Globalisierung, neue Technologien, Vorherrschaft des Finanzkapitalis ("Casino-Kapitalismus") und des Telekommunikationssektors, Erosion nationalstaatlicher Souveränität, anhaltende und chronisch ansteigende Massenarbeitslosigkeit, gesellschaftliche Desintegration und fortschreitende Heterogenisierung der Arbeiterklasse - alle diese Teilaspekte der Umbruchperiode deuten auf eine Verdichtung jener Prozesse hin, in denen der Handlungsrahmen für die erfolgreiche Gewerkschaftspolitik im Fordismus zunehmend aufgebrochen wird: der keynesianische, nationale Wohlfahrtsstaat, makroökonomische Steuerung, hohe Regelungsdichte und Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen, universalistische Politikorientierung der Gewerkschaften kombiniert mit starken - durch das kollektive Arbeitsrecht abgesicherten - Machtpositionen in den Zentren der fordistischen Massenproduktion.

Die drei Szenarien, die G. Esping-Anderson (1992: 143ff.) aus der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Debatte extrapoliert, bewegen sich im Rahmen dieser allgemeinen Prognose.

- Das Modell "Wachstum ohne Beschäftigung" (jobless growth) bezieht sich auf die fortschreitende Entkoppelung von Wachstum und Arbeitsmarkt. Arbeitsintensive Produktionen werden mehr und mehr ausgelagert; das Profil der Makroökonomie wird durch Produkte mit einem hohen Wertschöpfungsanteil und einen innovativen Dienstleistungssektor charakterisiert. Im Zentrum wird den Beschäftigten ein hoher Lebensstandard garantiert, während sich die Peripherie der prekären Beschäftigungsverhältnisse, der Dauerarbeitslosigkeit und der Armut immer weiter ausdehnen. Damit wird der weitere Verfall bzw. das Steuerungsversagen der sozialstaatlichen Institutionen gleichsam vorprogrammiert. Die damit einhergehende "Amerikanisierung" der Wohlfahrts-Systeme würde zugleich die Loyalität der relativ privilegierten Oberschichten der Arbeiterklasse, vor allem der lohnabhängigen Mittelklassen mit dem fordistischen Wohlfahrtsstaat weiter in Frage stellen: "The welfare state will lose its relative importance among the employed middle class, who, as a consequence, will reduce their political support for the public welfare state and, instead, use their political clout to promote favourable tax treatments of private plans" (Esping-Anderson 1992: 144; für die USA vgl. Ehrenreich 1992).
- Das Modell des "innerbetrieblichen Wohlfahrtsstaates" (intra-firm welfare state) auf der nationalen und internationalen Ebene reflektiert zunächst den Trend zur Schwächung von universalistischen, betriebsübergreifenden Arrangements durch Tarifverträge (Flächentarifvertrag) und politischen Regelungen auf der nationalstaatlichen Ebene. Die zentralen Akteure neuer Vereinbarungen mit einer grenzüberschreitenden, "variablen Geometrie" sind die transnationalen Konzerne. Damit ist - vor allem für die Gewerkschaften - die Gefahr verbunden, "daß die großen europäischen Unternehmen kleine Inseln relativ guter Beziehungen zwischen den Tarifparteien in einem Meer der stets weitergehenden Deregulierung werden" (S. Stoop, zit. n. Schulten 1995: 109).
- Das Modell der "neuen Dienstleistungsökonomie", das wiederum erhebliche Belastungen für die Sozialpolitik mit sich bringt - vor allem durch die Herausbildung eines neuen "Dienstleistungsproletariats" (zu dem auch Teile der "neuen Selbständigen" gehören) mit unsicheren, gering qualifizierten und entlohnten Tätigkeiten, ohne Aufstiegschancen, aber permanent durch den Abstieg in die Armutsegmente der Gesellschaft bedroht und diszipliniert.

Angesichts der hohen gesellschaftlichen Kosten, die diese Entwicklungstrends verursachen (Kosten der Arbeitslosigkeit, der Armut, der Gefängnisse, der Kriminalität, der Betreuung von Drogenabhängigen und psychisch Kranken usw.), aber auch unter dem politisch wirksam werdenden moralischen Druck, den Spaltungen in der Gesellschaft sowie dem Verfall der Werte entgegenzuwirken, können Spielräume für neue Formen politischer Regulation entstehen. Das Formalisierungsniveau solcher Arrangements dürfte freilich gegenüber der Formation des Fordismus deutlich niedriger sein, d.h. mehr dezentralisiert, mehr privatisiert (z.B. die Suppenküchen der Franziskaner für diejenigen, denen die Sozialhilfe gekürzt wird), flexibler usw. Für die Gewerkschaften werden dabei vor allem zwei Politikfelder von Bedeutung sein: erstes eine Beschäftigungspolitik, die dem "jobless growth" Einhalt gebietet, und zweitens die Qualität der "öffentlichen Güter", die vom politischen System zur Verfügung gestellt werden (Regini 1992: 11).

Um überhaupt die Chance für die Verhandlung solch neuer Spielregeln zu bewahren, dazu - so J. Visser in einer eindrucksvollen Passage - bedarf es freilich handlungsfähiger Gewerk-

schaften, die sich zwar den Herausforderungen der Flexibilisierung und Transnationalisierung stellen, aber ihre gesellschaftspolitische Kraft und Legitimität aus der Verteidigung und Weiterentwicklung kollektiver Interessenvertretung ableiten: "In my view, European trade-union movements have a heritage to defend collective structures of representation within and between industries, firms and occupations. They should be extremely reluctant to abandon supra-firm collective bargaining structures and institutions where such structures exist. At the same time, they are challenged to find new methods of application and variation in response to changing needs and pressures of capital and more heterogeneous labour force. Unions should try to carry the banner of 'flexibility' rather than be seen, and be scorned, as its main enemy. This is no easy task, since it is also a vital task of unions to defend, raise, and extend the minimum conditions and standards of civilized labour. Without a strong countervailing power of trade unions, capital is given to abuse its power and freedom. For the future of *civilized* capitalism it is essential that union movements and legislators prevent the emergence of relevant non-union sectors as a viable option for individual capitalists. In Europe after 1992 this will become a problem of great importance, since regional economies and labour markets differ widely as regards the presence and quality of union organizations and union action" (Visser 1992: 43).

Nur zwei Jahre später schließt Visser eine Analyse über die Gewerkschaften und die europäische Integration mit einer nüchternen Bilanz ab: "In der gegenwärtigen Lage der Machtlosigkeit europäischer Gewerkschaften, der Organisationsschwäche europäischer Arbeitgeber und der Staatsschwäche der Europäischen Union ist eine Zentralisierungsdynamik (i.e. die Herausbildung eines transnationalen Systems der Interessenvertretung und der Sozialpolitik) unwahrscheinlich. Gewerkschaften sind nicht in der Position, sich aus den bisherigen Gräben herauszuwinden, angesichts der Strukturprobleme, denen sie begegnen: der hohen Arbeitslosigkeit, der Deindustrialisierung, Dekollektivierung von Beschäftigungsverhältnissen und dem Dezentralisierungsdruck" (Ebbinghaus/Visser 1994: 250).

Vorerst bestehen kaum Aussichten, aus dem "Teufelskreis des Niedergangs", in dem die Schwächung weitere Schwäche erzeugt (weakness breeds weakness, Visser 1992: 31), auszurechnen bzw. "Licht am Ende des Tunnels" auszumachen (vgl. dazu das Heft 4/95 der Gewerkschaftlichen Monatshefte mit dem Titel "Europäische Gewerkschaften im Aufwind?"). Schon wird den Gewerkschaften prognostiziert, daß sie nur dann eine Überlebenschance haben, wenn sie - wie die Zünfte im Spätmittelalter - zur Lobby einer kleinen Oberschicht der Arbeiterklasse in stabilen Normalarbeitsverhältnissen regredieren und dabei in ihrer Programmatik immer konservativer (Statusverteidigung) werden. In diesem Sinne hatte J. K. Galbraith - mit dem Blick auf den Niedergang der US-amerikanischen Gewerkschaften - schon im Jahre 1967 argumentiert: "Die Gewerkschaften bestehen lediglich weiter, weil sie dem Arbeiter fest im Nacken sitzen und sich - wie beim 'Alten Mann und das Meer' (Hemingway) - nicht abschütteln lassen" (Galbraith 1970: 251).

In dieser Position der relativen Ohnmacht offenbart sich die hegemoniale Konstellation des heutigen kapitalistischen Weltsystems. Die "Definitionsmacht" für die Spielregeln nicht allein der globalen Bewegung von Waren, Kapital und Informationen, sondern auch für die Grenzen der Handlungsfähigkeit politischer und sozialer Akteure, die überwiegend im nationalstaatlichen Rahmen agieren, geht in der Tat vom "Sachzwang Weltmarkt" aus (Narr/Schubert 1994: 12 ff., 147 ff.). Die Krise der Gewerkschaften ist daher Ausdruck der Tatsache, daß sie "Gefangene" der Weltökonomie sind und dabei den hegemonialen Akteuren auf dem Weltmarkt, vor allem dem Management der transnationalen Konzerne und Finanzinstitutionen, strukturell unterlegen sind.

In den abschließenden Abschnitten wird zu fragen sein, welche strategischen Reaktionsformen auf diese Konstellation sich abzeichnen, und wie dabei auch unvermeidlich Konfliktlinien in den Orientierungen gewerkschaftlicher Interessenvertretung aufbrechen. Es sind jedoch gerade die Spielräume bei der gesellschaftlichen und politischen Regulation der "Definitionsmacht Weltökonomie", die zu heftigen sozialen und politischen Auseinandersetzungen am Ende des 20. Jahrhunderts drängen (Deppe 1995: 13ff.) und die zugleich die Intervention starker Gewerkschaften erfordern.

9. "Regressive Modernisierung"

Als *regressive* Modernisierung sollen Tendenzen und hegemoniale Strukturen des Vergesellschaftungsprozesses bezeichnet werden, die durch die Definitionsmacht des Weltmarktes - und die transnationalen Konzerne als zentrale Akteure - beherrscht werden. Die optimistischen Prognosen (z.B. eines K. Ohmae 1992) sagen der Menschheit eine ständig wachsende Prosperität und Frieden voraus, sofern alle Barrieren für die freie Bewegung von Waren, Kapital und Information aus dem Wege geräumt werden. Der radikal neoliberale Marktoptimismus, der solchen "Wirtschaftstheologien" (Hobsbawm) eignet, fordert eine weitere "Entstaatlichung", den "minimalen Staat" (Nozik, vgl. Willke 1992: 92 ff.). "Den nationalen Regierungen wird dringend empfohlen, jegliche Form des Handels- oder Technologieprotektionismus abzuschaffen und dem freien Triade-Wettbewerb freien Lauf zu lassen. Die Aufgabe von nationalen Regierungen sei lediglich, dafür zu sorgen, daß ihr Volk ein gutes Leben führen könne. Und das wäre dann gewährleistet, wenn der dauerhafte Zugang zu den besten und billigsten Gütern und Dienstleistungen von überall in der Welt gesichert sei. Regierungen, die die Märkte mit ihren Regulierungs- und Deregulierungsversuchen störten, sollten ihre neue Rolle endlich begreifen: sich auf den Rücksitz zurückziehen und die Fahrerposition den privaten Firmen überlassen, damit ihr Land in den vollen Genuß der erfolgreichsten Unternehmen und Produzenten komme - und zwar zu den möglichst niedrigsten Kosten" (so kritisch Esser 1993: 418/9; Burchardt 1995).

Es sind die Koalitionen der "Gewinner" (Kennedy 1993: 422/3), die die Strategien der regressiven Modernisierung stützen. Die "Kultur der Zufriedenheit" (Galbraith 1992), die sich ideologisch über die Markt- und Freiheitspostulate des Neoliberalismus als "Neue Rechte" (nach angelsächsischem Verständnis, Giddens 1994: 37 ff.) artikuliert, wird von verschiedenen sozialen Kräften bzw. Klassenfraktionen getragen und bildet so einen mehrheitsfähigen "historischen Block"¹⁰. Die hegemoniale Fraktion dieses transnationalen Herrschaftsblockes (der je nationale Konfigurationen aufweist) bildet das Spitzenmanagement der transnationalen Konzerne, der Banken und anderer im Geldgeschäft tätigen Institutionen. Die Herstellung grenzenloser Märkte sowie die spekulative Vermehrung von Geldanlagen stehen im Zentrum der strategischen Interessen, denen sich die Regierungen anzupassen haben.

10 "Wirklich neu in den sogenannten kapitalistischen Ländern - und dies ist der entscheidende Punkt - ist das Phänomen, daß die Zufriedenheit und die sich daraus ergebende Überzeugung heute die Haltung der Mehrheit und nicht die einer Minderheit widerspiegelt. Diese Mehrheit sucht ihren Vorteil unter dem Schutz der Demokratie, auch wenn diese Demokratie einen großen Teil der Bürger ausgrenzt. Sie ist für jene da, die eigentlich nur deshalb zu den Wahlurnen gehen, weil sie ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Pfründe verteidigen wollen. Auf diese Weise wird eine Regierung gewählt, die sich nicht an der Realität orientiert und an gesellschaftlichen Bedürfnissen, sondern an dem Weltbild der Zufriedenen, die jetzt eben die Mehrheit der Wähler stellen. Ein Konsensus, der so alt ist wie die Demokratie selbst" (Galbraith 1992:21/22).

Dabei stützen sich diese Interessen in den westlichen Metropolen zunächst einmal auf eine relativ breite Mittelklasse, die in der Golden-Age-Periode Geldvermögen, Aktien- und Immobilienbesitz erworben hat. Einzelstaatliche, beschäftigungspolitisch wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, nachfragewirksame Staatsinterventionen und die Sicherung bzw. der Ausbau des nationalen Wohlfahrtsstaates widersprechen diesen Interessen; denn sie könnten zu Steuererhöhungen führen und inflationären Druck erzeugen. Daß sich die Fiskalpolitik in den Metropolen auf Deregulierung (vor allem der internationalen Finanzmärkte) *und* auf die Inflationsbekämpfung zu Hause konzentriert, entspricht daher unmittelbar den Interessen dieser Gruppen. Die Arbeitslosigkeit und die Staatsverschuldung sind demzufolge durchaus funktional und intendiert.

Auf der einen Seite schwächt die langanhaltende Massenarbeitslosigkeit - wie wir gesehen haben - die Gewerkschaften und sie erzeugt eine "underclass" (Kronauer 1993), die die Dualisierung der Gesellschaft verstärkt und den "Eliten" (vor allem in den USA) zugleich als Grund für die Radikalisierung ihrer Forderungen nach einer weiteren Verminderung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen - und d.h. nach Steuersenkungen und einem "billigeren Staat" - dienen. Die "upper middle class" - so Christopher Lasch (1994: 1437) - ist das "Herz der neuen Eliten ..., die die internationalen Geld- und Informationsströme kontrollieren, den philanthropischen Stiftungen und Bildungsinstitutionen vorsitzen, die Instrumente der Kulturproduktion handhaben und solchermaßen die öffentliche Debatte konditionieren". Auf der anderen Seite dient auch die Staatsverschuldung (sofern sie mit niedrigen Inflationsraten und stabiler Währung einhergeht) dem Interesse der Banken und der Geldvermögensbesitzer; denn sie ist vor allem für das hohe Zinsniveau verantwortlich, das sich seit den 80er Jahren durchgesetzt hat. Und schließlich eröffnen sich den transnationalen Versicherungskonzernen mit der Privatisierung von Sozialleistungen (vor allem im Gesundheitsbereich und bei der Alterssicherung) neue Sphären der Kapitalanlage und der "Plusmacherei".

Die bewußten Teile der Eliten des "Casino-Kapitalismus" wissen freilich um die Risiken, die mit der rücksichtslosen Verfolgung egoistischer Profit- und Renditeinteressen verbunden sind. Diese sind zunächst einmal über die Angst vor dem großen "Crash" oder auch vor den immer wiederkehrenden kleinen Spekulationskrisen allgegenwärtig. Zum anderen wird mit der Spaltung der Gesellschaft (global und national) das Potential von sozialen Konflikten und Unruhen reproduziert, das schließlich die Stabilität des gegenwärtigen Regimes erschüttern könnte bzw. immer höhere Kosten für die Kontrolle bzw. repressive Einhegung solcher Konfliktpotentiale erzeugt. Um solchen Risiken zu begegnen, sind sowohl repressive - polizeiliche und sicherheitsstaatliche - als auch integrative Strategien erforderlich, die oftmals auch aufgrund der Kritik am Verfall von Moral und von leistungsorientierten Werten in der modernen, kapitalistischen Konsum- und Finanzwelt öffentlich (z.B. von Seiten der Kirchen) angemahnt werden.

Die Stabilität der neoliberalen Hegemonie und der Definitionsmacht der Weltökonomie beruht allerdings auch darauf, daß - wie wir weiter oben festgehalten haben - die gewerkschaftliche und politische Linke seit den späten 70er Jahren in die Defensive geraten ist und - schon geschwächt - mit dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme weitere Legitimationseinbußen hinnehmen mußte. Eine Wende in die Richtung des Neuaufbaus eines alternativen Blocks sozialer, kultureller und politischer Kräfte, in der die organisierte Linke die Rolle einer Moderatorin spielen könnte, ist noch nicht in Sicht. Eher noch zeigt die Entwicklung bei relevanten Teilen der Gewerkschaften und der europäischen Sozialdemokratie, daß von bestimmten Fraktionen der Arbeiterklasse der Anschluß an bzw. die Integration in den neoliberalen, transnationalen Herrschaftsblock gesucht und forciert wird.

Es sind die relativ privilegierten, "aristokratischen", Oberschichten der Lohnabhängigen in relativ stabilen Normalarbeitsverhältnissen, die sich der "Koalition der Gewinner" zugehörig wissen wollen. Der Makro-Korporatismus des fordistischen Klassenkompromisses wird zugunsten eines Mikro-Korporatismus, d.h. einer Intensivierung der sozialpartnerschaftlichen Kooperation auf der betrieblichen Ebene mit dem Ziel der Behauptung des Unternehmens in der Weltmarktkonkurrenz, aufgegeben. Innerhalb der gewerkschaftlichen Machtstruktur vollzieht sich infolgedessen eine weitere Verlagerung von der gesellschaftspolitisch-strategischen Führungsfunktion der gewerkschaftlichen Organisation (und ihrer Funktionäre) zu den Betriebsräten ("Betriebsrätegewerkschaft"). Die politische Bedeutung dieser Veränderung besteht vor allem darin, daß nunmehr auch der linke Flügel der Gewerkschaften (der stets die sozialpartnerschaftliche Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften des rechten Flügel kritisiert hatte und seine Kampf- und Mobilisierungsfähigkeit zusammen mit Perspektiven der Veränderung der Machtverhältnisse als politische Orientierung vertreten hatte) vor der "neuen Sozialpartnerschaft" kapituliert.

Solche Koalitionen kommen nur zustande, wenn die beteiligten Akteure anerkennen, daß die Spielregeln ihres Verhaltens durch die "Definitionsmacht" der Weltmarktkonkurrenz bestimmt werden.¹¹ Gewerkschaften und betriebliche Interessenvertretungen, die - zunächst einmal gezwungenermaßen (d.h. unter dem Druck von Betriebsschließungen, Produktionsverlagerungen, Massenentlassungen usw.) - die Regeln akzeptieren, sind damit a priori auf den Status subalternen Mitspieler ("Juniorpartner") festgelegt; denn sie verfügen nicht über die Macht, auf den Inhalt der Spielregeln selbst Einfluß nehmen zu können. Auf der überbetrieblichen Ebene wird diese Politik durch die Anerkennung der Prämissen der "Standortdebatte" ergänzt. Sozialdemokratie (z.Zt. extrem und erfolgreich durch den Führer der Neuen Labour Party, Tony Blair, repräsentiert) und Gewerkschaften definieren sich selbst als die Protagonisten einer "progressiven nationalen Wettbewerbsfähigkeit" (vgl. dazu kritisch Panitch 1994: 81ff.; Porter 1993). Im Austausch gegen die Bereitschaft, auf eine aggressive Lohnpolitik zu verzichten und an der "Modernisierung" der nationalen Volkswirtschaft (durch "Verschlankung", Kostensenkung, Flexibilisierung von Arbeitszeiten, "Umbau" des Sozialstaates usw.) mitzuwirken (und dabei auf wesentliche Errungenschaften der fordistischen Periode zu verzichten), wird eine Kompromißbereitschaft des modernen Managements und der Regierungen erwartet, die - etwa im Sinne des Dolors'schen "Weißbuches" - Wettbewerbsfähigkeit und Modernisierung durch Maßnahmen der Beschäftigungssicherung, der Qualifizierung der Arbeitskräfte und der Forschungs- und Technologiepolitik begleiten¹².

Als eine geradezu zwangsläufige Folge dieser neuen sozialpartnerschaftlichen Orientierung verstärkt sich die "Entideologisierung" der Programmatik und des Politikverständnisses der Gewerkschaften, die wir bereits für die 80er Jahre - als eine Reaktionsform auf die Krisen und Niederlagen der westeuropäischen Gewerkschaften - erwähnt hatten. Der Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit (darin eingeschlossen: die strukturelle Machtasymmetrie zwischen der Verfügungsmacht über die Produktionsmittel sowie der Abhängigkeit und

11 Exemplarisch die Position des Göttinger Industriesoziologen Horst Kern: "... die Art und Weise, wie die deutschen Gewerkschaften immer noch soziale Sicherung konzipieren und betreiben, ist der Lösung des Innovationsproblems nicht dienlich, weil es radikale Innovationen hemmt" (Kern 1995: 13).

12 "At the core of the strategy ..., is to support and guide both workers and capitalists towards high-tech/high-value-added/high-wage production. The key to this is public policy promoting the widespread training of a highly skilled, highly flexible and highly motivated labour force, and encouraging enterprises to take full advantage of recent technological developments in microelectronics, to the end of producing high quality commodities at high productivity level through flexible production methods" (Panitch 1994: 82).

Fremdbestimmung der Lohnarbeit) wird als zentraler Bezugspunkt gewerkschaftlicher Programmatik und Politik aufgegeben. Die Gewerkschaften verstehen sich nicht länger als *Gegenmacht* (und als Kampforganisationen), sondern beteiligen sich - mit Vorschlägen für intelligentere und sozial ausgewogenere Lösungen - am betrieblichen, gesellschaftlichen und politischen Diskurs über Modernisierung, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Ausgestaltung der Modernisierung usw. usf.

Die Risiken dieser Anpassung sind erheblich. Da diese ganz offensichtlich eine mehr oder weniger bewußte Reaktion auf die krisenhafte Erosion des Fordismus, der neuen Stufe der kapitalistischen Globalisierung *und* der Krise der Gewerkschaften darstellen, ergibt sich zugleich die Frage, ob die neue Sozialpartnerschaft diese Krise überwindet, verzögert oder sogar noch zuspitzt. Mit der Anerkennung des "Sachzwang Weltmarkt" und mit der zunehmenden Verbetrieblichung gewerkschaftlicher Interessenvertretung wird nicht nur auf den programmatischen Anspruch gesellschaftspolitischer Reformen, die die bestehenden Macht- und Verteilungsverhältnisse verändern, weitgehend verzichtet; vielmehr werden mit dieser Politik - sofern sie überhaupt erfolgreich ist - jene Spaltungen in der Arbeitnehmer-schaft festgeschrieben, die seit den späten 70er Jahren die Organisations- und Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften fortschreitend ausgehöhlt und geschwächt haben. Die ständischen Elemente der gewerkschaftlichen Interessenvertretung - zugunsten der relativ privilegierten Oberschichten der Arbeiterklasse, zu Lasten der Unterschichten, der Arbeitslosen und der "fluktuierenden Reserven des Arbeitsmarktes" - werden sich dabei zwangsläufig verstärken. Das Überleben der Gewerkschaften wird an die Kooperationsbereitschaft "fortschrittlicher" Managementfraktionen gebunden - wobei oftmals darüber hinweggesehen wird, daß auch in Ländern mit starken Gewerkschaften - wie z.B. in Deutschland - die Unternehmerverbände, sobald sie dieser Schwäche der Gewerkschaften bewußt werden, zu einer konfrontativen gesellschafts- und tarifpolitischen "Niederwerfungsstrategie" übergehen.

E. Altvater faßt die Risiken der weltmarktorientierten, regressiven Modernisierung für die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften folgendermaßen zusammen: "Die Zunahme der Standortkonkurrenz unterwirft die Gewerkschaften einer höchst gefährlichen Logik, jenem ... 'Wettlauf der Besessenen' (Paul Krugman). Dabei kann niemand gewinnen. Denn wenn überall an allen Standorten dieser Welt die Kosten abgesenkt werden, sinken auch die Einkommen, mit ihnen die Nachfrage. Die Märkte expandieren nicht so, wie sie müßten, um die in Standortkonkurrenz massenhafter und produktiver produzierten Waren wirklich aufnehmen zu können. Folglich wird der Druck noch größer, und zwar nach unten. Die Zumutungen an die Arbeitnehmer werden immer brutaler; ihnen wird eingebläut, daß sie als Menschen nur so viel zählen, wie sie Kosten verursachen. Mit unerwarteter Schamlosigkeit werden 'Marktwerte' von Menschen berechnet, um soziale Leistungen, auf die soziale und rechtliche Ansprüche bestehen, 'marktgerecht' absenken zu können. Statt 'Wohlstand für alle', den Ludwig Erhard in den 50er Jahren versprochen hatte, kommt eventuell 'Wohlstand für niemand' (Horst Ahfeldt) heraus. Der innerhalb der EU geforderte Produktivitätspakt verlangt von den Gewerkschaften auch die Akzeptanz der durch Produktivitätssteigerungen erzeugten Arbeitslosigkeit, da kaum anzunehmen ist, daß das Wachstum so dynamisiert werden kann, um die Freisetzungen infolge des Produktivitätsfortschritts zu kompensieren" (Altvater 1995: 211).

10. Problemstellungen "progressiver Modernisierung"

Als *progressive* Modernisierung soll eine strategische Orientierung bezeichnet werden, die um die Schwäche der bloßen Verteidigung von Traditionsbeständen ebenso weiß wie um die neuen Herausforderungen, die mit dem Formationswandel vom Fordismus zum "Postfordismus" in der Gestaltung von Arbeit und Produktion, im sozialen und kulturellen Bereich und auch in Politik und Ideologie verbunden sind. Die Entwicklung dieser Strategie wird sich in einem komplexen und offenen Lernprozeß vollziehen, in dem die Artikulation unterschiedlicher - individueller und gruppenspezifischer - Interessen mit allgemeinen, gruppenübergreifenden Interessen der Lohnabhängigen wie derer, die aus dem System der Lohnarbeit ausgegrenzt sind, vermittelt werden muß. Schließlich wird eine solche strategische Orientierung nur dann erfolgreich sein, wenn es ihr gelingt, sich aus dem Status der Subalternität bzw. des Juniorpartners im neoliberalen, globalen Herrschaftsblock herauszuarbeiten und damit auch - zusammen mit anderen Kräften - Perspektiven sozialökonomischer und gesellschaftlich-kultureller Entwicklungspfade zu vertreten, die nicht der "Definitionsmacht" der Weltökonomie unterliegen (Bierbaum/Urban 1994).

Die Arbeit an einem solchen "alternativen Block" (und die Definition der praktischen Rolle der Gewerkschaften in ihm) ist nicht einfach. Angesichts der Partikularisierung der Interessen und der Heterogenisierung von Soziallagen innerhalb der Arbeiterklasse und den marginalisierten Unterschichten ist der Strategieprozeß beständig durch jene extreme Spannung bedroht ("Spagat"), die aus den extremen Schwierigkeiten resultieren, solche unterschiedlichen Interessen im Rahmen eines Konzeptes allgemeiner Interessenvertretung noch zu bündeln bzw. zu aggregieren. Wie können die neuen Arbeitnehmerschichten in den High-Tech- und Dienstleistungssektoren (deren kulturelle und politische Orientierungen vielfach durch die politische Kultur der "neuen sozialen Bewegungen" geprägt sind) organisiert werden, ohne gleichzeitig den Rückhalt bei den traditionellen Industriearbeiterbelegschaften (mit hohen Organisationsgraden) zu verlieren? Wie ist die Interessenvertretung für hochqualifizierte Arbeitnehmergruppen vereinbar mit der Öffnung für die Interessen von Arbeitslosen und der Randschichten des Arbeitsmarktes? Wie kann in den massiven Deindustrialisierungsprozessen im Osten Deutschlands überhaupt eine stabile gewerkschaftliche Interessenvertretung gesichert werden? Wie können die Gestaltungspotentiale der "neuen Produktionskonzepte" genutzt werden, indem gleichzeitig Einfluß auf die Gestaltung der ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Umfeldbedingungen gewonnen wird, um die Freisetzungprozesse in der Folge von Rationalisierung durch eine neue Beschäftigungspolitik zu kompensieren? Welche Arbeitszeitregelungen sind möglich bzw. notwendig, um die ständig wachsende Kluft zwischen Produktivitätssteigerungen und Arbeitslosigkeit zu überwinden bzw. die Entkopplung von Wachstum und Arbeitsmärkten umzukehren? Welche Arbeitsmarktreserven können durch eine konsequente Politik des ökologischen Umbaus erschlossen werden? Welche Formen des Widerstandes und der internationalen Gewerkschaftskooperation sind notwendig, um eine Gegenmacht zur "Definitionsmacht" des Weltmarktes - d.h. genauer: zur Hegemonie des Managements der transnationalen Konzerne und Banken - aufzubauen? Für welche Formen und Institutionen der Neuverteilung des gesellschaftlich produzierten Reichtums haben sich die Gewerkschaften einzusetzen, um sowohl den globalen sozialen Polarisierungen zu begegnen als auch aus der Falle der öffentlichen Armut auf dem Gebiet der Sozialpolitik zu entkommen?

Die Liste dieser Fragen ist keineswegs vollständig. Allerdings läßt sich schon erkennen, daß eine Neuvermessung zwischen den klassischen Feldern der gewerkschaftlichen Interessenvertretung (vor allem der Tarifpolitik) und der Auseinandersetzung um allgemeine Rege-

lungen für soziale Standards, für sozialpolitische Sicherungen, für Partizipations- und Kontrollrechte, für Arbeitszeitregelungen usw. notwendig ist. Überall da, wo in den 90er Jahren von einer möglichen Überwindung der Krise der Gewerkschaften in Westeuropa die Rede ist, haben sie in nationalen, politischen Aktionen in die Auseinandersetzungen um die Verteidigung sozialpolitischer Schutzrechte und gegen neoliberale Anschläge auf den Sozialstaat interveniert.

Eine Tarifpolitik, die sowohl im Blick auf die Einkommensverteilung und die Reallohnentwicklung als auch im Blick auf die Entwicklung der Arbeitszeiten, kontinuierlich Rückschläge bzw. Niederlagen hinnehmen muß, wird den Prozeß der gewerkschaftlichen Legitimationskrise noch beschleunigen. "Es ist offensichtlich, daß sich mit dieser 'Logik' schwerlich noch Gewerkschaften und gewerkschaftliche Tarifpolitik 'machen' ließe, erst recht nicht in einem Umfeld, in dem staatlich vorangetrieben eine Umverteilungspolitik herrscht, die die Arbeitnehmer zusätzlich schröpft. Eine Gewerkschafts- und Tarifpolitik, die sich in dieser 'Logik der Ohnmacht' erschöpfen würde, müßte unweigerlich in einen selbstzerstörerischen Strudel geraten, der sie in den allgemeinen politischen Vertrauensverlust hineinzieht, der ihr moralisch-ehrenamtliches Element und ihre Mobilisierungsfähigkeit erstickt und sie auf den schlüpfrigen Schlamm Boden einer bürokratischen Vermittlungsinstanz für die Interessen der verbleibenden Gewinner herabdrückt, auf dem am Ende nur noch die Partikel egoistischer Interessenverfolgung aufschäumen" (Schauer 1995: 36).

Je mehr die Gewerkschaften mit der Definitionsmacht des Weltmarktes, mit dem neuen Mikro-Korporatismus, mit dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Verteilungsfragen, mit der Angebotsorientierung der herrschenden Wirtschafts- und Fiskalpolitik konfrontiert werden, um so mehr - so W. Streeck - stellt sich die Notwendigkeit der politischen Regulation von Rahmenbedingungen, auf die die Gewerkschaften als gesellschaftspolitische Gestaltungsmacht Einfluß nehmen müssen: "Just as in the past on the demand side, there are today on the supply side numerous opportunities for unions to combine independent, powerful representation of member interests with a pursuit of general social and economic interests. Exploring such opportunities indeed requires 'cooperative' policies and strategies. But the type of cooperation that is needed here is far from passive acceptance of managerial decisions, or self-limitation of unions to the implementation of these. Quite to the contrary, it requires forceful intervention in, and regulation of, managerial behaviour, with unions potentially and eventually appropriating, *through collective political action*, a significant share of the responsibility for productive performance" (Streeck 1992: 254).

Literatur

- W. Adamy (1995), Der europäische Sozialstaat, in: H. Schmitthenner (Hrsg.), Der 'schlanke' Staat, Hamburg, S. 218 ff.
- M. Albert (1992), Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt/Main-New York.
- E. Altvater/B. Mahnkopf (1993), Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster.
- E. Altvater (1994), Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaates in den nationalen Wettbewerbsstaat, in: Prokla, 97, 27. Jg., S. 517 ff.
- E. Altvater (1995), Gewerkschaftliche Reformpolitik vor den Herausforderungen der Globalisierung, in: H. Schmitthenner (Hrsg.), Der 'schlanke' Staat, Hamburg., S. 204 ff.
- P. Anderson (1995), Die Krise der westeuropäischen Sozialdemokratie und die Aufgaben einer neuen Linken, Beilage zur Sozialistischen Zeitung (Köln), 10. Jg., Nr. 13, 29. Juni 1995.

- K. Armigeon (1994), Die Regulierung kollektiver Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union, in : W. Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände, Opladen, S. 207 ff.
- G. Baglioni (1990), Industrial Relations in Europe in the 1980s, in: Ders./C. Crouch (Eds.), European Industrial Relations, London, S. 1 ff.
- K. v. Beyme (1991), Theorie der Politik im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main.
- H. Bierbaum/H. J. Urban (1994), Erosion gewerkschaftlicher Gegenmacht? Gewerkschaften im Modernisierungsprozeß, in: Z. Zeitschrift marxistische Erneuerung, 5. Jg., Heft 19, S. 35 ff.
- A. Bultemeier (1994), Sozialer Sprengstoff in der EU? Zur integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit, in: H. J. Bieling/F. Deppe (Hrsg.), Entwicklungstendenzen des europäischen Kapitalismus, FEG-Studie, Nr. 4, Marburg, S. 101 ff.
- A. Bultemeier/F. Deppe (1995), Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der EU, in: B. Jessop u.a., Europäische Integration und politische Regulierung, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Marburg, Studie Nr. 5, S. 81 ff.
- H. J. Burchardt (1995), Multis in der "neuen Weltwirtschaftsordnung", in: Sozialismus, 10/1995, S. 26 ff.
- D. Burstein (1991), Weltmacht Europa, München.
- K. Busch (1991), Umbruch in Europa. Köln.
- K. Busch (1993), Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa. Düsseldorf.
- R. Cockett (1995), Thinking the Unthinkable. Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution 1931 - 1983, London.
- W. Däubler/W. Lecher (Hrsg.) (1991), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln.
- F. Deppe (1981), Einheit und Spaltung der Arbeiterklasse. Überlegungen zu einer politischen Geschichte der Arbeiterbewegung, Marburg.
- F. Deppe (1989), Alter und neuer Internationalismus. Einige Überlegungen zum Zusammenhang von Integrationsdynamik und linker Politik in Europa, in: ders. u.a. (Hrsg.), 1992 - Projekt Europa, Köln, S. 249 ff.
- F. Deppe (1990), Zur Diskussion um die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92", Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Arbeitspapier, Nr. 1, Marburg.
- F. Deppe (1995), Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Bilanz und Perspektiven, Supplement der Zeitschrift Sozialismus, 9/1995.
- F. Deppe/W. Roßmann (1981), Wirtschaftskrise, Faschismus, Gewerkschaften, 1929 - 1933, Köln.
- F. Deppe/K. P. Weiner (Hrsg.), Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg.
- B. Ebbinghaus/J. Visser, (1994) Barrieren und Wege "grenzenloser" Solidarität: Gewerkschaften und Europäische Integration, in: W. Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände, Opladen, S. 223 ff.
- EGB (1995), Die Aufwertung des europäischen Sozialmodells, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/1995, S. 1017 ff.
- B. Ehrenreich (1992), Angst vor dem Absturz. Das Dilemma der Mittelklasse, München.
- G. Esping-Anderson (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.
- G. Esping-Anderson (1992), The Emerging Realignment between Labour Movements and the Welfare State, in: Regini (1992), S. 133 ff.
- J. Esser (1982), Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt/Main.
- J. Esser (1993), Die Suche nach dem Primat der Politik, in: S. Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Frankfurt/Main, S. 409 ff.
- Europäische Dokumentation, 2/1995, Positionen zur Regierungskonferenz '96, Hrsg.: Vertretung der Europäischen Kommission in der BRD, Bonn.

- J. K. Galbraith (1970), *Die moderne Industriegesellschaft*, München.
- J. K. Galbraith (1992), *Die Herrschaft der Bankrotteure (The Culture of Contentment)*, Hamburg.
- A. Giddens (1994), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge.
- A. Glyn u.a. (1990), *The Rise and Fall of the Golden Age*, in: S. A. Marglin/J. B. Schor (Eds.), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford 1990, S. 39 ff.
- J. Grahl/P. Teague (1990), *The Big Market. The Future of the European Community*, London.
- J. Habermas (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Frankfurt/Main.
- D. Heither, "Grande Nation" auch in Europa. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Frankreich, in: Deppe/Weiner (1991), S. 69 ff.
- R. Hoffmann (1995), *Europäische Gewerkschaften im Strukturwandel*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 46. Jg., Nr. 4, S. 197 ff.
- J. Hirsch (1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin.
- R. Hyman (1992), *Trade Unions and the Disaggregation of the Working Class*, in: M. Regini (1992), S. 150 ff.
- R. Jacobitz (1995), *Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und IWF-Regime*, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studien, Nr. 6, Marburg.
- B. Jessop (1995), *Die Zukunft des Nationalstaats*, in: ders. u.a., *Europäische Integration und politische Regulierung*, FEG-Studien, Nr. 5, Marburg, S. 9 ff.
- P. Kennedy (1993), *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert*, Frankfurt/Main.
- L. Kißler, Hg. (1985), *Industrielle Demokratie in Frankreich*, Frankfurt-New York.
- P. H. Koesters (1983), *Ökonomen verändern die Welt*, Hamburg.
- W. Kowalski (1995), *Die vergewaltigte Königstochter. Europa neu Denken*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 8/95, S. 506 ff.
- M. Kronauer (1993), *Unemployment in Western Europe*, in: *International Journal of Political Economy*, Vol. 23, No. 2, S. 3 ff.
- C. Lasch (1994), *Die Revolte der Eliten. Oder: Verrat an der Demokratie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1994, S. 1437 ff.
- H. Matthies (1994), mit U. Mückeberger, C. Offe, E. Peter, S. Raasch, *Arbeit 2000. Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung*, Reinbek bei Hamburg.
- W. D. Narr/A. Schubert (1994), *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt/Main.
- K. Ohmae (1992) *Die neue Logik der Weltwirtschaft*, Hamburg.
- L. Panitch (1981), *Trade Unions and Capitalism*, in: *New Left Review*, No. 125, January/February 1981.
- L. Panitch (1994), *Globalisation and the State*, in: R. Miliband/L. Panitch (Eds.), *Socialist Register 1994*, London, S. 60 ff.
- M. Porter (1993), *Nationale Wettbewerbsvorteile*, Wien.
- M. Regini (Ed.) (1992), *The Future of Labour Movements*, London.
- F. W. Scharpf (1987), *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/Main-New York.
- H. Schauer (1995), *Erosion und 'Reform' des Flächentarifvertrages*, in: R. Bispinck (Hrsg.), *Tarifpolitik der Zukunft*, Hamburg, S. 28 - 43.
- T. Schulten (1992), *Internationalismus von unten. Europäische Betriebsräte und transnationale Konzerne*, Marburg.
- T. Schulten (1995), *Auf dem Weg zu einem neuen transnationalen Unternehmenskorporatismus?* in: Jessop u.a. (1995), S. 97 ff.
- M. Schumann u.a. (1994), *Rationalisierung im Übergang*, in: *WSI-Mitteilungen*, 47. Jg., Nr. 7, S. 425 ff.

- W. Streeck (1981), *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*, Königstein/Ts.
- W. Streeck (1992), *Training and the New Industrial Relations: A Strategical Role for the Unions?*, in: M. Regini (1992), S. 250 ff.
- W. Streeck (1994), *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? Paper*, Florence (unveröffentl.).
- G. Therborn (1984), *The Prospects of Labour and the Transformation of Advanced Capitalism*, in: *Socialism in the World* (Beograd), 8. Jg., Nr. 44, S. 50 - 88.
- G. Therborn (1995), *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945 - 2000*, London.
- L. Thurow (1992), *Head to Head. The Coming Battle Among Japan, Europe and America*, New York.
- B. Trentin (1989a), *Europa im Programm der CGIL*, in: F. Steinkühler (Hrsg.), *Europa '92*, Hamburg, S. 183 ff.
- B. Trentin (1989b), *Überlegungen zu neuen Aufgaben der Gewerkschaften*, in: H. Grebing u.a. (Hrsg.), *Sozialismus in Europa*, Essen, S. 104 ff.
- H. J. Urban (1995), *Deregulierter Standort-Kapitalismus? Krise und Erneuerung des Sozialstaates*, in: H. Schmitthenner (Hrsg.), *Der 'schlanke' Staat*, Hamburg, S. 9 ff.
- J. Visser (1992), *The Strength of Union Movements in Advanced Capitalist Democracies: Social and Organizational Variations*, in: M. Regini (1992), S. 17 ff.
- W. Weidenfeld (Hrsg.) (1995), *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh.
- U. Weinstock (1989), *Europäische Sozialunion - historische Erfahrungen und Perspektiven*, in: W. Däubler (Hrsg.), *Sozialstaat EG? Gütersloh*, S. 15 ff.
- Weißbuch (1993); *Kommission der EG, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*, Weißbuch, Luxemburg.
- Weißbuch (1994); *Europäische Kommission, Europäische Sozialpolitik*, Weißbuch, Luxemburg.
- H. Willke (1992), *Ironie des Staates*, Frankfurt/Main.
- K. G. Zinn (1993), *Der langsame Abstieg in die Zukunft*, in: *Sozialismus*, 19. Jg., 11/93, S. 25 ff.

Über die Autoren

Aust, Andreas: Diplom-Politologe, Doktorand an der Philipps-Universität Marburg

Bieling, Hans-Jürgen: Wiss. Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Deppe, Frank: Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Hannemann, Nicole: Diplom-Politologin, Referentin für Arbeitsmarktpolitik im Hessischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung

Klöer, Sven: Student der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg; zur Zeit an der Universität Turku

Lessenich, Stephan: Wiss. Mitarbeiter am Institut für Sozialpolitik an der Georg-August-Universität Göttingen

Michelsen, Kai: Student der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Noponen, Jussi: Student der Geographie an der Philipps-Universität Marburg

Schmucker, Rolf: Student der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Schröder, Markus: Student der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Steinhilber, Jochen: Student der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg

Zetzmann, Margund: Studentin der Politikwissenschaft und Germanistik an der Philipps-Universität Marburg

FEG Studien

Nr. 1: Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM

Nr. 3: Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM

Nr. 5: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling,
(April 1995) UKB 25 DM

Nr. 6: Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime,
(Juli 1995) UKB 30 DM

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich,
(November 1995) UKB 40 DM