

Heiner Ganßmann

Rheinische vs. atlantische Wohlfahrtsstaaten: stabile Gegensätze oder verschwindende Unterschiede?¹

Üblicherweise unterscheidet man drei Typen von Wohlfahrtsstaaten, liberale, konservative und sozialdemokratische. Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat gehört zum liberalen Typ. Die europäischen Verhältnisse sind etwas komplizierter, weil sich dort alle drei Typen von Wohlfahrtsstaaten finden, wenn nicht sogar noch mehr. Sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten begegnen wir in Skandinavien (S, N, SF, DK), konservativen auf dem Kontinent (F, D, B, A, CH), während Großbritannien als Mutterland des liberalen Typs gelten kann, mit empiregezeugten Nachkömmlingen in AUS, NZ, CAN. In den Diskussionen um Esping-Andersens (1990) einflussreiche Typologie wurde gefragt, ob sie erweitert oder modifiziert werden müsse, um nicht ganz passende Fälle abzudecken, z.B. AUS, NZ (Castles/Mitchell 1992) oder Japan oder südeuropäische Länder wie Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. Ansonsten tauchte das Problem auf, ob einige Wohlfahrtsstaaten – wie die Niederlande (de Beer et al. 2001) – sich seit den 1980er Jahren so verändert hätten, dass sie nicht mehr in das Kästchen passen, in das Esping-Andersen sie ursprünglich gesteckt hatte. Diese Diskussionen um Klassifikationen sind für die folgenden Überlegungen nicht direkt relevant. Ich erwähne sie nur, um zu unterstreichen, dass die Diskussion der Differenzen zwischen den Wohlfahrtsstaaten Europas und der USA eine Verständigung darüber voraussetzt, was „Europa“ heißen soll. Europa ist mehr als die EU, aber nicht einmal die alte EU stellte ein „optimales Sozialpolitik-Areal“ dar (um einen Ausdruck aus der Geldpolitik zu borgen). Offensichtlich ergäbe sich der stärkste Kontrast zwischen Europa und den USA, wenn man letzteren die skandinavischen Länder gegenüberstellte. Sie spielen zwar eine Hauptrolle in der Literatur zum Wohlfahrtsstaatenvergleich, aber auf der Weltkarte sind sie eine kleine Enklave, wie das abgelegene Dorf von Asterix und Obelix im großen römischen Imperium. Wenn wir – trotz ihrer normativen Anziehungskraft – die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten nicht überbewerten wollen, bleiben zwei Optionen.

1 Überarbeiteter Beitrag zum Symposium: „Europe vs. the United States – the (Other) Clash of Civilizations?“ März 2003, University of British Columbia, Vancouver. Ich danke Klaus Müller für hilfreiche Kommentare.

Entweder man vergleicht die alte EU als Ganze mit den USA – mit dem Nachteil, dass sich die gemeinsamen Merkmale, die dem oft beschworenen „europäischen Sozialmodell“ zugrunde liegen sollen, zwischen Portugal und Griechenland einerseits und Schweden oder Dänemark andererseits in Luft auflösen. Außer der Mitgliedschaft in der EU haben diese Länder als Wohlfahrtsstaaten wenig Gemeinsames, so dass die EU, die man mit den USA vergliche, ein statistisch-administratives Artefakt darstellte, vor allem solange die EU-Organe selbst kaum sozialpolitische Kompetenz besitzen.

Oder wir abstrahieren von den sozialpolitischen europäischen Ausreißern und kontrastieren den Rest mit dem US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat, unter Einbezug der liberalen Wohlfahrtsstaaten Kanadas und Großbritanniens. Wie der Gegensatz „Rheinisch vs. Atlantisch“ anzeigt, will ich das im Folgenden tun. Ohne Begründungsaufwand möchte ich die südeuropäischen EU-Mitglieder (Griechenland, Portugal, Spanien) als Ausreißer aus dem Vergleich ausschließen und nur gelegentlich auf die skandinavischen Länder eingehen (Dänemark, Finnland und Schweden). Irland würde – als Nachrücker in einem erstaunlichen Aufholprozess – eine Sonderrolle verdienen, ganz abgesehen von den allerneuesten EU-Mitgliedern aus der ehemaligen 2. Welt. Ich werde mich aber auf den Rest der EU, das sind dann die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten², konzentrieren und sie den USA gegenüberstellen. Es sollte offensichtlich sein, dass eine solche Vorgehensweise zur weit gehenden Ausblendung europäischer Vielfalt führt. Aber sie ermöglicht umgekehrt als Gewinn die Konzentration auf die Frage, inwieweit den Unterschieden zwischen den Wohlfahrtsstaaten solche zwischen den rheinischen und atlantischen Kapitalismusvarianten (Albert 1993) entsprechen. Ich beginne mit der Skizze eines theoretischen Bezugsrahmens zum Verhältnis Wohlfahrtsstaat und Kapitalismus (1.), dann beschreibe ich den Gegensatz der rheinischen und atlantischen Kapitalismen (frei nach Soskice 1999) als einen von koordinierten und liberalen Marktwirtschaften (2.). Es folgen eine grobe Skizze von Stand und Entwicklung der verglichenen Ökonomien (3.), eine detailliertere Darstellung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen (4.) und eine kurze Analyse der unterschiedlichen Zusammenhänge von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (5.). Abschließend diskutiere ich die Frage der Konvergenz (6.).

1. Wohlfahrtsstaaten und kapitalistische Ökonomien

Die Koexistenz von Kapitalismus und Staat impliziert einen andauernden Konflikt zwischen Demokratie, Autokratie und Plutokratie. Häufig gilt der Wohlfahrtsstaat als demokratisch hergestellter Weg zur „Zähmung kapitalistischer Exzesse“. Wenn die Plutokratie die Demokratie aufkauft, kommt der Wohlfahrtsstaat unter Druck, gewöhnlich nach dem Muster: „Den Sozi-

2 Weil die erforderlichen Daten fehlen, wird Österreich bei einigen Vergleichen nicht auftauchen.

alklimbim können wir uns nicht (mehr) leisten“. Dahinter steckt, dass sozialstaatliche Umverteilung zu viele Ressourcen beansprucht, die sich auch zugunsten der Reichen verteilen lassen. Gewinnt hingegen die Autokratie die Überhand über die Demokratie, kommt der Wohlfahrtsstaat zwar ebenfalls unter Druck, aber er kann auch benutzt werden, um Massenloyalität zu sichern. Bonaparte leistete in dieser Hinsicht Pionierarbeit. Bismarck folgte mit dem Rezept von „Zuckerbrot und Peitsche“, indem er den Wohlfahrtsstaat benutzte, um seinem autoritären Regime bei gleichzeitigem Verbot sozialdemokratischer Bestrebungen breite Unterstützung zu sichern. Die langfristigen historischen Trends zeigen, dass sich in Ländern mit liberaler Tradition der Hauptkonflikt zwischen Plutokratie und Demokratie abspielt, der den Wohlfahrtsstaat schlank hält; in Ländern mit konservativer Tradition dominiert hingegen der Konflikt zwischen Autokratie und Demokratie, mit dem Ergebnis, dass den relativ breit ausgebauten Wohlfahrtsstaaten neben ihren sozialen Sicherungsleistungen strukturkonservierende Funktionen zugeordnet werden.

Gegenwärtig stehen alle Wohlfahrtsstaaten unter Druck, weil sie Hauptangriffsziel des neoliberalen Projekts sind. Als neoliberales Projekt verstehe ich alle politischen Bestrebungen, Staatsinterventionen insgesamt zu schwächen, die wirtschaftlichen Funktionen des Staates auf ein Minimum zu reduzieren und die Wirtschaftspolitik durch Regelbindung oder durch ihre Delegation an Organe zu beschränken, die außerhalb der Reichweite des normalen politischen Prozesses liegen. Dem neoliberalen Projekt zufolge „muss der Staat institutionell so eingebunden werden, dass er politischen Versuchen nicht mehr nachgeben kann“ (Przeworski 1996). Da das neoliberale Projekt gewöhnlich mit einer Reihe von Maßnahmen verbunden ist, die Robin Hood (der von den Reichen nimmt und den Armen gibt) auf den Kopf stellen, wie Steuerkürzungen, Privatisierungen, Deregulierungen mit folgenden Einkommenseinbußen für die weniger Wohlhabenden, lässt es sich als die jüngste Variante der Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat verstehen. Allerdings kann sich die Opposition gegen dieses Projekt nicht darauf beschränken, es einfach zu negieren. Der Schutz der Eigentumsrechte durch den Staat ist eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft. Deshalb kann sich die Kritik am neoliberalen Projekt nicht auf eine schlichte Alternative von individuellen Eigentumsrechten vs. gleichheitsfördernden Staatsinterventionen beschränken. Vielmehr geht es um die optimal wohlfahrtsfördernde Mischung von beiden.

Was sollen Wohlfahrtsstaaten leisten? Die erklärten Ziele sind:

- Schutz vor den Wohlfahrtsverlusten, die mit den typischen Arbeitsmarktrisiken im Kapitalismus einhergehen, d.h. vor allem Schutz im Fall der Unfähigkeit, bezahlte Arbeit zu leisten, sei es wegen Alter, Krankheit, Behinderung oder Arbeitslosigkeit.

- Vermeidung oder Milderung von Armut. Der Staat gewährt Geld-, Dienst- oder Sachleistungen und übernimmt einen Großteil der traditionellen Rollen von Gemeinden und Kirchen bei der Armenfürsorge.
- Mehr Einkommensgleichheit.

Das Ziel, die Gleichheit von Menschen- und Bürgerrechten material in Richtung sozialer Rechte und damit einer größeren Einkommensgleichheit auszuweiten, ist in Europa ein Erbe der sozialistischen Tradition, aber man kann es als auch Implikation der Etablierung von Menschen- und Bürgerrechten verstehen, insofern diese nur auf der Grundlage eines Minimums an materialer Versorgung überhaupt wahrnehmbar sind (vgl. Marshall 1949).

Was tun Wohlfahrtsstaaten? Die staatlichen Aktivitäten zur Erreichung dieser Ziele lassen sich als Antworten verstehen auf Forderungen nach wirtschaftlicher Sicherheit und Zugang zu den Ressourcen, die die Wahrnehmung der Staatsbürgerrolle ermöglichen. Sie beruhen auf einer moralisch relativ anspruchslosen Solidarität, die eine Umverteilung stützt. Sie läuft auf eine Art Versicherung hinaus: Tue heute für jemand in Not das, was Du von andern erwartest, wenn Du selbst in Not bist. Das zugrunde liegende Problem ist, dass man sich auf den Beistand anderer verlassen können muss, wenn man (oder die eigene Familie) nicht für sich selbst sorgen kann. Deshalb ist soziale Sicherheit in wirtschaftlicher Hinsicht eine Funktion der Ansprüche, die man andern gegenüber geltend machen kann, wenn man bedürftig wird. Solche Ansprüche lassen sich erwerben:

- privat in der Familie (Nachbarschaft, Gemeinde) aufgrund moralischer Verpflichtungen;
- privat auf dem Markt (durch Akkumulation von Ersparnissen, Kauf einer Versicherung usw.) aufgrund vertragsmäßig regulierter wirtschaftlicher Tauschakte;
- öffentlich gegenüber dem Staat (durch Beiträge, Erfüllung von Bürgerpflichten) aufgrund von Rechten.

Welche dieser Möglichkeiten genutzt wird, um wirtschaftliche Sicherheit zu gewinnen, wird normalerweise in Analogie zum Prinzip der Subsidiarität erklärt: Der Staat tritt als Gewährleister wirtschaftlicher Sicherheit erst dann auf, wenn erstens Familien, Nachbarschaften, Selbsthilfegemeinschaften und zweitens Marktanbieter versagen. Historisch haben sich öffentliche Wohlfahrtssysteme entwickelt, nachdem traditionelle Familien- und Gemeinschaftsbindungen sich unter dem Druck der weit reichenden sozialen Umbrüche aufgelöst hatten, die mit der industriellen Revolution und der Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise einhergingen.³ Auch jenseits der Armenfürsorge sind funktional äquivalente Marktangebote privater Versicherungen be-

3 Eine Variante der Wohlfahrtsstaatsgeschichte verweist darauf, dass der Staat mit herrschaftlichen Mitteln erfolgreich gegen autonome Selbsthilfeorganisationen konkurrierte (Rodenstein 1978).

schränkt, weil die Risiken, auf die Wohlfahrtsstaaten reagieren, nicht oder nur begrenzt die Form privat versicherbarer Risiken haben. Soziale und regionale Mobilität, Migration, Urbanisation, Individualisierung sind auch gegenwärtig noch relevante und u.U. steigerbare Merkmale des sozialen Wandels, die Sicherheitsbedürfnisse erzeugen, gleichviel ob man sie aus Faktoren erklärt, die innerhalb der Grenzen nationaler Wirtschaften (Iversen/Cusack 1998) wirken oder von außen, durch deren Öffnung zu den Weltmärkten (Katzenstein 1985).

Wie tun die Wohlfahrtsstaaten das, was sie tun? Nur Staaten haben die Möglichkeit, auf ihrem Territorium allgemein verbindliche Regeln zu setzen und durchzusetzen. Im Großen und Ganzen verfolgen die Wohlfahrtsstaaten ihre Ziele durch rechtlich regulierte Redistribution. Geldströme werden durch Steuern oder Beiträge zu Zwangsversicherungen in die Staatskassen und entweder weiter zu den Wohlfahrtsstaatsklienten geleitet oder für die Bereitstellung von steuer- und abgabenfinanzierten Dienstleistungen ausgegeben.

Warum lassen sich Staaten auf diese Aufgaben ein? Insoweit es um Regelsetzung als eine Funktion auch der Wohlfahrtsstaaten geht, zeigt sich schon früh (man vergleiche die Konflikte um Arbeitszeiten im 19. Jahrhundert), dass der Staat auf die Forderungen sowohl der Arbeiter- als auch der Unternehmerorganisationen eingeht, die sich in Pattsituationen im Stile von Gefangenendilemmata verstricken. Insoweit es um Umverteilungen geht, gibt es eine Standardargumentation, der zufolge Staaten, den Forderungen breiter Volksmassen folgend, eine Risikoabschirmung bei Einkommensverlusten oder Verarmung aufbauen. Diese Argumentation ist etwas zu schlicht, vor allem, weil die Eigeninteressen der staatlichen Akteure vernachlässigt werden.

Wer macht was? Die grundlegende Akteurskonstellation im Wohlfahrtsstaat umfasst drei mehr oder weniger autonome Gruppen von Akteuren. Das Volk oder die Bürgerinnen und Bürger (nach ökonomischen Kriterien unterteilbar in Unternehmer, abhängig Beschäftigte und den Rest, inklusive der meisten Wohlfahrtsstaatsklienten), die Regierung und die Verwaltung (oder Bürokratie). Wie Neokonservative und Libertäre Sozialdemokraten und Liberale belehrten, ist der Staat nicht von vornherein ein „benevolenter“ Akteur. Die Eigenziele von Politikern und Bürokraten (rent seeking, Legitimationsbeschaffung, Wahlstimmenmaximierung) können die Orientierung des Wohlfahrtsstaats an seinen deklarierten Zielen überlagern. Wenn autokratische Verselbständigungen verhindert werden sollen, müssen die Bürgerinnen und Bürger Regierung und Bürokratie kontrollieren können. Regierung und Verwaltung müssen ihrerseits in der Lage sein, effektiv in den Wirtschaftsprozess einzugreifen und soweit das Wirtschaftshandeln der Privatleute zu kontrollieren, dass sie den Wohlfahrtsstaatsklienten die versprochene Sicherheit gewähren können. Dazu muss der Staat normalerweise die erforderlichen Ressourcen erst aneignen. Die Blaupause des demokratischen Prozesses stellt deshalb einen Kreislauf dar: Bürgerinnen und Bürger wählen sich eine Regierung, die ihre Interessen wahr-

zunehmen verspricht. Die Regierung bedient diese Interessen, indem sie die Bürokratie in Bewegung setzt, deren Auftrag darin besteht, Ressourcen den Mehrheitsinteressen gemäß umzulenken. Praktische Erfahrungen mit der Demokratie legen allerdings nahe, dass es wenigstens noch einen zweiten, informellen Kreislauf gibt, der in der umgekehrten Richtung fließt. Bürgerinnen und Bürger wenden sich direkt an die Bürokratie (Man vergießt „Tränen im Amtszimmer“), die Bürokratie bestimmt die Agenda der Regierung, die Regierung besorgt die Zustimmung der Wählerschaft zu dem, was die Bürokratie tut (Luhmann 1981).

Was immer Wohlfahrtsstaaten tun, spielt sich in Grenzen ab, die von vier Restriktionen gesetzt werden: Einer *konstitutionellen*, einer *funktionalen*, einer *Budgetrestriktion* und einer *Akzeptanzrestriktion*. Diese vier Restriktionen setzen keine festen Grenzen für Wohlfahrtsstaatsaktivitäten, vielmehr sind sie das Ergebnis dauernder Konflikte mit wechselndem Ausgang.

- Die *konstitutionelle* Restriktion ergibt sich aus dem Konflikt zwischen individuellen Eigentumsrechten und Mehrheitsentscheidungen. Gemäß der liberalen Tradition haben die mit der kapitalistischen Ökonomie koexistierenden Staaten zunächst und vor allem die Funktion, das Privateigentum zu schützen.⁴ Das Recht auf Eigentum ist ein individuelles Recht, dem gegenübersteht, dass auf Mehrheitswillen beruhende politische Entscheidungen Eigentumsrechte suspendieren können. Eigentum kann enteignet, Einkommen umverteilt werden. Die vom Wohlfahrtsstaat veranstaltete Umverteilung beinhaltet Ent- und Aneignungen ohne individuelle Zustimmung.

- Die *funktionale* Restriktion ergibt sich aus dem Konflikt um die Dekommodifizierung der Arbeitskraft. Wohlfahrtsstaaten müssen sicherstellen, dass hinreichend viele Arbeitskräfte auch dann Waren bleiben, also auf dem Arbeitsmarkt zum Verkauf angeboten werden wenn sie das (Über-)Leben nicht arbeitender Individuen sichern. Wenn erwerbsfähigen Individuen eine wirkliche Wahl zwischen dem Bezug von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und dem Arbeiten gegen Bezahlung eingeräumt wird, kann die staatlich organisierte Umverteilung die Anreize zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft in der Tat unterterminieren. Diese Anreize müssen also erhalten bleiben, obwohl wohlfahrtsstaatliche Transfers in einer partiellen Dekommodifizierung der Arbeitskraft resultieren.

- Die *Budgetrestriktion* ergibt sich aus dem Konflikt um die Schaffung, Aneignung und Umverteilung von Einkommen. Das Ausmaß der möglichen Umverteilung hängt von der Produktivität der Wirtschaft ab, die wiederum

4 „For one very rich man, there must be at least five hundred poor... The affluence of the rich excites the indignation of the poor, who are often both driven by want, and prompted by envy to invade his possessions. It is only under the shelter of the civil magistrate that the owner of that valuable property, which is acquired by the labour of many years ... can sleep a single night in security. He is at all times surrounded by unknown enemies... The acquisition of valuable and extensive property, therefore, necessarily requires the establishment of civil government.“ (Smith 1776: 710)

nicht zuletzt davon abhängt, welches Arbeitsvolumen über den Arbeitsmarkt mobilisiert werden kann. Kompliziert wird das alles durch Rückwirkungen: Die staatlichen Operationen beeinflussen ihrerseits das Aktivitätsniveau der Wirtschaft und die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts. In erster Näherung lässt sich die Budgetrestriktion für Wohlfahrtsstaaten schreiben als $t Y = B$ wobei t der durchschnittliche Steuersatz (inkl. Sozialabgaben) ist, Y das Volkseinkommen und B der Gesamtwert der sozialstaatlichen Leistungen. Die Aggregate Y und B lassen sich wie folgt zerlegen, so dass – auf eine immer noch grobe Weise⁵ – die entscheidenden Faktoren sichtbar werden, von denen wohlfahrtsstaatliche Leistungen ökonomisch abhängen:

$$t (Y/H * H/E * E/N) = C/N * B/C$$

(H – Arbeitsstunden, E – Beschäftigtenzahl, N – Bevölkerung, C – Wohlfahrtsstaatsklienten, jeweils Jahresdurchschnitte). Wie die linke Seite der Gleichung zeigt, hängen die wohlfahrtsstaatlichen Einnahmen vom Steuersatz t , der Stundenproduktivität der Arbeit (Y/H), den Arbeitsstunden pro Beschäftigten (H/E) und der Beschäftigtenrate (E/N) ab. Die wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben sind das Produkt aus dem Anteil der Leistungsbezieher an der Bevölkerung (C/N) und den Leistungen⁶ pro Klient (B/C).⁷

– Die *Akzeptanzrestriktion* ergibt sich aus den Beziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Wohlfahrtsstaaten. Als Umverteilungsgagenturen haben sie eine parasitäre Stellung gegenüber der Privatwirtschaft. Daraus ergeben sich permanente, im günstigen Fall moralisch gebremste, Ressentiments. Diejenigen, die glauben, sie seien die (Netto-)Zahler der Leistungen an andere, opponieren gegen die ganze Umverteilungsübung. Die Nutznießer unterstützen sie. Dieser Gegensatz wird jedoch durch zwei Faktoren gedämpft. Erstens besteht Unsicherheit darüber, ob man nicht in eine soziale und ökonomische Lage rutschen könnte, in der man auf Hilfe des Wohlfahrtsstaates angewiesen

5 Eine differenziertere Betrachtung müsste auf der Einnahmeseite Gewinn- und Arbeitseinkommen, auf der Ausgabenseite die Hauptklientengruppen (Rentner, Kranke, Arbeitslose usw.) unterscheiden.

6 Gemeint sind hier Sach- und Geldleistungen.

7 Die Mechanik von Einnahmen und Ausgaben lässt sich wie folgt illustrieren: Nehmen wir einen Arbeitslosigkeitsschock an. Die Abhängigkeitsrate C/N wächst, während die Beschäftigtenrate E/N abnimmt. Das entstehende Ungleichgewicht kann ohne Änderung des Abgabensatzes t oder der durchschnittlichen Leistungen B/C nur aufgefangen werden, wenn die Arbeitsproduktivität oder die Arbeitszeit oder die Beschäftigtenquote genügend erhöht werden. Wenn, wie in Kontinentaleuropa geschehen, die Reaktion auf wachsende Arbeitslosigkeit darin besteht, dass die Durchschnittsarbeitszeit fällt (z.T. um die verbliebenen Arbeitsplätze auf mehr Personen zu verteilen) und Frühverrentung zunimmt (damit die Alten den nachrückenden Jungen Platz machen), bleibt als Kompensationsfaktor für das Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben nur das Produktivitätswachstum Y/H – abgesehen vom Unterlaufen der Budgetrestriktion durch wachsende Verschuldung. Je mehr das Arbeitsvolumen ($H/E * E/N$) relativ zur Bevölkerung sinkt, umso unwahrscheinlicher ist es, dass das Ungleichgewicht allein durch Produktivitätszuwächse abgefangen werden kann.

ist. Zweitens rechnen die meisten gegenwärtigen Zahler damit, früher oder später, an mehr oder weniger genau kalkulierbaren Punkten im Lebenslauf, zu Nutznießern zu werden. Insoweit können Zahlungen an den Wohlfahrtsstaat subjektiv als Teil eines Versicherungsarrangements gesehen werden, weil durch sie Ansprüche auf zukünftige Leistungen entstehen. Abgesehen von den Versuchsungen des Trittbrettfahrens wird der Widerstand gegen Zahlungsverpflichtungen mit dem erwarteten Saldo von Leistungen und Gegenleistungen variieren. Zahlungsverpflichtungen können zu hoch, empfangene Leistungen zu niedrig ausfallen, die Inzidenz beider kann als ungerecht angesehen, manche können ganz ausgeschlossen werden, andere empfinden sich als ausgeschlossen usw. Wenn für zu viele Beteiligte die Kosten wachsen und die erwartbaren Nutzen fallen, kommt der Wohlfahrtsstaat in Schwierigkeiten, jedenfalls soweit er auf breite politische Unterstützung angewiesen ist.

Wenn wir über Wohlfahrtsstaaten sprechen, sprechen wir über die institutionalisierten Ergebnisse lang andauernder sozialer Konflikte mit kontingenten Ausgängen. Deshalb ist es nicht überraschend, dass – in ihren jeweiligen nationalen Rahmen – Bürger, kapitalistische Unternehmen und Staaten unterschiedliche Dinge unterschiedlich tun, auch wenn sie unter ähnlichen Parametern operieren. Die Parameter, die mich im folgenden interessieren, werden durch die Grundregeln kapitalistischen Wirtschaftens gesetzt. Private Unternehmen streben nach maximalen Gewinnen auf (mehr oder weniger) kompetitiven, (mehr oder weniger) offenen Märkten. Wohlfahrtsstaaten hängen von privaten Unternehmen als Einkommen erzeugende Maschinen ab, sei es direkt, indem sie Gewinne besteuern, oder sei es indirekt, in dem sie die Einkommen derjenigen besteuern, deren Arbeitskraft von privaten Unternehmen genutzt wird. Man kann sich wohl den öffentlichen Sektor als Gegengewicht (Goldscheid 1926) zur „strukturellen Abhängigkeit des Staates vom Kapital“ (Przeworski/Wallerstein 1988) denken. Aber wenngleich es so etwas wie eine reine kapitalistische Ökonomie nicht gibt – private Unternehmen mussten immer mit einem gewichtigen öffentlichen Sektor koexistieren –, ist der öffentliche Sektor nicht eigenständig. Deshalb hängen Ausmaß und Stabilität der Wohlfahrtsstaaten, die unter den oben genannten Restriktionen operieren, von ihrer Fähigkeit ab, sich mit den privaten Unternehmen zu arrangieren.

Nachdem der starke Kontrast der realsozialistischen Ökonomien verschwunden ist, gilt inzwischen ein wachsender Teil der Kapitalismuskritik dem Nachweis, dass es nicht nur zwischen den westlichen Wohlfahrtsstaaten, sondern auch zwischen den kapitalistischen Ökonomien bemerkenswerte Unterschiede gibt. Die Grundregeln des Privateigentums und der Kapitalakkumulation lassen eine Menge Spielraum für Differenzen in der Art der Unternehmensführung. Daraus entsteht die Frage: Verfestigen sich solche Differenzen zu unterscheidbaren, dauerhaften Mustern oder entsteht aus der Weltmarktkonkurrenz ein unaufhaltsamer Druck zur Konvergenz? In vielen neueren

Analysen werden die Nationalstaaten, von denen meist ausgegangen wird, entweder nach Wohlfahrtsregimetypen (Esping-Andersen 1990) oder als unterschiedliche Kapitalismusvarianten (Albert 1993, Hall/Soskice 2001, Whitley 2001) relativ einheitlich gruppiert. Die Konvergenzfrage wird demgegenüber nicht einheitlich beantwortet. Viele fürchten oder begrüßen die Globalisierung als den großen Gleichmacher, während für andere die beobachtete Pfadabhängigkeit oder die Existenz komparativer institutioneller Vorteile die Vermutung einer stabilen Vielfalt stützt.

Da ich hier nicht erneut die Frage aufwerfen will, ob die vielen Wohlfahrtsstaaten und Kapitalismen sinnvoll nach wenigen Typen oder „Modellen“ geordnet werden können (skeptisch äußern sich Baldwin 1996, Ringen 1991), werde ich im folgenden zur Beschreibung einiger wichtiger Differenzen zwischen den Kapitalismen der USA und Kontinentaleuropas die Unterscheidung zwischen liberalen und koordinierten Marktökonomien benutzen, wie sie David Soskice mit verschiedenen Koautoren ausgearbeitet hat. Dann werde ich die wichtigsten Unterschiede zwischen den jeweiligen Wohlfahrtsstaaten darstellen, und zwar nicht in Bezug auf ihre institutionelle Gestaltung und deren politische Hintergründe, sondern in Bezug auf Ergebnisse bezüglich der oben beschriebenen Ziele. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Konvergenzfrage als eine Frage nach politischen Optionen behandeln, die sich für die betroffenen Bevölkerungen im Licht ihrer Wohlfahrtsinteressen eröffnen (sollten).

2. Liberale und koordinierte Marktwirtschaften

Soskice (1999) und Hall/Soskice (2001) erklären ihre einfache, aber sehr zweckmäßige Unterscheidung zwischen liberalen (LMWs) und koordinierten Marktwirtschaften (KMWs) ausgehend von der Rolle der Unternehmen und ihren typischen Koordinationsproblemen. Demnach hängt der Unternehmenserfolg von der Fähigkeit ab, Koordinationsleistungen in vier verschiedenen Bereichen zu erbringen.

1) *Industrielle Beziehungen*: Hier geht es a) auf der Makroebene um die institutionellen Rahmen, in denen Löhne und Arbeitsbedingungen, mit Auswirkungen auf Arbeitskosten und Produktivität, ausgehandelt werden. Der Hauptunterschied zwischen LMWs und KMWs besteht in Ausmaß und Reichweite gewerkschaftlicher Organisation und im Zentralisationsgrad von Tarifverhandlungen. In LMWs sind sowohl Organisations- als auch Zentralisierungsgrad niedrig. b) Auf der Mikroebene geht es um die Gestaltung der Beziehungen zu den eigenen Beschäftigten, um die Verteilung von Kompetenzen und den Willen zur Kooperation im Betrieb, das Ausmaß, in dem die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten in effektive Arbeit umgesetzt wird. Die Mitarbeiter verfügen nicht nur über spezielles Produzentenwissen, sondern können diese Informationen und generell ihre Leistungspotentiale zurückhalten. Von

den Kooperations- und Konsensniveaus hängen die Kompetenzen und die Produktmarktstrategien der Unternehmen ab. Die Unternehmen können sich zur Setzung von Arbeitsanreizen auf unterschiedliche Mischungen von Loyalität, Entlohnung und Kontrolle stützen, je nach dem, was sie mit welchen Zielen produzieren. Dabei ist das Hauptziel kapitalistischer Unternehmen selbstverständlich die Gewinnmaximierung. Aber die Wege zu diesem Ziel fallen unterschiedlich aus, je nachdem ob das Unternehmen Qualitäts- oder Massenprodukte herstellt, welches Macht- und Kontrollniveau die Unternehmensleitung anstrebt, in welchen traditionellen oder innovativen Produktmärkten es engagiert ist. Qualitätsproduktion erfordert Fähigkeiten der Beschäftigten und Organisationsformen, die eher mit Loyalität und Bindung an das Unternehmen assoziiert sind, während effiziente Massenproduktion durch Kostenminimierung, flexible Anpassung in der Unternehmensumwelt und berechenbare Leistung bei hoher Kontrolle gewährleistet werden kann. Macht ist erforderlich, um eine Organisation zu erhalten, den Organisationsablauf zu kontrollieren und Verlässlichkeit zu gewährleisten, aber Machtgewinn kann sich als Ziel auch verselbständigen. Aus all diesen Gründen gibt es keine beliebigen Mischungen von Management-Prioritäten und Anreizen für die Beschäftigten. Unternehmen in KMWs verfolgen eher Strategien der Qualitätsproduktion und tendieren deshalb dazu, sich auf die Loyalität und das Engagement ihrer Beschäftigten zu verlassen, während Unternehmen in LMWs eher auf Entlohnungsanreize und Kontrolle setzen, weil sie sich vordringlich in standardisierter Massenproduktion engagieren oder, alternativ, lose Organisationen für radikale Innovationen benutzen.

2) *Berufsausbildung und Erziehung*: Hier geht es um die Verfügbarkeit über Arbeitskräfte mit den für das Unternehmen wichtigen Qualifikationen, wobei sowohl Arbeitskräfte wie Unternehmen über Investitionen in Humankapital entscheiden. Von der Humankapitalausstattung hängt wiederum die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Wirtschaft ab. In LMWs bestehen wenig Anreize für die Unternehmen, in Qualifikationen zu investieren, weil sie diese Investitionen nicht schützen können. Die Arbeitskräfte wiederum investieren eher in allgemeine, übertragbare Qualifikationen, im Gegensatz zu den KMWs, wo sie eher in industrie- oder firmenspezifische Qualifikationen investieren. Damit solche Investitionen aussichtsreich sind, müssen die Arbeitskräfte durch wohlfahrtsstaatliche (Arbeitslosenversicherung) oder unternehmenseigene (Beschäftigungsgarantien) Institutionen vor Humankapitalverlusten geschützt werden. Die Unternehmen in KMWs können ihrerseits solche Investitionen über ihre Verbände vor Wilderern aus den eigenen Reihen schützen (Estevez-Abe et al. 2001).

3) *Corporate Governance*: Hier geht es um den Zugang zu Finanzmitteln von Investoren, die Erträge auf ihre Investitionen gewährleistet sehen wollen. Je nach Quelle der Finanzmittel, in LMKs typischerweise die Börse, in KMWs die (Haus-)Banken oder Finanzierungen mit staatlichen Garantien, haben

Transparenz des Unternehmensgeschehens, lang- und kurzfristige Orientierungen und Innovationskapazitäten eine unterschiedliche Bedeutung. In LMWs herrschen shareholder-, in KMWs stakeholder-Orientierungen vor.

4) *Beziehungen der Unternehmen zueinander*: Hier geht es um Beziehungen zu Kunden und Lieferanten, um den Absatz zu stabilisieren, die Verfügbarkeit der Vorprodukte zu garantieren, den Zugang zu Technologien zu gewährleisten. Wichtige Problemfelder sind Standardsetzungen, Technologietransfers, Forschungs- und Entwicklungskooperation. Dabei brauchen die Unternehmen einerseits Zugang zu Informationen, andererseits versuchen sie sich vor dem Risiko der Ausbeutung durch ihre Partner in joint ventures zu schützen. Von der Lösung dieser Probleme hängt allgemein die Konkurrenzfähigkeit und insbesondere die Fähigkeit ab, neue technische Möglichkeiten zu nutzen.

Die grundlegende Differenz zwischen LMWs und KMWs besteht darin, dass sich die Unternehmen in LMWs fast ausschließlich auf Tauschbeziehungen auf Märkten verlassen, wenn es darum geht, ihre Koordinationsprobleme zu lösen. Im Gegensatz dazu operieren Unternehmen in KMWs in institutionellen Rahmen, die über die Märkte hinausreichen und die Marktkoordination teils ergänzen, teils ersetzen. Dabei können außermärkliche Institutionen die Unsicherheit der Akteure in Bezug auf das Verhalten der anderen verringern und es so erlauben, dass man auch bei gegensätzlichen Interessen glaubhaft wechselseitige Verpflichtungen eingeht. Handlungskoordination lässt sich im wesentlichen durch die Nutzung von drei Möglichkeiten verbessern: (1) den Austausch von Informationen, (2) das wechselseitige Beobachten der Aktivitäten und (3) das Sanktionieren derjenigen, die aus den kooperativen Zusammenhängen ausscheren. Wie man an den typischen korporatistischen Institutionen der Interessenvermittlung zwischen Verbänden ablesen kann, geben sie den potentiell kooperationsfähigen Akteuren die Möglichkeiten des Ver- und Aushandelns, so dass die Akteure auf hohe Niveaus gemeinsamen Wissens zurückgreifen können. Deshalb verstärken deliberative Institutionen die Fähigkeit der Akteure, strategisch auf neue oder unbekannte Herausforderungen zu reagieren (Hall/Soskice 2001: 10ff.).

3. Der wirtschaftliche Hintergrund

Um das wirtschaftliche Wohlfahrtsniveau einer Bevölkerung einzuschätzen, ist das Sozialprodukt pro Kopf eine erste ausschlaggebende Größe. Wenn wir der Einfachheit halber die bekannten Mess- und Vergleichsprobleme vernachlässigen, definiert das Sozialprodukt die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich aus den Leistungen der formellen Ökonomie ergeben.

Luxemburg ist eindeutig das reichste unter den reichen OECD-Ländern, aber es ist wegen seiner hohen Bankiersdichte ein Sonderfall. Ansonsten besteht ein deutlicher Abstand zwischen den USA als reichstem Land und dem Rest.

Tabelle 1: *Wirtschaftliche Grunddaten 2001*

	BIP pro Kopf (\$PPP)	Jährliches Wachstum, 1991-2001	Jahres- durchschnittl. Arbeitsstunden	Beschäfti- gungsrate ⁸ in Prozent	Arbeitsmobili- sierung ⁹ in Prozent
Österreich	27800	2.1		68.9	
Belgien	26900	2.1	1528	59.7	43.86
Kanada ¹⁰	28800	3.2	1801	70.9	61.39
Dänemark	29900	2.3	1482	75.9	54.08
Finnland	25900	2.9	1691	67.7	55.04
Frankreich	25100	1.9	1532	62.0	45.67
Deutschland	26500	1.5	1467	65.9	46.48
Griechenland	17800	2.4	1921	55.6	51.35
Irland	31400	7.7	1674	65.0	52.31
Italien	26100	1.6	1606	54.9	42.39
Luxemburg	49800	5.8		63.0	
Niederlande	28600	2.8	1346	74.1	47.95
Portugal	18700	2.5		68.7	
Spanien	21000	2.6	1816	58.8	51.34
Schweden	25600	2.0	1603	75.3	58.03
UK	25400	2.7	1711	71.3	58.65
USA	36500	3.4	1821	73.1	64.00

Quelle: OECD (2002; 2002a) eigene Berechnungen

Abgesehen von Italien sind die südeuropäischen Länder am ärmsten, obwohl dort hohe Arbeitszeiten vorherrschen. Irland mit seinen enormen Wachstumsraten wird nicht umsonst der keltische Tiger genannt, aber seine Wachstumsstrategie beruht auf hoher Unterstützung und einer Sonderrolle innerhalb der EU. Eine interessante Frage ist, ob der Vorsprung der USA beim BIP pro Kopf auf höhere Produktivität und höheres Wachstum zurückzuführen ist – wie es Neoliberale gern behaupten – oder auf höhere Arbeitszeiten und einen höheren Beschäftigungsgrad. Der kombinierte Effekt von jahresdurchschnittlichen Arbeitszeiten und Beschäftigungsraten wird mit dem Arbeitsmobilisierungsindex (in der letzten Spalte) erfasst. Die USA und Kanada halten hier die Spitze, gefolgt von Großbritannien und den skandinavischen Ländern. Offenbar haben die kontinentaleuropäischen Länder – mit ihren sowohl niedrigen Arbeitszeiten als auch geringen Beschäftigungsraten – Probleme bei der Aktivierung ihres Arbeitspotentials. Wäre die niedrige Arbeitsmobilisierung eine Frage der freien Wahl¹¹, könnte man beim Vergleich Deutschland – USA behaupten, die Deutschen zögen mehr Freizeit einem höheren Einkommen vor. Die niedrigere Arbeitsmobilisierung in Deutschland (73% des US-Niveaus)

⁸ Beschäftigte im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64).

⁹ Der Index der Arbeitsmobilisierung wird (siehe Nickell 1997) als Produkt der Beschäftigungsrate und der jahresdurchschnittlichen Arbeitsstunden dividiert durch eine maximal angenommene Jahresarbeitsstundenzahl (52 Wochen à 40 Stunden = 2080 Stunden). Weder unbezahlte Arbeit noch Arbeit im informellen Sektor werden berücksichtigt.

¹⁰ Arbeitsstunden von 2000 für Kanada.

¹¹ Was angesichts der hohen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit bestenfalls teilweise der Fall ist.

entspricht exakt der Differenz im BIP pro Kopf. In Deutschland wird also weniger gearbeitet, während die (Stunden-)Arbeitsproduktivität wie in den meisten europäischen Ländern auf dem gleichen Niveau wie in den USA liegt: „in the year 2000, productivity levels compared to the U.S. were 6 percent higher in Belgium, 4 percent higher in France, 2 percent higher in the Netherlands, and virtually tied in Germany“ (Gordon 2002: 39).

Die übliche neoliberale Behauptung, die herausragend reiche amerikanische Wirtschaft verdanke ihre hohe Produktivität und ihr hohes Wachstum dem niedrigen Niveau staatlicher Eingriffe, ist also einfach falsch. Genauso falsch, wenn nicht sogar lächerlich, ist die verbreitete „Can't afford“-Haltung gegenüber sozialstaatlich gewährter Sicherheit in den USA (oder die kopierte „Das können wir uns nicht mehr leisten“-Haltung in Europa). Mit Ausnahme Südeuropas, das im Kreis der reichen Länder ein wenig zurückliegt, sind all diese Wirtschaften fantastische Maschinen der Einkommensproduktion. Mit dem hohen wirtschaftlichen Leistungsniveau ist allerdings überhaupt nicht entschieden, wie viel von diesem Einkommen bei wem ankommt, wie viel für staatlich organisierte soziale Sicherheit benutzt wird. Das sind keine Fragen des Sich-Leisten-Könnens, sondern Fragen der politischen Gestaltung oder Abstinenz. Natürlich erlaubt es allein der politische Wille nicht, die Grenzen zu überspringen, die wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung gesetzt sind. Aber an den Unterschieden der Sozialausgabenniveaus, die in den 90er Jahren in den USA bei ca. 15% des BIP, in Kanada bei ca. 20% und in den kontinentaleuropäischen Staaten zwischen 25% und 35% (mit leicht sinkender Tendenz) lagen, kann man die Spannweite des sozialpolitisch Möglichen ablesen. Offensichtlich resultiert das wesentlich kleinere Sozialausgabenniveau in den USA nicht aus einem Mangel an Ressourcen, sondern aus deren anderer Verteilung.

4. Ziele und Leistungen der Wohlfahrtsstaaten

Wie oben vermerkt, verfolgen Wohlfahrtsstaaten drei miteinander verbundene Hauptziele, die Reduzierung der wirtschaftlichen Unsicherheit, der Armut und der Einkommensungleichheit. Unterschiede in den (relativen) Ausgabenniveaus sagen nicht unbedingt etwas über die effektive Erreichung dieser Ziele. Die wohlfahrtsstaatlichen Eingriffe können mehr oder weniger zielgerecht erfolgen. Man kann u.U. mit wenig Ressourcen viel erreichen, aber auch mit gut gemeinten Interventionen soziale Spaltungen oder Ausgrenzungen vertiefen.

Gemessen am jeweiligen prozentualen Anteil der einzelnen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (vgl. zu den Daten OECD 2001) sind die zwei wichtigsten Posten die Ausgaben für Alterseinkommen (wofür Italien relativ am meisten ausgibt, gefolgt von Frankreich, Deutschland, Österreich und Großbritannien, mit den USA und Kanada als Schlusslichtern) und für Gesundheit (wofür Deutschland am meisten ausgibt, gefolgt von Frankreich, Dänemark,

Schweden, Kanada, mit Finnland und Italien als Schlusslichtern. Im allgemeinen sind die Ausgaben für Berufsunfälle und -krankheiten und Wohnen am geringsten (wobei letztere in Großbritannien ausnehmend hoch sind). Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten haben nicht nur die höchsten Ausgaben-niveaus (wobei Finnland in den späten 1990er Jahren aus dieser Gruppe ausgeschied), sondern sie erbringen auch sehr viel mehr Dienstleistungen als die anderen, was sich in hohen Anteilen öffentlicher Beschäftigung niederschlägt. Sie sind außerdem sehr viel stärker engagiert in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wobei sich hier die rheinischen Wohlfahrtsstaaten (Belgien, die Niederlande, Frankreich und Deutschland) allmählich anschließen.

4.1 Einkommenssicherheit

Geht man von den Ausgabenanteilen aus, dann ist der Schutz der Individuen und Familien vor Einkommensverlusten bei Nichtbeschäftigung das dominante Ziel der meisten Wohlfahrtsstaaten. Dabei geben sie für die Einkommensstabilisierung im Alter und die Kompensation von Einkommensverlusten bei gesundheitlichen Problemen mit Abstand am meisten aus.

Alter: In den europäischen Ländern fließt der größte Anteil der Sozialausgaben – mit wachsender Tendenz – in die Altersversorgung. Hier hält Italien den Rekord, mehr als die Hälfte der Sozialausgaben fließen an Rentner und Pensionäre. Das Ausgabenniveau der USA für Alterseinkommen ist zwar nicht ungewöhnlich niedrig, aber wenig effektiv für die Verhinderung von Altersarmut. Wenn man eine (sehr niedrige) Armutsgrenze von 40 % des Medians der verfügbaren Einkommen ansetzt, bleibt die Armutsquote der Alten in den USA nach der Umverteilung bei 12 % – im Vergleich zu 1,2 % in Kanada und europäischen Altersarmutsquoten zwischen 0,7 % in Schweden, 4,7 in Italien und – erstaunlich hohen – 6,8 % in Österreich (Smeeding et al. 2000).

Gesundheit: Den zweitgrößten Posten bilden in den meisten Wohlfahrtsstaaten die Ausgaben für Gesundheit. Ausnahmen sind Kanada und die USA, wo die Gesundheitsausgaben sogar einen größeren Anteil haben als die für die Altersversorgung. Allerdings führen höhere Ausgaben für Gesundheit nicht notwendigerweise zu einem besseren Gesundheitszustand der Bevölkerung. Wenn wir als Indikator für letzteren die „gesunde Lebenserwartung“ (das heißt die Lebenserwartung abzüglich der Krankheitszeiten) heranziehen, scheint es keine Korrelation zwischen Gesundheitsausgaben und Gesundheit zu geben. Während (im Jahr 2000) die gesunde Lebenserwartung in Schweden am höchsten war (71,8 Jahre bei einem Ausgabenniveau von 7,9 % des BIP), war sie in den USA am niedrigsten (67,6 Jahre), obwohl dort – private und öffentliche Ausgaben zusammengenommen – ein Rekordanteil von 13 % des BIP für Gesundheit ausgegeben wurde (wobei noch berücksichtigt werden muss, dass das schwedische BIP pro Kopf nur bei 70 % des amerikanischen lag). Das Pro-

blem ist wohl, dass in den USA ein großer Teil der Bevölkerung nicht nur nicht krankenversichert ist, sondern auch keinen Zugang zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung hat. Obwohl es eine staatliche Krankenversicherung für die Alten (Medicare) und für die Armen (Medicaid) gibt, ist nur etwa ein Viertel der US-Bevölkerung in diesen öffentlichen Programmen versichert. Wie die Diskussion um die Übernahme der Medikamentenkosten durch Medicare gezeigt hat, decken aber auch diese Programme einen wesentlichen Teil der Krankheitskosten nicht ab. Nach einer neueren Untersuchung waren „approximately 74.7 million people under the age of 65 – nearly one out of three (30.1 percent) – ... without health insurance for all or part of 2001 and 2002. Of these 74.7 million uninsured individuals, almost two-thirds were uninsured for six months and more“ (Families USA 2003). Demgegenüber haben Smeeding et al. (2000) behauptet: „More than 85 per cent of Americans are covered by health insurance... For a large majority of low-income Americans, insurance is provided for free through the Medicaid program or at reduced cost under Medicare“. Aber sie unterstreichen ebenfalls, dass „the United States probably has the highest final consumption prices for medical care of all OECD countries“ (Smeeding et al. 2000: 24f.). Ob der Anteil der Unversicherten nun größer ist oder nicht, jedenfalls machen diese wenigen Zahlen deutlich, dass das US-amerikanische Gesundheitssystem deutlich weniger effektiv und umfassend, dafür aber wesentlich teurer ist als seine europäischen oder kanadischen Gegenstücke.

Arbeitslosigkeit: Ein wesentlicher Teil der Diskussion um die Vor- und Nachteile der rheinischen und atlantischen Kapitalismusvarianten dreht sich um die Arbeitslosigkeit. Angeblich ist die Arbeitslosigkeit im rheinischen Kapitalismus so hoch, weil er dank allzu großzügiger Wohlfahrtsstaaten der Eurosklerose anheim fiel, wogegen die flexiblen Arbeitsmärkte des atlantischen Kapitalismus die Arbeitslosigkeit niedrig hielten.

Der entscheidende Schwachpunkt dieser neoliberalen Standardargumentation (Siebert 1998) ist, dass sie Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaats mit Arbeitsmarkttrigidität gleichsetzt (Ganßmann 2000). Dabei wird übersehen, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten ganz unterschiedlich auf die Arbeitslosigkeits„schocks“ reagiert haben, die mit den Ölpreiserhöhungen der 1970er und 1980er Jahren assoziiert werden. Besonders die kleinen EU Länder waren bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sehr erfolgreich, z.T. genau dadurch, dass sie wohlfahrtsstaatliche Programme benutzten, um mit höherer Flexibilität der Arbeitsmärkte verbundene Risiken zu vermindern. Im Gegensatz dazu beruht der „high pressure US labor market“ (Katz/Krueger 1999) immer noch auf der altkapitalistischen Verelendungsdrohung. Die aufgrund dieser Drohung weit verbreitete Bereitschaft zum Arbeiten auch für niedrigste Löhne führt zu der einmaligen Kombination von maximaler Armutsrate (10,7 %), maximalem

Niedriglohnpfängeranteil (25 %) ¹² und höchstem pro Kopf BIP (vgl. Smeeding et al. (2000), table 2, figure 2).

Wie die Wohlfahrtsstaaten auf Arbeitslosigkeit reagieren, lässt sich auch an den Veränderungen der Leistungen an Arbeitslose mit Umfang und Dauer der Arbeitslosigkeit ablesen. Tabelle 2 zeigt die Geldleistungen an Arbeitslose (als Anteil am BIP, nach OECD 2001) dividiert durch die Arbeitslosenquoten (Quelle: OECD 2002a). Die Zahlen in der Tabelle geben also an, wie hoch (gemessen in Prozent des BIP) die Leistungen je Prozent Arbeitslosigkeit sind.

Tabelle 2: *Geldleistungen an Arbeitslose relativ zur Arbeitslosigkeit*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Österreich				0,35	0,37	0,27	0,23	0,21	0,20
Belgien	0,39	0,42	0,40	0,35	0,29	0,28	0,29	0,29	0,26
Dänemark	0,59	0,58	0,56	0,56	0,64	0,65	0,66	0,72	0,69
Finnland	0,35	0,32	0,32	0,29	0,27	0,26	0,25	0,25	0,22
Frankreich	0,21	0,21	0,20	0,18	0,16	0,16	0,15	0,16	0,16
Deutschland	0,13	0,34	0,23	0,25	0,22	0,19	0,18	0,15	0,14
Italien	0,09	0,10	0,12	0,11	0,10	0,07	0,08	0,07	0,06
Niederlande	0,43	0,46	0,49	0,47	0,45	0,44	0,58	0,63	0,68
Schweden	0,52	0,52	0,47	0,30	0,27	0,25	0,23	0,21	0,23
UK	0,10	0,12	0,13	0,12	0,11	0,10	0,08	0,07	0,05
Kanada	0,24	0,22	0,20	0,17	0,15	0,14	0,12	0,11	0,12
USA	0,08	0,07	0,09	0,09	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06

Mit zwei Ausnahmen, Dänemark und die Niederlande, bei denen die Geldleistungen an Arbeitslose relativ zur Arbeitslosigkeit im Kontext sehr erfolgreicher beschäftigungspolitischer Maßnahmen anstiegen, haben die Ausgaben für Arbeitslose nicht Schritt gehalten mit dem Problem der Arbeitslosigkeit. Dabei waren die atlantischen Wohlfahrtsstaaten bei weitem am geizigsten.

4.2 Armut

Wie die üblichen Liga-Tabellen der Armutsquoten (bezogen auf Äquivalenzeinkommen von Individuen in Haushalten) zeigen, bringt die Kombination von atlantischem Kapitalismus und liberalem Wohlfahrtsstaat nach wie vor Spitzenplätze (vgl. zu den Daten Smeeding et al. 2000: 37). Allerdings hat sich neuerdings Italien mit nach vorn gedrängt.

Die USA sind das zeitgenössische Hauptexemplar des Keynes'schen „paradox of poverty in the midst of plenty“. Armut hat soziale Konsequenzen. Es gibt den bekannten Zusammenhang zwischen Armut und Kriminalität, aber eine

¹² Als Niedrigeinkommen gelten weniger als 65 % des Medianeinkommens für Vollzeitbeschäftigte.

einzigartige Reaktion auf diesen Zusammenhang in den USA, wo „the prison population has witnessed a huge jump that bears no historical comparison, with a population in 2000 four times as high as in the early 1970s... When comparing prison populations... the United States stands far above the norm with an incarceration rate 5 times as high as the OECD average... More than 1.2 million convicted American adults are in gaol (a little less than two million when pre-trial and non-guilty offenders are included), which may have a significant distorting role on the labour market for young males.“ (OECD 2003: 82f.)

Ein zweites Beispiel für die widrigen Folgen der Armut ist die Zerstörung von Mustern des familialen Zusammenlebens. Die USA haben den bei weitem höchsten Anteil von Müttern im Teenageralter, mit 52,1 Geburten pro Tausend Frauen unter 20 Jahren. Die atlantische Allianz wird dadurch gestärkt, dass Großbritannien mit 30,8 Geburten den zweiten Platz einnimmt, bei einem OECD-Durchschnitt von 16 (OECD 2003: 80).

4.3 Einkommensungleichheit

Tabelle 3 zeigt die Gini-Koeffizienten und die P90/P10 Dezilquotienten für die hier verglichenen Länder. Nach dem Gini-Koeffizienten ist Italien inzwischen das Land mit der höchsten Einkommensungleichheit, gefolgt von den USA und dem Vereinigten Königreich. Beim Dezilquotienten, dem Verhältnis der Einkommen der obersten 10 zu dem der untersten 10 Prozent der Haushalte, ist die Ungleichheit in den USA am höchsten, mit einem deutlichen Abstand zu Italien auf Platz 2. Die skandinavischen Länder haben die niedrigste Einkommensungleichheit, mit einem bemerkenswerten Rückgang in Dänemark und deutlichen Zuwächsen in Finnland und Schweden nach den dortigen Arbeitslosigkeitsschocks Anfang der 1990er Jahre. Die Niederlande scheinen die Verbesserungen bei der Beschäftigung mit einer ebenso deutlichen Zunahme bei der Einkommensgleichheit „erkaufte“ zu haben

Im Gegensatz zum moderaten Anstieg der Einkommensungleichheit in den USA, den diese OECD Daten zeigen, haben Piketty/Saez (2003) auf der Basis von Einkommenssteuerdaten einen dramatischen Zuwachs der Einkommensungleichheit in den USA seit den 1980er Jahren nachgewiesen. Er geht hauptsächlich auf den steilen Anstieg des Einkommensanteils der Spitzenverdiener zurück. Bis 1998 war der Einkommensanteil der obersten 0,01 % (d.h. des obersten Zehntausendstel) auf 2,5 % des Gesamteinkommens gestiegen, ein Wert, den es zuletzt vor dem New Deal gab. Die durchschnittlichen Einkommen aus abhängiger Beschäftigung haben sich von 1970 bis 1996 nicht viel verändert, wogegen die durchschnittliche Bezahlung der Topmanager von 1,3 auf über 30 Millionen US-Dollar answoll.

Tabelle 3: Einkommensungleichheit¹³

	Niveau		Veränderung	
	Gini	P90/P10	Gini	P90/P10
Belgien	27.2	3.2	1.2	0.0
Dänemark	21.7	2.7	-1.1	-0.2
Finnland	22.8	2.8	2.1	0.1
Frankreich	27.8	3.4	0.3	0.1
Deutschland	28.2	3.7	1.7	0.4
Italien	34.5	4.6	3.9	0.8
Niederlande	25.5	3.2	2.1	0.4
Schweden	23.0	2.7	1.4	0.1
UK	31.2	4.1	2.5	0.5
Kanada	28.5	3.7	-0.4	-0.2
USA	34.4	5.5	0.4	-0.2

Dieser Anstieg der Einkommensungleichheit war unter den reichen Ländern einmalig, wie der Vergleich der Einkommensanteile der Spitzenverdiener zwischen den USA, Frankreich und Großbritannien zeigt (vgl. Piketty/Saez 2003). Offensichtlich ergab sich aber in anderen Ländern bei denjenigen, die sich von einem „Modellwechsel“ ähnliche Einkommensschübe erhofften, ein starker Drang zur Nachahmung des American Way. Hans Tietmeyer, früherer Bundesbankpräsident und Leitfigur der Werbekampagne für die „Neue soziale Marktwirtschaft“, meinte zwar, wir sollten „nicht den Fehler begehen, den amerikanischen oder angelsächsischen Weg einfach zu kopieren“, aber was an Unterschied bleiben soll, konnte er nicht recht erklären: „Die Neue Soziale Marktwirtschaft ist also identisch mit dem angelsächsischen, dem amerikanischen Prinzip“ (Tietmeyer 2001:22).

5. Das Arbeitsmarktgeschehen als Schranke der Sozialpolitik

Arbeitslosigkeit und Nichtbeschäftigung vermindern die Einnahmen und erhöhen die Ausgaben der Wohlfahrtsstaaten, wie wir oben anhand der Budgetrestriktion gesehen haben. Wohlfahrtsstaaten sind um so eher wirtschaftlich tragbar, je höher das Niveau der Arbeitsmobilisierung ist. In reichen Ländern sehen sich die Wohlfahrtsstaaten jedoch in einem Dilemma. Einerseits können sie, solange die Wirtschaft auf einem halbwegs normalen Niveau funktioniert, ohne großen Aufwand¹⁴ ein einigermaßen kommoderes Überleben all derer ga-

13 Verfügbares Einkommen der gesamten Bevölkerung gewichtet nach Haushaltszusammensetzung. Veränderungen von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre. Quelle: Förster/Pelizzari (2000: 75).

14 Nach Förster (1994: 20) wären in den reichen OECD Ländern öffentliche Ausgaben in der Größenordnung von 0,3% (in Österreich, Belgien, Deutschland und Luxemburg) bis 1,5 % (in den USA) des BIP ausreichend gewesen, um die Armutsbevölkerung über die Armutsgrenze (50% des Medianeinkommens) zu heben, wobei damals die Armutsquote in den USA bei 18,7 % lag.

rantieren, die aus welchen Gründen auch immer nicht arbeiten. Auf der anderen Seite müssen diese Überlebensgarantien die Arbeitsanreize intakt belassen auch dann, wenn die Verelendungsdrohung, auf die sich kapitalistische Ökonomien traditionell verlassen haben,¹⁵ der Bevölkerung nicht mehr als legitim gilt. Unterschiede im Ausmaß der Dekommodifizierung der Arbeitskraft bedeuten, dass die Anreize zur Arbeitsaufnahme variieren müssen – von der altmodischen „Hungerpeitsche“ (Max Weber) über die rein monetären Lohnanreize bis zum Angebot auf Selbstverwirklichung durch Arbeit.

Das erstaunliche Ausmaß, in dem die ausnehmend reiche US-Wirtschaft – und in etwas geringerem Ausmaß die anderen atlantischen Kapitalismen – sich auf die alte Abschreckung durch Armut verlassen, um so viel billige Arbeitskräfte wie möglich zu mobilisieren, lässt sich im internationalen Vergleich an der relativen Einkommensposition von Haushalten mit erwerbsfähigen, aber nicht beschäftigten Erwachsenen ablesen. Das relative verfügbare Einkommen in solchen Haushalten liegt in den USA bei 39,3 % des Medians, also klar unter der Armutsgrenze von 50 % des Medians (betroffen sind 6,2 % der Bevölkerung). Es liegt bei 46,8 % in Kanada (7,5 % der Bevölkerung) und bei 50,8 % in Italien (10 % der Bevölkerung). Bei den großzügigen Wohlfahrtsstaaten liegt Österreich an der Spitze, wo diese Nichtbeschäftigten-Haushalte (11,3 % der Bevölkerung) immerhin über 77,1 % des Medianeinkommens verfügen. Die anderen europäischen Länder liegen bei diesen Werten zwischen Österreich und Italien (Förster/Pellizari 2000: 82). Dass er sich offensichtlich immer noch auf die alte Verelendungsdrohung verlassen kann, ist eines der Wunder des atlantischen Kapitalismus, allen voran des amerikanischen. Offenbar wird das „paradox of poverty in the midst of plenty“ nicht als solches wahrgenommen, so lange es sowohl einen kontinuierlichen Zustrom von armen Migranten, die vom Versprechen ökonomischer Aufwärtsmobilität angelockt werden, als auch eine urbane Unterklasse gibt, die nicht als legitimer Teil der Gesellschaft gilt (Alesina et al. 2001).

Wenn wir noch einmal zur Budget-Restriktionsgleichung zurückgehen, lassen sich die spezifischen Entwicklungspfade der Kapitalismusvarianten einfach charakterisieren: Das rheinische Europa bewegt sich auf einem Pfad mit hoher Produktivität, hohen Löhnen und niedriger Arbeitsmobilisation und verlässt sich dabei auf a) weniger wirtschaftlichen Druck und mehr positive Anreize zur Stimulierung des Arbeitsangebots und b) hohe Investitionen in Qualifikationen und Loyalität, um sich schwergewichtig auf Qualitätsproduktion zu spezialisieren. Im Gegensatz dazu bewegen sich die atlantischen Kapitalismen auf einem Pfad mit hoher Erwerbsbeteiligung, niedrigerem Produktivitätswachstum (Gordon 2002), langen Arbeitszeiten und hoher Kontrolldichte des

15 Nach Richard Tawney (1954: 224) gab es folgenden Konsens der Experten im Frühkapitalismus: „on moral no less than on economic grounds, it was vital that wages should be reduced. The doctrine (was) afterwards expressed by Arthur Young, when he wrote, 'every one but an idiot knows that the lower classes must be kept poor, or they will never be industrious.'“

Arbeitsprozesses. Sie rekrutieren Arbeitskräfte über einen segmentierten Arbeitsmarkt, in dessen unterem Segment hoher wirtschaftlicher Druck dadurch herrscht, dass Nichtbeschäftigung schnell zur Verarmung führt. Die hohen Arbeitszeiten und die wachsende Erwerbsbeteiligung werden von den Niedrigqualifizierten benutzt, um die (Stunden-)Lohnverluste auszugleichen, denen sie von der monetaristischen Wende Ende der 1970er Jahre bis zum Boom Ende der 1990er Jahre ausgesetzt waren. Gleichzeitig bieten diejenigen Unternehmen, die in ihren Produktmarktstrategien auf schnelle, radikale Innovationen setzen, ihren breit qualifizierten Beschäftigten im obersten Qualifikationssegment Spitzengrattifikationen, um sie zu einem Tausch von hoher Flexibilität gegen hohe Einkommen zu bewegen.

6. Konvergenz?

Bleibt die gegenwärtige Vielfalt der Kombinationen von Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat erhalten oder werden die Optionen auf die atlantische Variante des Kapitalismus mit liberalem, rudimentärem Wohlfahrtsstaat zusammenschrumpfen? Dazu werden vor dem Hintergrund der Globalisierung im wesentlichen drei Hypothesen gehandelt.

Die funktionalistische Hypothese: Aus der Konkurrenz der „Modelle“ ergibt sich ein Set von optimalen Institutionen, die allmählich identifiziert, als überlegen anerkannt und in einem evolutionären sozialen Prozess verbreitet werden (zur grundsätzlichen theoretischen Argumentation vgl. Parsons 1964).

Die Macht-Hypothese: Kämpfe um Hegemonie resultieren in Homogenität, nach dem Motto: An unsrem Wesen soll die Welt genesen. In globalem Maßstab wird, mit allen Mitteln der Politik, der Finanzkraft oder des Marketing, Druck ausgeübt, um diejenigen Alternativen zum US-System zu beseitigen, die seine Legitimität gefährden könnten.

Die Pfadabhängigkeits-Hypothese: Die Akteure in Wirtschaft und Politik versuchen, ihre jeweils spezifische, historisch gewordene institutionelle Umwelt als Ressource zu nutzen, um „komparative institutionelle Vorteile“ (Hall/Soskice 2001) zu realisieren. Damit verstärken oder stabilisieren sich die Unterschiede zwischen den Varianten mehr als dass sie abschleifen.

Wie stellen sich Funktionalisten den evolutionären Konkurrenzprozess vor, der zu Konvergenz führen kann? Ohne Frage: Unternehmen konkurrieren. Solche Marktkonkurrenz (deren Anschauung Darwin allererst zu seiner Evolutionstheorie inspirierte) läuft auf einen Dauerkampf ums Überleben hinaus. Aber in welchem Ausmaß und wie konkurrieren National- oder Wohlfahrtsstaaten?

Was die direkte Konkurrenz angeht, können wir glücklicherweise zur Zeit einen militärischen Konflikt zwischen den reichen Ländern ausschließen. Dafür wurde eine andere Variante der Konkurrenz mit dem militaristischen Titel „battle of ideas“ versehen: Welches Paket aus Kapitalismus plus Wohlfahrtsstaat ist

für wen am attraktivsten? Und was folgt daraus? Angenommen, die meisten von uns einigten sich darauf, dass Dänemark das attraktivste Paket geschnürt hat. Was würde aus diesem Sieg Dänemarks in der „Schlacht der Ideen“ folgen? Es ist unwahrscheinlich, dass daraufhin eine Massenmigration einsetzte, die Dänemark vergrößern, wenn nicht bereichern könnte. Stattdessen wäre für diejenigen, die zu der Ansicht kommen, dass so etwas wie die dänische Kombination von erfolgreichem Kapitalismus und umfassender sozialer Sicherheit attraktiv ist, der wahrscheinlichste nächste Schritt: Man versucht im jeweiligen nationalstaatlichen Rahmen politischen Druck auszuüben für einen Wandel in Richtung dänisches „Modell“. Unmittelbare, spürbare Folgen im Sinne eines Institutionenwandels kann das kaum haben, wohl aber mittel- bis langfristige. Der internationale Konkurrenzprozess, der sich um politische Optionen abspielt, verläuft demgemäß anders als der kapitalistische Konkurrenzprozess, bei dem innerhalb weniger Jahre die erfolgreichen „Modelle“ der Produktions- und Vermarktungsorganisation weltweit kopiert werden.

Es gibt jedoch einen wichtigen indirekten Weg, auf dem Nationalstaaten konkurrieren und daher - mit Bezug auf Institutionen und Programme - konvergieren können. Im Zeitalter der Globalisierung, so ein verbreitetes Argument, müssen die Nationalstaaten konkurrieren, *weil* die Unternehmen konkurrieren. Im Zuge ihrer Gewinnmaximierungsstrategien wählen die Unternehmen diejenigen Standorte, an denen sie sich die höchsten Nettogewinne versprechen. Da Regierungen für ihr Überleben auf eine funktionierende Wirtschaft angewiesen sind und diese Funktionsfähigkeit davon abhängt, dass private Unternehmen ausreichend investieren, konkurrieren Nationalstaaten als Anbieter von Unternehmensstandorten um Investitionen. Die Mittel, mit der diese Konkurrenz betrieben werden kann, sind allerdings in ihrer Vielfalt unübersichtlich, weil es für die Unternehmen um die Maximierung der *Nettoerträge* auf das eingesetzte Kapital geht. Der politische Beitrag dazu kann ebenso gut aus Forschungs-, Entwicklungs- und Ausbildungsunterstützungen bestehen, die sich in erhöhter Produktivität niederschlagen, aus öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, aus Erleichterungen beim Marktzugang, wie aus direkter Kostenentlastung der Unternehmen durch Steuerentlastungen auf Kapitaleinkommen oder indirekter durch Senkung der Lohn(neben)kosten. Aus dieser Konkurrenz würde sich nur dann das bekannte Konvergenzscenario „race to the bottom“ ableiten lassen, wenn einerseits die Unternehmen von der Politik fordern könnten: „Wir wollen alles“, und andererseits die genannten politischen Stützleistungen tatsächlich als in sich konsistentes Gesamtbündel anbietbar wären. Tatsächlich zeigen aber empirische Untersuchungen (Weiss 1998, Boix 1998, Garrett 1998, McBride/Williams 2001, Mosley 2003, Minnich 2003, Lindert 2003), dass es auch in der nationalstaatlichen Konkurrenz um Investitionen deutlich unterscheidbare, bisher stabile Alternativen gibt. Die Nationalstaaten stellen sich nicht einfach stromlinienförmig hinter den Unternehmen auf, um

sie in der Weltmarktkonkurrenz zu unterstützen. Wer keine angemessene Infrastruktur bieten kann, muss eben mit geringeren Gewinnsteuern locken. Wenn das Bildungsumfeld für High-Tech-Unternehmen fehlt, helfen auch allerniedrigste Lohnkosten nicht. Die Loyalität der Beschäftigten lässt sich weder einfach kaufen noch beliebig belasten usw. Weil selbst diejenigen Regierungen, die sich auf den Kotau vor Investoren spezialisiert haben, nicht alles und nicht alles gleich und sofort bieten können, bleiben unterschiedliche Kombinationen von Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat erhalten.

Wieweit lässt sich diese Divergenz mit den Macht- und Pfadabhängigkeits-hypothesen erklären? Die Machthypothese wird erst dann interessant, wenn man sie vom globalen Kampf um Hegemonie auf die nationalstaatliche Ebene ausdehnt. Auf den jeweiligen nationalstaatlichen Bühnen treten Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Machtressourcen auf, die versuchen ihre politischen Projekte durchzusetzen. Daraus entsteht im Kontext unterschiedlicher Traditionen, Institutionen und Kräfteverhältnisse, also wegen Pfadabhängigkeit, Heterogenität. Zur Beantwortung der Konvergenzfrage scheint sich also eine Kombination aller drei Hypothesen anzubieten, mit dem Ergebnis, dass sich die Frage nicht eindeutig beantworten lässt. Zwar werden in einem mit evolutionistischem Vokabular gut beschreibbaren Prozess tradierte institutionelle Konstellationen eliminiert, weil sie sich angesichts tragfähigerer Alternativen als entwicklungshemmend herausstellen. Aber dieser Prozess wird – manchmal bis zur Unkenntlichkeit – überlagert von Konflikten, in denen Unternehmen, Verbände, Parteien, soziale Bewegungen, Nationalstaaten um knappe ökonomische und politische Ressourcen konkurrieren und um Hegemonialpositionen kämpfen, so dass neue institutionelle Konstellationen nicht wegen ihrer optimalen Eigenschaften zur Lösung neuer ökonomischer oder politischer Probleme, sondern als Ergebnis gewonnener Machtkämpfe realisiert werden. In diesen Kämpfen versuchen die Akteure, die ihnen zugänglichen Ressourcen, und dazu gehören auch „komparative institutionelle Vorteile“, optimal zu nutzen. Diese dritte Komponente verstärkt existierende Differenzen zwischen Nationalstaaten und Kapitalismusvarianten, während die erste in Richtung Konvergenz wirkt und das Ergebnis der zweiten, der Machtkämpfe, kontingent ist.

Wie lassen sich diese abstrakten Erwägungen auf die Frage anwenden, wie stabil die Unterschiede zwischen rheinischen und atlantischen Wohlfahrtsstaaten sind? Zunächst müssen wir wohl davon ausgehen, dass über die Zukunft der Wohlfahrtsstaaten kaum auf dem einfachen Weg einer demokratischen Politik, die sich auf Mehrheitswünsche stützt, entschieden wird. Den ausgebauten rheinischen Wohlfahrtsstaaten mangelt es nicht an politischer Unterstützung durch Bevölkerungsmehrheiten. Sie stehen vielmehr unter enormem Druck, weil ihre wirtschaftliche Grundlage schmaler geworden ist. Das wiederum kann nicht an einem Absinken des allgemeinen Wohlstandsniveaus liegen, wenn das Volkseinkommen weiterhin im Trend steigt. Die Verteilung des Volksein-

kommens ändert sich so, dass die Wohlfahrtsstaaten, unabhängig von ihrem Finanzierungsmodus über Sozialversicherungsbeiträge oder Steuern¹⁶, weniger einnehmen. Wenn die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, aus denen die sozialen Sicherungsprogramme finanziert werden, langsamer wachsen als die Ansprüche an diese Programme, rutschen die Wohlfahrtsstaaten ins Defizit. Dabei kann das Defizit durch angebotspolitisch gerechtfertigte Steuersenkungen beliebig gesteigert werden. Dass die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung langsamer als die Produktivität wachsen und sich damit die Verteilung zugunsten der steuerlich weniger belasteten Unternehmer- und Vermögenseinkommen verschiebt, ergibt sich aus der geschwächten Verhandlungsposition der Gewerkschaften. Die Abwanderungsoption und der damit verbundene Verlust von Arbeitsplätzen, die reale oder drohende Arbeitslosigkeit, die durchlässigeren sozialen Sicherheitsnetze ermöglichen es den Unternehmen, ihre Interessen – angefangen bei den Einkommensinteressen – effektiver durchzusetzen. Dabei gibt es in Europa genügend Protagonisten der Unternehmensinteressen, die sich eine weitere Annäherung an den liberalen Wohlfahrtsstaat und den atlantischen Kapitalismus wünschen, schon allein wegen der attraktiven Verdienstmöglichkeiten von Top-Managern¹⁷. Aber gestützt auf die Hall/Soskice-Hypothese von den komparativen institutionellen Vorteilen läßt sich dieser Interessenzurechnung entgegenhalten, dass sie zu einfach ist: Die Einzelunternehmen versuchen nicht vordringlich, den jeweils vorgefundenen institutionellen Rahmen, in dem sie operieren, zu verändern, sondern optimal zu nutzen, in dem sie ihre Produktions- und Produktstrategien an diese Bedingungen anpassen. Diese Anpassungen erfordern Investitionen und das Eingehen von Bindungen und Verpflichtungen, die sich nicht von heute auf morgen liquidieren oder auflösen lassen. Die Frage nach der Zukunft der rheinischen Wohlfahrtsstaaten entscheidet sich also danach, wie wichtig und breit die komparativen institutionellen Vorteile sind, die von diesen Wohlfahrtsstaaten selbst mitgetragen werden.

Abschließend will ich deshalb die von Soskice unterschiedenen vier Felder der Unternehmenskoordination (siehe oben Teil 2) im Hinblick auf die Stabilität der spezifisch rheinischen Koordinationsmuster durchgehen, wobei ich mich auf den deutschen Fall beschränke.

16 Im Großen und Ganzen verhält sich die Steuerlast für die Unternehmen umgekehrt proportional zum Niveau der Sozialausgaben (Lindert 2003), d.h. die Wohlfahrtsstaaten finanzieren sich nicht über Umverteilung von Kapital zu Arbeit, sondern über die Belastung der Arbeitseinkommen.

17 In den USA war auf dem Höhepunkt des Booms von 2000 das Einkommen der Topmanager der 500 größten Unternehmen durchschnittlich 475 mal so hoch wie das eines Industriebeschäftigten, in Großbritannien war es 23, in Italien und Kanada 20 und in Deutschland und Schweden ungefähr 13 mal so hoch. Die amerikanische Businessklasse demonstrierte damit dem Rest der Welt, welche Einkommenszuwächse und -ungleichheiten im Gegenwartskapitalismus möglich sind. Das Vorbild wirkte. Nachdem aus Daimler Chrysler geworden war, erhöhten sich die Einkommen der Vorstandsmitglieder um 422% (Höpner 2001).

Was 1. die industriellen Beziehungen angeht, so sind a) auf der Makroebene einige traditionelle Institutionen der deutschen koordinierten Marktwirtschaft unter Druck. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Unternehmensverbände verlieren Mitglieder, so dass einerseits die Verhandlungsposition der Gewerkschaften geschwächt wird und andererseits Tarifverträge ihre Bindungskraft verlieren. In der öffentlichen Diskussion wird der Flächentarifvertrag als Flexibilitätshindernis dargestellt, ohne dass die Nachteile einer dezentralisierten Lohnbildung auch nur erwähnt werden. b) Auf der Mikroebene operieren einerseits viele Unternehmen mit der Abwanderungsdrohung gegenüber ihren eigenen Beschäftigten, um Zugeständnisse in Bezug auf Löhne und Arbeitszeiten zu erzwingen, andererseits erhöhen sich die Leistungsanforderungen im Rahmen der unternehmensinternen Einführung von Marktstrukturen. Bei denjenigen Unternehmen, die sich verstärkt über Kapitalmärkte finanzieren, wird die Balance zwischen den dort vorgegebenen Gewinnzielen und den traditionellen, Loyalität verbürgenden Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten prekär.

2. Das deutsche Ausbildungssystem kann wohl kaum noch komparative Vorteile versprechen. Die Pisa-Ergebnisse sind miserabel. Viele Unternehmen wollen aus dem dualen System der Berufsausbildung aussteigen, zugleich klagen viele über einen Mangel an passend qualifizierten Arbeitskräften. Die Universitäten sind in einem traurigen Zustand. Bei den Bildungsausgaben liegt Deutschland unter dem OECD-Durchschnitt (OECD 2002).

3. Banken verabschieden sich mehr und mehr aus ihrer Rolle als Hausbanken, verkaufen ihre Aktienbestände und lösen sich damit aus traditionellen, langfristig angelegten Kooperationsbeziehungen mit produzierenden Unternehmen. Letztere stellen sich – mit einigen prominenten Ausnahmen – auf Börsenfinanzierung und damit auf eine Orientierung an Shareholder-Werten um, obwohl das Ende des Aktienbooms hier einige Abkühlung brachte.

4. Auch in den Beziehungen zwischen den Unternehmen deuten sich einige Änderungen vor allem auf dem Feld der Beziehungen zu Zulieferern an, deren Abhängigkeit von Grossabnehmern härter ausgenutzt wird.

Nimmt man in diese Skizze noch die politischen „Reformen“ auf, die in Richtung Deregulierung, Liberalisierung und niedrigeren Sozialleistungen gehen, kommt man zumindest für Deutschland als eines der Kernländer des rheinischen Kapitalismus nicht an der Schlussfolgerung vorbei, dass es eine starke Tendenz zur Annäherung an das atlantische Muster mit residualem Wohlfahrtsstaat gibt. Allerdings ist dabei bedenkenswert – und die oben dargestellten Unterschiede in Niveau und Effektivität der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen machen das deutlich – dass der Abstand zwischen rheinischen und atlantischen Wohlfahrtsstaaten immer noch gewaltig ist. Darüber, ob er unaufhaltsam weiter schrumpft, entscheiden die Zwischenergebnisse des laufenden Konflikts zwischen Plutokratie und Demokratie. Dass die etablierten Volksparteien das neoliberale Projekt als alternativlos darstellen, kann sich dabei gegen sie

selbst richten, weil sie damit selbst den Raum öffnen für politische Alternativen. Auf lange Sicht wirkt allerdings noch ein wichtiger zusätzlicher Faktor für Konvergenz: Die gewachsenen Institutionen der außermärklichen Koordination sind in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht anspruchsvoller als reine Marktkoordination. Letztere stellt deshalb so etwas wie eine „default“-Option für Koordinationsprozesse dar, solange die entsprechenden Minimalbedingungen (durchsetzbare Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit) vorliegen. Auf Koordination über Tausch kann man im Zweifelsfall zurückfallen, obwohl auch Märkte besser funktionieren, wenn sich die Akteure vertrauen und Vertrauen durch eine gemeinsame Kultur gestützt wird. Demgegenüber lassen sich die kulturellen und politischen Traditionen, die bisher die außermärklichen Koordinationsprozesse und -institutionen in koordinierten Marktökonomien getragen haben, nur schwer ersetzen, wenn sie einmal erodiert sind. Als Folge dieser Erosion verlieren die ausgebauten Wohlfahrtsstaaten ihre kulturellen, politischen und ökonomischen Grundlagen.

Literatur

- Albert, Michel (1992): *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Alesina, A., Glaeser, E., Sacerdote, B. (2001): *Why doesn't the US have a European-style Welfare System?* NBER Working Paper No. 8524, download: <http://www.nber.org/papers/w8524.pdf>
- Baldwin, P. (1996): Can We Define a European Welfare State Model? in: Greve, G. (ed.), *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change*, 29-44.
- Beer, P.d., Vrooman, C., Wildeboer Schut, J.M. (2001): *Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism?* Luxembourg Income Study Working Paper No. 276.
- Boix, C. (1998): *Political Parties, Growth and Equality*, Cambridge.
- Castles, F., Mitchell, D. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?*, Public Policy Discussion Paper No 21, Canberra: Australian National University.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UP.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., Soskice, D. (2001): Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: Hall/Soskice (2001), 145-183.
- Families USA (2003): *Going without health insurance*, download: www.familiesusa.org.
- Förster, M. F, Pellizari, M. (2000): *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, OECD Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No. 42, Paris. (www.oecd.org)
- Ganssmann, H. (2000): Labor market flexibility, social protection and unemployment, in: *European Societies 2* (3): 243-269.
- Garrett, G. (1998): *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge UP.
- Goldscheid, R. (1926): Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, I, Tübingen: Mohr, 179-182.
- Gordon, R.J. (2002): *Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier*, Economic History Workshop, Northwestern University, Chicago.
- Hall, P.A., Soskice, D. (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford UP.
- Höpner, M. (2001): *Corporate Governance in Transition: Ten Empirical Findings on Shareholder Value and Industrial Relations in Germany*, MPIfG Discussion Paper 01/5, Köln.
- Hollingsworth, J.R., Boyer, R. (1997): Coordination of Economic Actors and of Social Systems of Production, in: *ibid.* (eds.) (1997), *Contemporary Capitalism - The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, 1-47.
- Howard, C. (1997): *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton UP.

- Iversen, T., Cusack, T.R. (1998): *The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?* WZB-Discussion Paper, Berlin.
- Iversen, T., Wren, A. (1998): Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy, in: *World Politics*, 50, pp. 507-46.
- Katz, L.F., Krueger, A.B. (1999): The High Pressure US Labour Market, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-87.
- Katzenstein, P. (1985): *Small States in World Markets*, Ithaca (Cornell UP).
- Kemmerling, A. (2001): *Die Messung des Sozialstaats. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote*, WZB-Discussion Paper FSI 01-201, Berlin.
- Kinderman, D. (2003): *Changing Structure Through Content: Employer Preferences and New Management Strategy in the German Political Economy*, The Canadian Centre for German and European Studies, Toronto/Montreal, Working Paper Series Number 4.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G., Stephens, J.D. (eds.) (1999): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge
- Lindert, P. (2003): *Why the welfare state looks like a free lunch*, NBER Working paper No 9869, Cambridge, <http://www.nber.org/papers/w9869>
- Luhmann, N. (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München.
- Marshall, T.H. (1949): Citizenship and Social Class, in: Marshall, T.H. (1976): *Class, Citizenship and Social Development*, Westport, Ct., 65-122
- McBride, S., Williams, R.A. (2001): Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence, in: *Global Social Policy*, vol. 1 (3):281-309.
- Minnich, D. J. (2003): Corporatism and income inequality in the global economy: A panel study of 17 OECD countries, in: *European Journal of Political Research*, 42, 23-53.
- Mosley, L. (2003): *Global Capital and National Governments*, Cambridge, Cambridge UP
- Nickell, S. (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3, S. 53-74.
- OECD (2001): *OECD Social Expenditure Database: 1980/1998 2001 Edition* (CD-ROM)
- OECD (2002): *OECD in Figures*, Paris.
- OECD (2002a): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2003): *Society at a glance. OECD Social indicators*, Paris.
- Parsons, T. (1964): Evolutionäre Universalien der Gesellschaft, in: Zapf, W. (1979) (Hg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Königstein, 55-74.
- Piketty, T., Saez, E. (2003): Income Inequality in the United States, 1913-1998, in: *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1, 1-39.
- Przeworski, A. (1996): A Better Democracy, A Better Economy, in: *Boston Review*, April, May.
- Przeworski, A., Wallerstein, M. (1988): Structural Dependence of the State on Capital, in: *American Political Science Review*, 82, S. 11-29.
- Ringen, S. (1991): *Do Welfare States Come in Types?* Social Policy Research Centre, Reports and Proceedings, No 96, Sydney.
- Rodenstein, M. (1978): Arbeiterselbsthilfe, Arbeiterselbstverwaltung und staatliche Krankenversicherungspolitik in Deutschland, in: Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt (Hg.), *Starnberger Studien 2, Sozialpolitik als soziale Kontrolle*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 113-180.
- Siebert, H. (1998): *Arbeitslos ohne Ende?* Wiesbaden.
- Smeeding, T.M., Rainwater, L., Burtless, G. (2000): *United States Poverty in a Cross-National Context*, Luxembourg Income Study Working Paper No. 244. (www.lis.org)
- Smith, A. (1776): *The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford 1976, Oxford UP.
- Soskice, D. (1999): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: Kitschelt, H. et al. (1999), S.101-134.
- Soskice, D. (2000): Macroeconomic Analysis and the Political Economy of Unemployment, in: Iversen, T. et al (2000), *Unions, Employers, and Central Banks*, Cambridge, S. 38-74.
- Tawney, R.H. (1956): *Religion and the Rise of Capitalism*, New York (Mentor).
- Hans Tietmeyer (2001): *Die soziale Marktwirtschaft erneuern*. Köln: Chancen für alle. 22
- Weiss, Linda (1998): *The Myth of the Powerless State*, Cornell UP, Ithaca.
- Whitley, R. (2000): *Divergent Capitalisms. The Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford, Oxford UP.