

Merkel, Wolfgang

Book — Digitized Version

Ende der Sozialdemokratie?: Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich

Theorie und Gesellschaft, No. 30

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Merkel, Wolfgang (1993) : Ende der Sozialdemokratie?: Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Theorie und Gesellschaft, No. 30, ISBN 3-593-34975-2, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112645>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

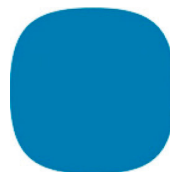
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Ende der Sozialdemokratie?

»Theorie und Gesellschaft«
Herausgegeben von
Axel Honneth, Hans Joas und Claus Offe
Band 30

Wolfgang Merkel war in Forschung und Lehre an den Universitäten Heidelberg, Bielefeld, Mainz und Harvard tätig und ist heute Privatdozent am Institut für politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Wolfgang Merkel

Ende der Sozialdemokratie?

Machtressourcen und Regierungspolitik
im westeuropäischen Vergleich

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Merkel, Wolfgang:

Ende der Sozialdemokratie? : Machtressourcen und
Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich / Wolfgang Merkel. –
Frankfurt am Main : New York : Campus Verlag, 1993
(Theorie und Gesellschaft ; Bd. 30)

ISBN 3-593-34975-2

NE: GT

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede
Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und
Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1993 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

Druck und Bindung: Druck Partner Rübelmann, Hemsbach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Tabellenverzeichnis.	8
Verzeichnis der Schaubilder.	10
Einleitung	11

Teil I Niedergangstheorien

Kapitel 1	
Das Ende des "Goldenen Zeitalters" der Sozialdemokratie?	21
1. Die vorläufige Blockade der Keynesianischen Koordination	21
2. Der Wandel der Sozialstruktur	24
3. Wertewandel und die neue Problematik sozialer und politischer Allianzen	27
4. Der Wandel des politischen Diskurses	29
Kapitel 2	
Niedergang als "Schicksal": Theorien und Hypothesen	36
1. (Neo)Liberalismus und (Neo)Konservatismus: Die These des überlasteten "sozialdemokratischen" Staates	36
2. "Palão"-Marxismus: Der Zusammenbruch des sozialdemo- kratischen Reformismus	39
3. Postfordismus: Die Krise des "Fordismus" als Krise der Sozial- demokratie	41
4. Rational Choice: das elektorale Dilemma der Sozialdemokratie . . .	47
5. Kritik: Niedergang als abwendbares Schicksal	53

Teil II

Machtressourcen

Kapitel 3

Die Wählerentwicklung	61
1. Aufstieg, Niedergang oder Stagnation	61
2. Gewinne und Verluste - eine Differenzierung nach sozialdemokratischen Parteitypen	63
3. Zwischen Klassen- und Volkspartei: Gibt es ein "Wahldilemma" für die Sozialdemokratie?	75

Kapitel 4

Die Regierungsmacht	86
1. Aufstieg, Niedergang oder Stagnation?	86
2. Gewinne und Verluste. Eine Differenzierung nach sozialdemokratischen Parteitypen	89

Kapitel 5

Die Macht der Gewerkschaften	102

Teil III

Regierungspolitik

Kapitel 6

Die etablierte Sozialdemokratie	117
1. Nationalisierung und Privatisierung	123
1.1. Ziele, Motive und Bereiche sozialdemokratischer Verstaatlichungspolitik	126
1.2. Die Nationalisierungen im "goldenen Zeitalter"	128
1.3. "Sozialdemokratische Instrumentalisierung": Staat oder Markt im verstaatlichten Sektor?	134
1.4. Privatisierungen im "nachgoldenen Zeitalter"	141
1.5. Die Entstaatlichung des verstaatlichten Sektors	146
1.6. Fazit: Ende der sozialdemokratischen raison d'être für Verstaatlichung?	149

2. Haushaltspolitik	152
2.1. Staatsausgaben	152
2.2. Staatseinnahmen	163
2.3. Fazit	176
3. Konjunktur- und Beschäftigungspolitik	181
3.1. Die "goldenen Jahre": Die Bilanz	186
3.2. Die "goldenen Jahre": Policies	194
3.3. Die "Niedergangsperiode": Die Bilanz	208
3.4. Die "Niedergangsperiode": Policies	219
3.5. Fazit	250

Kapitel 7

Die sozialistischen Nachzügler Südeuropas: Griechenland, Frankreich und Spanien	254

1. Nationalisierung und Privatisierung	256
1.1. Die Verstaatlichungen unter sozialistischen Regierungen	257
1.2. Von der Instrumentalisierung zur Kommerzialisierung des verstaatlichten Sektors	264
1.3. Fazit: Abschied von einer Illusion	279
2. Haushaltspolitik	282
2.1. Staatsausgaben	282
2.2. Staatseinnahmen	292
2.3. Fazit	300
3. Konjunktur- und Beschäftigungspolitik	302
3.1. Die Bilanz	303
3.2. Policies	316
3.3. Fazit	359

Kapitel 8

Schluß: Machtressourcen, Handlungsrestriktionen und Strategiewahlen	363

1. Ökonomie	368
2. Sozialstruktur	375
3. Institutionen	377
4. "Zeit"	390
5. Strategiewahl	393
6. Fazit	397

Anhang	426
Literatur.	403

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Wählerentwicklung (in %) der sozialdemokratischen Parteien bei nationalen Parlamentswahlen (Durchschnittswerte)	62
Tab. 2	Typology sozialdemokratischer Parteien in Westeuropa	65
Tab. 3	Wählerentwicklung von sozialdemokratischen Parteientypen (in %)	68
Tab. 4	Wahlergebnisse von sozialistischen und kommunistischen Parteien in Südeuropa in den 70er und 80er Jahren (in %)	73
Tab. 5	Soziale Schichtung der Wählerschaft sozialdemokratischer Parteien (in %)	77
Tab. 6	Soziale Schichtung der Gesamtwählerschaft (in %)	80
Tab. 7	Arbeiterrepräsentationsindex innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft	81
Tab. 8	Angestelltenrepräsentationsindex innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft	82
Tab. 9	Beschäftigungsanteil im sekundären Sektor und sozialdemokratische Wählerentwicklung (in %)	84
Tab. 10	Regierungsmacht sozialdemokratischer Parteien (Machtquotient)	88
Tab. 11	Regierungsmacht sozialdemokratischer Parteien nach Parteitypen (Machtquotient 1945-90)	90
Tab. 12	Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in Westeuropa	106
Tab. 13	Entwicklung des Zentralisierungsindex der Gewerkschaften in Westeuropa	109
Tab. 14	Öffentliche Unternehmen: Beschäftigungsanteile	129
Tab. 15	Entwicklung der Staatsausgaben (Anteil der Staatsausgaben am BIP)	157
Tab. 16	Bruttostaatsverschuldung (in % des nominalen BIP)	161
Tab. 17	Funktionale Struktur der Staatsausgaben (in % des BIP)	162

Tab. 18	Eckdaten der Steuersysteme 1973 (in %)	165
Tab. 19	Reform der Lohn- und Einkommensteuersätze	176
Tab. 20	Anteil der Verkauf- und Verbrauchsteuern am Gesamtsteueraufkommen (in %)	178
Tab. 21	Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquote sowie die Beschäftigung im öffentlichen Sektor von 1960-73	187
Tab. 22	Durchschnittliche Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten von 1960-73	193
Tab. 23	Öffentliche Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik (in % des BIP)	207
Tab. 24	Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquote sowie die Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors	208
Tab. 25	Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten	216
Tab. 26	Entwicklung der Staatsausgaben (Staatsquoten: Anteil der Staatsausgaben am BIP) in Frankreich, Griechenland und Spanien	282
Tab. 27	Funktionale Struktur der Staatsausgaben	290
Tab. 28	Bruttostaatsverschuldung (in % des nominalen BIP)	291
Tab. 29	Steuerliche und nicht steuerliche Gesamteinnahmen (in % des BIP)	295
Tab. 30	Reform der Lohn- und Einkommensteuersätze	299
Tab. 31	Anteil der Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen (in % des BIP)	299
Tab. 32	Eckdaten zur wirtschaftlichen Ausgangslage (1981 in %)	303
Tab. 33	Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquoten sowie die Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors	304
Tab. 34	Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten	313
Tab. 35	Entwicklung des BIP per Capita	344
Tab. 36	Tarif-, Effektiv- und Reallohnentwicklung in der spanischen Industrie (Veränderungen in %)	352
Tab. 37	Ökonomische Entwicklungsindikatoren	369
Tab. 38	Fiskalische Zentralisierung: Anteil der Ausgaben des Zentralstaates an den Gesamtausgaben und am BIP (1985 in %)	380
Tab. 39	Autonomieindex von Zentralbanken	381

Verzeichnis der Schaubilder

1	Entwicklung der Staatsausgaben (Staatsquoten: Anteil der Staatsausgaben am BIP in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden in %)	160
2	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden	209
3	Entwicklung der Erwerbsquoten in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden	210
4	Entwicklung der Frauenerwerbsquote in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden	213
5	Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden (in % der Gesamtbeschäftigung)	215
6	Entwicklung der Inflationsraten (Verbraucherpreise) in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden	217
7	Entwicklung der BIP-Zuwachsraten in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden	218
8	Entwicklung der Staatsausgaben (Staatsquoten: Anteil der Staatsausgaben am BIP in Frankreich, Griechenland und Spanien in %)	283
9	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Frankreich, Griechenland und Spanien	305
10	Entwicklung der Erwerbsquoten in Frankreich, Griechenland und Spanien	308
11	Entwicklung der Frauenerwerbsquote in Frankreich, Griechenland und Spanien	309
12	Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Frankreich, Griechenland und Spanien	312
13	Entwicklung der Inflationsraten (Verbraucherpreise) in Frankreich, Griechenland und Spanien	314
14	Entwicklung der BIP-Zuwachsraten in Frankreich, Griechenland und Spanien	315

Einleitung

1956, drei Jahre noch vor der bald zur Metapher für reformistische Politik geronnenen programmatischen Wende der SPD zu Bad Godesberg, faßte Anthony Crosland in seiner berühmten Schrift "The Future of Socialism" in fünf Punkten bündig zusammen, was die sozialdemokratische Politik der ersten Jahrzehnte nach dem zweiten Weltkrieg kennzeichnete: Politischer Liberalismus, gemischte Wirtschaftsverfassung, Wohlfahrtsstaat, Keynesianismus sowie der Glaube an die Gleichheit (Crosland 1957). Unter politischem Liberalismus verstand der Sozialdemokrat Crosland die Akzeptanz liberal-demokratischer Verfahrensweisen und Institutionen in der Sphäre des politischen Systems. Diese Auffassung hatte sich unter den sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien schon in den ersten beiden Jahrzehnten dieses Jahrhunderts in Australien und Neuseeland durchgesetzt (Castles 1985: 12 ff). In den 20er und 30er Jahren folgten die britische Labour Party, die sozialdemokratischen Arbeiterparteien Skandinaviens sowie die holländische Partij van de Arbeid. Selbst die stärker dem revolutionären Attentismus marxistisch-kautskyanischer Prägung verpflichteten Sozialdemokraten Deutschlands tauschten in der Regierungsverantwortung nach 1918 zunehmend die Haltung "negativer Integration" (Groh 1974) gegen die grundsätzliche Bejahung der "bürgerlichen", liberalen Demokratie ein (Pelinka 1980: 38 ff). Freilich verlief dieser Prozeß in Deutschland und Österreich konfliktreicher als in Großbritannien und Skandinavien. Er war verbunden mit Abspaltungen (Spartakus/ KPD, USPD) und Diskontinuitäten und keineswegs frei von Ambivalenzen, wie sie etwa in Max Adlers radikaler Variante des Austromarxismus sichtbar wurden (Adler 1922).

Nach 1945 gab es jedoch keine sozialdemokratische Partei in den westlichen Industriegesellschaften mehr, die nicht den parlamentarischen Weg zur Durchsetzung ihrer Ziele gewählt hätte. Unter den einst als Parteien

"sui generis" (Beyme 1982: 86) außerhalb der Parlamente entstandenen Sozialdemokraten, setzte sich die vorbehaltlose Anerkennung liberal-demokratischer Institutionen und Verfahren in dem Maße durch, wie sie selbst Regierungsverantwortung übernahmen.

Es war die "Dialektik von Machterwerb und ideologischer Mäßigung" (Castles 1983: 301), die Wahl zwischen reiner Lehre und Koalitions- wie Mehrheitsfähigkeit, die die Sozialdemokraten nach der Bejahung der liberalen Demokratieform in einem zweiten Schritt zur prinzipiellen Akzeptanz der kapitalistischen Wirtschaftsweise geführt hat. Dieser Anerkennungsprozeß vollzog sich in den einzelnen Ländern weder gleichzeitig, noch nivellierte sich in ihm völlig die unterschiedlichen Kautelen, an die diese Akzeptanz durch die Sozialdemokraten gebunden wurde. Nimmt man die außereuropäischen Labour Parteien Australiens und Neuseelands aus, waren die schwedischen Sozialdemokraten in den dreißiger Jahren die ersten, die in Theorie *und* Praxis die Vision *und* Realität eines sozial gesteuerten Kapitalismus entwickelten (Henningsen 1986; Milner 1989; Tilton 1990). Noch vor 1945 folgten die skandinavischen Schwesterparteien, unmittelbar danach die britische Labour Party und wenig später die meisten sozialdemokratischen Parteien des europäischen Kontinents. Auch bei diesem zweiten Schritt blieben die machtfernen oppositionssozialistischen Parteien Südeuropas die Nachzügler.

Die besonderen Bedingungen an die die Sozialdemokraten ihre Akzeptanz des Kapitalismus gebunden hatten, beschrieb David Crosland als mixed economy, Keynesianismus und Wohlfahrtsstaat. Dem gemischtwirtschaftlichen System wurden dabei zwei Dimensionen zugeschrieben: Mischformen der Eigentumsverhältnisse wie Mischformen der Wirtschaftslenkung. Bei der Mischung von privatem und öffentlichem Unternehmens Eigentum waren es vor allem die britische Labour Party und die österreichischen Sozialdemokraten, die nach 1945 öffentliche Unternehmen auf gemeinwirtschaftliche Ziele zu verpflichten suchten. Die skandinavischen Sozialdemokraten setzten von Anfang an stärker auf das Konzept des "funktionalen Sozialismus" (Adler-Karlsson 1967), das weniger das Eigentum selbst als dessen politische und soziale Regulierung ins Blickfeld nahm. Während in der Frage der Eigentumsverhältnisse unter den europäischen Sozialdemokraten bis in die 80er Jahre hinein erhebliche Auffassungsunterschiede bestanden, wurde in der makroökonomischen Steuerungsfrage der Keynesianismus zum allseits akzeptierten kleinsten gemeinsamen Nenner.

Bis zu Beginn der 30er Jahre hatten die Sozialdemokraten keine eigene wirtschaftspolitische Konzeption, sieht man von ihrer Forderung nach Nationalisierung oder Sozialisierung der Produktionsmittel ab, die jedoch nicht in ein größeres Konzept makroökonomischer Steuerung unter kapitalistischen Verhältnissen eingebettet war. Ohne eine solche unmittelbar auch auf kapitalistische Verhältnisse anwendbare ökonomische Theorie ließen sich Sozialdemokraten in ihrer praktizierten Wirtschaftspolitik jedoch von bürgerlichen Parteien kaum unterscheiden. Abgesehen von einigen Umverteilungsversuchen in den 20er Jahren blieben auch die Sozialdemokraten Anhänger der "goldenen Prinzipien" eines ausgeglichenen Budgets und einer deflationären Antikrisenpolitik (Przeworski 1985: 35). Eine Alternative zu dieser makroökonomischen Steuerungslehre bildete sich für die Sozialdemokraten zu Beginn der 30er Jahre heraus, als die sozialdemokratischen Regierungen in Schweden und später auch in Norwegen auf die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise mit einfachen antizyklischen Maßnahmen reagierten (Henningsen 1986: 154 ff; Pekkarinen 311 ff). Theoretisch fundiert wurden diese Maßnahmen durch die Arbeiten der Stockholmer Schule um Bertil Ohlin, Gunnar Myrdal, Dag Hammerskjöld und Erik Lindahl sowie durch die Ideen von John Maynard Keynes, die schon vor der Veröffentlichung der *General Theory* im Jahre 1936 zirkulierten¹. Auf der Grundlage der in der Geschichte des Kapitalismus beispiellos hohen Wachstumsraten der ersten Nachkriegsjahrzehnte erlaubten es die Keynesianischen Rezepte den Sozialdemokraten, langfristig den Wohlfahrtsstaat auszubauen und kurzfristig eine erfolgreiche Beschäftigungs- und Umverteilungspolitik zu betreiben. Insbesondere die Betonung des Lohnes, als wichtigen Faktor der Gesamtnachfrage, ermöglichte es, sozialdemokratische Politikpräferenzen wie Vollbeschäftigung und lohnpolitische Umverteilung zu realisieren, ohne die Akkumulationsfähigkeit des Kapitals zu

¹ Hier kann nicht auf die Debatte eingegangen werden, ob die wirtschaftspolitischen Rezepte antizyklischer Staatstätigkeiten eine exklusiv-originaire Schöpfung von Keynes waren oder ob etwa die "Stockholmer Schule" um Bertil Ohlin, Erik Lindahl, Gunnar Myrdal, Dag Hammerskjöld, Alf Johansson, Erik Lundberg einen wesentlichen Beitrag schon vor Erscheinen der "General Theory" 1936 geliefert hat (vgl. Gustafsson 1973). Einleuchtend ist in diesem Zusammenhang die Bemerkung von Ernst Wigfors, einem der bedeutendsten Theoretiker der schwedischen Sozialdemokratie, daß "in den 20er Jahren die Luft gleichsam voll von staatsinterventionistischen Ideen war" (zit. in: Henningsen 1986: 157).

gefährden. Das alte sozialdemokratische Dilemma von egalitären Umverteilungszielen und wirtschaftlichen Funktionserfordernissen schien sich aufzulösen, "and suddenly workers and the poor turned out to be the representatives of the universal interest. Their particularistic interest in consumption coincided with the general interest in production" (Przeworski 1985: 209).

Politischer Liberalismus, gemischtwirtschaftliches System, Keynesianische Steuerung, der Ausbau des Wohlfahrtsstaates waren das Erfolgsprogramm sozialdemokratischer Regierungen der "goldenen" Nachkriegsjahrzehnte. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat bedeutete wachsende soziale Sicherheit und zunehmenden materiellen Wohlstand. In dieser Form konnten sich in den 50er und 60er Jahren auch viele bürgerliche Parteien seiner Suggestion nicht entziehen. Wenngleich auch von bürgerlichen Regierungen in Ansätzen verfolgt, waren es doch jene sozialdemokratischen Parteien, die am erfolgreichsten Croslands ideales Politikprogramm umsetzten, die typischerweise über eine starke und parteipolitisch konkurrenzlose Verankerung in der Arbeiterschaft verfügten, eng mit hochorganisierten und zentralisierten Gewerkschaften verflochten waren und frühzeitig das sozialistische Projekt der Überwindung des Kapitalismus zugunsten seiner Reform aufgegeben hatten.

Doch Mitte der 70er Jahre lief die lange Wachstumswelle und der "kurze Traum immerwährender Prosperität" (Lutz 1984) aus. Unter den Bedingungen eines verlangsamten Wirtschaftswachstums manifestierte sich die duale Verpflichtung, soziale Wohlfahrt und die Akkumulation des Kapitals gleichermaßen zu sichern, in Fiskalproblemen des Staates (O'Connor 1974). Aporien und Grenzen Keynesianischer Globalsteuerung begannen sich abzuzeichnen. Gleichzeitig beschleunigten sich soziale, politische und kulturelle Entwicklungen, die weitere günstige Voraussetzungen erfolgreicher sozialdemokratischer Politik, wie sie für die ersten drei Nachkriegsjahrzehnte kennzeichnend waren, aufzulösen schienen. Die zeitweise Blockierung der Keynesianischen Koordination, die Heterogenisierung der Sozialstruktur und der Lebensstile westlicher Industriegesellschaften, die Auflösung proletarischer Lebensmilieus, Wertewandel und postmaterialistische Forderungen sowie geänderte gesellschaftliche Diskurse über individuelle Lebenschancen und soziale Gerechtigkeit sind Schlagworte, die hier zunächst nur stenographisch diese Entwicklung andeuten. Bedeutet aber die Erosion der "Umweltbedingungen" erfolgreicher sozialdemokratischer Politik in den ersten Nachkriegsjahrzehnten den Anfang vom Ende sozial-

demokratischer Politik überhaupt? Verbindet sich damit zwingend der unaufhaltsame Niedergang sozialdemokratischer Parteien²? Sind die Erosionen fortschreitend, irreversibel oder nur vorübergehender Natur? Lassen sich die alten Handlungsbedingungen oder funktional äquivalente Voraussetzungen durch eine aktiv gestaltende Politik der Sozialdemokratie wiederherstellen? Können neue, den geänderten Handlungsbedingungen angepaßte Strategiewahlen und Politikkonzepte die traditionellen Ziele noch verwirklichen? Oder findet auch ein Wandel sozialdemokratischer Zielpräferenzen statt? Wie tief steckt die Sozialdemokratie eigentlich in der "Krise"? Ist ihr Niedergang unvermeidlich? Stehen wir am "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts", wie Ralf Dahrendorf es verkündet hat?

Als theoretische Folie für meine eigene Untersuchung dienen zwei einflußreiche Stränge von Theorien, Ansätzen und Hypothesen, die sich mit der Vergangenheit und der Zukunft sozialdemokratischer Parteien und ihrer Politik auseinandersetzen. Erstens, die einflußreiche Strömung jener, die den unaufhaltsamen Niedergang der Sozialdemokratie, beginnend mit den späten 70er Jahren, aus der "irreversiblen" Veränderung der "Umweltbedingungen" prognostizieren (u.a. Dahrendorf 1983; Przeworski 1985; Przeworski/ Sprague 1986; Hirsch/ Roth 1986; Miliband/ Liebmann/ Panitch 1988; Share 1988). Zweitens, jene Politikwissenschaftler, die Gegenwart und Zukunft sozialdemokratischer Parteien und Politik stärker aus der Interdependenz von ökonomischer, sozialer wie politischer Umwelt und dem bewußten politischen Handeln beurteilen (Castles 1978; 1982; 1991; Korpi 1978; 1983; Esping-Andersen 1985; Scharpf 1987). Während innerhalb der epistemologisch, methodisch und ideologisch äußerst heterogenen ersten Gruppe politisch kaum beeinflussbare Umwelt-Determinanten oder Entscheidungsdilemmata als maßgeblich für Auf- und Abstieg, Erfolg und Mißerfolg der Sozialdemokratie angesehen werden, nimmt die zweite Gruppe stärker die Handlungsmöglichkeiten, Strategien und Politiken des *Akteurs* Sozialdemokratie ins Blickfeld. Hinsichtlich

² Sozialdemokratisch verwende ich dann als Sammelbegriff, wenn der Text sich sowohl auf die sozialdemokratischen Parteien und Regierungen Nord- und Westeuropas als auch auf die sozialistischen Parteien und Regierungen Südeuropas bezieht. Im internen "Nord"- "Süd"-Vergleich benütze ich dann zur präziseren Abgrenzung "sozialdemokratisch" und "sozialistisch".

längerfristiger Generalprognosen oder gar objektiv determinierter Entwicklungen bleiben diese Ansätze notwendigerweise enthaltssamer. Kurz, während bei der ersten Gruppe "Schicksal" über Aufstieg und Niedergang sozialdemokratischer Politik und Parteien bestimmt, schreiben die Vertreter der zweiten Gruppe dem politischen "Handeln" einen bedeutenden Einfluß auf das Schicksal zu.

Mein eigener Untersuchungsansatz neigt der zweiten Gruppe zu. Unter der sowohl für systemische Restriktionen als auch für akteursbezogene Handlungsmöglichkeiten sensibilisierten Perspektive soll die von den Theoretikern der ersten Gruppe entwickelte säkulare Niedergangshypothese geprüft werden. Ich werde untersuchen, welche Aufstiegs- und Niedergangsmuster der Sozialdemokratie zu erkennen sind und ob sich eine neue Logik sozialdemokratischen Handelns in der "nachgoldenen Ära" nach 1974 herauskristallisiert. Es wird also sowohl die Entwicklung der sozialdemokratischen Parteien als auch die von ihnen in der Regierung verfolgte Politik untersucht werden. Dies soll auf drei fundamentalen Ebenen der politikwissenschaftlichen Analyse geschehen: der Wählerentwicklung, der Entwicklung der Regierungsmacht sowie ausgewählten Politikfeldern.

In dem von mir gewählten Ansatz wird nicht durch ein system- oder handlungstheoretisches Bekenntnis vorentschieden, ob "Struktur" oder "Handlung" die determinierenden Momente in der Entwicklung sozialdemokratischer Nachkriegspolitik sind. Dadurch können Restriktionen, Ressourcen und Strategiewahlen in ihren jeweils unterschiedlichen nationalen Ausprägungen und Verknüpfungen differenzierter wahrgenommen werden, als in der einseitigen Festlegung auf handlungs- oder systemtheoretische Prämissen. Denn beide verleiten bei vergleichenden Untersuchungen dazu, Differenzen eher einzuebnen als sie herauszuarbeiten. Es soll aber gerade gezeigt werden, wie sich die Spielräume sozialdemokratischen Handelns unter variierenden Kontextbedingungen ändern, inwieweit variierende "Opportunitätsstrukturen" sozialdemokratisches Regierungshandeln beeinflussen, ob diese Strukturen geformt werden können oder ob sie der bewußten politischen Gestaltung entzogen sind. Denn nicht zuletzt vergleichende policy-Studien haben gezeigt, daß strategische Entscheidungen, implementierte oder unterlassene Politiken wiederum großen Einfluß auf die Handlungsräume zukünftigen Handelns haben (Schmidt 1982; Esping-Andersen 1985; 1990; Therborn 1985; Scharpf 1987). Aus dieser Sicht sind die politischen Handlungen von gestern zu den Politik beeinflussenden Strukturen, Milieus und Diskursen von heute und morgen geronnen. Wie

sich dieser Zusammenhang von Restriktionen, Handlungsmöglichkeiten, Strategiewahlen und Politikergebnissen von der "goldenen" zur "nachgoldenen Periode" für die sozialdemokratische Politik verschoben hat, soll in meiner Untersuchung besondere Beleuchtung finden.

Teil I

Niedergangstheorien

Kapitel 1

Das Ende des "Goldenen Zeitalters" der Sozialdemokratie?

Seit Mitte der 70er Jahre beschleunigten sich ökonomische, gesellschaftliche, politische und kulturelle Wandlungsprozesse, die das traditionelle Modell sozialdemokratischer Interessenaggregation, sowie Strategie, Stil und Inhalte sozialdemokratischer Politik herausfordern. Dieser Wandel lässt sich in großen Linien, zunächst unabhängig von seinen nicht unerheblichen nationalen Unterschieden nachzeichnen.

1. Die vorläufige Blockade der Keynesianischen Koordination

Die seit den 70er Jahren zunehmenden Steuerungsverluste keynesianischer Wirtschaftspolitik hatten mindestens vier, sich teilweise verschränkende Ursachen.

- a. "Lerneffekte" der Wirtschaftssubjekte führten zu Verhaltensweisen, die wichtigen Verhaltensannahmen der keynesianischen Wirtschaftssteuerung nicht mehr entsprachen;
 - b. die stagflationäre Kombination von zunehmender Arbeitslosigkeit, hohen Inflationsraten und stagnierendem Wachstum führte, mit traditionellen keynesianischen Maßnahmen bekämpft, auch zu nicht intendierten Ergebnissen;
 - c. die rapide Internationalisierung der Kapital- und Gütermärkte warf und wirft erhebliche Probleme für den "Keynesianismus in einem Lande" auf;
 - d. die Hochzinspolitik der führenden Wirtschaftsmächte schränkte die nationale Zinssouveränität ein.
- a. Die "Lerneffekte" sollen in ihrem Gewicht nicht überbewertet werden. Dennoch wuchsen sie mit zunehmender Anwendungsdauer keynesianischer

Interventionen und eröffneten den Wirtschaftssubjekten zunehmend Handlungsoptionen, die quer zu den Absichten der staatlichen Steuerung lagen. Keynesianische Steuerung ist indirekt und damit auf bestimmte Verhaltensweisen ihrer Adressaten angewiesen. Wenn aber keynesianische Maßnahmen wiederholt und routinisiert angewandt werden, sickern diese als zu berücksichtigende Faktoren in das Kalkül der Investoren ein. Ein Unternehmer, der bei nachlassender privater Nachfrage konjunkturbelebende staatliche Maßnahmen erwarten kann, wird sich unter Umständen mit eigenen Investitionen zunächst zurückhalten, um später in den Genuß verbesserter Abschreibungen, Steuererleichterungen und Subventionen zu kommen. Eine Ausdehnung solcher "rationaler Erwartungen" kann die intendierten Wirkungen staatlicher Interventionen absorbieren oder gar konterkarieren, wenn es zu einem pathologischen Zirkel der Erwartungen kommt: Da nämlich den staatlichen Akteuren diese rationalen Kalküle durchaus bekannt sind, sehen sie sich, um mit ihren Maßnahmen überhaupt Wirkung zu erzielen, zunehmend gezwungen, die Interventionsdosen zu erhöhen. Dies wiederum verstärkt die Mitnahmeeffekte und kann längerfristig zu Fiskalproblemen des Staates führen (Offe 1984: 200f). Dabei ist der Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. die Zunahme der Beschäftigung keineswegs eine automatische Folge der Erhöhung der Massenkaufkraft. Denn auch wenn, wie im intendierten Falle, zusätzlich verfügbares Masseneinkommen eine Steigerung der Konsumgüternachfrage nach sich zieht (und nicht gespart wird), wird diese in der Regel nur dann zu weiteren privaten Investitionen und zur Ausdehnung der Produktion führen, wenn der Unternehmer davon ausgeht, daß die staatliche Initialzündung auch zu einem sich selbst tragenden Kreislauf von Nachfrage, Investition und Beschäftigung führt. Da aber die Investoren um den eher kurzfristigen Charakter keynesianischer Interventionen wissen, müssen diese keineswegs immer als Anstoß zu Erweiterungsinvestitionen genutzt werden. Neben der Möglichkeit zu arbeitsplatzeinsparenden Rationalisierungsinvestitionen kann die gestiegene Nachfrage auch für Preiserhöhungen ohne zusätzliche Produktionsausweitung genutzt werden: "Weil man erwartet, daß die Nachfrageausweitung befristet ist, ist sie es auch tatsächlich", beschreibt Vobruba eine mögliche "self destroying prophecy" des Keynesianismus (1983: 142).

b. Die Keynesianische Geld- und Finanzpolitik hatte ihre Erfolge insbesondere dann, wenn die Ursache der Arbeitslosigkeit auf der Nachfragesei-

te der Gütermärkte lag. Aber selbst hier können für den Staat seine eigenen nachfragestimulierenden Impulse dann zu einem (Fiskal-)Problem werden, wenn sie über eine zu lange Periode hinweg erfolgen, die Beschäftigungsimpulse schwach bleiben, die durch den Aufschwung erzielten Steuermehreinnahmen nicht die gestiegenen Ausgaben decken und die Staatsverschuldung abbauen können. Eine solche Entwicklung setzte seit Mitte der 70er Jahre ein. Verschärft wurden die entstandenen Fiskalprobleme noch zu Beginn der 80er Jahre, als die Realzinsen in den meisten Industrieländern über dem Realwachstum lagen und der Schuldendienst zu einer stetig wachsenden Bürde der öffentlichen Haushalte wurde.

Gleichzeitig traten von den frühen 70er bis weit in die 80er Jahre hinein Inflation und Arbeitslosigkeit gleichzeitig auf. Diese stagflationäre Kombination von angebots- und nachfrageseitigen Problemen stellte eine auf staatliche Geld- und Finanzpolitik beschränkte keynesianische Politik vor schier unlösbare Probleme. Denn wie immer man die Krisenursachen interpretiert (Kostendruck-Inflation mit Nachfragemangel-Arbeitslosigkeit versus Nachfragesog-Inflation und Arbeitsplatzmangel-Arbeitslosigkeit (Scharpf 1987: 55)), mußte eine allein mit den Mitteln des Nachfrage-Management betriebene Krisenpolitik gegenüber einem Problem "mit der sofortigen Verschärfung des anderen Problems bezahlt werden" (ibid.). Inwieweit eine in der Keynesianischen Theorie vernachlässigte akkommodierende Einkommens- und Industriepolitik diese Zwickmühle überwinden könnte, soll später in der Analyse der unterschiedlichen Politiken der sozialdemokratischen Regierungen diskutiert werden.

c. In den 70er Jahren kam es zu einer rasanten wirtschaftlichen und institutionellen Internationalisierung der Kapital- und Gütermärkte. Staatliche Kontrollen der Kapital- und Geldströme wurden abgebaut oder verloren auf nationalstaatlicher Ebene ihre Wirkung (Scharpf 1987: 301). Der zweite Ölpreisschock führte zu inflationstreibenden Kostensteigerungen auf der Angebotsseite und infolge der sich erneut verschärfenden Leistungsbilanzdefizite der Industrieländer zu Einbußen auf der Nachfrageseite. Darüberhinaus kam es insbesondere aufgrund des US-Haushaltsdefizits und der damit verbundenen Kreditnachfrage zu einer restriktiven Geldpolitik der Federal Reserve Bank. Die dadurch ausgelöste Hochzinsphase griff auf alle westlichen Industrieländer über, da sie von diesen bei Strafe von Kapitalabflüssen mitvollzogen werden mußte. Nicht-investive Finanzanlagen versprochen in dieser Situation häufig sicherere, schnellere und höhere

Renditen als Realinvestitionen. "Die nationale Geldpolitik hatte damit ihre Zinssouveränität verloren" (Scharpf 1987: 302).

Gleichwohl muß in Hinblick auf die gesamten 80er Jahre oder gar die Zukunft der Sozialdemokratie eine wichtige Differenzierung getroffen werden. Es muß unterschieden werden zwischen dem zumindest kurz- oder mittelfristig kaum reversiblen Faktum einer sich staatlichen Beschränkungen immer mehr entziehenden Mobilität des Kapitals und der "konjunkturellen" und damit vorübergehenden Tatsache einer Zinshochphase. Während ersteres traditionelle Handlungsspielräume sozialdemokratischer Steuerung auf kaum absehbare Zeit einengt, ist die Begrenzung von Steuerungsoptionen durch letztere vorübergehender Natur. Gleichwohl schien mit der Blockierung der "keynesianischen Koordination" der Sozialdemokratie ein ideales wirtschaftspolitisches Instrumentarium zu entgleiten, das es ihr in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegsperiode erlaubt hatte, "gesellschaftsverändernde Programmatik und systemstabilisierende Pragmatik" (Vobruba 1983: 136) in Einklang zu bringen. Da gleichzeitig die Fiskalprobleme der Industriestaaten eine Überprüfung und "Rationalisierung" der sozialstaatlichen Ausgaben nahelegten, schien auch die zweite Säule des sozialdemokratischen Nachkriegs-Kompromisses in einer Phase brüchig zu werden, wo seine Leistungen angesichts der Beschäftigungsprobleme besonders gefragt gewesen wären. Der Keynesianische Wohlfahrtsstaat, einst sozialdemokratische "Friedensformel" (Offe 1984: 14) zum Abbau der Spannung zwischen Demokratie und Kapitalismus, schien nun selbst zu einem Problem zu werden.

2. Der Wandel der Sozialstruktur

Der technologische Fortschritt führte in den westlichen Industriegesellschaften seit den 60er Jahren zu einem beschleunigten Beschäftigungsabbau in der Industrie und einer weiteren Ausdehnung des Dienstleistungssektors. Die Folge war eine forcierte Abnahme der Industriearbeiterschaft, der traditionellen Kernklientel sozialdemokratischer Parteien. Der Schrumpfungsprozeß wurde seit den 70er Jahren durch eine zunehmende Differenzierung unter den "blue collars" selbst begleitet. Die Spaltung in Arbeits-

platzbesitzer und Arbeitslose, Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte, Kern- und Randbelegschaften, Arbeiter im öffentlichen und privaten Sektor schien geradezu zwangsläufig eine zunehmende Ausdifferenzierung der Arbeiterinteressen nach sich zu ziehen. Es etablierte sich eine anwachsende "Unterklasse" (Dahrendorf 1984) jenseits von Klassenbewußtsein und Klassenorganisation, die infolge wachsender politischer Apathie zunehmend unerreichbarer für sozialdemokratische Wählermobilisierung zu werden drohte.

Aber selbst die Kernbelegschaften der privatwirtschaftlichen industriellen Fertigungsbereiche sind nicht mehr a priori als das sichere Rekrutierungs- und Unterstützungsreservoir für traditionelle sozialdemokratische Politik zu betrachten. Denn wie Michael Piore und Charles Sabel zumindest in der Tendenz überzeugend dargestellt haben, ist das "industrielle Paradigma" der großseriellen, industriellen Massenproduktion seit Beginn der 70er Jahre dabei, sich zu verbrauchen (Piore/ Sabel 1985). Man kann mit Recht gegenüber dem Absolutheitsanspruch der These skeptisch bleiben, das industrielle Paradigma sei am Ende und an seine Stelle träten handwerkliche Formen der flexiblen, kleinseriellen Produktionsweise; man mag mit guten Argumenten darauf hinweisen, daß ganze Produktionsbereiche wie die Zement-, Mineralöl-, Kunstdünger- und Stahlindustrie stärker an großindustrieller Effizienz als an flexibler Produktionsweise interessiert sein müssen; man wird überdies konstatieren müssen, daß das industrielle Paradigma schnell einige Vorzüge des Kleingewerbes integriert hat, "ohne damit selbst kleingewerblich zu werden" (Offe 1986: 4). Dennoch wird man weder theoretisch noch empirisch von der Hand weisen können, daß sich durch die "zweite industrielle Teilung" (Piore/ Sabel 1985) der sozialdemokratische Rekrutierungsraum in Industrie und Fabrik zunehmend verändert. Denn dort, wo sich Qualitätszirkel und kleinbetriebliche Produktion ausgebreitet haben, sind die Betriebe viel stärker auf Arbeitsmotivation, Initiative und Flexibilität ihrer Mitarbeiter angewiesen. Als motivierende Gegenleistung bieten die Betriebe ihren Arbeitnehmern mehr Autonomie im Arbeitsprozeß, höheres, gestaffeltes Einkommen oder betriebliche Sonderleistungen. Ein stärker auf Kooperation angelegtes Miteinander von Betriebsführung und Arbeitnehmern wird damit zu einem wichtigen Produktionsfaktor. Unter den Arbeitern entwickelt sich unter diesen Bedingungen häufig eine rationale, stärkere Identifikation mit dem Betrieb (Betriebsegoismus) als mit der "Klasse", den Arbeitern in anderen Betrieben. Japanische Großkonzerne, Daimler-Benz in der Bundesrepublik

Deutschland, aber auch die einstige Klassenbastion Fiat in Italien sind für solche "Produktivitätskoalitionen" (Streeck 1984: 297; Windolf 1989: 382) auf Betriebsebene herausragende Beispiele. Die in den 70er Jahren forciert ablaufende Fragmentierung des Rekrutierungsraums und die weitere Ausdifferenzierung der Arbeiterinteressen machte es jedenfalls seit den 70er Jahren zunehmend schwieriger, die Arbeiter undifferenziert als "Klasse" organisieren oder als Wähler gewinnen zu wollen.

Gleichzeitig nahmen die Beschäftigten im Dienstleistungssektor an Zahl und wirtschaftlicher Bedeutung erheblich zu. Industrialisierung, Professionalisierung und die sich pluralisierenden Konsummuster führten in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften zu neuen, den ehemals zentralen Klassenkonflikt überlagernden Konfliktlinien und damit zu diffuser werdenden Strukturmerkmalen sozialer Stratifikation. Der Soziologe Ulrich Beck spricht von einer "wohlfahrtsstaatlichen Enttraditionalisierung sozialer Klassen" (Beck 1986: 154), die über die Pluralisierung von Lebenslagen und Lebensstilen das Hierarchiemodell sozialer Klassen gleichsam unterläuft und zu einer Ausdünnung subkultureller Klassenbindungen führt. Dabei hätten sich die gesellschaftlichen Ungleichheiten keineswegs aufgelöst. Sie seien nur insgesamt eine Etage höher gefahren ("Fahrstuhl effekt"). Ein kollektives Mehr an Einkommen, Konsum, Bildung und Mobilität habe jedoch die soziale und politische Brisanz der ungleichen Klassenlagen entschärft (ibid. 122). Darüberhinaus seien gesellschaftliche Ungleichheiten in abnehmendem Maße von den Klassenbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital verursacht. An ihre Stelle träten zunehmend Konfliktlinien, die sich entlang askriptiver Merkmale wie ethnische Zugehörigkeit (Gastarbeiter), Hautfarbe, Geschlecht, Alter entwickelten (Beck 1986: 159). Folgt man der plausiblen und empirisch nachvollziehbaren Analyse Becks, muß es für die Arbeitergewerkschaften und Arbeiterparteien in einer enttraditionalisierten, individualisierten "Nachklassengesellschaft" (ibid. 158) zunehmend schwieriger werden, die Arbeiter mit klassenspezifischen Angeboten zu organisieren, da neue Formen und Perspektiven von nicht klassenspezifischem, kollektivem und individuellem Handeln den einzelnen Interessen angemessenere Erfolgsaussichten böten (Lash/ Urry 1987: 300f; 311). Diese stärker partikulare und korporative Interessenwahrnehmung entstand auf dem Hintergrund des langsamen (1970er) und problematischen Wachstums (1980er "jobless growth") sowie der Fiskalprobleme vieler westlicher Industriestaaten, als relevante Teile der Mittelschichten und einzelne Berufsgruppen die kollektive Verteilung von sozia-

ler Wohlfahrt und die individuelle Wahrnehmung von Lebenschancen zunehmend als Nullsummenspiel begriffen.

Allerdings darf man diese, für die sozialdemokratischen Parteien negativen, sozialstrukturellen Veränderungen nicht isoliert sehen. Sie müssen unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Besonderheiten mit jenen Veränderungen der Sozialstruktur "verrechnet" werden, die sich zugunsten sozialdemokratischer Wählerzustimmung auswirken dürften. An erster Stelle ist hier die zunehmende Schleifung der religiösen Konfliktlinie zu nennen. Aber auch die weitere Schrumpfung des landwirtschaftlichen Sektors sowie die gewachsene Zahl derer, deren Arbeitsplätze vom Ausbau und Erhalt des Wohlfahrtsstaates abhängen, dürften sich positiv auf sozialdemokratische Wahlergebnisse auswirken. Dennoch, trotz dieser häufig übersehenen Einschränkung, war die Herstellung sozialdemokratischer Mehrheitsfähigkeit in den 80er Jahren zweifellos schwieriger, mit den traditionellen Mitteln allein unmöglich geworden.

3. Wertewandel und die neue Problematik sozialer und politischer Allianzen

Im Laufe der 70er Jahre nahm die Nachfrage nach postmaterialistischen Gütern gerade in den am stärksten entwickelten Wohlfahrtsstaaten zu. Die Forderung nach gesellschaftlicher Autonomie, politischer Partizipation, Gleichberechtigung der Geschlechter und Schutz der natürlichen Umwelt forderten das eindimensionale Modell Wachstum plus Verteilung heraus. Das Auftauchen linkslibertärer und postmaterialistischer Forderungen und der gleichzeitige Rückgang egalitärer Werte in weiten Teilen der Mittelschichten, sowie die Ausbreitung des "neuen" Materialismus der "Yuppie-Kultur" in den Großstädten der 80er Jahre, haben für die Sozialdemokraten ein strategisches Trilemma in der Arena sozialer und politischer Allianzen entstehen lassen: nun mußten die traditionelle Klientel der "alten" materialistisch orientierten Arbeiter und die linkslibertär-postmaterialistisch geprägten Mittelschichten gemeinsam gewonnen werden. Gleichzeitig mußte ein solches politisches Projekt koalitionsfähig für politische Bündnisse mit den aufstiegsorientierten Teilen der technischen Intelligenz und des mittleren Managements sein (Glotz 1985: 41).

Linkslibertäre und postmaterialistische Wert- und Einstellungsdispositionen weisen eine starke Affinität zu den theoretischen Traditionen des Liberalismus und Sozialismus auf. Neben den liberalen Werten wie individueller Selbstbestimmung, der freien Selbstverwirklichung der Individuen, Geschlechteremanzipation schließen sie auch "soziale Rechte" weitgehend entkoppelt von der Erwerbsarbeit ein. Wählergruppen mit diesen Wertmustern tendieren zum linken Pol des Parteienspektrums, wie Survey-Daten von Inglehart (1984; 1987), Eurobarometer sowie Selbstlozierungen auf dem Links-Rechts-Kontinuum bestätigen (Kitschelt 1988a: 1990). Allerdings stehen diese Gruppen in einer zentralen Dimension im Widerspruch zum traditionellen sozialdemokratischen Projekt. Als "industriegesellschaftliche Dissidenten" (Habermas 1985: 155) lehnen sie nicht nur den wachstumsorientierten Fortschrittsoptimismus ab, sondern stehen bisweilen auch bestimmten Formen der über das Medium staatlicher Macht organisierten sozialen Bändigung des Kapitalismus skeptisch gegenüber. Denn durch die etatistische Bürokratisierung der Gesellschaft sehen sie vitale Teile und Grundlagen der "kommunikativen Innenausstattung" (ibid.) ihrer Lebenswelt bedroht. Tatsächlich laufen sozialdemokratische Parteien besonders dann Gefahr, diese Wählergruppen zu verlieren, wenn sich links-ökologische Parteien als Alternative anbieten. Wie Herbert Kitschelt gezeigt hat, sind solche Parteien während der späten 70er und der 80er Jahren vorzugsweise gerade in den Ländern entstanden (BRD, Österreich, Schweden, Belgien), in denen Sozialdemokraten an der Regierung und diese über neokorporatistische Arrangements eng mit den Gewerkschaften verflochten waren (1990: 10). Dies deutet daraufhin, daß regierende Sozialdemokraten zumindest zu Beginn der 80er Jahre nur unzureichend in der Lage waren, "Ökologie" und "Ökonomie" in einem kohärenten Projekt zu versöhnen.

Nur wenige Jahre nach dem Auftauchen ökologischer und postmaterialistischer Forderungen breiteten sich Lebensformen des "neuen" Materialismus aus. Innerhalb und am Rande dieser "Yuppie-Kultur" entwickelten sich Lebensstile und Lebensplanungen, die vornehmlich an Karriere, Status, Positionsgütern und qualitativ hochentwickelten Konsumformen orientiert waren. Da diese Gruppen sich aufgrund von ihren individualistisch-liberalen Präferenzen kaum von paternalistisch-konservativen Parteien, und nur sehr bedingt von christdemokratischen Volksparteien vertreten fühlen, tendieren sie eher zu radikalen neokonservativen oder neoliberalen Parteien. Tatsächlich mutierten manche der einst sozialliberalen Parteien Westeuropas in den 80er Jahren zu neoliberalen Vertretungsorganen des

"neuen Materialismus". Die Sozialdemokratie verlor nicht selten ihre ehemaligen oder potentiellen Koalitionspartner zur Rechten (Kirchner 1988), während ihr zur Linken mit den ökologischen Parteien neue direkte Konkurrenten im Parteiensystem entstanden. Sie sah sich programmatisch und wahlstrategisch einer neoliberalen Rechten gegenüber, die staatliche Eingriffe in die Wirtschaft und den Wohlfahrtsstaat weitgehend ablehnte. Gleichzeitig wurde sie mit einer ökologischen Linken konfrontiert, die die sozialdemokratische Orientierung an Wirtschaftswachstum, Zentralisierung und staatlichen Verteilungsbükratien kritisierte. Aufgrund ihrer häufig "organischen" Verbindung mit den Gewerkschaften war und ist es für sozialdemokratische Parteien nicht einfach, die neuen "materialistischen" und/ oder "postmaterialistischen" Interessen synthetisch repräsentieren zu können oder mit den diese Positionen vertretenden Parteien Koalitionen einzugehen. In jedem der hier denkbaren Bündnisfälle laufen die Sozialdemokraten Gefahr, Wählerstimmen in der Arbeiterschaft zu verlieren.

4. Der Wandel des politischen Diskurses

Der Ökonom John Maynard Keynes hat auf die politische Macht von Ideen, Theorien und Diskursen hingewiesen. "The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong," schrieb er "are more powerful than is commonly understood" (Keynes 1936: 383). Politische Kraft und prägenden Einfluß können Theorien und Ideen in mindestens zweierlei Hinsicht entfalten: erstens als anleitende Rezepte und Expertisen für konkretes politisches Handeln staatlicher Akteure, zweitens als ein eher diffuses Set popularisierter Versionen von wissenschaftlichen Theorien und philosophischen Theoremen, die als common sense, Trends und Zeitgeist in den Meinungsmedien und der Bevölkerung verbreitete Akzeptanz finden. Diese mehrheitlich akzeptierten Ansichten über Natur und Funktionsweisen von Wirtschaft und Gesellschaft, die Meinungen zur Rolle des Staates, die gemeinsamen politischen Ideale und kollektiven Erinnerungen an vergangene politische Erfahrungen und Ergebnisse prägen den politischen Diskurs einer Nation (Hall 1989: 383). Sie wirken auf die Politik ein und vermögen politische Arran-

gements und Allianzen zu formen (Hirschmann 1989: 356). Dies genau ist, was Gramsci mit kultureller Hegemonie beschreibt.

Claus Offe hat versucht, die Wirkungen des politischen Diskurses auf die konkrete Politik in einem Drei-Arenen-Modell zu verdeutlichen (Offe 1984: 159 ff). Die erste und deutlich sichtbare Arena ist die des Staatsapparates, in dem die politischen Eliten ihre Entscheidungen in der Gesetzgebung, zum Haushalt und beispielsweise zu sozialpolitischen Programmen treffen. Darunter liegt eine zweite, schon weniger ausgeleuchtete Arena. Hier ist es eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden und koalierenden Gruppen, Verbänden, also kollektiven Akteuren, die den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Produktions- und Kommunikationsmittel kontrollieren. Diese Akteure definieren nach einer jeweils spezifischen "Matrix der gesellschaftlichen Macht" (ibid. 160) maßgeblich die politische Wahrnehmung und den Entscheidungsspielraum der politischen Eliten in der ersten Arena. Unter dieser zweiten Ebene der gesellschaftlichen Macht liegt die dritte, am wenigsten greifbare Arena, in der sich der politische Diskurs abspielt, in der "schwer greifbare Kommunikationsströme die Gestalt der politischen Kultur bestimmen" (Habermas 1985: 159). Hier werden die "Trendwenden des Zeitgeistes" fabriziert, neue soziale Allianzen vorbereitet und neue politische Einflußkanäle geöffnet. Hier wird über die Kreation von neuen Werten, Idealen und Visionen die kulturelle Hegemonie in einer Gesellschaft entschieden. Auch wenn Claus Offe die genauen Interdependenzen zwischen den drei Arenen nur abstrakt faßt, ihren Zusammenhang "zyklisch" und "nicht hierarchisch" nennt, macht er deutlich, daß die politischen Diskurse die Agenda der ersten Arena beeinflussen, stabilisieren oder auch verändern (Offe 1984: 161).

In den 70er Jahren zeichnen sich nun in der dritten Arena auf zwei Diskursebenen, der wissenschaftlichen und der politisch-öffentlichen, Wandlungen ab, die die traditionellen, sozialdemokratischen Werte, Konzepte und Ziele in die Defensive drängten. In der innerwirtschaftswissenschaftlichen Debatte vor allem der USA verlor die in den neoklassischen Synthesen von Hicks, Hansen und Samuelson zur herrschenden Orthodoxie avancierte Variante des Keynesianismus (Joan Robinson: "Bastard-Keynesianismus") schon in den 60er Jahren insbesondere gegenüber den Monetaristen an Boden. Doch erst die inflationären Trends der späten 60er und vor allem die stagflationären Tendenzen der 70er Jahre entzauberten die

Keynesianischen Rezepte der staatlich induzierten Nachfragestabilisierung³. Der Monetarismus konnte nun plausibler machen, was er schon seit den 50er Jahren ohne große wissenschaftliche Resonanz zu propagieren versucht hatte: nämlich, daß Inflation und nicht etwa Arbeitslosigkeit das zentrale wirtschaftliche Übel sei und die monetaristische Theorie nicht nur eine Erklärung für deren Entstehen, sondern auch gleich die Therapie zu ihrer Behebung und Vermeidung mitliefern könne (Johnson 1971: 7). Anstatt der vulgärkeynesianischen Position des "money does not matter", setzten die Monetaristen auf eine am realen Wachstumstrend ausgerichtete Geldangebotssteuerung, durch die zyklische Aktivitätsschwankungen abgeschwächt und insbesondere inflationäre Tendenzen vermieden werden sollten.

Die Fiskalpolitik dagegen soll auf ihre traditionellen finanzpolitischen Bereiche beschränkt werden, da durch fiskalpolitische Nachfragesteuerung nicht gleichzeitig Preis- und Geldwertstabilität gewährleistet werden könnten. Auftretende Arbeitslosigkeit wird den Mechanismen des "vermachten" Arbeitsmarktes zugeschrieben. Diese erlaubte es, die Kollektivlöhne über das den Arbeitsmarkt räumende Lohnniveau steigen zu lassen. Wenn schon nicht die Entmachtung der "gewerkschaftlichen Kartelle" auf dem Arbeitsmarkt durchgesetzt werden kann, so die Forderung, müssen wenigstens Bedingungen angestrebt werden, die die marktkonforme Flexibilisierung der Löhne (nach unten) ermöglichen. Damit ergibt sich, wenn nicht aus der Theorie selbst, so doch aus der vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Rezeptur gegenüber dem Keynesianismus ein Präferenzwandel von hohem Beschäftigungsniveau und niedriger Arbeitslosigkeit zu Preisstabilität und Lohnflexibilität. Zwar ist die "monetaristische Gegenrevolution" gegenüber der "keynesianischen Revolution" nicht als Paradigmenwandel im Kuhn'schen Sinne zu interpretieren, da sich beide auf die Gleichgewichtsanalyse der Klassik als Referenzsystem beziehen (Thieme 1982: 22) und der Keynesianismus als Theorie keineswegs "erledigt" wurde⁴. Doch die Monetaristen haben mit ihrem Theorie-Angriff auf die keynesianische Orthodoxie eine Bresche geschlagen, die auch den viel radikaleren "Ent-

³ (Vgl. dazu u.a.: Kalmbach 1973; Skidelsky 1977; Spahn 1979; Thieme 1982).

⁴ H. Jörg Thieme spricht in diesem Zusammenhang von einer "normalen" Hypothesenkonkurrenz (Thieme 1982: 22).

staatlichungskonzepten" der neoklassischen Angebotstheoretiker den Einstieg in politiknahe Beraterfunktionen und Gutachtergremien erleichterte. Monetaristische und angebotsökonomische Lehren müssen sich zwar weiter der Hypothesenkonkurrenz keynesianischer und post-keynesianischer Erklärungsmodelle und Wirtschaftsrezepturen stellen. Mitunter verschmelzen sie gar zu wirtschaftspolitischen Expertisen. Aber der Keynesianismus hat seine dominierende Position als wirtschaftswissenschaftliche Orthodoxie⁵ in dem Maße eingebüßt, wie die krisenhaften Veränderungen der 70er Jahre die Wirksamkeit der keynesianischen Rezepte in Frage stellen. Wie wichtig aber der Zusammenhang von Einschätzung und Therapie eines wirtschaftlichen Problems gerade für sozialdemokratische Regierungen ist, mögen die beiden alternativen Interpretationsmöglichkeiten verdeutlichen, die die Ursachen von Arbeitslosigkeit entweder in zu hohen Löhnen und Lohnnebenkosten oder in einer ungenügenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sehen (Scharpf 1985: 6). In den großen Industrieländern der 80er Jahre interpretierte der ökonomische main stream und in dessen Gefolge Politiker und Öffentlichkeit Inflation, Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, steigende staatliche Kreditaufnahme und Crowding Out Effekte als Folgeerscheinungen keynesianisch-expansiver Fiskal- und Geldpolitik, die es zu kurieren und in Zukunft zu vermeiden gilt. Dem Staat wurde mit zunehmendem wissenschaftlichen und öffentlichen Beifall die Kompetenz abgesprochen, "vermeintliches Marktversagen" kompensieren zu können.

Allerdings finden ökonomische Expertisen keineswegs nur deswegen Eingang in die Wirtschaftspolitik von Regierungen, weil sie herrschende Lehrmeinung geworden sind. Ein solcher Zugang hängt vielmehr zum einen von der Struktur der nationalen Ökonomien, der parteipolitischen Machtverhältnisse, der institutionellen Struktur des Staates und dem variie-

⁵ Wenn hier von keynesianischer Orthodoxie die Rede ist, ist zweierlei nicht gemeint: erstens nicht die puristisch-kanonische Interpretation der Schriften von Keynes, sondern es ist vielmehr die Rede von einem Keynesianischen Forschungsprogramm mit einem harten theoretischen Kern und einem "Schutzgürtel" (Lakatos) variierender Randhypothesen; zweitens heißt hier "Orthodoxie" keineswegs die Nachkriegsdominanz des Keynesianismus in allen wichtigen westlichen Industrienationen. Denn wie gerade Peter Hall (1989) und seine Mitautoren in ihrer Studie zum "Keynesianism across nations" gezeigt haben, dominierte der Keynesianismus zwar in den angelsächsisch-skandinavischen Ländern. In Frankreich und Italien faßte er jedoch nur zögerlich Fuß, während die Kriegsverlierer Japan und Deutschland sich lange als äußerst reserviert gegenüber keynesianischen Lehren und Politik zeigten.

renden Einfluß nationaler Schulen der Wirtschaftstheorie ab (vgl. Pekkari-
nen 1989: 311 ff). Es hängt zum anderen in Wettbewerbsdemokratien aber
vor allem auch davon ab, wie sich die neuen Lehrmeinungen in den all-
gemeinen politischen Diskurs einpassen lassen, inwieweit sie sich an all-
gemeine politische Werte und Einstellungen der Wahlbevölkerung "an-
schließen" lassen. Scharpfs Vermutung, daß die komparativen Nachteile
der häufig ambivalenten "Popularisierung keynesianischer Situationsdeu-
tungen und Empfehlungen" (Scharpf 1987: 42) gegenüber den klaren und
eindeutigen Ratschlägen der Neoklassik die wirtschaftspolitische Tendenz-
wende beschleunigt haben mag, besitzt hohe Plausibilität. Hinter der ein-
fachen Faustregel "mehr Markt" blieb das situationsabhängige sowohl-als-
auch keynesianischer Expertisen in seiner öffentlichen Wirkung auffallend
zurück. Gerade in dieser Hinsicht paßten die "entstaatlichten" Wirtschafts-
theorien des Monetarismus und der Neoklassik durchaus in den anti-etati-
stischen Zeitgeist der 80er Jahre, den sie geholfen haben zu prägen. Dabei
gilt diese Entstaatlichungsthese stärker für die radikal Angebotsökonomi-
schen Versionen der Neoklassik als für die monetaristischen Theorien, die
die zentrale Steuerung der Geldmenge durch die Notenbanken als den
entscheidenden Ansatzpunkt einer erfolgreichen Wirtschaftstheorie ansehen
(Thieme 1982). Denn schon in den 70er Jahren strahlte das neoklassische
Argument der mikroökonomischen Nutzenrationalität und Fragmente der
Theorie der "property rights" auch in die sozialwissenschaftliche Theorie-
bildung hinein. "Rational" und "Public choice" Theorien, linker wie rech-
ter Provenienz, betonten unter dem universell gültigen Handlungsparadig-
ma des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls insbesondere die Aporien
staatlichen Handelns. Herausgearbeitet wurden die Rationalitätsfallen, die
der Staat systematisch generiere, um dann immer wieder selbst hinein-
zulaufen. Institutionelle Alternativen zum entzauberten Akteur Staat wur-
den nicht entwickelt.

Spätestens seit Ende der 70er Jahre diffundierten Theorien und Theore-
me über die Grenzen, Aporien und Dilemmata des "Projektes der Moder-
ne" stärker ins öffentliche Bewußtsein der fortgeschrittenen Industriegesell-
schaften. Damit gerieten insbesondere auch dessen überzeugteste etatisti-
sche Verfechter, die Sozialdemokraten, im politischen Diskurs in die
Defensive. In ihrem eigenen Modernisierungsprozeß nach dem zweiten
Weltkrieg hatten die meisten sozialdemokratischen Parteien Abschied von
philosophisch-weltanschaulichen Begründungen der Politik genommen. An
ihre Stelle trat die keynesianische Variante des technokratisch-etatistischen

Politikverständnisses, der sich zeitweise selbst bürgerliche Parteien kaum entziehen konnten. Aber insbesondere Sozialdemokraten betrieben die Ausweitung staatlicher Kompetenzen und betrachteten den Staat als "das eigentliche Gemeinwesen". Die Verwirklichung der Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit wurde an ökonomisches Wachstum und die sozialstaatlich forcierte Modernisierung der Sozialbeziehungen delegiert - scheinbar garantiert durch die immerwährende Prosperität des keynesianischen Wohlfahrtsstaates (Kallscheuer 1983: 13 ff). Doch gerade dieser normativ eher diffuse, etatistische Modernisierungswille brachte mit den rechtsförmig durchgesetzten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und Ansprüchen auch die Stilllegung von gesellschaftlichen Energien, Phantasien und Solidaritäten hervor, die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse auch jenseits des Staates zu denken und zu realisieren (Gransow/ Offe 1981: 558 f). In diesem Sinne war der main-stream der westeuropäischen Sozialdemokratie proportional zu seinen wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolgen von einer "politischen" zu einer "technokratischen" Philosophie mutiert. Die Beziehung zwischen sozialdemokratischen Regierungen und Regierten war "verstaatlicht" und damit ihrer gesellschaftlichen und moralischen Gehalte weitgehend beraubt und mechanisch geworden. Die sozialintegrative Steuerungsressource "Solidarität" war auch unter sozialdemokratischen Regierungen weitgehend von den Steuerungsmedien Geld und bürokratische Macht verdrängt worden.

Als die etatistischen Politikmuster dann an die Grenzen ihrer materiellen Verteilungsmöglichkeiten stießen, wurde die "Sinnentleerung" und damit die Verwundbarkeit sozialdemokratischer Politik deutlicher. In dieser Situation kam sie Ende der 70er Jahre gleichzeitig von zwei unterschiedlichen Seiten unter theoretischen Beschuß: Während die Neoliberalen mit dem Konzept des "minimal state" (Nozick) im öffentlichen Diskurs gegen den interventionistischen "Verteilungsstaat" und für einen von staatlichen "Gängelungen" befreiten Markt in die Offensive gingen, stieß auch die Kritik der neuen sozialen Bewegungen am etatistischen Wachstums-Optimismus sozialdemokratischer Provenienz auf wachsende Resonanz. Dabei problematisierten letztere nicht nur das Wirtschaftswachstum als traditionelle Verteilungsvoraussetzung, sondern thematisierten gleichzeitig auch die "Paradoxien der modernen Demokratie" (Bobbio 1978), wie Bürokratisierung, sozialstaatliche Definition gesellschaftlicher Bedürfnisse, Massengesellschaft, großindustrielle Risiken und Unkontrollierbarkeit des Expertentums. Damit artikulierten die neuen sozialen Bewegungen ein

verbreitetes Unbehagen gerade unter den jüngeren und gebildeten Schichten der Bevölkerung an wesentlichen Grundkonstanten der sozialdemokratischen Moderne nach 1945. Diese Kritik traf insofern auf eine besonders verwundbare sozialdemokratische Kultur, als deren kommunitäre Solidarität und gesellschaftlichen Visionen längst in den Staat abgewandert waren.

Die etatistisch-technokratische Fixierung hat zweifellos die Fähigkeit der Sozialdemokratie untergraben, den politischen Diskurs um Reform, Fortschritt, Moderne (Paterson/ Thomas 1986: 13) oder gesellschaftliche Solidarität zu prägen (Marquand 1987: 250). In den "Schumpeterianischen Achtzigern" (Giersch 1983; Dahrendorf 1989) bestimmten Individualismus, neoliberale Marktorientierung und privater Unternehmungsgeist auf der einen, ökologische Forderungen nach einem schonenderen Umgang mit den endlichen Ressourcen der Natur und nach größerer individueller wie gesellschaftlicher Partizipation auf der anderen Seite die Arena der öffentlichen Diskurse. Viele sozialdemokratische Parteien verloren ihre einstige Dominanz, die Reformräume ihrer jeweiligen Länder zu definieren und mit einem Projekt für die Zukunft zu besetzen (Markovits/ Pelinka 1989: 347). Häufig hatten sie nur wenig mehr als die Verteidigung des Status quo anzubieten. Eine wenig attraktive Option in der öffentlichen Debatte und häufig nicht mehr im Einklang mit den geänderten Wahrnehmungsmustern und Machtverhältnissen in Arena 1 und 2.

Kapitel 2

Niedergang als "Schicksal": Theorien und Hypothesen

Diese oben aufgezeichneten Entwicklungslinien des Wandels westlicher Industriegesellschaften tauchen in verschiedenen Kombinationen, Hervorhebungen, Übersteigerungen oder Verabsolutierungen in sozialwissenschaftlichen Interpretationen der gesellschaftlichen Realität seit Mitte der 70er Jahre auf. Und als würden all diese Entwicklungen gleichzeitig und unabhängig von spezifischen nationalen Kontexten auftreten und sich synergetisch verdichten, fanden Sozial- und Politikwissenschaftler - Konservative, Liberale, Marxisten, Postfordisten wie *rational choice* Theoretiker - eine universell gültige Krisentheorie für die Sozialdemokratie. Dabei vermischten sich nicht selten Tatsachenbehauptungen mit Werturteilen, ja selbst empirische Analysen fielen bisweilen ideologischen Vorlieben oder dem ästhetischen Anspruch nach hochentwickelten allgemeinen Theorien und Methoden zum Opfer. Aber hinter der Harmonie der gleichen Botschaft lassen sich doch unterscheidbare Töne im Krisenchor vernehmen.

1. (Neo)Liberalismus und (Neo)Konservatismus: Die These des überlasteten "sozialdemokratischen" Staates

Nicht gerade vorsichtig in ihren Prophezeiungen verkünden herausragende Vertreter des (Neo)-Liberalismus und Neo-Konservatismus nichts weniger als das "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" (Dahrendorf 1983: 16 ff). Dem sozialdemokratischen Gesellschaftskonzept von "Wachstum, Gleichheit, Arbeit, Vernunft, Staat, Internationalismus" (ibid. 18) seien zu Ende des zwanzigsten Jahrhunderts die materiellen und ideellen Grundlagen entzogen worden. Das Ausbleiben von ausreichendem Wirtschafts-

wachstum mache die Finanzierung des sozialen Sicherheitsnetzes problematisch, wenn nicht unmöglich.

Die stagflationären Tendenzen der 70er Jahre seien auch durch kartellisierte "Verteilungskoalitionen" (Olson 1982) verursacht, die in Wirtschaft und Gesellschaft korporative Ansprüche etablierten, die die unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten einengten. Die Nachkriegsperiode des keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Kompromisses möge von Konsens, sozialen Anspruchs- und Verteilungsrechten geprägt gewesen sein. In den 80er Jahren seien jedoch Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität gefragt, um die in die Stagnation führenden Verkrustungen und Rigiditäten zu lösen.

Darüber hinaus entziehe die Tendenz, daß der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehe⁶, den sozialdemokratischen Arbeiterparteien Teile ihrer sozialen Basis. Der sozialdemokratischen Programmatik und Ideenwelt komme überdies auch der gesellschaftspolitisch zentrale Arbeitsbegriff abhanden; "der wohlwollende Staat" als "die zentrale Instanz sozialdemokratischen Handelns" (Dahrendorf 1989: 22) werde von den Bürgern zunehmend weniger als "wohlwollend" empfunden, "sondern als teurer Versager" (ibid.). Bündig schließt Dahrendorf, und dabei hindern ihn weder seine empirisch fragwürdigen Prämissen noch seine theoretisch unzureichende Argumentation: Das sozialdemokratische Programm⁷ "ist ein Thema von gestern" (ibid. 23; 1987: 91).

Auch wenn die Thesen vieler prominenter Verfechter des neuen Liberalismus und Konservatismus insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften meist differenzierter, in der Rezeptur allerdings auch radikaler, vorgetragen werden als in Dahrendorfs sozialwissenschaftlichen Essays, gleichen sich Struktur und Substanz der Argumentationslogik. Ihr gemeinsam ist das Argument, daß mit dem Auf- und Ausbau des Sozialstaates die So-

⁶ Diese These, von Hannah Arendt erstmals in "Vita activa oder vom tätigen Leben" formuliert, wurde von Ralf Dahrendorf zur Prämisse seiner Überlegung, daß ein neuer, liberaler Gesellschaftsvertrag die obsoleten Strukturen, Politik und Werte der alten Arbeitsgesellschaft ersetzen müsse.

⁷ Dahrendorf bezieht sich mit seiner These des Endes des sozialdemokratischen Jahrhunderts primär auf die Ebene der Politik, einer Politik, die nicht nur von sozialdemokratischen Parteien verfolgt wurde, sondern das "Thema einer Epoche" war. Doch die Logik seiner Argumentation impliziert natürlich beides: die These des Endes sozialdemokratischer Politik wie den damit verbundenen Niedergang der sozialdemokratischen Parteien.

zialdemokratie ihre historische Aufgabe erfüllt habe. Aber in der Erfüllung dieser Aufgabe hätte sie die Wirtschaft überlastet, die selbstregulativen Kräfte des Marktes gestört und die Anreize zu unternehmerischer Initiative und ökonomischer Selbstverantwortung geschwächt. Die Sozialdemokraten hätten insbesondere die wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten des Staates überschätzt. Unterschätzt hätten sie die paralysierenden Wirkungen, die von "hypertropher" Staatstätigkeit auf wirtschaftliche Prosperität und soziale Wohlfahrt ausgehen. "Big governments", brachte Richard Rose dieses Argument auf die bündige Formel, lösen wirtschaftliche und soziale Probleme nicht, sie schaffen sie erst (Rose 1980). Darüber hinaus sei die Kontrolle über ein Wohlfahrtssystem verloren gegangen, das politischen und konsumptiven Hedonismus erzeuge, dessen Befriedigung wiederum zu einer Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates führe (Bell 1975). Dieser erzeuge dann paradoxerweise immer jene Probleme der Anspruchsinflation aufs Neue, mit deren Lösung er sich dann zu beschäftigen habe.

Liberales (Dahrendorf), Neokonservative (Bell; Crozier et al.), Angebotsökonom (Laffer), Monetaristen (Friedman), Fiskalkonservative (Hayek) oder die Begründer der *public choice theory* (Buchanan, Tullock) argumentieren bei allen sonstigen Unterschieden gemeinsam, daß es zum Wohle aller sei, wenn der Staat sich aus der Wirtschaft jenseits ordnungspolitischer Vorgaben weitgehend heraushalte und Investoren nicht länger in ihren Entscheidungen von verteilungspolitisch motivierten Interventionen und Auflagen des Staates eingeschränkt würden. Da sich aber der Staat in den Markt eingemischt habe, Eigentumsrechte beschränkt und den freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen behindert habe, müsse es bei Wirtschaftsreformen um "institutionelle Reformen" gehen, "die den Austausch von Gütern von politischen Interventionen befreien" (Buchanan 1990). Es sei höchste Zeit, argumentierte Herbert Giersch, einer der Wortführer der (neoliberalen) Wirtschaftswissenschaften in der Bundesrepublik, die "schikanösen Institutionen der *mixed economy*" abzubauen. Etabliert werden müsse "ein fundamentales Recht des Unternehmertums, das man als negative Freiheit definieren kann, d.h. als die Freiheit von all jenen Regeln und Regulierungen, die unternehmerische Aktivitäten einschränken" (Giersch 1985: 13). Die regulativen und fiskalpolitischen Eingriffe des Staates müßten auf ein unbedingt notwendiges Minimum beschränkt werden. "Schumpeter, der Apostel des innovativen Unternehmertums,

verdiente es längst, Keynes als Wirtschaftsheiligen für den Rest des Jahrhunderts nachzufolgen" (Giersch 1985: 3 f).

Mit diesen Forderungen, die seit Mitte der 70er Jahre zur dominierenden Meinung im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs der größten Industrieländer geworden sind, wurde explizit und implizit der Kern eines wirtschaftspolitischen Programmes für schädlich oder zumindest obsolet erklärt, das die Politik der westeuropäischen Sozialdemokratie nach 1945 bestimmt hatte.

2. "Paläo"-Marxismus: Der Zusammenbruch des sozialdemokratischen Reformismus

Während Liberale und Neokonservative die "Überdehnung des Wohlfahrtsstaates" kritisieren und über "zuviel Staat" lamentieren, klagen die orthodoxen Marxisten über "zuviel Markt" im "sozialdemokratischen Staat". Der Maßstab ihrer Kritik ist die anzustrebende sozialistische Gesellschaft. Sie kritisieren die Sozialdemokratie, daß diese die sozialistische Transformation der kapitalistischen Gesellschaft nicht nur nicht realisiert oder eingeleitet, sondern sie letztendlich ver-, zumindest aber behindert habe (Miliband/ Liebmann 1986: 483). Der Grund wird zum einen in der Wirkung von Michels "ehernem Gesetz der Oligarchie" gesucht, das die an ihren "sicheren" Positionen (Politik als Beruf) interessierten sozialdemokratischen Führer zu "Managern des Konsenses" in der kapitalistischen Gesellschaft macht (ibid. 482 f). Zum anderen habe die Preisgabe außerparlamentarischer Massenaktionen den "Neoreformismus" zu einem alles determinierenden "Elektoralismus" geführt: Der Wunsch, an den Wahlurnen Erfolg zu haben, führte zwangsläufig zu einer Verwässerung des sozialdemokratischen Programms und zu einem "furchtsamen Zentrismus" (Liebmann 1986: 13). Damit stärkte die Sozialdemokratie gerade jene Ideen und Strukturen, die in der Wirtschaftskrise der 70er Jahre sozialistische Lösungswege blockierten. Konsequentermaßen folgert Leo Panitch, daß die Krise der sozialdemokratischen Parteien keineswegs zufällig, sondern von diesen selbst verschuldet sei:

"Their acceptance of the structure of the state; their promulgation of class harmony, their concern with packaging policy programmes and

mobilising activists around the next election; their excessive focus on parliamentary timetables and debates; their acceptance of a division of labour between industrial and political organisation with the necessary link between the two being cemented at the top of each structure - all this attests to their inadequacy" (Panitch 1986: 92).

Kennzeichnend für das sozialdemokratische Konzept der zentralisierten "*Capital-Labor collaboration*" sei zudem ein tiefer hierarchischer Konflikt zwischen Führern und Gefolgschaft, da erstere letztere mit hierarchisch-bürokratischen Mitteln zur Kooperation zwingen. Als dann der "Kollaps des Keynesianismus" und der "Zusammenbruch des Neokorporatismus" (Panitch 1986: 52) seit der Weltwirtschaftskrise die Handlungsspielräume der Sozialdemokratie rigide verengt habe, hätte die Sozialdemokratie infolge ihrer Selbstentwaffnung auch die drastische Verminderung ihrer Mobilisierungsfähigkeit auf dem Wählermarkt konstatieren müssen.

Wo sie aber, wie die Sozialisten Südeuropas, gerade in den 70er und 80er Jahren Wahlerfolge verbuchten, hätten sie als Regierungsparteien nur "*reagonomics with a socialist gloss*" (Petras 1984: 42) verfolgt. Dies hätte zum einen daran gelegen, daß die Wirtschaftseliten der sozialistischen Parteien von ihrer professionellen Ausbildung her über einen neoklassischen Hintergrund verfügten und deshalb die Handlungsrestriktionen für eine sozialistische oder zumindest umverteilende Wirtschaftspolitik maßlos überschätzten. Konsequentermaßen optierten sie dann für fiskalische Orthodoxie, generöse Zugeständnisse an die Privatinvestoren und neue Restriktionen für die Arbeiterklasse. Sie schlugen einen politischen Kurs ein, der dem Thatcherismus und den Reaganomics zum Verwechseln ähnelte (ibid. 52). Neben einigen verschwörungstheoretischen Anklängen ist das Kern-Argument der orthodoxen Marxisten klar: Weil die Sozialdemokraten den "korrekten Weg" zum Sozialismus einst verlassen hatten, seien sie später Opfer ihres selbstmörderischen Versuchs geworden, den Kapitalismus sozialer zu verwalten.

3. Postfordismus: Die Krise des "Fordismus" als Krise der Sozialdemokratie

Der Begriff Fordismus, Ende der 20er Jahre schon von Gramsci und de-Man gebraucht, wurde von der *Ecole de la Régulation*⁸ (Aglietta 1976; 1982; Boyer 1979; 1988; Lipietz 1982; 1985; 1987) in den 70er und 80er Jahre in die Diskurse der Wirtschafts- und Sozial- und Politikwissenschaften eingeführt und prominent gemacht. Unter Einbeziehung institutioneller Strukturen in ein breitgefächertes makroökonomisches Analyseinstrumentarium versuch(t)en die französischen Gründerväter der Regulationstheorie, Aglietta, Lipietz und Boyer historisch-strukturelle Wandlungsprozesse kapitalistischer Gesellschaften in ihrer ganzheitlichen Bewegungsstruktur konzeptionell zu rekonstruieren. Soziale Verhältnisse in kapitalistischen Gesellschaften, so ein Grundgedanke der Regulationstheoretiker, gehorchen einer bestimmten gemeinsamen Logik internen Wandels. Doch abweichend von der marxistischen Politökonomie, begreifen Aglietta, Lipietz und Boyer diese Logik keineswegs als invariant aus dem Waren- und Lohnverhältnis determiniert, sondern setzen anstelle des hinsichtlich der gesellschaftlichen Steuerung als passiv interpretierten Begriffs der Reproduktion jenen der Regulation, der die soziale Praxis handelnder Individuen und Klassen ebenso in die Analyse kapitalistischer Entwicklung einbezieht, wie die Regulationswirkung gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen.

Die beiden zentralen Begriffe der Regulationstheoretiker für die Konzeptualisierung kapitalistischer Entwicklung sind *Akkumulationsregime* und *Regulationsweise*. Historisch abgegrenzte Wachstumsperioden kapitalistischer Entwicklung, die über längere Zeit hinweg eine Kohärenz zwischen den sich wandelnden Produktions- und Konsumnormen aufweisen, werden als Akkumulationsregimes charakterisiert. Diese stiften über spezifische Regulationsweisen, wie etwa die des Waren- und Geldverkehrs, des Lohnverhältnisses und der Staatsintervention, die notwendige Kompatibilität der ökonomischen mit der sozialen und institutionellen Organisation

⁸ Die "Ecole de la Régulation" geht auf die 1976 von dem französischen Ökonomen Michel Aglietta publizierte Arbeit "Régulation et Crises du Capitalisme" zurück, in der er in Auseinandersetzung mit der neoklassischen und neoricardiaschen Theorie die grundlegenden Thesen und Kategorien der Regulationstheorie formulierte (vgl. dazu: Hübner/ Mahnkopf 1988).

einer Gesellschaft (Boyer 1979: 100). Jedes Akkumulationsregime ist mit einer bestimmten Regulationsweise verbunden. Ungleichgewichte zwischen beiden führen zu Reproduktionskrisen. Sind diese Disproportionen groß genug, kommt es zu tiefgreifenden Wirtschaftskrisen, in deren Verlauf sich die konkrete Gestalt der alten Regulationsweise auflöst und durch eine neue regulative Konfiguration ersetzt wird. Es kommt zu einer fundamentalen Reorganisation kapitalistischer Produktion und Reproduktion (Delorme 1987: 199), einer Reorganisation, wie sie sich seit den 70er Jahren im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus vollziehe.

Fordismus nennen die Regulationstheoretiker jenes Akkumulationsregime innerhalb der kapitalistischen Entwicklung, das sich von 1945 bis zur Weltwirtschaftskrise 1974 (Kernperiode 1950-67) unter US-amerikanischer Hegemonie in den fortgeschrittenen kapitalistischen Industrieländern entwickelt und verbreitet hat. Der Terminus "Fordismus" beschreibt dabei das produktionsorganisatorische Konzept der tayloristischen Arbeitsteilung in der industriellen Massenproduktion, die wissenschaftlichen Planungsmethoden auf Betriebsebene sowie hohe Reallohnsteigerungen, Massenkonsum und soziale Innovationen in den Arbeitsbeziehungen, wie sie zu Beginn der 20er Jahre in den Fabriken des Autoherstellers Ford erstmals praktiziert wurden (Lipietz 1985: 124 f; Boyer 1988: 9 f; 1989: 7 ff).

Idealtypisch waren die "fordistischen" Akkumulationsregimes der Nachkriegsjahrzehnte durch folgende Regulationsweise strukturiert:

- die tayloristisch organisierte Massenproduktion, die mit der Durchsetzung von Produktionslinien eine economy of scale ermöglichte;
- damit verbunden war die numerische Ausdehnung der Arbeiterklasse und die Entwicklung stabil wachsender Absatzmärkte;
- die kontinuierliche Expansion der internen Absatzmärkte wurde ermöglicht durch den "Kompromiß" zwischen Lohnabhängigen und Investoren, die Reallohnzuwächse nach Maßgabe der Produktivitätsentwicklung zu bemessen (Boyer: "Teilung der Fortschrittsdividende");
- dadurch wird nicht nur die Verteilungsrelation zwischen Kapital und Arbeit stabilisiert, sondern auch ein stetiger Zuwachs der Konsumgüternachfrage gesichert;
- die sozialstaatlich abgesicherte Reproduktion der Arbeitskraft wirkt ökonomisch stabilisierend und sozial ausgleichend.

Der ideologische Kitt, der die obengenannten Einzelelemente zu einem kohärenten "historischen Block" verband und bei den ökonomisch herr-

schen und beherrschten Klassen Legitimation und Akzeptanz beschaffte, war das "hegemoniale Projekt des keynesianischen Wohlfahrtsstaates" und seines engagiertesten Architekten, der Sozialdemokratie (Hirsch/ Roth 1986: 74). Durch den gerade von sozialdemokratischen Regierungen strukturell eingebauten reformistischen Verteilungspluralismus sei der politische Regulierungsapparat des Fordismus auf kontinuierliches Wirtschaftswachstum und relative Vollbeschäftigung angewiesen gewesen. Ökonomische Notwendigkeiten und sozialdemokratische Politikstile deckten sich. In diesem Sinne werden sozialdemokratische Parteien in funktionalistischer Manier als *die* Massenintegrationspartei der fordistischen Periode *par excellence* angesehen (Häußler/ Hirsch 1987: 665)⁹.

Doch mit Beginn der 70er Jahre, so die französischen wie die bundesdeutschen Vertreter des Postfordismus-Theorems, begann sich die einst kohärente fordistische Konfiguration von innen her aufzulösen (Boyer 1988: 197 ff). Der Fordismus wird seitdem sukzessive von einem "postfordistischen" Akkumulationsregime abgelöst. Allerdings löste sich im Prozeß dieses Übergangs auch endgültig die Kohärenz des Krisenparadigmas der Regulationstheoretiker in plurale Deutungsmuster auf (Hübner 1989: 201 ff). Während Lipietz die Krise des Fordismus orthodox aus dem Marx-schen Gesetz des tendenziellen Falles der Profitrate erklärt, Boyer wechselnde Varianten der *profit squeeze*-These favorisiert, bestreiten andere generell die Möglichkeit, die Krise aus einer monokausalen Sequenz zu erklären, wie das noch Aglietta in der folgenden Kausalkette tut: Klassenkämpfe in der Produktion - rückläufige Zuwächse der Mehrwertraten - Verlangsamung des Innovationstempos - ungleiche Entwicklung des Investitions- und Konsumgütersektors - Anstieg der organischen Zusammensetzung des Kapitals - Fall der Profitrate (Hübner 1989: 210) und daraus resultierend der Zwang zur Reorganisation von Produktion und Reproduktion. Gleichermäßen uneinheitlich wird das aus dieser "großen Krise" hervorgehende neue Akkumulationsregime des Postfordismus beschrieben. Aber auch wenn die Konturen des Postfordismus noch genauer zu bestimmen sind, ja das Präfix *post* geradezu daraufhin weist, "daß dessen Benut-

⁹ Hirsch, Roth und Häußler gehören freilich nicht unmittelbar der Regulationsschule an. Allerdings haben sie zentrale Überlegungen und Begriffe der "Ecole de la Régulation" übernommen und mit Gramscis Hegemoniebegriff und der deutschen Staatsableitung verknüpft (s. unten).

zer buchstäblich nicht wissen, worüber sie reden" (Jessop 1988: 385), gibt es bestimmte Kernelemente, die von den meisten Regulationstheoretikern zum invarianten Bestand des sich entwickelnden postfordistischen Akkumulationsregimes zu rechnen sind:

- zurückgehende Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität werden als entscheidende Einbruchsstelle des fordistischen Akkumulationsregimes gesehen;
- die tayloristisch-fordistischen Konzepte der Arbeitsorganisation erweisen sich zunehmend als inadäquat, um die sich fortschreitend individualisierende Konsumgüternachfrage zu befriedigen; flexible Spezialisierung löst die Massenproduktion tendenziell ab;
- Entkopplung von Produktivitäts- und Masseneinkommenszuwachsen, d.h. Aufkündigung des Kompromisses zur Aufteilung der "Fortschrittsdividende", um Profite einseitig zu stärken;
- Fragmentierung der Lohn- und Arbeitsverhältnisse;
- "Rationalisierung" und Abbau sozialstaatlicher Leistungen;
- Ende der Hegemonie des US-amerikanischen Wachstumsmodells; das japanische, amerikanische und westdeutsche Modell stehen nunmehr in Konkurrenz zueinander.

Durch eben diese Veränderungen im Laufe der 70er und 80er Jahre verschlechterten sich die *terms of trade* sozialdemokratischer Politikmöglichkeiten. Lohnerhöhungen wurden nun in der neuen Phase nicht mehr nachfragetheoretisch gut geheißen, sondern als schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Volkswirtschaften interpretiert. Aus dieser Sichtweise könne Arbeitslosigkeit nicht mehr keynesianisch, sondern müsse neoklassisch über die Angebotsseite bekämpft werden. Die Internationalisierung der Wirtschaft, so die sich bei den politischen Entscheidungseliten durchsetzende Wahrnehmung, internationalisiere gewissermaßen die Multiplikatoreffekte staatlicher Nachfragestimulierung (Boyer 1988: 208) und bestrafe nationale Alleingänge des deficit spending. Masseneinkommen - nach der fordistischen Logik verteilt - führten deshalb nicht notwendigerweise zu einer Nachfrageerhöhung auf dem Binnenmarkt. Der Paradigmenwandel vom Keynesianismus zu angebotsorientierten Theorien in den Wirtschaftswissenschaften in den 70er Jahren zog spätestens zu Beginn der 80er Jahre einen Wandel in der Wirtschaftspolitik der dominierenden Ökonomien nach sich (ibid. 196 f). Aus deren Sicht wurden die wachsen-

den Sozialausgaben der Betriebe und Firmen nicht länger als produktive Ausgaben für einen integrierten Kreislauf von Produktion und Konsumption gesehen, sondern einseitig als Kosten und Hemmnisse für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf den heimischen und internationalen Märkten betrachtet. Die infolge von Deindustrialisierung, Tertiarisierung und Arbeitslosigkeit geschwächte Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften sei meist nicht mehr stark genug, um sich dem Abbau von betrieblichen und sozialen Schutzbestimmungen wirkungsvoll entgegenstellen zu können.

Wenn bei dem ökonomisch und in seinen letzten Arbeiten zunehmend differenzierend argumentierenden Boyer die Krise der Sozialdemokratie weitgehend implizit bleibt, wird sie bei den stärker politiktheoretisch orientierten bundesdeutschen Vertretern des Fordismus/ Postfordismus-Konzeptes Hirsch/ Roth (1986), Häusler/ Hirsch (1987) und Hirsch (1990) explizit gemacht. Hirsch kritisiert die französischen Gründerväter der Regulationstheorie, sie hätten mit zunehmender Konzentration auf empirische, ökonomische Teilanalysen das Projekt einer allgemeinen Gesellschaftstheorie aufgegeben (Hirsch 1990: 23). In der kaum verhüllten Tradition der bundesdeutschen Staatsableitungsdebatte versucht er mit seinen Co-Autoren, die beiden Regulationsbegriffe (Akkumulationsregime und Regulationsweise) mit den über Poulantzas rezipierten Hegemoniebegriff Gramscis zu verbinden, um so zu einer "umfassenderen Theorie der Struktur und Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft" (ibid. 22) vorzustoßen.

Basierend auf der empirisch schmalen Analyse der Bundesrepublik und der USA und damit wenig bedrängt von Differenzierungsskrupeln, die sich aus vergleichenden Analysen ergeben könnten, diagnostizieren die bundesdeutschen Vertreter der Regulationstheorie die Gewißheit einer universalen Krise des "fordistischen Massenintegrationsmodus" und die "Entstehung damit konfligierender Politik- und Interessenswahrnehmungsformen" (Hirsch/ Roth 1986: 71). Sie argumentieren, "die politische Regulierungsform der fordistischen Sozial- und Klassenbeziehungen, des zentralbürokratischen Korporatismus, des Keynesianismus und der sozialdemokratischen Reformpolitik" sei zur "Schranke für die notwendige Anpassung sozialer Strukturen und Reproduktionsbedingungen" geworden (ibid. 81 f). In dieser Krise seien die sozialdemokratischen Parteien schlicht dazu verurteilt, mit "einer immer schärfer werdenden Austeritätspolitik" (ibid. 100) die Beschneidung sozialstaatlicher Leistungen, den Abbau von Schutzga-

rantien und demokratischen Rechten durchzusetzen. Kurz, die Sozialdemokratie sei gezwungen, Politik gegen ihre wichtigste Klientel, die Lohnabhängigen, zu betreiben. Folglich, so die theorieimmanent zwingende Schlußfolgerung von Hirsch und Roth, wurde "diese Krise zur Krise der Sozialdemokratie als 'der' Regierungspartei des Fordismus" (ibid. 71).

Mit der Erosion des "fordistischen Akkumulationsregimes" seien der sozialdemokratischen Umverteilungspolitik die materiellen Grundlagen auf doppelte Weise entzogen worden: Zum einen verschlechterte die "Internationalisierung der Austeritätspolitik" und der über die Senkung der Produktionskosten betriebene Wettlauf nationaler Ökonomien um internationale Wettbewerbsfähigkeit die Opportunitätsstruktur sozialdemokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik; zum anderen "tertiarisieren" sich Teile der Lohnabhängigen aus dem industriellen Einzugsgebiet der Sozialdemokratie hinaus. Die Organisation und Wählergewinnung der sich ausdifferenzierenden einstigen Arbeiter-Stammklientel über Gewerkschaften und soziale Milieus wird damit zunehmend schwerer bzw. unmöglich.

Diese "äußeren" Einschränkungen der Integrationskraft finden ihre Entsprechung und Verschärfung in der parteiintern produzierten Integrationschwäche. Die bürokratische Zentralisierung, die fortschreitende staatliche Finanzierung, rechtliche Privilegierung und Informationsmonopole stärkten die Position der Parteiführung. Eine Folge unter anderen war die "grundsätzliche Disfunktion von Partei- und Regierungspolitik" (Hirsch/ Roth 1985: 69) mit der Konsequenz, daß die Regierungsparteien zunehmend durch die staatliche Administration kontrolliert wurden. Abstrakte Systemfordernisse der Staatsreproduktion erhielten Vorrang gegenüber der "Interessensberücksichtigung". Die Mutation einstiger Klassenparteien in "etatisierte Massenintegrationsparteien" wurde damit das "regulationstechnische Korrelat einer zunehmenden Unterwerfung nationalstaatlicher Politik unter die Dynamik des Weltmarktes" (ibid. 70). Dadurch hätten die sozialdemokratischen Parteien zwar interessengeleitete Steuerungsspielräume preisgegeben, konnten aber in Verbindung mit den ebenfalls "etatisierten" Einheitsgewerkschaften unter der Bedingung kontinuierlichen Wachstums und Vollbeschäftigung über den Staat bestimmte Verteilungsansprüche befriedigen. Als aber in den 70er Jahren diese prosperierende fordistische Konstellation brüchig wurde und die Verteilungsspielräume abnahmen, konnten die konfligierenden Interessen zwischen Staat und den Verteilungsansprüchen der eigenen Klientel nicht mehr versöhnt werden. Der typische "fordistische Massenintegrationsmodus" war nicht mehr länger

aufrechtzuerhalten: Die Krise des Fordismus wurde zur Krise der Sozialdemokratie (ibid. 71).

So ist insbesondere für die stärker politiktheoretisch argumentierenden deutschen Vertreter des Postfordismus das Ende des "Jahrhunderts" sozialdemokratischer Politik längst programmiert, der Niedergang sozialdemokratischer Parteien kaum mehr als eine Frage der Zeit. Hirsch bündig, und damit unterscheidet sich der marxistische Postfordismus-Theoretiker in nichts von dem Liberalen Dahrendorf: "Die ökonomische, politische und ideologische Krise der Sozialdemokratie bedeutete zugleich auch das Ende des auf etatistischen Reformismus gestützten, bürokratisch-korporativen Wohlfahrtsstaates" (Hirsch 1990: 105). Das Ende des Fordismus also, bedeute auch das Ende sozialdemokratischer Politik.

4. Rational Choice: das elektorale Dilemma der Sozialdemokratie

Eine der einflußreichsten Stimmen im Chor der 'Niedergangstheoretiker' kommt aus den USA. Sie gehört Adam Przeworsky und beruft sich auf wichtige Grundannahmen der "*rational-choice-theory*". Przeworski sieht die Sozialdemokratie als "historisches Phänomen" (Przeworski 1985: 7) keineswegs aufgrund der Abweichungen von der vermeintlich "korrekten Linie" oder infolge des "Klassenverrates" ihrer Führer gescheitert. Sie sei vielmehr zwingend zum Niedergang verurteilt gewesen und dies aufgrund "rationaler strategischer Entscheidungen", zu denen ihre Führer angesichts des unausweichlichen Dilemmas des "electoral socialism" (Przeworski/Sprague 1986: 55) gezwungen worden seien. Denn als klar geworden sei, daß die Arbeiter in keiner Gesellschaft zur numerischen Mehrheit werden würden, lag es auf der Hand, daß das originäre Ziel der Sozialdemokratie - die Emanzipation der Arbeiterklasse - nicht von den Arbeitern alleine erreicht werden konnte. Die Führer der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien seien deshalb gezwungen gewesen, Unterstützung von anderen gesellschaftlichen Schichten zu gewinnen. Und genau hierin läge das eigentliche Dilemma: Um an den Wahlurnen erfolgreich zu sein, müßten sozialdemokratische Parteiführungen eine über den Klassen liegende Position einnehmen. Und indem sie das tun, schwächten sie ihre Fähig-

keit, die Arbeiter als Klasse zu gewinnen. Verfolgten sie jedoch eine "reine Klassenstrategie", seien sie zu einem unaufhebbaren Minderheitsstatus verurteilt. Folgten sie aber "supraclass" Strategien, indem sie an die Mittelschichten appellierten, verlören sie Wähler innerhalb der Arbeiterschaft. "They seem unable to win either way" (ibid. 56) ist denn auch die Quintessenz des elektoralen Dilemmas, wie es von Przeworski und Sprague formuliert wurde (ibid. 3; 55 ff; Przeworski 1985: 104 ff; Przeworski 1989: 63).

Dem von Przeworski und Sprague postulierten Dilemma des "elektoralen Sozialismus" liegen mindestens vier axiomatische Annahmen und Definitionen zugrunde, die theoretisch unzureichend begründet und empirisch zweifelhaft sind (Sainsbury 1990: 29 ff; King/ Wickham-Jones 1990):

1. Przeworski und Sprague definieren Arbeiterklasse sehr eng: "Workers include manual wage earners in mining, manufacturing, construction, transport, and agriculture, as well as their inactive adult household members" (1986: 34 f). Arbeiter und Angestellte im Bereich einfacher privater und öffentlicher Dienstleistungen bleiben ausgespart. Tatsächlich orientieren sich die beiden amerikanischen Politikwissenschaftler damit explizit an Klassen-Definitionen des ausgehenden 19. Jahrhunderts, wie sie der späte Engels 1888 in einer englischen Neuauflage des Kommunistischen Manifestes und Karl Kautsky in seinem Kommentar zum Erfurter Programm gegeben haben (ibid. 33). Eine solche Klassenbestimmung aus dem alleinigen Kriterium der Stellung des Lohnabhängigen im Produktionsprozess mag für die Jahrhundertwende Plausibilität besitzen, für die Periode nach dem 2. Weltkrieg ist sie jedoch weder auf der Grundlage von Einkommen, Status, soziokulturellen Milieus, Lebensstilen noch in Hinblick auf die materiellen Interessenlagen zu begründen. Allerdings ist diese enge Definition für das von Przeworski und Sprague behauptete Wahldilemma von ganz erheblicher Bedeutung. Denn so können sie historisch plausibel postulieren, daß von dieser Arbeiterklasse erwartet wurde, daß sie der "Sache des Sozialismus" zur Mehrheit verhelfen würde, um dann jedoch zugleich völlig zutreffend zu folgern, daß "this proletariat was not and would never become a majority of any society" (ibid. 34). Mit dieser engen Definition von Arbeiterklasse wird von den beiden amerikanischen Politikwissenschaftlern eine wichtige Voraussetzung des später postulierten ehernen Wahldilemmas sozialistischer Parteien geradezu "angelegt".

Gleichzeitig wird zum ersten Mal eine Inkonsistenz in der Verwendung des Klassenbegriffs bei Przeworski und Sprague deutlich. In der oben zitierten Klassenbestimmung stützen sich die beiden "rational choice"-Theoretiker paradoxerweise auf einen strukturellen Klassenbegriff. Klasse ist hier schlicht definiert durch die beschäftigungsstrukturelle Position des einzelnen, wird also über "class structure" und eben nicht über "class formation" festgelegt. Andererseits wehrt sich insbesondere Przeworski mit guten Argumenten dagegen, Klassenunterstützung für sozialdemokratische Parteien schlicht als ein Epiphänomen einer solchen sozialstrukturellen Lage zu begreifen. Dem Begriff der "class structure" setzt er sein handlungstheoretisch geprägtes Konzept der "class formation" entgegen (Przeworski 1985: 64 ff). Dadurch betont er besonders den Einfluß von Klassenorganisationen und Klassenkämpfen darauf, welche Form von kollektiver Identität, welche Art von politischen Engagements und welche Wahlpräferenzen sich unter den Arbeitern herausbilden. Klasse wird aus dieser handlungstheoretischen Sichtweise erst als das Endprodukt strategischen Handelns von Arbeiterorganisationen verstanden. Gleichwohl hindert Przeworskis emphatisches handlungstheoretisches Credo ihn und seinen Co-Autor Sprague nicht, in ihrer gemeinsamen Analyse zwischen struktur- und handlungstheoretischem Klassenbegriff zu oszillieren. Ja, sie weisen beiden Konzepten sogar eine spezifische zeitgebundene Bedeutung in der Geschichte des "electoral socialism" seit Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts zu: "Party strategies", schreiben sie, "dominate the dynamic of the vote during the first period; transformations of class structure mold the path of the socialist vote in the longer run of electoral experience" (Przeworski/ Sprague 1986: 90). Während also in der Frühgeschichte der sozialistischen Parteien die Strategie für ihren Wahlerfolg entscheidend war, degeneriert sie später zu einer abhängigen Residualvariablen sozialstruktureller Evolution. Tatsächlich erklären beide Autoren dann die unterschiedlichen Wahlerfolge der sozialistischen Parteien neben dem Wandel der Sozialstruktur weniger mit unterschiedlichen Wahlstrategien als mit weiteren (durchaus plausiblen) Faktoren wie dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad oder etwa der Existenz von kommunistischen und linkssozialistischen Parteikonkurrenten (ibid. 70-78).

2. Przeworski und Sprague begreifen die Klasseninteressen von Arbeitern als klar getrennt von den Interessen anderer gesellschaftlicher Klassen und Schichten. Damit verneinen sie die Möglichkeit, diese unterschiedlichen

Klasseninteressen in einem synthetischen Politikkonzept gleichermaßen verfolgen zu können. Przeworski argumentiert hier, daß Strategien, die auf Wählergruppen außerhalb der Arbeiterklasse zielen, meist die Opferung von Arbeiterinteressen zur Grundlage und Folge haben. Arbeiter können dann bei einer klassenübergreifenden Politik nicht mehr als Arbeiter mobilisiert werden, sondern nur noch allgemein als Individuen, als Steuerzahler, Konsumenten, Eltern, Arme, "the people" (Przeworski 1985: 27) angesprochen werden. Damit verlieren sozialdemokratische Parteien ihren Klassenappeal und die Niedergangsspirale beginnt. Denn, so Przeworski und Sprague: "whenever leftist parties are successful in mobilizing large electoral support from anyone else they suffer a loss of opportunities among narrowly defined workers" (Przeworski/ Sprague 1986: 60).

Przeworski und Sprague vermeiden es, die zwar analytisch logische, aber in der realen Welt nichts destoweniger artifizielle Distinktion von Klasseninteressen der Arbeiter und deren Interessen als Staatsbürger, Konsumenten, Steuerzahler etc. zu verdeutlichen. Eine Konkretisierung von über Jahrzehnte hinweg invarianten exklusiven Klasseninteressen der Arbeiter würde auch schwer fallen. Untersucht man zentrale Forderungen der Klassenorganisation Gewerkschaft in der Nachkriegsperiode, wie Vollbeschäftigung, Lohnerhöhungen oder die unterschiedlichen Formen der Mitbestimmung, wird man nach der engen Definition von Arbeiterklasse, die Przeworski und Sprague zugrundelegen, kaum von exklusiven Klasseninteressen sprechen können. Diese Forderungen liegen potentiell im Interesse aller Lohnabhängigen und nicht nur der Arbeiterklasse allein.

Aber selbst wenn man die Existenz von exklusiven Klasseninteressen der Arbeiter in modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften unterstellt und die These von einer Verwässerung der Klassenpolitik durch supraclass-Strategien akzeptiert, bleibt die Konstruktion des "electoral trade-off" zwischen Arbeiter- und Nicht-Arbeiterstimmen höchst zweifelhaft. Nicht zu Unrecht nennt sie Diane Sainsbury "more or less axiomatic" (Sainsbury 1990: 32). Denn Przeworski und Sprague bieten auch keine überzeugende Erklärung an. Daß Arbeiter durch moderatere "supra-class-strategies" weniger angesprochen werden als durch radikale Klassen-Strategien, kann nur aufgrund der Prämisse plausibel erscheinen, daß Arbeiter ihre Interessen am besten durch eine radikale Klassenpolitik vertreten sehen und dieser "rationale" Kalkül dann das bestimmende Motiv für ihre Parteienpräferenz ist. Mit Recht weisen Desmond King und Mark Wickham-Jones darauf hin, daß Przeworski und Sprague in "Paperstones" pri-

mär die Strategien von *Parteien* analysieren und nicht den Gründen für das Abstimmungsverhalten von Arbeiter- und Mittelschichtwählern nachgehen. Dennoch basiert ihre These des "electoral trade-off" auf Annahmen über das Verhalten von *Wählern* (King/ Wickham-Jones 1990: 391).

3. Bestritten werden soll hier auch die axiomatische Reduktion parteistategischer Überlegungen auf die Frage, ob die Partei eine Klassen- oder eine klassenübergreifende Strategie verfolgen solle. Parteien wollen nicht nur Stimmen um jeden Preis maximieren, sondern müssen abgesehen von programmatischen Verpflichtungen auch eine bestimmte, institutionellen und politischen Problemzwängen Rechnung tragende, kohärente Regierungspolitik formulieren. Nicht erst in Gesellschaften mit postindustriellen Zügen erscheint die idealtypische Trennung von "class-" und "supra-class-Strategien" in der Realität kaum auffindbar. Die Annahme zudem, die vielfältigen Politikziele von Parteien könnten von konsensuell oder autoritativ entscheidenden Eliten zum alleinigen Zweck der Stimmenmaximierung unter eine der beiden Strategien subsumiert werden, offenbart eine vereinfachende Sichtweise über das Zustandekommen von Entscheidungen in Parteien. Parteien sind keine monolithisch organisierten Akteure, sondern vielmehr häufig "Stratarchien" (Eldersveld 1964), in denen auf unterschiedlichen Ebenen, zwischen unterschiedlichen Faktionen (Sartori 1976; Raschke 1977) vielschichtige Konflikte ausgetragen und Kompromisse geschlossen werden müssen (Beyme 1984: 287 ff). Selbst die Verfolgung konträrer Ziele und unterschiedlicher Wahlstrategien von vertikalen und horizontalen Teilorganisationen innerhalb einer Partei können gleichzeitig koexistieren. Die SPD der 70er Jahre (Müller-Rommel 1982), die französischen Sozialisten nach 1945 (Bell/ Criddle 1989) und die italienischen Sozialisten vor 1980 (Merkel 1985) seien hier als besonders prägnante Beispiele genannt. Reduziert man jedoch komplexe reale Parteistategien zu statistisch-empirischen Untersuchungszwecken grob vereinfachend auf ihren klassenspezifischen- oder klassenübergreifenden Charakter, stellt sich die Frage, ob nicht dadurch von vornherein ein Artefakt programmiert wird.

4. Zweifelhaft erscheint auch das Theorem, daß sozialistische und sozialdemokratische Parteien nur dann eine "supraclass"-Strategie verfolgen, wenn sie sich "ausreichender" Unterstützung durch die Arbeiterklasse sicher sind (Przeworski/ Sprague 1986: 88). Es ist weder logisch zwingend

noch empirisch haltbar, ja nicht einmal besonders plausibel. Nämlich gerade dann, wenn den Strategieplanern der Parteizentralen klar wird, daß ihre Kernklientel, die Arbeiterschaft, schwindet oder von starken kommunistischen Parteien fest gebunden wird, kann es nur rational sein, sich stärker auch auf die Mittelschichten zu konzentrieren, d.h. eine "supra-class"-Strategie zu verfolgen. Die erste Überlegung spielte eine große Rolle für die Wende von Bad Godesberg 1959, als die SPD den "30% Turm" verlassen wollte, während der zweite Grund zu einer erfolgreichen klassenübergreifenden Strategie der sozialistischen Parteien Frankreichs, Portugals, Spaniens und Griechenlands geführt hat.

Das strategische Dilemma wurde nach Przeworski und Sprague insbesondere durch die postindustriellen Wandlungstendenzen verschärft, die den "säkularen Niedergang" der Sozialdemokratie beschleunigten. Der zahlenmäßige Rückgang der Industriearbeiter hätte die strategische Fähigkeit sozialdemokratischer Parteien begrenzt, ein Maximum an Stimmen außerhalb der Arbeiterschaft zu gewinnen und gleichzeitig nur ein Minimum an Klassenstimmen zu verlieren. Denn hier schlage sich nicht nur die numerische Schrumpfung der Arbeiterschaft als solche nieder, sondern mit weniger Arbeitern unter ihren Wählern seien sozialdemokratische Parteien noch weniger in der Lage und gewillt, ihre Anstrengungen auf die Gewinnung von neuen Wählergruppen zu richten (ibid. 83 f). Aber wenn sie es doch tun, würden sie Opfer eines ehernen elektoralen trade-offs: Je mehr Stimmen sie unter den Mittelschichten gewannen, desto mehr Arbeiterstimmen würden sie verlieren. Allerdings, und dies streiten Przeworski und Sprague keineswegs ab, variierten die "elektoralen Opportunitätskosten" einer solchen Strategie mit der Stärke der Gewerkschaften, der Existenz von neo-korporatistischen Arrangements und der Stärke kommunistischer oder linkssozialistischer Konkurrenz um die Stimmen der Arbeiterschaft. Aber diese Faktoren wirkten nur graduell und allenfalls kurzfristig. Sie änderten jedoch nichts an der längerfristig ehernen Logik des Dilemmas und der daraus resultierenden Schlußfolgerung: "The era of electoral socialism may be over" (ibid. 185). Und dies ist in einem doppelten Sinne zu verstehen: Einerseits besiegelt diese Logik den Niedergang des *Akteurs* Sozialdemokratie an den Wahlurnen, andererseits gebietet der sozialstrukturelle Wandel der Gesellschaft den rational entscheidenden sozialdemokratischen Eliten, Abschied von traditionellen Zielen und *Politiken* zu neh-

men, um nicht mit einer Politik für eine abnehmende Klasse den eigenen Niedergang zu programmieren.

Obwohl Przeworskis und Spragues Analyse theoretisch und methodisch feiner konstruiert ist als Dahrendorfs häufig nur essayistische Gesten oder gar die rituelle Klage von orthodoxen Marxisten über "Reformismus", "Revisionismus" und "Opportunismus" der Sozialdemokratie, kommt sie doch zu derselben Schlußfolgerung: Der Niedergang der Sozialdemokratie ist unvermeidlich. Möglicherweise ist dies auf ein eigenartiges Paradox in Przeworskis und Spragues Erklärungsansatz zurückzuführen. Auf der einen Seite zeigt sich die epistemologische Eleganz der auf dem methodologischen Individualismus basierenden Theorie der rationalen Wahl. Auf der anderen Seite schützt der "*rational choice*"-Ansatz die beiden Autoren nicht davor, gegen die Gebote der eigenen Theorie verstoßend, in ihrer Erklärung letztendlich einem soziologischen Determinismus zum Opfer zu fallen, "*class structure*" an die Stelle von "*class formation*" zu setzen. "Ultimately", argumentieren sie, "it probably mattered relatively little whether socialist leaders did everything they could to win the elections. Their choices were limited" (ibid. 126). Die von Przeworski und Sprague durchaus gesehene Möglichkeit, daß Parteien die öffentliche Meinung beeinflussen, kollektive Identifikationen und politische Bindungen stiften können, bleibt damit folgenlos für die (deterministische) Schlußfolgerung.

Determinismus und universeller Geltungsanspruch sind in der Konstruktion des Ansatzes eingebaut. Denn sowohl das Paradigma des methodologischen Individualismus als auch der sozialstrukturelle Determinismus tendieren zu einer Vernachlässigung der unterschiedlichen politischen Institutionen, sozioökonomischen Strukturen und Zyklen als national variierende Opportunitätsstrukturen für politische Strategie- und Politikwahlen. Dadurch entsteht eine fast zwangsläufige Tendenz zu summarischen, Allgemeingültigkeit beanspruchenden, kontextungebundenen Konklusionen und Voraussagen.

5. Kritik: Niedergang als abwendbares Schicksal

Die hier vorgestellten "Niedergangstheorien" leiden über ihre unterschiedlichen normativen und epistemologischen Ausgangspositionen hinaus an

einer gemeinsamen Schwäche: der statischen Wahrnehmung der sozialdemokratischen Parteien. Sozialdemokratische Parteien tauchen nicht im Status von Akteuren auf. Auf der einen Seite präsentieren die Niedergangstheorien eindringliche Analysen der sich seit den 70er Jahren beschleunigt verändernden ökonomischen und sozialen Umwelten. Auf der anderen Seite aber betrachten sie die sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien schlicht als passive Opfer einer sich wandelnden Welt. Sie vernachlässigen deren Fähigkeit, sich an die "Umwelt" anzupassen und ihrerseits auf sie einzuwirken. Sie unterschätzen die "revisionistische" Fähigkeit der Sozialdemokratie, Strategien, Ziele und Politiken im Lichte des Wandels zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren, um die Bedingungen ihres Erfolges oder politischen Überlebens herzustellen, zumindest aber zu beeinflussen. Dies muß umso mehr verwundern, als die Geschichte der Sozialdemokratie dieses Jahrhunderts vor allem auch eine Geschichte der beständigen Revision ihrer "Wege" und "Ziele" war.

Zwei Ansätze, die sich dem geschilderten Determinismus entziehen, sollen hier kurz skizziert werden. Sie stammen aus der Feder von Gøsta Esping-Andersen (1985) und Fritz Scharpf (1987). Beide zeigen, daß sozialdemokratische Parteien und sozialdemokratische Politik keineswegs dem sozialstrukturellen Wandel und weltwirtschaftlichen Entwicklungstrends unterschiedslos und passiv "erliegen" müssen. Sie betonen vielmehr den wichtigen Einfluß unterschiedlichen politischen Handelns. Esping-Andersen versucht in seiner "aufgeklärt-sozialstrukturellen" Studie *"Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power"* (1985) herauszuarbeiten, welche sozialstrukturellen Voraussetzungen, Koalitionsstrategien und *policies* über Aufstieg und Niedergang sozialdemokratischer Parteien entscheiden. Aus einer komparativen Analyse, die die Wähler- und Machtentwicklung der sozialdemokratischen Parteien Schwedens, Norwegens und Dänemarks mit den von ihnen realisierten *policies* verknüpft, ja wesentlich aus ihnen erklärt (145 ff), formuliert der Autor seine Kernthese: Schwäche, Stärke, Perspektive und Zukunft sozialdemokratischer Parteien hängen vor allem von ihrer Politik und deren Wirkung ab, soziale Bündnisse formen zu helfen. Das "Schicksal" der Sozialdemokratie wird damit bei Esping-Andersen wesentlich mit ihrem Handeln und den Ergebnissen ihres Handelns verknüpft. Denn Anlage und Ergebnis der sozialdemokratischen Politik beeinflussen drei essentielle Komponenten, die ihrerseits über "party formation" und "party decomposition" entscheiden: "class structure", "class formation" und "class alliances" (41 ff). Die

Klassenstruktur ist zunächst am wenigsten zu beeinflussen, sie stellt gewissermaßen eine zentrale Einflußgröße dar, die Handlungsmöglichkeiten begrenzt, aber auch eröffnet. Form und Inhalte staatlicher Politik entscheiden aber wesentlich mit darüber, wie weit die Arbeiterschaft sich im kollektiven politischen Handeln eint und inwieweit sie als relativ homogene Wählerklientel durch die sozialdemokratischen Parteien mobilisierbar bleibt. Um diese Klassensolidarität zu erzeugen und am Leben zu erhalten, sind zwei Politiken von besonderer Bedeutung: die Regierungskontrolle über den wirtschaftlichen Konjunkturverlauf, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu realisieren, sowie eine wohlfahrtsstaatliche Politik, die, universalistisch ausgerichtet, Güter und Leistungen mit hohem Standard bereitstellt (ibid. 145 ff). Dies ist für Esping-Andersen die Nahtstelle, an der es sich entscheidet, ob eine "Klassen-Allianz" zwischen Arbeiterschaft und Mittelschichten zustande kommt. Aus dieser Perspektive bestimmen Anlage und Ergebnisse der Wirtschafts- und Sozialpolitik über die Bündnisfähigkeit der Sozialdemokratie. Auf sie kommt es an, ob Loyalitäten entstehen, die fest in einem individuell-rationalen ökonomischen Kalkül wurzeln, auf die sich die Ressource Solidarität gründen muß, soll sie sich nicht schnell in einer altruistischen Ideologie verbrauchen. Reformen und ihre institutionellen Vermittlungsinstanzen müssen also so angelegt sein, daß sie soziale *cleavages* zwischen Arbeiterschaft und Angestellten entschärfen oder gar schließen. So können sie zu neuen Ressourcen der Reproduktion sozialdemokratischer Macht werden. Die wichtigste Erklärungsvariable für die Entwicklung sozialdemokratischer Regierungsmacht sind in Esping-Andersens Konzept *policies*. Damit nimmt Regierungshandeln einen zentralen Stellenwert ein. Möglicherweise unterschätzt, zumindest aber von der Analyse weitgehend ausgeblendet, werden in diesem handlungstheoretischen Ansatz die systemischen Restriktionen, die in ihren differentiellen ökonomischen und institutionellen Ausprägungen das Regierungshandeln in unterschiedlicher Weise begrenzen. Dies mag in Esping-Andersens *most similar case*-Studie zur skandinavischen Sozialdemokratie nur begrenzt Leerstellen in der Erklärung hinterlassen, da in Skandinavien die politischen Akteure in relativ homogenen "Umwelten" handelten. Erweitert man jedoch den Vergleich auf weniger ähnlich gelagerte Fälle, begibt man sich durch die Vernachlässigung ökonomischer und institutioneller "Handlungskorridore" (Schmidt 1987a) wichtiger Erkenntnisquellen zur Erklärung gerade der Unterschiede des Regierungshandelns sowie der Politikergebnisse.

Eine Studie, die diesen Restriktionen angemessene Beachtung schenkt, wurde von Fritz Scharpf präsentiert. Scharpf folgt einem erweiterten institutionellen Ansatz, in dem Institutionen, Akteurskonstellationen, Politikinstrumente und Strategiewahlen eine Schlüsselrolle spielen. In seiner Vier-Länderstudie zur sozialdemokratischen Krisenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Österreich und Schweden entwickelt er den Kern seines Untersuchungsansatzes: Erfolg und Mißerfolg sozialdemokratischer Politik hängen vor allem von einer Strategiewahl ab, die die Ziele ebenso angemessen berücksichtigt wie die vorhandenen institutionellen Restriktionen und Ressourcen. Gerade die "Übereinstimmung zwischen dem Politikrepertoire der vorhandenen Institutionen und dem Handlungsbedarf" (Scharpf 1987: 27) der jeweiligen Situation entscheiden über Erfolg und Mißerfolg sozialdemokratischer Politik. Wie weit die Handlungsmöglichkeiten innerhalb des Rahmens der vorhandenen Restriktionen genutzt werden können, hängt aber von der Koordinationsfähigkeit und dem Kooperationswillen der relevant beteiligten Akteure ab. Beide sind jedoch in der Wirtschaftspolitik ausgesprochen voraussetzungsfull. Denn in pluralistischen Gesellschaften, einem "funktionsteiligen Verfassungsstaat" und in international verflochtenen Marktökonomien treten unterschiedliche Akteure mit von einander abweichenden Interessen, Zielen und Handlungsrationaltäten auf. Sie reagieren auf unterschiedliche Anreize und geben wichtige Signale für die Strategien der anderen Akteure und damit für die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt: etwa die Notenbank, die Wirtschafts- und Finanzminister, der Haushaltsausschuß des Parlaments, die Arbeitsmarktverwaltung, Länder und Gemeinden, Gewerkschaften oder auch supranationale Akteure (ibid. 29).

Selbst wenn man die Anzahl dieser Akteure grob vereinfachend auf Regierung, Notenbank, Unternehmer und Gewerkschaften reduziert, bleibt die optimale Kooperationsituation von einer Vielzahl von Faktoren abhängig und damit fragil. Die (Zentral-)Regierung muß in der Lage und willens sein, ihre Finanzpolitik konjunkturangemessen, flexibel und möglichst ungehindert durch nachgeordnete Gebietskörperschaften wirkungsvoll einzusetzen. Die Notenbank sollte für sozialdemokratische Steuerungsbelange idealerweise weisungsgebunden sein. Zumindest aber sollte sie nicht unabhängig von den Strategien der anderen Akteure kompromißlos Preisstabilität als einziges Handlungsziel verfolgen. Die Unternehmensverbände, die freilich auf die Investitionsentscheidungen ihrer Mitgliedsunternehmen kaum Einfluß haben, müßten wenigstens prinzipiell bereit sein,

sich in tripartistische Verhandlungen einbinden zu lassen. Die Gewerkschaften müßten hochorganisiert, zentralisiert und ideologisch gemäßigt ihre eigene Klientel verpflichten können, unter Umständen auf unmittelbare Lohnerhöhungen zu verzichten, um gesamtwirtschaftliche Ziele, wie etwa Vollbeschäftigung, längerfristig sichern zu helfen. Eine Kooperation, deren Gelingen von so vielen Voraussetzungen bei den beteiligten Akteuren abhängt, muß, um in wirtschaftlichen Krisensituationen zu funktionieren, jeweils auf den gesicherten Erfahrungsschatz gelungener Kooperation zurückblicken können. Das dadurch gewachsene Vertrauen in die Kooperationsbereitschaft des anderen, kann verhindern, daß die zwischen Konflikt und Kooperation schwankenden Partner nicht in eine "Rationalitätsfalle" laufen, in der die Verfolgung kurzfristiger Eigeninteressen zu kollektiv suboptimalen und die Allgemeinheit schädigenden Ergebnissen führt (Scharpf 1988: 72). Institutionen jedoch, die die möglichen Strategien der beteiligten Akteure auf einen kleineren Kreis wechselseitig erwartbarer Handlungen reduzieren und damit nicht-hierarchische Koordination ermöglichen, lassen sich insbesondere in Krisensituationen nicht beliebig installieren (Scharpf 1987: 27). Ihre fest etablierte Existenz ist aber nach Scharpf der institutionelle Kern erfolgreicher sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik nach 1974.

Mit seinem Ansatz arbeitet Scharpf luzide die institutionellen Ressourcen, strategischen Rationalitätsfallen und ökonomischen Restriktionen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik heraus. Demgegenüber gerät die Berücksichtigung der Machtverteilung zwischen sozialen Klassen und politischen Akteuren zu kurz. Diese spielen aber für die Strategiefähigkeit und Strategiewahl sozialdemokratischer Parteien eine nicht unerhebliche Rolle. Dies haben nicht zuletzt Walter Korpi in seinem klassentheoretischen "Macht-Ressourcen-Ansatz" (Korpi 1983; 1985), Francis Castles mit dem Hinweis auf die Bedeutung der Handlungsstärke der bürgerlichen Parteien (Castles 1978) und Manfred Schmidt in seinem "integrierten sozialökonomisch-politischen policy-Modell" (Schmidt 1982: 104) deutlich gemacht.

Teil II

Machtressourcen

Kapitel 3

Die Wählerentwicklung

1. Aufstieg, Niedergang oder Stagnation?

Die folgende Analyse der Wählerentwicklung sozialdemokratischer Parteien nach 1945 bleibt zunächst auf einem aggregierten Niveau. Mein Ziel ist es zu testen, ob sich in Westeuropa Trends erkennen lassen, die den Niedergang der Sozialdemokratie bestätigen oder falsifizieren. Zu diesem Zwecke habe ich die Periode von 1945-90 in zwei bzw. vier Phasen unterteilt:

- 1945-73: die Periode, die man im weiteren Sinne als "goldenes Zeitalter" der Sozialdemokratie bezeichnen könnte;

- 1974-90: die sogenannte "Niedergangsperiode" der Sozialdemokratie.¹⁰

Der Vergleich beider Perioden miteinander sowie mit der Gesamtperiode soll ersten Aufschluß über eventuelle Abwärtstrends seit 1974 geben. Um diese Ergebnisse zu spezifizieren und in gewissem Sinne zu kontrollieren, unterteile ich die beiden Zeitabschnitte noch einmal: Zum einen in die Phase von 1960-73, die "goldene Periode" im engeren Sinne, als der wirtschaftliche Wiederaufbau nach dem Kriege abgeschlossen war und nahezu alle westeuropäischen Länder ihr Wirtschaftswunder erlebten, wodurch die Umverteilung des zusätzlich erwirtschafteten Sozialproduktes relativ konfliktarm verlaufen konnte. Zum anderen in die Phase von 1980-90, in der die nach 1974 zunächst vereinzelt einsetzende Krisen- und Niedergangstendenz nunmehr alle sozialdemokratischen Parteien voll erfaßt haben mußte.

¹⁰ Natürlich ist die "Niedergangsperiode" mit 1990 nicht abgeschlossen. Aber bis zu diesem Zeitpunkt läßt sich heute anhand von gesicherten Daten die Niedergangsthese untersuchen.

Tab. 1: Wähleranteile (in %) der sozialdemokratischen Parteien bei nationalen Parlamentswahlen (Durchschnittswerte)

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Belgien	30,2	32,1	30,0	27,2	28,2
BRD	37,3	36,3	41,0	38,3	37,9
Dänemark	36,0	37,7	38,7	33,3	32,2
Finnland	24,8	24,8	24,0	24,9	25,4
Frankreich	21,7	17,5	16,8	32,3	34,7
Griechenland				35,8	42,4
Großbritannien	41,5	46,0	45,1	34,3	29,2
Irland	11,2	12,4	14,5	9,3	8,7
Italien	16,5	17,6	17,3	14,9	16,4
Niederlande	29,1	27,7	25,9	31,5	31,0
Norwegen	42,3	44,2	42,9	38,7	37,4
Österreich	45,2	44,2	46,3	47,0	44,6
Portugal				30,6	27,2
Schweden	45,5	46,3	46,8	43,9	44,5
Schweiz	24,5	25,5	24,3	22,7	20,7
Spanien				38,6	44,0
ϕ	31,2	31,7	31,8	31,5	31,5
ohne Griechenland, Portugal, Spanien				(30,7)	(30,6)

Folgende Parteien wurden in die Berechnung einbezogen:

Belgien: BSP/ PSB; BRD: SPD; Dänemark: SD; Finnland: SDP; Frankreich: SFIO bzw. PS; Griechenland: PASOK; Großbritannien: LP; Irland: ILP; Italien: PSI/ PDSI; Niederlande: PvdA; Norwegen: DNA; Österreich: SPÖ; Portugal: PSP; Schweden: SAP; Schweiz: SPS; Spanien: PSOE.

Quellen: Mackie/ Rose 1982; ergänzt und vervollständigt durch die regelmäßigen Angaben in: Electoral Studies, European Journal of Political Research und Archiv der Gegenwart.

Auf der Grundlage der Durchschnittswerte für die einzelnen Perioden nach 1945 müssen die Zahlen in Tabelle 1 zunächst als eine klare Falsifikation der Niedergangshypothese interpretiert werden. Das arithmetische Mittel

der Wahlergebnisse aller sozialdemokratischen Parteien¹¹ in den 45 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg liegt bei 31,2%. Während der sogenannten "goldenen Jahre" (1945-73) liegt die durchschnittliche Wählerquote mit 31,7% nur 0,5% über dem Gesamtschnitt der Nachkriegsperiode. Diese voneinander kaum abweichenden Ergebnisse werden noch deutlicher bestätigt, wenn man die "goldenen" Jahre mit der vermeintlichen Niedergangsperiode (1974-90) direkt vergleicht. Hier schmilzt der Unterschied gar auf 0,2% zusammen. Vergleicht man die Wahlergebnisse in der Hochphase der "goldenen" Periode (1960-73) mit jenen der Dekade von 1980-90, in denen der Niedergang der Sozialdemokratie sich nach den Prognosen hätte gar beschleunigt zeigen müssen, zeigt sich fast exakt dasselbe Ergebnis: Nur um 0,3% hat die durchschnittliche sozialdemokratische Wählerquote abgenommen. Ein Niedergang läßt sich aus der Differenz von 0,3% in keiner denkbaren Weise herausinterpretieren.

2. Gewinne und Verluste - eine Differenzierung nach sozialdemokratischen Parteitypen

Freilich kann eine detailliertere Analyse nicht auf einem so hoch aggregierten Niveau verbleiben. Gegenläufige Abstiegs- und Aufstiegstrends können sich neutralisieren und suggerieren dann in den arithmetischen Mittelwerten eine Stabilität, die divergierende Entwicklungen verschleiert. Auf dem Hintergrund dieser Überlegung ist es nicht unproblematisch, wenn die Verluste einiger etablierter sozialdemokratischer Parteien nach 1974, wie etwa der britischen Labour Party, der dänischen oder norwegischen Sozialdemokraten, in den Durchschnittswerten durch die Wahlerfolge der "jungen" griechischen und spanischen Sozialisten kompensiert werden. Denn läßt man die Wahlergebnisse der griechischen, portugiesischen und spanischen Sozialisten auch für die Phase nach 1974 unberücksichtigt, da sie aufgrund der späten Redemokratisierung ihrer Länder in den Daten der Phase von 1945-73 gar nicht vorkommen, bleibt man also für beide Perioden bei der alten Stichprobe von 13 Ländern, zeigt sich ein kleiner Rück-

¹¹ Die sozialdemokratischen Parteien Islands und Luxemburgs wurden aufgrund der geringen Größe ihrer Wahlbevölkerung nicht berücksichtigt.

gang der Stimmen von 31,7% (1945-74) auf 30,7% (1974-90) bzw. 30,6% (1980-90). Freilich sind auch Wählerverluste von 1% noch nicht geeignet, eine säkulare Niedergangsthese zu bestätigen.

Welche Parteien Wählerstimmen verloren, und welche Parteien Stimmen dazugewonnen haben, soll in einem nächsten Schritt gezeigt werden. Um die unterschiedlichen Entwicklungen jedoch nicht auf der für einen Vergleich unbefriedigenden Ebene der Einzelfallanalysen nachzuzeichnen, erscheint es mir sinnvoll, Typen von sozialdemokratischen Parteien zu bilden. Ein Vergleich der so gebildeten Gruppen soll dann Aufschluß über möglicherweise konvergierende und divergierende Muster in der Wählerentwicklung sozialdemokratischer Parteien geben.

Eine typologische Klassifizierung sozialdemokratischer Parteien aus historischer Perspektive in "Regierungssozialismus" und "Oppositionssozialismus" hat Anton Pelinka (1980) vorgenommen. Diese dichotome Trennung ist zunehmend nach 1945 und endgültig nach 1981/82 obsolet geworden, als die letzten klassischen sozialistischen Oppositionsparteien zu Regierungsparteien wurden. Ähnliches gilt auch für die Zweiteilung in Klassen- (bzw. Massenintegrationspartei auf Klassenbasis) und Volkspartei (Neumann 1977; Kirchheimer 1965). Denn mit dem Wandel der sozialistischen Parteien Südeuropas sind die letzten der sozialdemokratischen Klassenparteien ihrem eigenen Anspruch, ihrem Programm, ihrer Regierungspraxis und in geringerem Maße auch ihrer Sozialstruktur nach verschwunden. Das heißt nicht, daß sie damit umstandslos zu perfekten Allerweltparteien geworden wären. Manfred G. Schmidt hat mit überzeugenden Argumenten dargelegt, daß gerade manche sozialdemokratischen Parteien auf dem Wege zur Allerweltpartei auf halber Strecke steckengeblieben sind (1985: 392). Als typologische Trennlinie ist die Distinktion zwischen Klassen- und Volkspartei in den 50er und 60er Jahren jedoch zunehmend verblaßt und für den vorliegenden Vergleich unbrauchbar geworden.

Eine etwas komplexere Typologie sozialdemokratischer Parteien wurde von Glucksmann/ Therborn (1982) auf der Grundlage politisch-geographischer Kriterien vorgenommen. Das politische Kriterium ist bei Glucksmann/ Therborn allerdings reduziert auf die wechselseitigen Dominanzverhältnisse von sozialdemokratischer Partei und Gewerkschaft, wie sie sich in der Konstituierungsphase der Sozialdemokratie vor und nach der Jahrhundertwende herausgebildet hat. So wichtig dieses Kriterium auch sein mag, für eine Typologie am Ende des 20. Jahrhunderts bleibt es unterkomplex. So kommen die beiden Autoren auch auf die grobe typologische

Differenzierung der "romanischen", "deutschen", "angelsächsischen" und "osteuropäischen Form" (ibid. 34 ff). Neben der diffusen "osteuropäischen Form" bleibt insbesondere der Typus der "deutschen Form" zu undifferenziert. Unter ihn müßten so unterschiedliche Parteien wie die schwedische, dänische, niederländische, belgische oder eben die deutsche Sozialdemokratie subsumiert werden. Ich werde versuchen eine komplexere Typologie anzuwenden. Sie baut auf einer modifizierten und erweiterten Typologie von Hans Keman auf (Keman 1988: 32 ff) und basiert auf fünf Klassifikationskriterien:

1. Gestalt der Beziehungen zwischen sozialdemokratischer Partei und Gewerkschaften;
 2. Fragmentierungsgrad der Linken und die Position der sozialdemokratischen Partei innerhalb des linken Lagers;
 3. Ideologie und Programmatik nach 1945;
 4. Art und Ausmaß der Regierungsmacht von 1945-73 (Machtkoeffizient);
 5. Art und Ausmaß der Regierungsmacht von 1974-90 (Machtkoeffizient).
- Jedem der Kriterien ordne ich vier unterschiedliche Ausprägungen zu, über deren Zurechnung zu den einzelnen Parteien ich schließlich vier Realtypen konstruiere.

Tab. 2: Typologie sozialdemokratischer Parteien in Westeuropa

Klassifikationskriterien:

1. Beziehungen von Partei und Gewerkschaften
 - A - Gewerkschaften sind historisch vor der Partei entstanden und sind immer noch sehr einflußreich in der Partei;
 - B - Dominanz der Partei gegenüber der Gewerkschaft und mittelstark ausgeprägte Kooperation zwischen beiden;
 - C - enge Kooperation zwischen Partei und Gewerkschaften ohne Dominanz einer der beiden Seiten;
 - D - mäßige Kooperation mit nur einzelnen Teilen der ideologisch fragmentierten Richtungsgewerkschaften.
2. Position im linken Lager
 - A - keine Konkurrenz auf der Linken
 - B - kaum Konkurrenz auf der Linken
 - C - geringe bis mittlere Konkurrenz
 - D - sehr starke Konkurrenz, sozialdemokratische Partei ist die kleinere Partei auf der Linken

3. Ideologie

- A - pragmatische "labouristische" Position mit Priorität für rasche Steigerung der Löhne
- B - sozial-liberal gemäßigte Position
- C - auf Vollbeschäftigung und universalistischen Wohlfahrtsstaat verpflichtet
- D - radikale ideologische Position (anti-kapitalistisch, marxistisch oder linkssozialistisch)

4. Ausmaß der Regierungsmacht (und Koalitionstyp) von 1945-1974 (Machtkoeffizient)*

- A - hoch (Einparteienregierung im alternierenden System)
- B - mittel (Regierung mit starkem Koalitionspartner)
- C - hoch (hegemoniale Kraft in Koalition bzw. Einparteienminderheitsregierungen)
- D - niedrig (Juniorpartner in Koalition; Opposition)

5. Ausmaß der Regierungsmacht (und Koalitionstyp) von 1974-1990 (Machtkoeffizient)*

- A - mittel (Einparteienregierung im alternierenden System)
- B - mittel (Regierung mit starkem Koalitionspartner)
- C - hoch (hegemoniale Kraft in Koalition bzw. Einparteienminderheitsregierung)
- D - niedrig (Juniorpartner in Koalition; Opposition)

	1	2	3	4	5	Typus
Belgien	D	B	B	B	D	pragmatischer Koalitionstyp
BRD	C	B	B	D	B	pragmatischer Koalitionstyp
Dänemark	C	C	B	C	B	Wohlfahrtsstaatstyp(schwach)
Finnland	B	C	B	B	C	pragmatischer Koalitionstyp
Frankreich	D	D/C	B/D	D	B	mediterraner Typ (schwach)
GB	A	A	A	A	D	Labour Typ
Griechenland	D	C	D	D	A	mediterraner Typ
Irland	A	A	A	D	D	Labour Typ (schwach)
Italien	D	D	D/B	D	D	mediterraner Typ
Niederlande	B	B	B	D	D	pragmatischer Koalitionstyp
Norwegen	C	C	C	C	C	Wohlfahrtsstaatstyp (stark)
Österreich	C	A/B	B/C	B	C	Wohlfahrtsstaatstyp(schwach)
Portugal	D	C	B	D	B	mediterraner Typ (schwach)
Spanien	D	C	D/B	D	C	mediterraner Typ
Schweden	C	C	C	C	C	Wohlfahrtsstaatstyp (stark)
Schweiz	B	A	B	D	B	pragmatischer Koalitionstyp

* Die Zurechnung der Parteien zu den Kriterien 4 und 5 erfolgt auf der Grundlage eines Machtquotienten (siehe Kap. 5, Tab. 10): A > 1.5; B > 1.0; C > 2.0; D < 1.0.

 Typologische Gruppenzuordnung

Labour Typ (A):

- Großbritannien
- Irland

Pragmatischer Koalitionstyp (B):

-
- Belgien
 - BRD
 - Finnland
 - Niederlande
 - Schweiz

Wohlfahrtsstaatstyp (C):

-
- Österreich
 - Dänemark
 - Norwegen
 - Schweden

Mediterraner Typ (D):

-
- Frankreich
 - Griechenland
 - Italien
 - Portugal
 - Spanien
-

Die Zuordnung von konkreten Parteien zu Realtypen ist nie frei von Problemen, da in der Realität meist Mischformen existieren. Nur selten entsprechen sie einander so klar wie die schwedische Sozialdemokratie dem wohlfahrtsstaatlichen und die britische Labour Party dem Labour Typus. Deutlich wird diese Problematik besonders im Falle der SPÖ, die nach unseren Kriterien einen Mischtypus zwischen dem pragmatischen Koalitions- und dem wohlfahrtsstaatlichen Typus darstellt. Ihre erfolgreich realisierte Vollbeschäftigungspräferenz, die enge kooperative Verschränkung von Partei und Gewerkschaften und ihre dominante Position im österreichischen Parteiensystem der letzten zwanzig Jahre rechtfertigen allerdings in gewissem Maße die Zuordnung zu Typ C. Auch der "mediterrane Typus" verlor mit dem Wechsel von der Oppositions- zur Regierungspartei immer mehr den Charakter eines Typus sui generis und wird zunehmend zu einem Mischtyp von B und D. Was die sozialistischen Parteien des "mediterranen Typs" dennoch von den anderen Typen unterscheidet, ist ihre unorganische Beziehung zu schwachen und ideologisch fragmentierten Gewerkschaften, sowie die starke kommunistische Konkurrenz auf der Linken. Trotz dieser notwendigen Einschränkungen erlaubt eine solchermaßen typologisch aufgefächerte Wahlanalyse zweifellos differenziertere Einsichten in die unterschiedlichen Wählerentwicklungen, als dies Durchschnittswerte vermögen, die alle westeuropäischen sozialdemokratischen Parteien einbeziehen.

Tab. 3: Wählerentwicklung von sozialdemokratischen Parteientypen (in %)

A. Labour Typ

	1945-1990	1945-1973	1974-1990	1980-1990
Großbritannien	41,5	46,0	34,3	29,2
Irland	11,2	12,4	9,3	8,7
φ	26,4	29,2	21,8	19,9

B. Pragmatischer Koalitionstyp

	1945-1990	1945-1973	1974-1990	1980-1990
Belgien	30,2	32,1	27,2	28,2
BRD	37,3	36,3	38,8	37,9
Finnland	24,8	24,8	24,9	25,4
Niederlande	29,1	27,7	31,5	31,0
Schweiz	24,5	25,5	22,7	20,7
φ	29,2	29,3	29,0	28,6

C. Wohlfahrtsstaatstyp

	1945-1990	1945-1973	1974-1990	1980-1990
Dänemark	36,0	37,7	33,0	32,2
Norwegen	42,3	44,2	38,7	37,4
Österreich	45,2	44,2	47,0	44,6
Schweden	45,5	46,3	43,9	44,5
φ	42,3	43,1	40,7	39,7

D. Mediterraner Typ

	1945-1990	1945-1973	1974-1990	1980-1990
Frankreich	21,7	17,5	32,3	34,7
Griechenland	-	-	35,8	42,4
Italien	16,5	17,6	14,9	16,4
Portugal	-	-	30,6	27,2
Spanien	-	-	38,6	44,0
φ	19,1	17,6	30,4	32,9

Die Tabellen 3 A.-D. zeigen, daß es gruppenspezifische, unterschiedliche Entwicklungen unter Westeuropas sozialdemokratischen Parteien gegeben hat. In der Labour Gruppe, die freilich mit zwei Parteien kaum den Namen "Gruppe" verdient, sind die deutlichsten Wählerverluste eingetreten. Dies ist maßgeblich auf die katastrophalen Wahlergebnisse der britischen Labour Party in den 80er Jahren zurückzuführen. Die Verluste waren unter anderem auch eine Folge des expressiv sozialistischen Kurses unter Michael Foot zu Beginn der 80er Jahre, die dadurch ausgelöste Rechtsabspaltung der Social Democratic Party, die Führungskrise der Labour Party unter Foot, sowie des Falkland-Effekts bei den Wahlen 1983 und einer bestimmten Popularität des autoritären Populismus von Margaret Thatcher innerhalb der Arbeiterschaft (Butler/ Kavanagh 1984: 296 f; Hall 1986: 99 ff).

Von einer relativen Stabilität zeugen dagegen die Wahlergebnisse in der Gruppe der pragmatischen Koalitionsparteien. Während die finnischen, niederländischen und deutschen Sozialdemokraten leichte Gewinne nach 1974 verbuchen konnten, verloren ihre belgischen und schweizer Schwesterparteien Wähleranteile. Die jeweils moderaten Verluste und Gewinne neutralisieren sich fast, so daß die Gesamtverluste dieser Gruppe in der sogenannten "Niedergangsphase" nur 0,7% betragen: zu wenig, um die Niedergangsthese in dieser Gruppe zu erhärten.

Deutlichere Wählerverluste mußten die sozialdemokratischen Parteien des wohlfahrtsstaatlichen Typus nach 1974 und verstärkt nach 1980 hinnehmen. Der Unterschied zwischen der Phase vor und jener nach 1974 beträgt 2,4 Prozentpunkte. Betrachtet man die Parteien dieser Gruppe im einzelnen, lassen sich unschwer die dänischen und norwegischen Sozialdemokraten als die Verlierer ausmachen. Die dänischen Sozialdemokraten waren allerdings schon in der "goldenen Periode" deutlich schwächer als ihre Schwesterparteien in Norwegen und Schweden. Esping-Andersen führte dies nicht auf beschäftigungsstrukturelle Gründe, sondern auf bestimmte politische ("Fehl"-)Entscheidungen der dänischen Sozialdemokratie zurück. Fehlentscheidungen, die neue, quer zum Klassen-cleavage verlaufende Konfliktlinien entstehen ließen, sind: der eher liberale als universalistische Wohlfahrtsstaat, der die soziale Stratifikation weiter ausdifferenzierte; die relativ erfolglose Steuerung des Konjunkturzyklus und der Wechsel von einer mieterfreundlichen Wohnungspolitik zu einer Politik, die vornehmlich den Erwerb und Besitz von Wohnungen privilegierte (Esping-Andersen 1985: 149; 244). Aber auch in Norwegen hat die Identi-

fikation der sozialdemokratischen Wählerschaft mit der DNA und die klassenspezifische Wählerbindung der Industriearbeiterschaft an die sozialdemokratische Partei seit Beginn der 70er Jahre nachgelassen und zu einer deutlich zunehmenden *volatility* (Pedersen 1983; Sainsbury 1984: 83; 87) geführt, die die Partei im Laufe der "Niedergangsperiode" im arithmetischen Mittel unter die 40% Marge geführt hat. Selbst die schwedische SAP mußte von ihrem, allerdings ungewöhnlich hohen, Stimmenplateau von 46,3% (1945-73) für die Jahre nach der Ölkrise leichte und 1991 gar deutliche Verluste (minus 5%) hinnehmen. Allgemein lassen sich die Verluste der sozialdemokratischen Parteien dieser Gruppe als ein Abschmelzen ihres außerordentlich hohen Wählerniveaus beschreiben. Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:

- die leichte Erosion des "*class voting*" der Industriearbeiterschaft, die am frühesten in Dänemark einsetzte (Esping-Andersen 1985: 124 f), dann aber auch in Norwegen unter den nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitern fortschritt; in Schweden war jedoch während der 80er Jahre die Wählertreue der Arbeiter zur Sozialdemokratischen Arbeiterpartei im internationalen Vergleich immer noch außerordentlich hoch (Sainsbury 1984: 87); erst bei den Wahlen 1991 kam es unter den jungen männlichen Arbeitern zu stärkeren Abwanderungen zur rechtspopulistischen Ny Demokrati, ein Vorgang, der sich ähnlich schon 1973 in Dänemark ereignet hatte (Esping-Andersen 1985: 125);
- die Tatsache, daß alle drei sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens sich durch ihre ungewöhnlich lange Regierungszeit an der Macht abgenützt haben - ein in Demokratien "natürlicher" und reversibler Vorgang.

Der (unterschiedliche) Bedeutungsverlust sozio-struktureller Determinanten für die Parteipräferenzen der Wähler, die damit einhergehende stärkere *issue*-Orientierung von wachsenden Wählergruppen hatten fast zwangsläufig eine größere *volatility* zur Folge. Doch diese läßt sich nicht umstandslos als säkularer Abwärtstrend sozialdemokratischer Parteien interpretieren. Vielmehr müssen viel stärker reversible politische Faktoren und Konjunkturen wie Regierungsverantwortung, Oppositionsrolle, Kandidaten und die Wählerentwicklung der konkurrierenden Parteien berücksichtigt werden. Nicht abschüssige Ebenen versinnbildlichen metaphorisch das Wahlschicksal der sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens wieder, sondern Wellenbewegungen, eben Fluktuationen. Zusätzliche Plausibilität

erhält diese Deutung auch durch den Wahlerfolg der dänischen Sozialdemokraten 1990. Ihr Zugewinn von 7,5% (37,4%) der Wählerstimmen zeigt, daß sich Parteien in der Opposition regenerieren und von Verschleiß wie Fehlern der Regierungsparteien profitieren können und nicht schlicht durch vermeintlich eherne Gesetze zum unaufhaltsamen Abstieg verurteilt sind. Nun könnte man argumentieren, der Abstieg vollziehe sich nur langfristig linear. Kurz- und mittelfristig könnten Wellenbewegungen den Abstieg jedoch verschleiern. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Wellenspitzen immer seltener über die 40%-Schwelle hinausragen. Tatsächlich haben in den 80er Jahren sowohl die norwegischen als auch die schwedischen Sozialdemokraten ihre hegemoniale Stellung eingebüßt. Sie blieben zwar die mit Abstand stärksten Parteien ihrer Länder und auch die Fragmentierung des bürgerlichen Lagers, schon immer eine Stärke der Sozialdemokratie, ist in keinem der drei Länder überwunden worden oder auch nur zurückgegangen. Dennoch fand in den 80er Jahren eine Annäherung der Wahlergebnisse der norwegischen und schwedischen Sozialdemokratie an die durchschnittlichen Resultate der europäischen Schwesterparteien statt. Das Wahlergebnis von 1991 hat zudem gezeigt, daß auch die schwedische SAP von diesem "Normalisierungstrend" nicht verschont blieb. Ein Element des "*scandinavian exceptionalism*" hat sich zumindest in den 80er Jahren aufgelöst: Auch die sozialdemokratischen Parteien Norwegens und Schwedens haben aufgehört, die "natürlichen" Regierungsparteien ihrer Länder zu sein. Sie werden sich in Zukunft an das angelsächsische und kontinentale Muster alternierender Regierungen gewöhnen müssen.

Die Wählerverluste der Gruppen A und C werden kompensiert durch die enormen Zugewinne der sozialistischen Parteien Südeuropas. Sie sind die Gewinner der 70er und insbesondere der 80er Jahre. Vor allem der 1969 bzw. 1971 erneuerte Parti Socialiste Français (PS), die Panellino Socialistiko Kinima (PASOK) und der Partido Socialista Obrero Espanol (PSOE) erweiterten ihre Wählerschaft mit einer Dynamik, die in den beiden extremen Fällen der griechischen und spanischen Sozialisten insbesondere mit den Strukturbrüchen ihrer politischen Systeme und der nach 1974 einsetzenden Redemokratisierung und Modernisierung erklärt werden kann (Giner 1984; Merkel 1990). Ermöglicht oder beschleunigt wurde dieser Aufstieg auch durch das Charisma der Parteiführer. Während in vielen sozialdemokratischen Parteien des nördlicheren Europa die populären Führer abtraten (den Uyl, Brandt, Kreisky, Palme), kamen in allen fünf sozialistischen Parteien Südeuropas mit Mitterrand, Soares, Papandreou,

Gonzalez und Craxi Politiker an die Spitze, deren Charisma weit über die traditionelle Wahlklientel ihrer Parteien hinausstrahlte (Cavalli 1983; Pasquino 1990).

Je deutlicher insbesondere die drei erfolgreichsten sozialistischen Parteien (PS, PASOK, PSOE) im Verlauf der 70er Jahre auf "supra-class" Strategien einschwenkten, umso stärker entwickelte sich ihre Sogwirkung auf die expandierenden neuen Mittelschichten. Obwohl in allen drei Ländern mittlere (Griechenland, Spanien) und starke kommunistische Parteien (Frankreich) den Sozialisten im linken Lager insbesondere Arbeiterstimmen streitig machten, und obwohl keines der drei Länder über ein korporatistisches System industrieller Beziehungen verfügte, kann dort von dem prognostizierten ehernen "*electoral dilemma*" keine Rede sein. Im Gegenteil: Im Falle von Frankreich und Spanien wirkten die KPs gar als "Blutspender" für die sozialistischen Parteien, die sich einer klassenübergreifenden Strategie verpflichtenden. Ein Prozeß, der Mitte der 80er Jahre auch langsam in Italien einsetzte und dessen destrukturierender Wirkung sich der Partito Comunista Italiano (PCI) mit einer Beschleunigung seiner eigenen "Sozialdemokratisierung" zu entziehen suchte (Mannheimer 1990: 57). Berücksichtigt man aus einer solchen Perspektive die im Zuge der Demokratisierung in Osteuropa einsetzende Krise der bislang relativ stabilen altstalinistischen KPs in Portugal und Griechenland, erscheint das Wählerpotential der Sozialisten in Südeuropa noch keineswegs ausgeschöpft.

So zeigt sich am Beispiel Frankreichs und Südeuropas erneut die Schwäche der mit universellem Geltungsanspruch ausgestatteten Niedergangsthese Przeworskis und Spragues: Sie bleibt in ihren beiden Grundannahmen der rationalen Wählerstimmenmaximierung und dem ehernen "*electoral trade-off*" gegenüber den Einflüssen unterschiedlicher nationaler Wettbewerbskontexte hoffnungslos eindimensional. Sie kann diese Realitätsdefizite selbst dann nicht ausgleichen, wenn sie modifizierende Theoreme wie Neokorporatismus und parteipolitische Konkurrenz zur Linken nachträglich in die generelle Niedergangsaussage einbaut. Przeworskis durchaus plausible Überlegung, daß sich eine sozialdemokratische "*supra class*"-Strategie dann besonders negativ auf die Wahlchancen der sozialdemokratischen Partei auswirkt, wenn eine linke Alternative im Parteiensystem existiert, läuft dann an der Wirklichkeit auf, wenn eine real existierende Partei wie der Parti Communiste Français permanent gegen die axiomatische *rational choice* Annahme der Wählerstimmenmaximierung verstößt und sich der selbstmörderischen Strategie der Restalinisierung verschreibt

und damit zum ungewollten Blutspender einer "supra class"-Strategie verpflichteten Parti Socialiste wird.

Freilich lassen sich die Wahlerfolge der französischen, griechischen und spanischen Sozialisten keineswegs allein auf eine erfolgreiche eigene "Strategie", ihre charismatischen Führer oder den in den 80er Jahren einsetzenden Niedergang der kommunistischen Parteien zurückführen. Es war schlicht auch Glück im Spiel. Die drei sozialistischen Parteien trugen unter den ökonomischen Krisenbedingungen der 70er Jahre keine Regierungsverantwortung, erfreuten sich gewissermaßen eines Oppositionsbonus,

Tab. 4: Wahlergebnisse von sozialistischen und kommunistischen Parteien in Südeuropa in den 70er und 80er Jahren (in %)

	1970-1979		1980-1989			
	SPs	KPs	SPs		KPs	
Frankreich	22,1	21,0	34,7	(+12,6)	11,3	(-9,7)
Griechenland	19,5	9,5	43,4	(+23,9)	11,2	(+1,7)
Italien	13,8	30,1	16,4	(+2,6)	28,2	(-1,9)
Portugal	35,2	16,1	27,2	(-7,0)	16,0	(-0,1)
Spanien	30,4	10,1	45,4	(+15,0)	6,1	(-4,0)

Quelle: vgl. Tab. 1

während ihre bürgerlichen Opponenten in der Regierung die Verantwortung für unpopuläre und zudem häufig noch wenig erfolgreiche Austeritätspolitiken zu tragen hatten. Demgegenüber wurden die portugiesischen Sozialisten Opfer ihres "vorzeitigen" Zuganges zur Regierungsmacht. Sie bezahlten den Preis für eine unumgängliche Sparpolitik in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, deren Kosten insbesondere ihre eigene Wahlklientel zu tragen hatte (Rother 1985; Gallagher 1988: 139 ff). Dieses Schicksal teilten sie in gewissem Sinne mit ihren britischen, dänischen, deutschen und norwegischen Schwesterparteien, die ihre erfolglose Krisenpolitik zu Ende der 70er und Beginn der 80er Jahre mit dem Regierungsverlust bezahlen mußten (Radice/ Radice 1986: 52, 70; Thomas 1986: 172 ff).

Es bleibt festzuhalten, daß zu einem Zeitpunkt, als sozialwissenschaftliche Auguren das "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" verkündeten, die südeuropäischen Sozialisten mit klassisch sozialdemokratischen Programmen (Criddle/ Bell 1988; Penniman 1988; Lyrintzis 1983; Axt

1985; Spourdalakis 1988; Gunther/ Sani/ Shabad 1988; Merkel 1989) erstmals in die Regierung gewählt wurden. Die These jedoch, nach der sich der Schwerpunkt der westeuropäischen Sozialdemokratie von Norden nach Süden verlagert hätte, läßt sich im Lichte des Wählervergleiches nicht halten. Auch in der Erfolgsdekade der südeuropäischen Sozialisten von 1980-90 liegt der Durchschnitt ihrer Wahlergebnisse mit 32,9% nur leicht über dem Resultat der pragmatischen Koalitions-Sozialdemokratien (Gruppe B: 28,6%), dafür aber deutlich unter dem Gesamtergebnis der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratien (Gruppe C) von 39,7%. Der Schwerpunkt hat sich also nicht verlagert, sondern mit Südeuropa ist ein neuer Schwerpunkt hinzu gekommen. Die sozialistischen Parteien haben dort in einer Art Normalisierungsprozeß ihrer Parteiensysteme den Anschluß an die durchschnittlichen Wahlergebnisse der Sozialdemokratie im übrigen Westeuropa gefunden. Allerdings, und dies soll hier nicht unberücksichtigt bleiben, ist dieser "Anschluß" keineswegs gesichert. Der Aufstieg der mediterranen Sozialisten vollzog sich schneller und stärker an charismatische Führer gebunden als der ihrer etablierten Schwesterparteien Mittel- und Nordeuropas. Die Organisationsstruktur und die stabile sozialstrukturelle Verankerung blieb in Südeuropa weit hinter den Standards der etablierten Sozialdemokratie zurück. Nützt sich aber das Charisma der Führer ab und verlieren ihre Parteien die institutionellen Stützen der Regierungsmacht, können diese organisatorischen, sozialstrukturellen und soziokulturellen Defizite in eine Bestandsgefährdung der sozialistischen Parteien Südeuropas umschlagen. Namensänderungen der Partei, ein Wandel der Organisationsform und des Politikstils sind deshalb keineswegs ausgeschlossen. Die Entwicklung wird dann eher in die Richtung des progressiven Teils der nordamerikanischen Demokraten weisen, als in die Nachahmung einer auch im nördlicheren Europa auslaufenden, traditionellen sozialdemokratischen Organisations- und Wählerkultur. In diesem Sinne können die Wählergewinne in Südeuropa mit den Verlusten im Norden vielleicht nicht umstandslos verrechnet werden, können aber ebenso wenig, wie das meist geschieht, aus der "Niedergangsanalyse" ausgeklammert werden.

3. Zwischen Klassen- und Volkspartei: Gibt es ein "Wahldilemma" für die Sozialdemokratie?

Bisher wurde die Niedergangsthese auf der hochaggregierten Ebene aller sozialdemokratischen Parteien getestet - und zurückgewiesen. In einem zweiten Schritt habe ich anhand typologisch geordneter Parteiengruppen gezeigt, daß unterhalb dieser aggregierten Ebene durchaus unterschiedliche Auf- und Abstiegs muster zu erkennen sind. Damit wurde aber noch nichts darüber ausgesagt, unter welchen sozialdemokratischen Schichten oder Gruppen, welche sozialdemokratischen Parteien Wähler gewonnen oder verloren haben.

Ohne sich explizit darauf zu beziehen, greifen Przeworski und Sprague in "Paperstones" ein Kernargument aus Kirchheimers Konzept der "Allerweltpartei" (1965) auf und reformulieren es in der Form eines Dilemmas. Nach Kirchheimer wandelten sich in der Periode nach dem II. Weltkrieg insbesondere die alten Massenintegrationsparteien, seien sie konfessioneller oder klassenspezifischer Natur, zu Allerweltparteien. In dem Maße, in dem sie sich von der milieu-vermittelten Massenintegration der Arbeiterschaft ab- und der vorrangigen Maximierung von Wählerstimmen zuwandten, verfolgten sie klassen- und schichtenübergreifende Programm- und Wahlstrategien, die ihnen Wählerstimmen aus allen gesellschaftlichen Bereichen zutragen sollten. Diese Wandlung wurde geradezu erzwungen durch die veränderten "politische(n) Marktgesetze" (Kirchheimer 1965: 27), die wiederum als Ergebnis des tiefgreifenden Strukturwandels der westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften zu verstehen sind. Dies gelte in besonderem Maße für sozialdemokratische Parteien, die in diesem Wandlungsprozeß zwischen der "Ausdrucksfunktion" kapitalismuskritischer Interessen und der "Regierungsfunktion" hin und her zu pendeln haben. Die moderne Allerweltpartei, schrieb Kirchheimer, "muß ständig zwischen ihrer Rolle als Kritikerin und ihrer Rolle als Rückhalt für die Bevölkerung hin- und herwechseln; dieser Wechsel stellt schwere Aufgaben, es ist aber noch schwerer, dieses Hin und Her ganz zu vermeiden" (ibid. 31).

Ohne sich direkt auf Kirchheimer zu berufen, greifen Przeworski und Sprague diese Beschreibung Kirchheimers auf und geben ihr eine stark sozialstrukturelle Wendung. Sie ersetzen die vermeintlichen Antagonismen von "Ausdrucks-" und "Regierungsfunktion" durch die strategischen Pole "class-" und "supra-class"-Strategie und radikalisieren deren Widerspruch

zu einem nicht aufzulösenden ein trade-off zwischen der Wählergewinnung unter den Mittelschichten und den Arbeitern. Wann immer sozialdemokratische Parteien Erfolg in der Mobilisierung von Wählerschichten außerhalb der Arbeiterschaft haben, bezahlen sie dies mit einem zunehmenden Verlust ihrer Fähigkeit, Arbeiterstimmen zu gewinnen (ibid. 60; Przeworski 1985: 106).

Zumindest drei Hypothesen lassen sich aus Przeworski und Spragues Aussagen herausfiltern, die hier getestet werden sollen:

1. Die sozialdemokratischen Wahlstrategen vermindern die Bedeutung der Klassenzugehörigkeit für die Wahlentscheidung der Arbeiter, wenn sie klassenübergreifende Wahlstrategien verfolgen.
2. Die sozialdemokratischen Parteien verlieren dort besonders an Arbeiterstimmen, wo sie an Mittelschichtwählern zunehmen.
3. Dort, wo sozialdemokratische Parteien nur einen mäßigen Anteil an Arbeiterwähler an sich binden können, sind sie kaum bereit, mit klassenübergreifenden Strategien um Mittelschichtwähler zu werben.

Diese drei Hypothesen sollen für die Niedergangsperiode von 1974 bis 1990 getestet werden¹².

Hypothese 1: Die Zugehörigkeit zur Arbeiterschaft verliert an Bedeutung für die Entscheidung sozialdemokratisch zu wählen. Zunächst soll geprüft werden, ob der Anteil der Arbeiterwähler innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft zurückgegangen ist; zweitens, ob die sozialdemokratischen Parteien unter den Arbeitern an Wählern verloren haben, d.h. ob der eventuelle Rückgang der sozialdemokratischen Arbeiterwähler auf sozialstrukturelle Veränderungen der Gesamtwählerschaft zurückgeführt werden kann oder durch eine Tendenz zum class dealignment erklärt werden muß?

Außer der sozialistischen Partei Italiens (PSI) haben alle sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien einen überproportionalen Anteil an Arbeitern in ihrer Wählerschaft. Allerdings gibt es hinsichtlich des Arbeiteranteils erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien. Teilt man die Parteien danach ein, ob sie einen hohen (über 60%) einen mittleren (40%-60%) oder einen niedrigen Anteil (unter 40%) an Arbeitern in ihrer Wählerschaft haben, erhält man folgende Gruppen. Nur die beiden "Labour"-Parteien Großbritanniens und Irlands haben einen hohen Arbei-

¹² zur Datenlage siehe Anhang 1.

teranteil in ihrer Wählerschaft. Die meisten, nämlich sechs Parteien (Belgien, Niederlande, BRD, Dänemark, Spanien, Portugal) sind in der mittleren Gruppe, darunter alle Parteien des "pragmatischen Koalitionstyps" (innerhalb der EG). Aber auch zwei Parteien des "mediterranen Typs" befinden sich in dieser Gruppe, wenngleich dort mit dem geringsten Arbeiteranteil. Drei sozialistische Parteien wiesen einen niedrigen Arbeiteranteil auf (Griechenland, Frankreich, Italien); sie sind alle dem "mediterranen Typ" zuzurechnen. Die Eingruppierung der Parteien nach dem Arbeiteranteil in ihrer Wählerschaft überschreitet nur in Einzelfällen die Grenzlinien, die ich für die typologische Einordnung sozialdemokratischer Parteien gezogen habe. Würde man die skandinavischen Parteien des wohlfahrtsstaatlichen Typus mit heranziehen, müßten sie ebenso wie die SPÖ der Gruppe mit hohen bzw. mittleren Arbeiteranteil zugerechnet werden (Sainsbury 1991; Müller 1991).

*Tab. 5: Soziale Schichtung der Wählerschaft sozialdemokratischer Parteien (in %)**

	Arbeiter		Ang. (nied.)		Ang. (höher)		Rest	
	1975	1990	1975	1990	1975	1990	1975	1990
Bel	58,7	42,6	24,8	39,7	10,0	6,3	9,3	18,7
BRD	52,7	34,4	35,9	34,0	4,4	24,1	13,5	24,7
DK	52,5	49,8	41,4	36,8	0,6	0,8	4,2	20,2
Fra	32,9	27,1	44,8	41,9	8,0	22,5	23,0	29,2
GB	70,8	44,0	23,0	30,4	2,5	14,6	8,8	15,5
Grie	33,2	19,4	23,7	22,0	1,0	4,6	41,6	42,9
Irl	68,3	64,6	17,1	26,7	3,7	8,1	13,4	14,0
Ita	27,5	23,8	44,3	42,0	6,5	7,4	35,6	36,2
NL	58,0	30,9	20,5	42,1	15,9	21,6	7,9	21,4
Por	47,7	33,3	33,3	27,0	0,6	10,5	21,6	29,2
Spa	49,5	41,7	27,2	23,7	2,4	12,7	22,3	21,9

* Berücksichtigt wurden nur die Erwerbstätigen der EG-Länder. 1975 bezieht sich auf die fünf Umfragen von 1987a, 1987b, 1989a, 1989b, 1990a.

Arbeiter: gelernte und ungelernte Handwerker (blue collars);

Niedrige Angestellte: im niedrigen Dienstleistungsbereich Beschäftigte (z.B. Handel), niedrige Büroangestellte, Aufseher etc.

Höhere Angestellte: mittleres Management, angestellte "Professionals" (Juristen, Ärzte, Buchhalter, Lehrer etc.);

Rest: Unternehmer, Geschäftsleute, Freie Berufe, Bauern und Fischer.

Die entscheidende Trennlinie läuft jedoch zwischen der etablierten Sozialdemokratie Nord- und Westeuropas sowie den sozialistischen "Nachzüglern" Südeuropas. Der niedrige Arbeiteranteil in der Wählerschaft der südeuropäischen sozialistischen Parteien kann zu einem großen Teil aus der besonderen Wettbewerbsstruktur ihrer Parteiensysteme erklärt werden. Die politische Linke dieser Länder ist fragmentiert und die sozialistischen Parteien konkurrieren mit starken, zumindest aber relevanten kommunistischen Parteien um die Arbeiterstimmen. Anders als im nördlichen Europa haben die südeuropäischen KPs in den Parlamentswahlen der siebziger Jahre gute Walresultate erzielt: Italien 34,4% (1976), Frankreich 21,4% (1973), Portugal 14,4% (1976), Griechenland 12,1% (1977), Spanien 9,2% (1977). Aber gerade hinsichtlich der sozialstrukturellen Zusammensetzung ihrer Wählerschaften müssen die KPs (Ausnahme: Spanien) in dieser Periode als die eigentlichen Arbeiterparteien ihrer Länder betrachtet werden. Der geringe Anteil der Arbeiterwähler der panhellenischen Sozialisten muß allerdings zusätzlich in besonderem Maße durch die besondere Beschäftigungsstruktur Griechenlands erklärt werden. Denn von allen EG-Ländern hat Griechenland den niedrigsten Arbeiteranteil und höchsten Anteil an kleinen Selbständigen und landwirtschaftlich Beschäftigten. In Italien dagegen liegt dem extrem niedrigen Arbeiteranteil in der sozialistischen Wählerschaft noch ein weiteres Strukturmerkmal des Parteiensystems zu Grunde. Italien hatte nämlich nicht nur die stärkste Kommunistische Partei der westlichen Welt, sondern auch eine christdemokratische catch-all party, die in der Lage ist, eine beachtliche Anzahl von Arbeiterstimmen über die christliche Soziallehre und die christdemokratische Gewerkschaft CISL an sich zu binden (Merkel 1985; Ercole/ Martinotti 1990). Wendet man diese Erklärung, läßt sich auch der ausgesprochen hohe Anteil der britischen Labour Party in den 60er Jahren erklären. Labour hatte weder einen ernstzunehmenden Konkurrenten auf der Linken noch eine christdemokratische Volkspartei zu fürchten. Die Konservativen aber verfügen über keinerlei Einfluß in der britischen Gewerkschaftsbewegung. Dies bedeutet keineswegs, daß "working class conservatism" in Großbritannien unbekannt wäre und durch Margaret Thatchers "autoritären Populismus" (Jessop et al. 1984) der 80er Jahre nicht einen Aufschwung genommen hätte. Dennoch verfügen die britischen Konservativen über keine den italienischen und mit Abschwächung auch den bundesdeutschen Christdemokraten vergleichbaren ideologischen und organisatorischen Bindungen zum Teil der Arbeiterschaft.

Die Zahlen von Tab. 5 zeigen, daß bis Ende der 80er Jahre in allen sozialdemokratischen Parteien der Arbeiteranteil meist deutlich zurückgegangen ist. Behält man die Einstufung hoch (über 60%), mittel (60%-40%) und niedrig (unter 40%) bei, bleibt allein die kleine irische Labour Party in der ersten Gruppe. In der Gruppe mit mittlerem Arbeiteranteil sind Dänemark, Großbritannien, Belgien und Spanien, während die Gruppe mit niedrigem Arbeiteranteil zur umfangreichsten geworden ist. In ihr befinden sich: BRD, Portugal, Niederlande, Frankreich, Italien, Griechenland. Die SPD und PvdA sind im Zuge ihres allgemeinen Wählerschwundes in eine Gruppe mit den südeuropäischen sozialistischen Parteien geraten, die schon Mitte der 70er Jahre einen hohen Mittelschichtanteil unter ihren Wählern hatten. Die Mittelschichten, hier definiert über die Gruppen der niederen und höheren Angestellten, haben von 1975-90 in fast allen der 11 sozialdemokratischen Parteien zugenommen. Eine Ausnahme bilden Dänemarks Sozialdemokraten (DS), in deren Wählerschaft der Angestelltenanteil zurückgegangen ist. Die DS war auch jene Partei, deren Anteil an Arbeiterwählern in der gleichen Periode am wenigsten zurückgegangen ist. Sie und die irische Labour Party sind am Ende der 80er Jahre auch die einzigen der elf sozialdemokratischen Parteien, in denen der Angestellten noch kleiner als der blue Arbeiteranteil ist. Einen minimalen Rückgang hatten Italiens Sozialisten in ihrem Anteil an Angestellten-Wählern zu verzeichnen. Dennoch liegt ihr Angestellten-Anteil unter den elf Parteien hinter den Niederlande und der BRD mit 49,4% immer noch an dritter Stelle.

Die Abnahme des Arbeiteranteils innerhalb der sozialdemokratischen Elektorate sagt allein noch nicht viel aus, setzt man sie nicht zum Wandel der Beschäftigungsstruktur der gesamten Gesellschaft in Bezug. Ein Vergleich zeigt dann auch, daß in der Gesamtwählerschaft die subjektive Zurechnung¹³ zur Arbeiterschaft ebenfalls sichtbar zurückgegangen ist. Vergleicht man den Arbeiteranteil in der Gesamtwählerschaft mit jenem innerhalb der sozialdemokratischen Parteien, haben alle, bis auf die italienischen Sozialisten, noch einen überproportionalen Anteil an Arbeitern unter ihrer Wählerschaft. In Griechenland und Portugal sind beide Quoten fast identisch. Allerdings hat sich hinsichtlich der Arbeiteranteile die Differenz zwischen Gesamt- und sozialdemokratischer Wählerschaft verringert.

¹³ Alle Zahlen zur sozialen Schichtung beziehen sich auf Eurobarometer-Umfragen; sie beruhen auf sozialer Selbsteinstufung der Befragten.

Tab. 6: Soziale Schichtung der Gesamtwählerschaft (in %)*

	Arbeiter		Ang. (nied.)		Ang. (höher)		Rest	
	1975	1990	1975	1990	1975	1990	1975	1990
Bel	39,4	33,7	28,4	36,3	15,2	11,7	17,1	18,3
BRD	41,8	29,7	36,6	32,4	6,3	26,0	15,3	11,8
DK	37,3	33,4	42,1	40,1	3,8	14,5	16,4	12,0
Fra	29,4	25,7	40,1	38,4	8,5	19,7	21,9	16,1
GB	54,2	38,1	30,3	32,1	6,5	15,0	9,0	14,8
Grie	30,2	18,7	24,8	23,5	1,0	6,6	44,0	51,2
Irl	42,1	33,9	20,6	25,6	5,2	9,9	32,1	30,6
Ita	29,5	25,9	37,1	39,0	7,2	6,4	26,1	28,7
NL	39,7	22,0	23,8	42,9	21,1	24,6	15,4	10,5
Por	43,2	32,2	35,2	28,9	0,5	9,2	21,1	29,8
Spa	39,4	33,4	29,3	27,2	2,3	13,6	29,0	25,3
φ	38,8	29,7	31,7	33,3	7,1	14,3	22,5	22,6

* nur Erwerbstätige, ohne Hausfrauen und Militär; s. Anm. Tab.5

Spielte also "*class dealignment*" keine Rolle? Sind sozialdemokratische Parteien trotz des gestiegenen Angestelltenanteils in ihrer Wählerschaft noch in gleichem Maße fähig, unter den verbliebenen Arbeitern Wähler an sich zu binden? Um dies zu prüfen, habe ich einen Repräsentationsindex für Arbeiter gebildet. Er vergleicht den Anteil der sozialdemokratisch wählenden Arbeiter an den sozialdemokratischen Wählern mit dem Anteil der Arbeiter an der Gesamtwählerschaft zu den beiden Zeitpunkten 1975 und 1990. Die Formel lautet: (SP-Arbeiterwähler : SP-Wähler) : (alle Arbeiterwähler : alle Wähler). Ein Indexwert von 1 bedeutet, daß die Arbeiter innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft exakt proportional zur Gesamtwählerschaft vertreten sind. Ein Wert über 1 zeigt eine überdurchschnittliche, ein Wert unter 1 eine unterdurchschnittliche Repräsentanz von Arbeitern innerhalb der Wählerschaft sozialdemokratischer Parteien an.

Die Indices zeigen bei 10 Parteien eine minimale bis leichte Lockerung der sozialdemokratischen Wählerbindung innerhalb der Arbeiterschaft an. Allerdings ist die Abnahme des Index geringfügig und liegt bei sieben sozialdemokratischen Parteien unter 0,1. Allein die dänische Sozialdemokratie gewann zu Ende der achtzigerer Jahre zusätzliche Stimmen aus dem

Tab. 7: *Arbeiterrepräsentationsindex innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft **

	1975	1990	Differenz
Belgien	1,49	1,27	-0,22
BRD	1,26	1,16	-0,10
Dänemark	1,40	1,49	+0,09
Frankreich	1,12	1,05	-0,07
Großbritannien	1,31	1,15	-0,16
Griechenland	1,10	1,04	-0,06
Irland	1,62	1,61	-0,01
Italien	0,93	0,92	-0,01
Niederlande	1,46	1,41	-0,05
Portugal	1,10	1,03	-0,07
Spanien	1,26	1,25	-0,01
ϕ	1,28	1,22	-0,06

* Zu den Jahreszahlen s. Anm. Tab. 5.

Arbeiterlager. Nach Belgiens Sozialisten verlor besonders die britische Labour Party Wähler unter den Arbeitern. Zum einen lag dies an Margaret Thatchers "autoritärem Populismus", für den sich in den 80er Jahren ein Teil der Arbeiterschaft empfänglich zeigte (Hall 1986: 99 ff; Butler/ Kavanagh 1984: 296 ff). Zum anderen erwiesen sich bestimmte Politiken, wie die Privatisierung der council houses zunächst als sehr populär unter den Arbeitern¹⁴. Drittens, kostete die Abspaltung der Social Democratic Party Labour Wählerstimmen unter den gut ausgebildeten Facharbeitern (Padgett/ Paterson 1991: 117 f). Insgesamt kann von einem minimalen "class dealignment" gesprochen werden. Sein Gewicht für die Abnahme der sozialdemokratischen Arbeiterwähler ist jedoch in keiner Weise mit der Hauptursache, dem Wandel der Beschäftigungsstruktur zu vergleichen.

Hypothese 2: Die sozialdemokratischen Parteien verlieren dort besonders Arbeiterwähler, wo sie Mittelschichtwähler gewonnen haben. Stimmt

¹⁴ Die Popularität endete mit dem drastischen Anstieg der Hypothekenzinsen Ende der 80er Jahre.

diese Hypothese, muß der "Repräsentationsindex" für Arbeiter dort am meisten abgenommen haben, wo der "Repräsentationsindex" für die Mittelschichten besonders zugenommen hat. Przeworskis und Spragues *trade-off*-These der wechselseitigen Zu- und Abnahme von Arbeiter- und Angestelltenwählern trifft im relevanten Bereich nur auf drei sozialdemokratische Parteien (Belgien, BRD, Großbritannien) zu. Keiner der Fälle widerspricht jedoch der *trade-off*-Prognose. Die meisten Veränderungen bleiben allerdings gering. Wichtiger jedoch ist, daß sich aus der *trade-off*-These kein Niedergangsszenario begründen läßt. Denn in dem Maße, in dem der durchschnittliche Repräsentationsindex aller sozialdemokratischen Parteien in der Arbeiterschaft abgenommen hat, hat er bei den Angestellten zugenommen. Dies ist insbesondere deshalb für die zukünftige Wählerentwicklung der Sozialdemokratie von Bedeutung, als die Arbeiterschaft, wie auch Przeworski und Sprague selbst betonen, ab-, jene der Angestellten jedoch zunimmt. Schon bei den Eurobarometer Umfragen von 1987-90 stuften sich 33,3% der Gesamtwählerschaft aller 11 europäischen Länder als niedere und 14,3% als höhere Angestellte ein. Nur 29,7% rechneten sich in diesem Zeitraum noch der Arbeiterschaft zu (vgl. Tab. 6).

Tab. 8: *Angestelltenrepräsentationsindex innerhalb der sozialdemokratischen Wählerschaft **

	1975	1990	Ang. Diff.	Arb. Diff.
Belgien	0,80	1,02	+0,22	-0,22
BRD	0,94	0,99	+0,06	-0,10
Dänemark	0,91	0,86	-0,04	-0,07
Frankreich	1,09	1,11	+0,02	-0,16
Großbritannien	0,70	0,95	+0,26	-0,16
Griechenland	0,95	0,88	-0,07	-0,06
Irland	0,80	0,98	+0,18	-0,01
Italien	1,15	1,09	-0,06	-0,01
Niederlande	0,81	0,94	+0,13	-0,05
Portugal	0,95	0,99	+0,04	-0,07
Spanien	0,93	0,88	-0,05	-0,01
ϕ	0,91	0,97	+0,06	-0,06

* Unter Angestellte habe ich sowohl niedere als auch höhere Angestellte zusammengefaßt; dazu und sonst s. Anm. Tab. 5

Im Lichte dieser Daten läßt sich jedenfalls weder aus dem beschäftigungsstrukturellen Wandel der westeuropäischen Gesellschaften noch aus dem vermeintlichen "*electoral dilemma*" die Niedergangsthese begründen. Im Gegenteil, die Zahlen stützen eher die Annahme, daß den sozialdemokratischen Parteien der Einbruch in das Wählerreservoir der Angestellten gelungen ist, ohne dies mit zu hohen Kosten unter ihren Arbeiterwählern zu bezahlen. Die Tatsache, daß trotz des beschäftigungsstrukturell begründeten Rückgangs der sozialdemokratischen Wähler aus der Arbeiterschaft kein allgemeiner Rückgang sozialdemokratischer Wähler insgesamt zu verzeichnen ist, läßt sich auch dadurch erklären, daß Beschäftigungsgruppen, die traditionell unterproportional sozialdemokratisch wählen, wie die landwirtschaftlich Beschäftigten, der alte Mittelstand und die nicht erwerbstätigen Frauen, ebenfalls im Rückgang begriffen sind.

Hypothese 3: Dort, wo die Arbeiterschaft insgesamt deutlich abnimmt und die sozialdemokratischen Parteien nur einen mäßigen oder sichtbar zurückgehenden Anteil an Arbeiterwählern haben, verlassen sie klassenübergreifende Strategien und können deshalb auch nicht unter den Mittelschichtwählern erfolgreich sein. Denn, führen Przeworski und Sprague apodiktisch aus: "...socialist leaders are willing to pursue supraclass strategies only if they enjoy sufficient support among workers." (Przeworski/ Sprague 1986: 88). In dieser Kombination von unvermeidlichem Beschäftigungsstrukturwandel und daraus resultierendem strategischen Rückzug auf "class strategies" haben die beiden amerikanischen Politikwissenschaftler tatsächlich ein Dilemma konstruiert, das den unvermeidlichen Niedergang der Sozialdemokratie programmieren würde. Doch ein solches strategisches Verhalten ist nicht nur wenig plausibel aus der Sicht rationaler Entscheidungen, sondern es muß anhand der uns und anderen (Sainsbury 1991; King/ Wickham-Jones 1991) vorliegenden Daten falsifiziert werden. Jürgen Beyer hat unlängst für die Periode von 1972-87 überzeugend nachgewiesen, daß zwischen der Abnahme der im industriellen Sektor Beschäftigten und der Wählerentwicklung sozialdemokratischer oder linker Parteien kein signifikanter Zusammenhang besteht (Beyer 1992). Meine Berechnungen bestätigen diesen Befund. Etwa die Hälfte der Einzelfälle widersprechen gar explizit der These von Przeworski und Sprague. Nur in wenigen Fällen, wie Großbritannien (stark), Italien, Norwegen und Österreich, gibt es schwache statistische Zusammenhänge. In den 80er Jahren sind nicht einmal mehr signifikante Korrelationen zwischen dem Niveau der

industriell Beschäftigten und der Höhe sozialdemokratischer Stimmen vorhanden. Während es in Österreich und der Bundesrepublik durchaus noch sichtbare Zusammenhänge gibt, haben sie sich in Schweden, Norwegen und den Niederlanden aufgelöst bzw. waren nie vorhanden, wie in Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien. Revidiert werden muß daher auch Castles stark nomothetische Formulierung, daß der Erfolg der Sozialdemokratie auf dem Wählerstimmenmarkt um so größer ist, je höher der Anteil der industriell Beschäftigten an allen Erwerbspersonen ist und je geringer die historisch, religiös und ideologisch begründeten Spaltungen in der Arbeiterklasse sind (Castles 1983: 299 f). Was noch für das "goldene Zeitalter" gültig war, hat seine Erklärungskraft für die "nachgoldene" Periode verloren.

Tab. 9: Beschäftigtenanteil im sekundären Sektor und sozialdemokratische Wählerentwicklung (in %)

	Beschäftigte im II. Sektor			sozialdemokratische Wähler		
	1960-73	1980-89	Diff.	1960-73	1980-89	Diff.
Belgien	43,9	30,8	-13,1	30,0	28,0	-2,0
BRD	7,8	41,3	-6,7	41,0	39,4	-1,6
Finnland	33,7	32,6	-1,1	24,0	25,4	+1,4
Frankreich	38,9	32,7	-6,2	16,8	34,7	+17,9
Griechenland	22,3	28,3	+6,0	-	43,0	-
Großbritannien	45,5	32,6	-12,9	45,1	29,2	-15,9
Irland	28,1	29,7	+1,6	14,5	8,7	-5,8
Italien	37,6	43,7	-2,9	17,3	16,4	-1,1
Niederlande	39,6	28,1	-10,5	25,9	31,0	+5,1
Norwegen	35,5	27,6	-7,9	42,9	37,4	-5,5
Österreich	41,4	38,5	-2,9	46,3	45,4	-0,9
Portugal	32,6	35,4	+2,8	-	27,2	-
Schweden	40,1	30,2	-9,9	46,8	44,5	-2,3
Schweiz	47,0	36,1	-11,9	24,3	20,7	-3,6
Spanien	33,9	33,3	-0,6	-	45,4	-

Quellen: Beschäftigungsstruktur: OECD Historical Statistics 1960-89: 40;
Wahlergebnisse: eigene Berechnungen.

Auf der Grundlage der hier vorgestellten Daten läßt sich die These eines Wahldilemmas, das den erfolgreichen Übergang sozialdemokratischer Klassenparteien zu Volksparteien verhindert, nicht halten. Die sozialdemokratischen Parteien haben Arbeiterwähler verloren. Der Verlust ist weitgehend auf die numerische Abnahme der Arbeiter in der Gesamtbevölkerung zurückzuführen und kann nur in sehr geringem Maße mit "class dealignment" erklärt werden. Der Rückgang der Arbeiterwähler schlug sich jedoch in der "Niedergangsperiode" weder signifikant in Wählerverlusten nieder, noch verhinderte er Wählerzuwächse unter den Angestellten. Vom Zustand perfekter catch-all-Parteien trennt die Sozialdemokratie zu Beginn der 90er Jahre nur noch ihre Unterrepräsentation bei Bauern, Selbständigen und Unternehmern - zahlenmäßig freilich nicht nur kleine, sondern auch schwindende Beschäftigungsgruppen. Wenngleich mit nationalen Unterschieden, in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit hat sich in der Wählerschaft sozialdemokratischer Parteien ein Sozialstrukturwandel vollzogen, der deutliche Parallelen zum Wandel der gesamtgesellschaftlichen Beschäftigungsstruktur aufweist: Dies stützt meine Hauptthese, daß sozialdemokratische Parteien nicht schlicht *Opfer* gesellschaftlicher Veränderungsprozesse sind, sondern als *Akteure* sich dem Wandel anzupassen oder ihn gar mitzugestalten vermögen. Der Charakter der Partei mag sich wohl verändern, deren Untergang programmiert es jedoch nicht.

Kapitel 4

Die Regierungsmacht

1. Aufstieg, Niedergang oder Stagnation?

Wählerstimmen lassen sich in westlichen Demokratien nicht bruchlos in Regierungsmacht umsetzen. Der Umsetzungsprozeß ist weit komplexer und wird durch strukturelle, konjunkturelle und persönlichkeitsgebundene Faktoren gebrochen (Nohlen 1978; von Beyme 1982: 379 ff; Schmidt 1982: 21 ff; Schmidt 1990; Budge/ Keman 1990: 63 ff). Das Wahlsystem, der Verrechnungsmodus von Wählerstimmen in Parlamentsmandate, die strategische Position im Parteiensystem, Homogenität und Konzertierungsfähigkeit der Opponenten, Verhandlungsmacht der Parteien und Verhandlungsgeschick der Parteiführer sind die wichtigsten Bruchlinien, die eine proportionale Umsetzung der Wahlergebnisse in Parlamentssitze verhindern. Wählerstimmenverluste oder Wählerstimmengewinne lassen deshalb nicht linear auf Verluste oder Gewinne an Regierungsmacht schließen.

Castles nennt zwei bedeutsame parlamentarische Repräsentationsschwellen, die (sozialdemokratische) Parteien überschreiten müssen, um als relevanter Akteur in der Regierung vertreten zu sein. Erst jenseits der 25%-Schwelle an Parlamentsmandaten, so seine These, können sozialdemokratische Parteien hoffen, einen gewichtigen Einfluß innerhalb einer Regierungskoalition zu gewinnen. Unterhalb dieser Schwelle drohen sie an der Dominanz eines bürgerlichen Koalitionspartners "aufzulaufen" (Castles 1992). Die Irische Labour Party ist dafür ein herausragendes Beispiel. Erreichen sozialdemokratische Parteien aber 40% der Mandate oder mehr, eröffnet sich ihnen die Chance, zum dominanten Akteur in einer Regierungskoalition zu werden oder gar eine Alleinparteienregierung zu führen (Castles 1978: 8 ff). Letztere kann die Form einer Mehrheitsregierung annehmen, wie dies zeitweilig in Großbritannien (bei relativem Mehrheitswahlsystem), Schweden, Norwegen, Österreich (Verhältnisswahlsysteme)

sowie in den 80er Jahren auch in Frankreich (absolutes Mehrheitswahlsystem), Griechenland (bis 1986 verstärktes Verhältniswahlsystem, danach Verhältniswahlsystem) und Spanien (verstärktes Verhältniswahlsystem) der Fall war (Nohlen 1978; Lijphart et al. 1988).

Bisweilen entstanden und überlebten auch sozialdemokratische Minderheitsregierungen, wenn - wie in Dänemark, Schweden, Norwegen und Frankreich (nach 1988) - die bürgerliche Opposition zu fragmentiert war, um eine mehrheitsfähige Koalitionsoption zu bieten. Freilich sind diese beiden Schwellen zu grob, um die Frage prüfen zu können, ob die sozialdemokratischen Regierungen nach 1974 einen Rückgang ihrer Regierungsrepräsentanz hinnehmen mußten.

Hinsichtlich der Messung der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen sind in der politikwissenschaftlichen Forschung schon seit geraumer Zeit differenzierte Konzepte entwickelt worden (u.a. Castles 1982; 1990; Schmidt 1982; Cameron 1984; Hibbs 1987; Keman 1988). Allerdings beziehen sich diese nur allgemein auf die richtungspolitische Zusammensetzung von Regierungen und nicht speziell auf die Repräsentanz sozialdemokratischer Parteien in der Regierung. Explizit für die Messung sozialdemokratischer Regierungsmacht hat Anton Pelinka (1980: 99 f) einen Index entwickelt. Sein Index soll hier mit kleinen Modifikationen angewandt werden.

In der Konstruktion des "Machtquotienten" sind die wesentlichen Faktoren der Parteienkontrolle über die Regierung integriert. Er enthält die Relevanz der Regierungsbeteiligung und bezieht die Regierungsdauer in die Kalkulation mit ein. Zusammen entscheiden beide Dimensionen darüber, über welche Machtressourcen sozialdemokratische Parteien in der Regierung in einem definierten Zeitraum verfügen. Der Umfang dieser Machtressource definiert wiederum den direkten Einfluß, den sozialdemokratische Regierungen auf die Politikformulierung ausüben können. Es liegt auf der Hand, daß Einparteienregierungen mit absoluten parlamentarischen Mehrheiten über größere Gestaltungsfreiräume verfügen als Einparteienregierungen ohne Mandatsmehrheit, die sich auf parlamentarische ad hoc Koalitionen stützen müssen. Entsprechend erhöht sich der Kompromißzwang in Koalitionsregierungen, in denen die sozialdemokratischen Parteien der dominante oder gar nur der gleichberechtigte Partner sind. Gering wird in der Regel der Gestaltungseinfluß für sozialdemokratische Parteien, die nur Juniorpartner in der Regierung sind.

Tab. 10: Regierungsmacht sozialdemokratischer Parteien (Machtquotient)

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Belgien	1,2	1,4	1,2	0,8	0,8
BRD	1,0	0,6	1,3	1,5	0,7
Dänemark	2,3	2,8	3,0	1,6	1,0
Finnland	1,7	1,7	1,1	1,8	2,0
Frankreich	1,0	0,6	0,0	1,8	2,7
Griechenland	0,8	-	-	2,3	3,5
Großbritannien	1,8	2,5	2,0	1,5	0,0
Irland	0,2	0,1	0,1	0,5	0,4
Italien ^{***}	0,5	0,4	0,6	0,7	1,0
Niederlande	0,8	0,9	0,3	0,7	0,3
Norwegen	3,1	3,4	1,8	2,6	1,8
Österreich	2,5	2,2	2,3	2,9	2,5
Portugal ^{***}	0,5	-	-	1,3	0,7
Schweden	3,5	4,1	4,1	2,6	3,0
Schweiz	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0
Spanien	0,9	-	-	2,4	3,6
ϕ	1,4	1,7	1,4*	1,6*	1,6

Berechnung:

- 5 Punkte: sozialdemokratische Einparteienregierung mit absoluter parlamentarischer Mehrheit;
- 4 Punkte: sozialdemokratische Einparteienregierungen ohne absolute parlamentarische Mehrheit (Minderheitsregierung);
- 3 Punkte: sozialdemokratische Partei als dominanter Partner in der Regierungskoalition;
- 2 Punkte: sozialdemokratische Partei als gleichberechtigter Partner in einer großen Koalition;
- 1 Punkt: Sozialdemokratische Partei als Junior-Partner in einer Koalition;
- 0 Punkte: sozialdemokratische Partei in der Opposition.

* Bei den beiden Zahlenreihen 1945-73 und 1960-73 wurde der Divisor 13 verwendet, da drei Parteien (Griechenland, Portugal, Spanien) aus der Grundgesamtheit von 16 herausfallen, denn (sozialdemokratische) Parteien waren unter den Autoritären Regimes verboten waren bzw. wurden in Griechenlands "gelenkter" Demokratie von 1950-67 behindert und waren nur innerhalb einer demokratischen Linksunion (EDA) im Parlament vertreten.

** Für Italien wurde nur der Partito Socialista Italiano (PSI), nicht aber der Partito Socialista Democratico (PSDI) berücksichtigt.

*** Berücksichtigt wurden erst die Regierungen seit April 1975, nach der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung.

Die errechneten Quotienten belegen, daß die Regierungsmacht der sozialdemokratischen Parteien in Westeuropa im Durchschnitt außerordentlich stabil blieb. Der Machtquotient sozialdemokratischer Parteien in den "goldenen" und "nachgoldenen" Jahren unterscheidet sich nur um 0,1. Selbst in der "verschärften" Niedergangsphase, den 80er Jahren, vergrößert sich diese zu vernachlässigende Differenz nicht mehr. Verbleibt man zunächst auf diesem hohen Aggregationsniveau der Analyse, kann die Niedergangsthese damit nach der Wählerebene auch auf der Ebene der Regierungsmacht zurückgewiesen werden.

Eine komplementäre Bestätigung findet diese Aussage durch die Ergebnisse einer Untersuchung zur Stärke und Geschlossenheit der Opponenten der Sozialdemokratie. Klaus Armingeon hat diese jüngst über Raes Fraktionierungsindex gemessen (Armingeon 1989: 343). Der Index¹⁵ mißt hier die Zersplitterung der linken wie der rechten parteipolitischen Konkurrenz der Sozialdemokratie und läßt damit erste Rückschlüsse zu, inwieweit die sozialdemokratische Regierungsmacht durch eine konzertierungs- und handlungsfähige Opposition begrenzt bzw. erweitert wird. Raes Index zeigt, daß die Fragmentierung unter den sozialdemokratischen Gegnern in 16 westeuropäischen Ländern von 1974-90 von 0,64 auf 0,66 sogar geringfügig zugenommen hat. Wenngleich diese Differenz sicherlich zu gering ist, um daraus die These einer relativen Machtzunahme der sozialdemokratischen Parteien abzuleiten, läßt sich eben noch weniger die These eines relativen Machtverlustes halten.

2. Gewinne und Verluste. Eine Differenzierung nach sozialdemokratischen Parteitypen

Hinter den nivellierenden Durchschnittswerten für alle westeuropäischen Länder (Tab. 10) verbergen sich erhebliche Entwicklungsdivergenzen, die auf dem Hintergrund einer parteitypologischen Systematisierung sichtbar

¹⁵ Berechnet wird der Index, indem die Summe der quadrierten Stimmenanteile der einzelnen gegnerischen Parteien an der Gesamtstimmenzahl für nicht-sozialdemokratische Parteien gebildet und dann von 1 abgezogen wird. Je stärker der Index gegen 1 geht, umso höher die Fragmentierung (Armingeon 1989: 343).

Tab. 11: Regierungsmacht sozialdemokratischer Parteien nach Partei-typen (Machtquotient 1945-1990)

Gruppe A: Labour Typ

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Großbritannien	1,8	2,5	2,0	1,5	0,0
Irland	0,2	0,1	0,1	0,5	0,4
ϕ	1,0	1,3	1,1	1,0	0,2

Gruppe B: Pragmatischer Koalitionstyp

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Belgien	1,2	1,4	1,2	0,8	0,8
BRD	1,0	0,6	1,3	1,5	0,7
Finnland	1,7	1,7	1,1	1,8	2,0
Niederlande	0,8	0,9	0,3	0,7	0,3
Schweiz	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0
ϕ	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0

Gruppe C: Wohlfahrtstyp

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Dänemark	2,3	2,8	3,0	1,6	1,0
Norwegen	3,1	3,4	1,8	2,6	1,8
Österreich	2,5	2,2	2,3	2,9	2,5
Schweden	3,5	4,1	4,1	2,6	3,0
ϕ	2,9	3,1	2,8	2,4	2,1

Gruppe D: Mediterraner Typ

	1945-90	1945-73	1960-73	1974-90	1980-90
Frankreich	1,0	0,6	0,0	1,8	2,7
Griechenland	0,8	-	-	2,3	3,5
Italien	0,5	0,4	0,6	0,7	1,0
Portugal	0,5	-	-	1,3	0,7
Spanien	0,9	-	-	2,4	3,6
ϕ	0,7	0,5	0,3	1,7	2,3

gemacht werden können. Von den vier nach Parteityp unterschiedenen Gruppen ist allein der Machtquotient des pragmatischen Koalitionstypus stabil geblieben. Hier lassen sich weder Aufstiegs- noch Niedergangsmuster erkennen. Selbst die "Gruppe" der Labour Parteien mußte in der "Niedergangsphase" gegenüber den "goldenen" Jahren nur 0,3 Verlustpunkte hinnehmen. Anders allerdings sieht es für die Jahre 1980-90 aus, in denen diese "Gruppe" erhebliche Verluste erlitt. Zurückzuführen ist dieser dramatische Machtverlust jedoch ausschließlich auf das Thatcher-Jahrzehnt, das die britische Labour-Party in der Opposition verbringen mußte. Da die beiden Labour Parteien keine echte Gruppe bilden und eine Dekade eine zu kurze Zeitspanne bedeutet, um Trendaussagen zu stützen, ist der Rückgang an Regierungsmacht nicht umstandslos als ein anhaltender oder gar irreversibler Niedergang zu interpretieren. Einen solchen hätte man sonst schon in den 50er Jahren diagnostizieren müssen, als die britische Labour Party von 1951-64 in der Opposition verblieb, um von 1964-1970 mit Harold Wilson und James Callaghan erneut alleinverantwortlich die Regierung zu führen.

Ein echter Trend ist dagegen in der Gruppe der mächtigsten und erfolgreichsten sozialdemokratischen Parteien zu erkennen. Die sozialdemokratischen Parteien Dänemarks, Norwegens, Österreichs und Schwedens, subsumiert unter den Typus der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratie, haben in der Periode nach 1974 sichtbar an Regierungsmacht verloren. Ein Trend, der durch die Entwicklungskontinuität der 80er Jahre eine zusätzliche Bestätigung erfuhr. Die "natürlichen" Regierungsparteien Norwegens und Schwedens verloren ihre hegemoniale Position, die dänische Sozialdemokratie ihre Dominanz im politischen System ihrer Länder. Selbst die SPÖ, die in den 70er Jahren über absolute parlamentarische Mehrheiten verfügte und in Einparteienregierungen die Politik ihres Landes bestimmte, mußte sich in den 80er Jahren über wechselnde Koalitionspartner (1983-86: FPÖ; 1986-90: ÖVP) die Mehrheits- und Regierungsfähigkeit sichern. Allerdings verfügt die Gruppe C mit 2,1 Punkten nach wie vor über einen überdurchschnittlichen Machtquotienten. Und trotz unverkennbarer Erosionen ihrer Regierungsmacht sind die schwedischen und österreichischen Sozialdemokraten auch in den 80er Jahren die dominanten Regierungsparteien ihrer Länder gewesen. Ihre Schwesterparteien in Norwegen und Dänemark stellen nach wie vor unangefochten die stärksten politischen Kräfte ihrer Länder dar. Dennoch, die Niedergangshypothese findet in dieser Gruppe für die Periode von 1974-90 eine unabweisbare Bestätigung. Ver-

stärkt wird diese noch durch den Regierungsverlust der schwedischen Sozialdemokraten zu Beginn der 90er Jahre.

Die Machtverluste in den Gruppen A und C wurden durch die Gewinne der mediterranen sozialistischen Parteien kompensiert. Was aus den Wahlergebnissen schon zu vermuten war, wird auf der Ebene der Regierungsmacht bestätigt: Der sprunghafte Wähleranstieg setzte sich in einen raschen Zuwachs an Regierungsmacht um. Allerdings gibt es in dieser Gruppe mit den italienischen und portugiesischen Sozialisten zwei abweichenden Fälle. Der Partito Socialista Italiano hat sich zwar ganz im Stile der bundesdeutschen FDP als unverzichtbarer Mehrheitsbeschaffer etabliert und hat seit seinem erstmaligen Regierungseintritt (1963), insbesondere aber in den 80er Jahren deutlich an Regierungsmacht gewonnen. Gleichwohl war er nach wie vor der Juniorpartner in einer von den Christdemokraten dominierten Koalition (Merkel 1985; 1987). Auch die Tatsache, daß der Sozialist Bettino Craxi von 1983-87 als Ministerpräsident einer bürgerlich geprägten Fünf-Parteien-Koalition amtierte, kann nur überschätzen (z.B. Di Scala 1988: 195 ff), wer mit der Kabinettsstruktur (schwache Position des Ministerpräsidenten, ausgeprägte Unabhängigkeit der Einzelministerien und Koalitionsparteien), den Koalitionsmechanismen und der Symbolik der italienischen Politik nicht vertraut ist. Auch die portugiesischen Sozialisten konnten sich nicht als die führende politische Kraft ihres Landes etablieren. Zwar schienen sie nach den revolutionären Umbrüchen von 1974 und 1975 als eine gemäßigt-reformistische Partei und damit den portugiesischen Wählern zunächst Garant für eine gleichermaßen demokratische wie soziale Entwicklung des Landes zu sein und wurden nicht zuletzt deshalb zur unbestrittenen Regierungspartei der späten 70er Jahre. Doch diese frühe Regierungsverantwortung bezahlten sie mit einem kontinuierlichen Machtverlust, als ihre Wirtschaftspolitik an der Kumulation struktureller und konjunktureller Probleme des Landes scheiterte (Rother 1984; 1985; Dauderstädt 1988). Als Folge kam es zu einer weiteren Verschiebung des politischen Zentrums Portugals zur Rechten hin, in dessen Verlauf sich die neoliberalen Sozialdemokraten (PSD) als die glaubwürdigere Modernisierungskraft profilieren konnte und zur dominanten Partei Portugals aufstieg.

Anders dagegen verlief die Entwicklung in Frankreich, Griechenland und Spanien. Hier profitierten die Oppositionsparteien vom Scheitern der bürgerlichen Regierungsparteien an den Problemen der Wirtschaftskrise der 70er Jahre. Während insbesondere der PSOE sich in den 80er Jahren als Modernisierungspartei *par excellence* in hegemonialer Regierungsposi-

tion fest verankern konnte (Puhle 1986; Merkel 1989), bleibt die Zukunft der panhellenischen Sozialisten ungewiß. Die PASOK wurde Opfer ihres eigenen byzantinischen Umgangs mit der Macht und als dessen Folge zu Ende der 80er Jahre aus der Regierungsverantwortung gewählt (Verney 1990). Dagegen konnten sich die französischen Sozialisten in den 80er Jahren als die stärkste Partei im Parteiensystem ihres Landes etablieren. Dabei profitierten sie ebenso vom absoluten Mehrheitswahlssystem der V. Republik wie von der Fragmentierung des bürgerlichen Lagers (u.a. Criddle/ Bell 1988; Schäfer 1989). So hat sich nach dem Norden in einer Art nachholender Entwicklung ausgerechnet in den "Niedergangsjahren" nach 1974 im Süden Europas eine zweite Hochburg sozialdemokratischer bzw. sozialistischer Regierungsparteien herausgebildet. Allerdings muß hier eine Einschränkung gemacht werden. Die rasch aufgestiegenen sozialistischen Parteien Südeuropas sind gesellschaftlich und organisatorisch weniger fest verankert als ihre sozialdemokratischen Schwesterparteien des nördlicheren Europas. Die Partei-Wähler-Identifikationen sind weniger ausgeprägt. Dies bedeutet, daß analog zum raschen Aufstieg auch größere, zuungunsten der sozialistischen Parteien verlaufende, Wählerfluktuationen in Südeuropa wahrscheinlicher sind als bei den nördlichen Schwesterparteien.

Im Zusammenhang mit der Erosionsthese sozialdemokratischer Regierungsmacht soll auch die Frage nach einer möglichen Verschiebung der Koalitionsformeln untersucht werden. Lassen sich, will ich fragen, hinter den aggregierten Machtquotienten systematische Muster erkennen, die nach 1974 Regierungskoalitionen mit sozialdemokratischer Beteiligung stärker zum Zentrum oder gar zur politischen Rechten hin verschieben?

Typische "sozialdemokratische Koalitionsformeln" für Westeuropa gibt es nicht. Sie sind in hohem Maße von der besonderen Konfiguration der Parteiensysteme, politischen Kulturen und Traditionen der jeweiligen Länder abhängig: So reicht die Variationsbreite von reinen Linksbündnissen mit Kommunisten oder Sozialisten (Frankreich 1981-84), Mitte-links-Bündnissen unter Einschluß der Kommunisten (Finnland), Mitte-links-Bündnissen von Sozialdemokraten mit Zentrums- oder Agrarparteien (Schweden, Finnland), Mitte-links-Bündnissen von sozialdemokratischen und liberalen Parteien (BRD, Dänemark), über große Koalitionen zwischen Sozialdemokraten und der dominierenden Partei des bürgerlichen Lagers (Belgien, BRD, Österreich, Portugal) bis zu "oversized" Mitte-Links-Koalitionen, in denen die Sozialisten nur eine subalterne Rolle spielen (Italien).

Dennoch lassen sich für die einzelnen sozialdemokratischen Parteitypen auch typische Koalitionsmuster erkennen, die sich jedoch mit wenigen Ausnahmen über die von mir untersuchten Perioden vor und nach 1974 nicht verändert haben.

Für die Labour Parteien (Typ A) haben Koalitionen unterschiedliche Bedeutung. In Großbritannien generiert das relative Mehrheitswahlssystem und das (unechte) Zweiparteiensystem Einparteienregierungen, die in aller Regel nicht auf Koalitionspartner oder informelle parlamentarische Bündnisse angewiesen sind¹⁶. Wie das Beispiel der *social democratic-liberal alliance* in den 80er Jahren zeigt (1983: 25,4% der Wählerstimmen bedeuteten nur 3,5% der Mandate), sind die Repräsentationsschwellen durch das relative Mehrheitswahlssystem in Großbritannien so hoch gemauert, daß sie das parlamentarische Zwei-Parteiensystem weitgehend gegen neue relevante Akteure abschotten. Koalitionspolitik spielte in der bisherigen Nachkriegsgeschichte des Vereinigten Königreichs nur eine marginale Rolle (Norton 1984: 42). In einen anderen wettbewerbspolitischen Kontext ist die kleinste der europäischen sozialistischen Parteien, die Irische Labour Partei eingebunden. Sie ging vor und nach 1974 als Juniorpartner Koalitionen mit der wirtschaftsliberalen und konservativen Fine Gael ein, wenn beide über eine parlamentarische Mehrheit verfügten. Sie ist das klassische Beispiel einer Partei, mit der "koaliert wird", die aber selbst "nicht" koaliert. Roberto Bobbio hat eine solche Partei, einst gemünzt auf die analoge Wettbewerbsposition des Partito Socialista Italiano, einen "partito coalizzato e non coalizzante" genannt (Bobbio 1976).

Von zentraler Bedeutung sind Koalitionen dagegen für die sozialdemokratischen Parteien der Gruppe B (pragmatischer Koalitionstyp). Für vier Parteien dieser Gruppe (Belgien, Finnland, Niederlande, Schweiz) bildeten vor wie nach 1974 blockübergreifende "*oversized*" Koalitionen mit bürgerlichen Parteien den Normaltypus. In Belgien und den Niederlanden gingen die Sozialdemokraten in der Regel Koalitionen mit den großen christdemokratischen Parteien ein, mitunter verstärkt durch rechts- oder linksliberale Parteien. Diese hinsichtlich des *minimum size principle* und der *office*

¹⁶ Eine Ausnahme bildete der Lib-Lab Pact von 1977-78, als sich die Labour Regierung unter Callaghan die verloren gegangene Mandats-Mehrheit im Unterhaus über ein parlamentarisches Bündnis mit den Liberalen sichern mußte. Allerdings war die Labour-Regierung schon seit 1974 auf liberale Stimmen im Unterhaus zur Durchsetzung ihrer Gesetzesvorhaben angewiesen.

seeking theory zu großen Koalitionen können aus sozialdemokratischer Sichtweise in Hinblick auf die Verwirklichung der eigenen Ziele durchaus rational sein (Budge/ Kerman 1990: 63 ff). Denn christdemokratische Parteien stehen in ihren sozial- und verteilungspolitischen Positionen den Sozialdemokraten bisweilen näher (z.B. in Belgien und den Niederlanden) als liberale Parteien (von Beyme 1982: 400). Eine theoretisch denkbare größere Anzahl von eigenen Ministerien wird damit "getauscht" gegen die höhere Wahrscheinlichkeit, die eigenen Positionen mit einer breiten parlamentarischen Zustimmung durchzusetzen. Die großen Mitte-links-Koalitionen waren, wenn sich die sozialdemokratischen Parteien an der Regierung beteiligten, auch nach 1974 in Belgien und den Niederlanden die Regel. In Finnland läßt sich ebenso keine Trendverschiebung der Regierungskoalitionen mit sozialdemokratischer Beteiligung erkennen. Auch nach 1974 prägten Mitte-links-Koalitionen in der typischen Konstellation von Sozialdemokraten, Zentrum, kleinere Mitte-Parteien entweder unter Ein- oder unter Ausschluß der Kommunisten (Demokratische Union des finnischen Volkes, SKDL) die Regierungsbündnisse (Petersson 1989: 93). Die KP Finnlands war vor und nach 1974 in jeweils fünf Mehrparteienregierungen zusammen mit den Sozialdemokraten vertreten. Allerdings trugen die Kommunisten seit 1983 keine Regierungsverantwortung mehr, während die Konservative Sammlungspartei (KOK), die in den Jahren 1966-86 als nicht regierungsfähig galt, anstelle des Zentrums in eine Regierungskoalition (1987-91) mit den Sozialdemokraten, der kleinen schwedischen Volkspartei und der Landvolkpartei eingetreten ist. Es ist jedoch zu früh, dies als eine stabile Trendverschiebung nach rechts in der Koalitionspolitik zu interpretieren. Deutlich verringerten sich jedoch seit Mitte der 60er Jahre Minderheitskabinette, die unter Ausschluß der Sozialdemokraten meist aus Mitte- oder Mitte-rechts-Koalitionen zusammensetzt waren. Im Gesamtvergleich unserer beiden Untersuchungsperioden ist nach wie vor eine breite Mitte-links-Koalition mit oder ohne den Kommunisten der häufigste Typus der finnischen Koalitionsregierungen (Arter 1987: 53 ff; Nousiainen 1988: 216 f). Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem damit verbundenen Bedeutungsverlust der Neutralitätsfrage für die finnische Politik haben Finnlands Kommunisten allerdings erheblich an Attraktivität als Koalitionspartner eingebüßt. Dies könnte die finnischen Regierungskoalitionen in den 90er Jahren stärker nach rechts verschieben. Stabil geblieben sind die Regierungskoalitionen in der Schweiz. Die Sozialdemokraten sind dort über die 1959 für die Regierungszusammensetzung festgelegte "Zauberfor-

mel" 2-2-2-1 zwar dauerhaft, aber subaltern in den Bundesrat eingebunden: Zwei sozialdemokratischen Regierungsmitgliedern stehen fünf Repräsentanten aus drei bürgerlichen Parteien gegenüber (Neidhart 1988: 61 ff).

Allein der bundesdeutschen SPD ist mit der zeitweisen Neoliberalisierung der FDP in den 80er Jahren der Koalitionspartner abhanden gekommen. Sie muß dies seit 1982 mit dem Verlust der Regierungsmacht bezahlen. Zur Rückkehr in die Regierung sind Koalitionen für die deutsche Sozialdemokratie jedoch unabdingbar. Der SPD beginnt allerdings auf der Linken mit den Grünen eine neue koalitionspolitische Option zuzuwachsen. Voraussetzung ist jedoch, daß die Grünen politisch überleben, sich weiter "parlamentarisieren" und die Wahlergebnisse von Grünen und sozialdemokratischer Partei eine regierungsfähige Mehrheit ermöglichen. Generell ist die SPD jedoch sowohl mit den bürgerlichen Parteien CDU/CSU und FDP als auch den linksökologischen Grünen bündnisfähig. Insgesamt lassen sich für die Gruppe der sozialdemokratischen Parteien des "pragmatischen Koalitionstyps" keine systematischen Verschiebungen der Regierungskoalitionen nach rechts feststellen.

Anders als in der Gruppe B kam es bei den "wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratien" (Gruppe C) zu Verschiebungen der Koalitionsmuster. Allerdings deuten sie in unterschiedliche Richtungen. In den drei skandinavischen Ländern entstanden in den 30er Jahren zur Lösung ökonomischer und parlamentarischer Krisen Bündnisse zwischen Sozialdemokraten und Bauernparteien. Während diese lagerübergreifenden Bündnisse in Norwegen nach 1945 keine Fortsetzung mehr fanden, hielten die "rot-grünen" Koalitionen in Schweden bis zum Ende der 50er und in Dänemark bis in die 60er Jahre (Esping-Andersen 1985: 88 ff; Einhorn/ Logue 1989: 86 ff). Mit der simultanen koalitionspolitischen Annäherung der Zentrums- und Agrarparteien an das bürgerliche Lager und der linkssozialistischen bzw. eurokommunistischen Transformation der kommunistischen Parteien Dänemarks und Schwedens zur Mitte der 60er Jahre wuchs den Sozialdemokraten eine alternative Koalitionsoption zum traditionellen sozialdemokratisch-agrarischen bzw. sozialdemokratisch-liberalen Bündnis zu. Seitdem begannen die Sozialdemokraten zunehmend ihre häufigen Minderheitskabinette auf informelle (Norwegen, Schweden) bzw. formelle (Dänemark) parlamentarische Bündnisse mit den Linkssozialisten bzw. Reformkommunisten zu stützen. Der schwedischen SAP gelang es gar in den 80er Jahren neben der relativ stabilen parlamentarischen Stützung durch die Volkspartei

Kommunisten (VpK), auch zeitweise Unterstützung von der Liberalen Volkspartei (FP) und dem Zentrum zu erhalten (Pontusson 1990). Eine Bündniskonstellation, die auch der dänische Ministerpräsident Anker Jorgensen von 1975-82 in wechselnden Koalitionen zusammenbringen konnte. Insgesamt hat sich also in Skandinavien die Achse der - zumeist informellen - sozialdemokratischen Regierungsbündnisse seit Ende der 60er Jahre stärker nach links verschoben. Ganz anders liegt der Fall in Österreich. Die große Koalition zwischen den beiden Volksparteien SPÖ und ÖVP (1945-66; 1986 ff) hat das politische System in den ersten zwei Jahrzehnten geformt. Proporzdenken wurde zum festen Bestandteil der politischen Kultur. Es überstand in vielen Bereichen gar die Einparteienregierungen von ÖVP (1966-70) und SPÖ (1970-83). Dennoch konnten die österreichischen Sozialdemokraten über ein Jahrzehnt lang (1970-83) in einer Alleinregierung die Politik ihres Landes in besonderem Maße prägen. Ab 1983 mußte sie ihre Regierungsmacht wieder teilen und zunehmend mehr Kompromisse in ihrer Politik eingehen. Von 1983-86 geschah dies in der "kleinen" Koalition mit der Freiheitlichen Partei Österreichs, der von 14 Ministerien allerdings nur drei Ressorts zugestanden werden mußten, die zudem für den Kern traditionell sozialdemokratischer Politik von minderer Bedeutung waren (Handel, Justiz, Verteidigung). Zu einer weiterreichenden Machtteilung kam es 1986, als infolge der scharfen rechtspopulistischen Wende der FPÖ auch der österreichischen Sozialdemokratie der (einst) liberale Koalitionspartner verloren ging. Die FPÖ wurde von beiden großen Parteien als nicht koalitionsfähig behandelt und es kam zur großen Koalition zwischen der fast gleichstarken ÖVP (41,3%) und der SPÖ (43,1%). Dieser Prozeß der Machthalbierung wurde jedoch 1990 gestoppt, als sich die SPÖ mit 43% der Wählerstimmen zwar erneut auf eine "große" Koalition mit der ÖVP einigte, diese jedoch so geschwächt aus den Wahlen hervorging (32,1%), daß sie bei der Ressortverteilung nur noch als Juniorpartner bedacht wurde (Ofner 1991: 185 ff). Dennoch vollzog sich in Österreich, anders als in Skandinavien, eine Koalitionsverschiebung zur Mitte hin. Es kam also zu einer Verschiebung der Koalitionsformeln in jedem einzelnen Land der Gruppe C. Aber die einzelnen Änderungen verliefen in unterschiedliche Richtungen. Sie lassen sich nicht als koalitionspolitischer Trend zur Mitte hin interpretieren.

Allein in der Gruppe C des mediterranen Typs läßt sich die Herausbildung neuer gemeinsamer Koalitionsmuster erkennen. Hier ist eine Trendverschiebung von der Linken zur politischen Mitte unverkennbar. Die mit

Ausnahme der portugiesischen Sozialisten in den 70er Jahren noch zum radikalen Flügel der Sozialistischen Internationale zählenden sozialistischen Parteien Südeuropas einigten sich zu Ende der 80er Jahre fast ausschließlich auf bürgerliche Koalitionspartner. Am frühesten vollzog sich die koalitionspolitische Wende von Aktionsbündnissen und Koalitionen mit den Kommunisten zu Mitte-links-Bündnissen bei den italienischen Sozialisten, die schon 1963 die erste centro-sinistra-Koalition mit den Christdemokraten eingegangen waren. Diesem folgte die Sozialistische Partei Portugals, die nach dem Sturz des autoritären Systems 1974 von Anfang an die Kommunisten nicht als Bündnispartner, sondern als politischen Gegner ansahen. Als 1983 die Wahlergebnisse keine andere koalitionspolitische Option mehr offen ließen, kam es erstmals zu einer Mitte-links-Koalition zwischen den neoliberalen Sozialdemokraten und den gemäßigten portugiesischen Sozialisten. Dabei folgte das Koalitionsbündnis einer wahlarithmetischen und einer politischen Logik. Die *"policy distance"* zwischen beiden Parteien war zu diesem Zeitpunkt viel geringer als die Distanz zwischen den Sozialisten und der stalinistischen KP.

Bis zu den Wahlen 1989 verfügten Spaniens Sozialisten infolge des verstärkten Verhältniswahlsystems über absolute Mehrheiten in den *Cortes*. Ein Bündnis zwischen den im Laufe der Regierungszeit nach rechts gerückten Sozialisten und den nur unvollständig reformierten Kommunisten war zu diesem Zeitpunkt aus historischen Gründen (2. Republik) und aufgrund der *policy*-Distanz unwahrscheinlich. Als der PSOE nach den Wahlen von 1989 seine absolute Parlamentsmehrheit verlor, vollzog der PSOE eine koalitionspolitische Öffnung zur Mitte. Gesetzesvorhaben wurden häufig mit den Stimmen der bürgerlich-katalanischen Regierungspartei *Convergencia i Unio* (CIU) und dem *Centro Democrático y Social* (CDS) verabschiedet. Im Unterschied dazu gab es in Frankreich mit dem *program comun* schon 1972 ein Programm- und Wahlbündnis zwischen Kommunisten und Sozialisten, das mit dem Wahlsieg der Linken 1981 in eine (*oversized*) Regierungskoalition mündete. Das Bündnis zerbrach schon zwei Jahre vor dem Regierungsverlust der Sozialisten (1986) und wurde 1988 nach einem neuerlichen Wahlsieg des *Parti Socialiste Français* nicht mehr erneuert, obwohl dem PS die Mandatsmehrheit fehlte. Die Ernennung Michel Rocard zum Premier erfolgte primär aus bündnisstrategischen Erwägungen und sollte die Öffnung des PS zur Mitte einleiten. Seitdem verabschiedeten die Sozialisten ihre Gesetzesvorhaben mit wechselnden ad hoc-Mehrheiten, die vor allem aus Kompromissen mit dem *Centre des*

Democrates Sociaux (CDS) und der Gruppe um Raymond Barre (*Entente liberale, sociale et européenne*), bisweilen aber auch mit dem Parti Communiste Français (PCF) gewonnen werden (Kempf 1989: 105). Allein die panhellenischen Sozialisten folgten nicht dem Koalitionstrend ihrer süd-europäischen und französischen Schwesterparteien. Das griechische Parteiensystem bietet der PASOK auch keine vergleichbare zentristische Koalitionsoption, da die griechischen Sozialisten zwischen der Kommunistischen Partei (EKKE) und der konservativen Nea Dimokratia (ND) selbst die Mitte des griechischen Parteienspektrums besetzen (Axt 1985: 139 ff). Von daher bleibt der PASOK nur die Einparteienregierung bzw. ein für die 90er Jahre sehr viel wahrscheinlicheres Linksbündnis von Kommunisten und Sozialisten.

Faßt man die koalitionspolitische Entwicklung aller vier Gruppen zusammen, läßt sich daraus keine Stützung der Niedergangsthese in dem Sinne herausfiltern, daß eine allgemeine Verschiebung sozialdemokratischer Koalitionen zur Mitte hin und damit eine Erschwerung genuin sozialdemokratischer Politik in den letzten zwei Jahrzehnten stattgefunden habe. Während die Koalitionsmuster in der Gruppe des pragmatischen Koalitionstypus' stabil geblieben sind, ist in der Gruppe der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratien neben der Rückkehr der SPÖ zu großen Koalitionen bei den skandinavischen Parteien eher ein bündnispolitischer Linkstrend zu beobachten, der freilich schon in den 60er Jahren, also vor 1974 einsetzte. Zunächst überraschend für die in den 60er oder 70er Jahre meist linkssozialistischen Parteien, aber in den 80er Jahren über die *minimal range-* bzw. *policy distance*-These¹⁷ (Axelrod 1970; De Swaan 1973: 147 ff) erklärbar, gibt es unter den sozialistischen Parteien Frankreichs und Südeuropas einen allgemeinen Trend zu Mitte-links-Koalitionen, obwohl bisweilen zumindest numerisch auch Linksbündnisse mehrheitsfähig wären. Für die pragmatisch gewordenen sozialistischen Parteien Südeuro-

¹⁷ Nach der *minimal range*-These steht zu erwarten, daß Koalitionen umso leichter geschlossen werden können und dauerhafter seien, je näher sich die Koalitionsparteien programmatisch stehen. Die Nähe wird über die sogenannte *policy distance* erfaßt, die meist eindimensional als Entfernung auf dem links-rechts Kontinuum begriffen wird. Die *minimal range*-These wurde von Axelrod (1970) und De Swaan (1973) modifizierend in die dem rational choice Paradigma verpflichteten Koalitionstheorien integriert, die unabhängig von programmatischen Parteiunterschieden die *minimum winning coalition* als die rationalste Koalitionsform annehmen.

pas sind in der Zukunft sozial-liberale Koalitionsmuster am wahrscheinlichsten. Die allein kaum mehr mehrheitsfähigen Sozialisten können dort sowohl die dominanten Akteure (Spanien, evt. Frankreich) als auch nur die Juniorpartner sein (Italien (PSI, PdS, evtl. Portugal).

Faßt man die Ergebnisse der Wahl- und Regierungsmachtanalyse zusammen, läßt sich keine generelle Niedergangsthese stützen. Im westeuropäischen Durchschnitt haben die sozialdemokratischen Parteien in der "Niedergangsphase" nach 1974 gegenüber den "goldenen Jahren" nahezu nichts an Wählern und Regierungsmacht verloren. Dennoch gibt es nationale Divergenzen in der Entwicklung, die sich, wie ich gezeigt habe, mittels einer Parteientypologie auch gruppenspezifisch zusammenfassen lassen: Die pragmatischen Koalitionsparteien (Gruppe B) sind sowohl auf der Wähler- wie auch auf der Regierungsebene stabil geblieben. Verloren haben die wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratien, deren hegemoniale Position sich zur Dominanz abschwächte bzw. sich im vorläufigen Verlust der Dominanz (Dänemark) äußerte. Die großen Aufsteiger waren in den 70er und 80er Jahren zweifellos die sozialistischen Parteien des mediterranen Typs. Daran ändern selbst die zu Beginn der 90er Jahre sichtbar gewordenen Folgeprobleme dieses schnellen Aufstiegs zunächst nichts.

Mit diesen Ergebnissen ist allerdings noch nichts über die Entwicklung sozialdemokratischer Politik ausgesagt. Eine Analyse der Wähler- und Regierungsmachtentwicklung sagt etwas über Gewinne und Verluste, Stabilität und Instabilität sowie über "Ressourcen" für politisches Handeln der sozialdemokratischen Regierungen aus. Sie bleibt jedoch stumm auf die Frage, ob sich ein Wandel der *policies* vollzogen, ob eine schleichende Entsozialisierung der politischen Inhalte stattgefunden hat. Sie bleibt also, steht sie allein, inadäquat für eine Falsifizierung der Niedergangsthese. Denn, selbst wenn man mit den von mir gemachten Einschränkungen und Modifizierungen den allgemeinen Geltungsanspruch der Niedergangsthese auf der Wählerebene und der Ebene der Regierungsmacht zurückweist, ist noch keineswegs die These falsifiziert, daß die Politik der sozialdemokratischen Parteien genuine Gehalte, Positionen und Ziele aufgeben mußte, weil deren eigene, intendierten oder nicht intendierten, Effekte nunmehr selbsterstörerische Wirkung zeigen oder sich die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen geändert haben, wie dies Neokonservative, Neoliberale, aber auch neomarxistische Niedergangstheoretiker behaupten. Bevor diese These in den den folgenden Kapiteln geprüft wird, soll in einer kurzen Analyse die Entwicklung der Gewerkschaftsstärke analysiert

werden. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil Gewerkschaften, als die zweite traditionelle Säule der Arbeiterbewegung, eine wichtige "sekundäre" Machtressource hinsichtlich der Formulierung und Umsetzung sozialdemokratischer Politik sein können.

Kapitel 5

Die Macht der Gewerkschaften

Die Geschichte der Sozialdemokratie ist untrennbar mit der Geschichte der Gewerkschaften verbunden. Während sozialdemokratische Parteien als der politische Arm der Arbeiterbewegung deren Interessen im Parlament vertraten, repräsentierten die Gewerkschaften die Arbeiterschaft in der Fabrik und in der Arena der industriellen Beziehungen. Viktor Adler sprach von den "siamesischen Zwillingen", andere von den "zwei Säulen" der Arbeiterbewegung. Dies gilt vor allem für die "marxistisch-integrale" Gründungs- und Formationsphase. Aber auch hier in erster Linie nur für die marxistisch orientierten sozialdemokratischen Parteien, die in der Regel das "siamesische Verhältnis" dominierten. Es trifft aber auch für die angelsächsischen *Labour Parties* zu, die meist als Gründungen der Gewerkschaftsbewegung entstanden. Die sozialdemokratischen Parteien beider ursprünglicher Typen zeichneten sich zwar durch ein unterschiedliches, aber in der Regel enges Verhältnis zu den Gewerkschaften aus. In Südeuropa, wo sich die Arbeiterbewegung schon in der Formationsphase entlang unterschiedlicher sozialistischer Ideologien stärker fragmentiert entwickelte, entstand zu keinem Zeitpunkt in keinem Land ein ähnliches "organisches" Verhältnis. Die Sozialdemokratie konkurrierte dort mit Anarcho-Syndikalisten, revolutionären Sozialisten und nach 1918 mit starken kommunistischen Parteien um Einfluß in den ebenfalls fragmentierten Gewerkschaften (Paterson/ Padgett 1991: 177 f). Sieht man von Spanien und Griechenland ab, sind bis in die Gegenwart sozialdemokratische Positionen und Organisationen eine Minderheit in den Gewerkschaftsbewegungen Südeuropas geblieben.

Aber nicht nur in der Genese der Sozialdemokratie kam der besonderen Beziehung von Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien eine zentrale Bedeutung zu. Auch nach 1945 erscheint es gerechtfertigt, dieses Verhältnis unter dem Aspekt des Regierungshandelns als "sekundäre Machtressourcen" sozialdemokratischer Regierungen zu betrachten. Bedeu-

tung besitzen Gewerkschaften für sozialdemokratische bzw. sozialistische Parteien auf mindestens vier Ebenen:

- der Mitgliederebene;
- der Ebene der Parteifinanzen;
- der Wählerebene;
- der Ebene des Regierungshandelns.

Gewerkschaften sind ein ideales Rekrutierungsfeld für linke Parteien. Häufig finden Gewerkschaftsmitglieder über ihre Organisationsarbeit auch zur Parteimitgliedschaft. Im britischen Trade Union Congress (TUC) existiert seit 1918 gar eine kollektive Mitgliedschaft, die die Gewerkschaftsmitglieder automatisch auch zu Parteimitgliedern macht, widersprechen diese nicht explizit (Koelble 1988: 255)¹⁸. Kollektive Mitgliedschaften gab es auch zwischen der norwegischen LO und der sozialdemokratischen Arbeiterpartei. Sie besteht teilweise auch in Schweden, wo einzelne LO-Gewerkschaften auf Branchenebene die kollektive Mitgliedschaft zur SAP aufrecht erhalten haben. Durch die kollektive Mitgliedschaft sind die Gewerkschaften über die Mitgliedsbeiträge gleichzeitig zu einer bedeutenden Finanzquelle sozialdemokratischer Parteien geworden. Darüber hinaus helfen sie häufig Wahlkampagnen zu finanzieren (Labour Parties), leisten wertvolle personelle und infrastrukturelle Unterstützung (Skandinavien, Italien) oder sprechen trotz formaler Unabhängigkeit mehr oder weniger deutliche Wahlempfehlungen aus (BRD, Österreich). Aber auch über diese direkten Hilfestellungen hinaus können Gewerkschaften einen wichtigen indirekten Beitrag zur Wählermobilisierung leisten. Starke, kohärente und einer sozialdemokratischen Partei ideologisch und praktisch kooperativ verbundene Gewerkschaften verstärken die kollektive Identität der Arbeitnehmer und festigen die Wählerbindung zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und sozialdemokratischer Partei. Dies war in hohem Maße in Skandinavien (Sainsbury 1984; Esping-Andersen 1985: 119 f) und, durch die konfessionelle Konfliktlinie etwas abgeschwächt, auch in Österreich (Pelinka 1980) gegeben. In Ländern, wo diese gewerkschaftlichen Voraussetzungen nur teilweise gegeben waren, wie in Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden oder Belgien, war die gewerkschaftli-

¹⁸ Von 1927-45 wurde diese kollektive Mitgliedschaft durch einen *trade union act* außer Kraft gesetzt.

che Wählermobilisierung deutlich geringer (Padgett/ Paterson 1991: 178). Insbesondere in Großbritannien hat sie in den 70er und 80er Jahren erheblich nachgelassen (ibid.).

In den südeuropäischen Ländern mit richtungspolitisch fragmentierten Gewerkschaften in denen die Sozialisten keine dominierende (Spanien, Griechenland) oder eine klar minoritäre Position innehaben (Italien, Frankreich, Portugal), haben Gewerkschaften zwar für die kommunistischen und abgeschwächt auch für christdemokratische, aber nur in geringem Maße für sozialistische Parteien eine wählermobilisierende Wirkung (Merkel 1985: 249). Bis zum Aufstieg der sozialistischen Parteien Südeuropas konnte für die Nachkriegsjahrzehnte David Camerons Faustregel gelten, daß dort, wo die Gewerkschaften und die Arbeiterbewegung insgesamt organisatorisch fragmentiert und ideologisch geteilt waren, die Linksparteien lange Zeit von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen waren (Cameron 1984: 167 f).

Von erheblicher Bedeutung sind Gewerkschaften aber auch für sozialdemokratische Regierungspolitik. Dies gilt vor allem für Politikbereiche, die direkter staatlicher Steuerung entzogen sind wie die Beschäftigungs-, Lohn- und Preispolitik. Hier ist der Staat auf die Kooperation individueller und vor allem kollektiver Wirtschaftssubjekte im allgemeinen und der Gewerkschaften in besonderem Maße angewiesen (Castles 1982: 8). Denn gerade eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete sozialdemokratisch-keynesianische Vollbeschäftigungspolitik ist in besonderer Weise gegenüber der Kooperationsverweigerung der Gewerkschaften verwundbar. Fritz Scharpf hat dies mit einer spieltheoretischen Argumentation verdeutlicht:

"Solange die Regierung an den eigenen politischen Prioritäten festhält und nicht bereit ist, Arbeitslosigkeit absichtlich herbeizuführen, kann sie auch auf eine inflations-treibende Lohnpolitik (...) nicht mit einer harten Restriktionspolitik antworten, weil das Ergebnis (...) nicht nur für die Gewerkschaften, sondern auch für sie selbst das Ungünstigste wäre. Wenn aber die Regierung durch ihre eigenen Prioritäten zur Kooperation verurteilt ist, behalten die Gewerkschaften prinzipiell die Freiheit zur Nichtkooperation - mit der Folge eskalierender Inflationsraten" (Scharpf 1987: 215).

Doch die Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft von Gewerkschaften ist außerordentlich voraussetzungsvoll. Vor allem die Kooperationsgemeinschaft hängt in hohem Maße von den Interaktionsbeziehungen

zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und der Regierung ab. Sie werden von mir in Kap. 6.3. und 7.3. im Zusammenhang mit der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik von sieben sozialdemokratischen Regierungen untersucht. Hier soll zunächst nur geprüft werden, ob überhaupt auf gewerkschaftlicher Seite die organisatorischen Voraussetzungen zur Kooperationsfähigkeit gegeben waren bzw., ob sie sich von den "goldenen Jahren" zur "Niedergangsperiode" hin verschlechtert haben, wie die meisten Niedergangs- und Deregulierungstheorien häufig mehr unterstellen als empirisch belegen (Baglioni 1990: 15 f). Ist dies der Fall, haben sich wichtige Machtressourcen für eine sozialdemokratische Wirtschaftspolitik verringert.

Eine ebenso fundamentale wie komplexe Voraussetzung für die "unsichere Partnerschaft" (Scharpf 1987: 212) zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischen Regierungen ist auf gewerkschaftlicher Seite die Verpflichtungsfähigkeit der gewerkschaftlichen Organisationen gegenüber Arbeitgebern und Regierung sowie gegenüber der eigenen Klientel. Diese wiederum ist aber mindestens von zwei wichtigen "binnenstrukturellen Voraussetzungen" (Offe 1984b: 242) abhängig: der Größe der gewerkschaftlichen Organisation und ihrer "internen" Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den eigenen Verbandsmitgliedern. Die besondere Bedeutung der "Größe" von Gewerkschaften liegt u.a. darin, daß Gewerkschaften in dem Maße für gesamtwirtschaftliche Ziele empfänglicher sind, wie sie mit wachsender Größe annehmen müssen, daß die als Konsequenz ihres Handelns entstehenden "externen" Effekte zugleich intern anfallen und insofern schon aus organisationsinternen Gründen ins rationale strategische Kalkül aufzunehmen sind (Olson 1982: 48). "Größe" und "interne Verpflichtungsfähigkeit" von Gewerkschaften lassen sich zum Zwecke eines länderübergreifenden Vergleiches über den gewerkschaftlichen Organisations- und Zentralisierungsgrad operationalisieren.

Die Zahlen zeigen deutlich, daß von einem Rückgang des Organisationsgrades als generellem Trend nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil, in der sogenannten "Niedergangsperiode" der Sozialdemokratie war der durchschnittliche gewerkschaftliche Organisationsgrad immer noch deutlich höher als 1970, einem Höhepunkt des "goldenen Zeitalters". Allerdings ging er im Laufe der achtziger Jahre leicht zurück. Es erscheint jedoch fragwürdig, aus dieser vergleichsweise kurzen Periode einen "strukturell bedingten" und deshalb langfristigen und kaum umkehrbaren Niedergangstrend herauszuinterpretieren (Baglioni 1990: 15 f). In meiner Fragestellung

geht es nicht darum, die konkurrierenden Hypothesen über die Ursachen oder die Haltbarkeit dieser Aussage zu diskutieren.

Tab. 12: Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in Westeuropa

	1970	1980	1988	Differenz 1970/1988
Belgien	54,9	75,7	77,9	+23,0
BRD	37,9	42,9	40,1	+2,1
Dänemark	62,2	91,4	86,1	+23,8
Finnland	58,8	85,8	90,9 ^a	+31,2
Frankreich*	22,3	19,0	12,0	-10,3
Griechenland	35,8	36,7	(25,0)	-10,3
Großbritannien	51,1	59,2	54,3	+3,2
Irland	59,0	63,4	58,4 ^a	-0,6
Italien	40,8	60,5	62,7	+21,9
Niederlande	40,5	39,9	30,2	-10,3
Norwegen	58,1	65,3	67,7 ^a	+9,6
Österreich	70,4	65,3	58,2	-12,2
Portugal	59,0	58,8	(30,0)	-29,0
Spanien ^{**}	30,4	22,0	16,0	-14,4
Schweden	74,2	89,5	96,1	+21,9
Schweiz	34,2	34,5	30,0 ^b	-4,5
φ	51,1	59,2	54,3	+3,2

Quelle: OECD Employment Outlook July 1991: 101

* Die Zahlen für Frankreich geben die aktiv beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an; für alle anderen Länder geben die Zahlen alle in der Gewerkschaft organisierten Arbeitnehmer wieder (inkl. Arbeitslose und Rentner).

** Für Spanien beziehen sich die Angaben zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad auf die Jahre 1977, 1980 und 1985.

^a: 1989

^b: 1987

Die Frage jedoch, ob der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf einen Ressourcenverlust sozialdemokratischen Handelns in der "Niedergangsperiode" hindeutet, muß mit der oben vorgenommenen Differenzierung zwischen den 70er und 80er Jahren mit Nein beantwortet werden.

Dies betrifft freilich nur den allgemeinen Trend. Dahinter verbergen sich, wie die Tabelle 12 zeigt, erhebliche nationale Unterschiede. Beurteilt man die gewerkschaftliche Organisationsentwicklung nach der von mir in Kap. 3 vorgenommenen parteitypologischen Differenzierung, ergibt sich folgendes Bild: Der Organisationsgrad nimmt von 1970-88/89 in zwei Gruppen zu und in zwei Gruppen ab. Er wächst in den Ländern mit "wohlfahrtsstaatlicher Sozialdemokratie" (Dänemark, Norwegen, Österreich, Schweden) um durchschnittlich 10,8% und in den Ländern des "pragmatischen Koalitionstyps" der Sozialdemokratie (Belgien, BRD, Finnland, Niederlande, Schweiz) um 6,9% an. Er nimmt nur wenig in Großbritannien und Irland (Labour Parties) ab (-2,1%), geht aber dramatisch (-8,5%) in den südeuropäischen Ländern ("mediterraner Typ") zurück.

Bemerkenswert ist der Zuwachs in der Gruppe der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratie, da diese Länder schon 1970 die höchsten gewerkschaftlichen Organisationsquoten in Westeuropa aufwiesen. Die Zunahme widerspricht der These, daß der Beschäftigungsstrukturwandel vom sekundären zum tertiären Bereich und die stärkere Inklusion von Frauen und Teilzeitbeschäftigten in den Arbeitsmarkt die gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit schwächen. Die drei nordeuropäischen Länder, die im OECD-Bereich mit die höchsten Frauenerwerbsquoten und den größten Anteil an Teilzeitbeschäftigten aufweisen, konnten noch einmal ihren Organisationsgrad erhöhen. Der abweichende Fall in dieser Gruppe ist Österreich. Dort sinken die gewerkschaftlichen Mitgliedszahlen seit 1953 kontinuierlich (OECD Employment Outlook 1991: 103). Sie können also nicht vordergründig mit der "Erosion der Sozialpartnerschaft" in den achtziger Jahren (Gerlich et al. 1988) erklärt werden. Von den Ländern mit pragmatischen, auf Koalitionen angewiesenen Sozialdemokratien hat der Organisationsgrad der Schweizer und niederländischen Gewerkschaften abgenommen, während er in der Bundesrepublik Deutschland etwas, in Belgien und Finnland (+31,2%) erheblich zugenommen hat. In der Gruppe der Labour Parteien lag der Organisationsgrad 1988/89 zwar nur wenig unter jenem des Ausgangszeitpunktes von 1970. Aber gerade in Großbritannien hat der TUC unter der Regierung von Margaret Thatcher seit 1980 erheblich an Mitgliedern verloren. Dramatisch waren die Verluste in den meisten Ländern Südeuropas. Allein in Italien haben die Gewerkschaften deutlich an Mitgliedern zugenommen. Allerdings sind diese Gewinne fast ausschließlich auf nicht bzw. nicht mehr erwerbstätige Mitglieder zurückzuführen. Die Organisationsquote unter den Beschäftigten lag 1988 in etwa auf dem Ni-

veau von 1970 (OECD Employment Outlook 1991: 101). Erhebliche Verluste hatten die spanischen, französischen und griechischen Gewerkschaften in den 70er und 80er Jahren hinzunehmen, obwohl sie schon 1970 bzw. 1977 (Spanien) die niedrigsten Organisationsquoten in Westeuropa aufwiesen.

Nicht ein allgemeiner Niedergangstrend also, sondern mindestens zwei große, gegenläufige Tendenzen haben sich in den 80er Jahren herausgebildet: dort wo, wie in Nordeuropa, die Gewerkschaften hoch organisiert waren, hat die Organisationsdichte noch zugenommen; wo sie schwach organisiert waren, hat sie weiter abgenommen. Doch der Organisationsgrad alleine, mag er eine noch so hohe Repräsentativität wie etwa in Schweden und Finnland anzeigen, gibt keine Hinweise auf die binnenstrukturelle Verpflichtungsfähigkeit der Gewerkschaften. Ergänzt man ihn jedoch mit dem gewerkschaftlichen Zentralisierungsgrad, lassen sich Aufschlüsse darüber gewinnen, inwieweit Gewerkschaften als korporative Akteure über politische Tauschgeschäfte mit Arbeitgeberverbänden und Staat an makroökonomischer und makrosozialer Steuerung mitwirken können (Crouch 1990: 74). Claus Offe spricht in diesem Zusammenhang von "Quasi-Regierungen", die große Verbände etablieren müssen, wollen sie, über die unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder hinaus, auch übergeordnete Systeminteressen vertreten. Dazu sind Gewerkschaften in aller Regel aber erst dann fähig und bereit, wenn sie hinreichend attraktiv und alternativlos sind. Das heißt, die Gewerkschaften müssen aus Gründen der eigenen Bestandswahrung davor geschützt sein, daß ihre Mitglieder die vorübergehende Vernachlässigung ihrer unmittelbaren (Lohn-)Interessen nicht durch organisierte Abwanderung zu konkurrierenden Gewerkschaften unterlaufen können (Offe 1984a: 244 f). Diese Voraussetzungen sind dann am ehesten gegeben, wenn große Gewerkschaften eine monopolartiger Stellung besitzen und gegenüber unmittelbaren Ansprüchen der eigenen Basis durch eine zentralistische Führung teilweise "abgeschottet" sind.

Für die Messung eines solchen Zentralisierungsgrades der Gewerkschaften sind unterschiedliche Indikatoren entwickelt worden. Den komplexesten Indikator zur Messung des Zentralisierungsgrades hat jüngst Jelle Visser vorgelegt. Er ist aus folgenden vier Faktoren zusammengesetzt: (1) dem Mitgliederanteil des größten Gewerkschaftsbundes an allen gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern; (2) einem kombinierten Index, der die interne Einheit des Gewerkschaftsbundes mißt, indem er die richtungspolitische Fragmentierung, die Anzahl der Einzelgewerkschaften und das Ge-

wicht der Industriegewerkschaften berücksichtigt; (3) dem Mitgliedsanteil des Hauptgewerkschaftsbundes an den Angestellten gegenüber "unabhängigen" und spezialisierten Angestelltengewerkschaften und (4) der Zahl der Gewerkschaftsbünde und ihre Kooperation untereinander (Visser 1990: 152 f). Vissers komplexer Index liefert bisher die präzisesten Angaben über den Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften¹⁹.

Tab. 13: Entwicklung des Zentralisierungsgrades der Gewerkschaften in Westeuropa

	Zentralisierungsindex	
	1950-65	1970-85
Österreich	9,0	9,0
BRD	7,5	8,0
Schweden	7,4	6,4
Norwegen	6,1	5,4
Dänemark	5,0	5,2
Schweiz	4,3	3,9
Großbritannien	3,8	5,1
Niederlande	3,8	4,1
Italien	3,3	4,5
Frankreich	1,9	1,4
arithm. Mittel	5,2	5,3
Median	4,7	4,6

Quelle: Visser 1990: 152 f.

Auch anhand des Zentralisierungsindex läßt sich zunächst keine Minderung der Handlungsfähigkeit der westeuropäischen Gewerkschaften ablesen. Er ist von 1970-85 gegenüber der Periode von 1950-65 stabil geblieben. Ein Ergebnis, daß durch den Medianwert bestätigt wird. Allerdings deuten sich hier Trends an, die von der Mitgliederentwicklung abweichen.

¹⁹ Aus diesem Grunde nehme ich in Kauf, daß er bisher - von seinem Urheber selbst - nur für 10 westeuropäische Länder berechnet worden ist. Da er aber für jede der von mir gebildeten vier Gruppen mindestens zwei Länder einbezieht (Ausnahme: Labour Parties), lassen sich dennoch auch gruppenspezifische Entwicklungsmuster erkennen.

In der Ländergruppe mit "wohlfahrtsstaatlichen" Sozialdemokratien ist in den Gewerkschaften Schwedens und Norwegens eine leichte Dezentralisierung der nach wie vor relativ hohen innergewerkschaftlichen Geschlossenheit zu beobachten. Zunahme der Organisationsquote und Abnahme der Zentralisierung stehen hier in einem gewissen Zusammenhang. Denn die Mitgliederzunahme ist in beiden Ländern vor allem auf die Fähigkeit der Gewerkschaften zurückzuführen, die im tertiären Sektor Beschäftigten über spezialisierte Berufs- und Statusgewerkschaften zu organisieren. Und gerade in den selbständigen Statusgewerkschaften der Angestellten oder der innerhalb der LO selbständig organisierten Beschäftigten des öffentlichen Sektors waren die höchsten Mitgliederzuwachsraten in den 80er Jahren zu verzeichnen (Armingeon 1989a: 609). Aber gerade aus diesem sich andeutenden Dualismus von Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und Privatwirtschaft entstanden in Schweden in den 80er Jahren erhebliche Konzentrierungsprobleme der Gewerkschaften. In Österreich blieb der Zentralisierungsgrad konstant. Er ist nach wie vor der höchste aller westlichen Industrienationen. Die 15 Mitgliedsgewerkschaften des ÖGB organisierten auch in den achtziger Jahren noch 100% aller gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer in Österreich (Visser 1990: 128). Tarifabschlüsse der Branchengewerkschaften müssen von der ÖGB-Spitze autorisiert werden. Allerdings ist der parteipolitische Einfluß der SPÖ auf den ÖGB nicht so konkurrenzlos wie jener der Sozialdemokratie Norwegens und Schwedens auf ihre *Landsorganisationen*, da vier politische Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ, KPÖ) organisierte Fraktionen im Österreichischen Gewerkschaftsbund haben, die nach einer Proporzregelung in den führenden Gremien vertreten sind (Pelinka 1980a: 103 f). Dieser ideologische Pluralismus verminderte aber bisher die gewerkschaftliche Verpflichtungsfähigkeit des ÖGB nicht, da die feste Einbindung in die Sozialpartnerschaft innerhalb des Gewerkschaftsbundes unumstritten war.

Wenig verändert hat sich der Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften in den Ländern der Gruppe des "pragmatischen Koalitionstyps". In der Bundesrepublik Deutschland nahm der hohe Zentralisierungsgrad noch einmal zu. Zwar haben die dem DGB angeschlossenen Branchengewerkschaften gegenüber der Verbandsspitze weitgehende Autonomie, aber die zunehmende Macht der größten Einzelgewerkschaften IG-Metall, ÖTV und IG-Chemie als akzeptierte Lohnführer wirkten bei den Tarifverhandlungen als funktionales Äquivalent zu der Direktionsmacht der Verbandsspitzen des ÖGB oder der schwedischen LO (Markovits 1986; Armingeon 1988: 45ff).

Bei den Gewerkschaften der Niederlande und der Schweiz ergaben sich nur marginale Veränderungen hinsichtlich der organisatorischen Voraussetzungen zu konzertiertem Handeln. Unter den südeuropäischen Ländern entwickelten sich die Gewerkschaftssysteme Italiens und Frankreichs in unterschiedliche Richtungen. Während sich in Italien seit Mitte der 70er Jahre die kommunistischen (CGIL), christdemokratischen (CISL) und sozialistischen Gewerkschaftskonföderationen (UIL) bis in die erste Hälfte der 80er Jahre zu einer engen Koordination zusammenschlossen (Kreile 1985: 112 ff; 243 ff), wuchs die Konkurrenz zwischen den französischen Gewerkschaftsverbänden CGT, CFDT und FO und führte zu einer weiteren Fragmentierung und Dezentralisierung der Gewerkschaften und industriellen Beziehungen in Frankreich (Segrestin 1990: 111 f).

Die Entwicklung des Organisations- und Zentralisierungsgrades der westeuropäischen Gewerkschaften von 1970-85 geben keine eindeutigen Hinweise auf eine verminderte Verpflichtungs- und Kooperationsfähigkeit. Allerdings werden leichte Erosionen der zentralen Durchgriffsfähigkeit der LO-Spitzen in Schweden und Norwegen insbesondere in den 80er Jahren sichtbar. Die sich abzeichnenden Dualismen von Industrie- und Angestellteengewerkschaften bzw. den Gewerkschaften des öffentlichen, geschützten und des privaten, exportorientierten Sektors spiegelten sich möglicherweise nicht zureichend in dem auf organisatorische Merkmale fixierten Index von Visser. Aber gerade diese beiden Länder sind, da ihre (sozialdemokratischen) Regierungen ihre Wirtschaftspolitik traditionell am Vollbeschäftigungsziel orientieren, gegenüber potentiellen Kooperationsverweigerungen der Gewerkschaften besonders anfällig.

Organisations- und Zentralisierungsgrad geben nur Hinweise auf die organisationsbedingte Kooperationsfähigkeit, sie sind jedoch keine hinreichenden Indikatoren für den Kooperationswillen der Gewerkschaften. Denn dieser bedarf noch weiterer wesentlicher Voraussetzungen. Er hängt vor allem von der ideologischen Orientierung der Gewerkschaften und den Interaktionsbeziehungen zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ab. Diese lassen sich allerdings nur sehr unzureichend in allgemeingültige Indizes fassen. Sie werden deshalb in Kap. 6.3. und 7.3. für sieben Vergleichsländer im konkreten Zusammenhang der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik als wichtige Einflußvariablen untersucht werden. Festzuhalten bleibt jedoch, daß sich an der Organisationsentwicklung der Gewerkschaften, die Desorganisations- und Dezentralisierungshypothesen nicht bestätigen lassen. Zumindest von diesen eingeschränkten organisa-

torischen Voraussetzungen gewerkschaftlicher Kooperationsfähigkeit läßt sich eine Verminderung "sekundärer Machtressourcen" nicht beobachten.

Teil III

Regierungspolitik

Kapitel 6

Die etablierte Sozialdemokratie

In Teil III, dem Schwerpunkt meiner Analyse, werden nur realisierte Politiken, nicht Parteiprogramme berücksichtigt²⁰. Dies zwingt zu einer Reduzierung meiner Untersuchungsfälle. Zwei Selektionskriterien bilden dafür die Grundlage:

- a. Zurechnungsmöglichkeit der Regierungspolitiken zu sozialdemokratischen Parteien in der Niedergangsperiode von 1974-1990.
- b. Dauer und Verteilung der Regierungsperioden sozialdemokratischer Parteien über den Zeitraum von 1974-1990.

Ad a: Aufgrund methodischer Erwägungen hinsichtlich der Zurechnungsproblematik der Regierungspolitik zu einzelnen Parteien kann nur die Politik jener sozialdemokratischen Parteien sinnvoll verglichen werden, die alleine oder als dominante Koalitionspartner die Regierungsgeschäfte beeinflussen. Damit fallen aus der Grundgesamtheit der 16 relevanten sozialdemokratischen Parteien Westeuropas zunächst fünf heraus. Es sind dies die Labour Party Irlands, die Sozialisten Italiens und die sozialdemokratischen Parteien der Schweiz, Belgiens und der Niederlande.

Drei von diesen Parteien (ILP, PSI/ PSDI, SPS) blieben unter Francis Castles 25%-Schwelle²¹, unterhalb derer "sozialdemokratische Parteien mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Mehrheit des Gegners im Parlament und innerhalb einer Regierungskoalition auflaufen" (Castles 1992: 5). Die irische Labour Partei erzielte als kleinste der westeuropäischen sozialde-

²⁰ Programme von Parteien in der Opposition und Politiken von Regierungsparteien erfüllen unterschiedliche Funktionen, treffen auf differierende Restriktionen und folgen unterschiedlichen Logiken. In Anbetracht dieser prinzipiellen Unterschiede wird ein synchroner Vergleich, z.B. der Regierungspolitik der spanischen Sozialisten und der Programmatik der Labour Partei, weitgehend bedeutungslos.

²¹ (ILP: Irish Labour Party; PSI: Partito Socialista Italiano; SPS: Sozialdemokratische Partei der Schweiz).

mokratischen Parteien nur zwischen 8,7% (1948) und 17% (1969) der Wählerstimmen. Damit konnte sie zwar fünfmal für insgesamt 15 Jahre in eine Regierungskoalition mit der fast dreimal so starken bürgerlichen Fine Gael eintreten, symptomatischerweise aber immer dann, wenn sie selbst besonders schwache Wahlergebnisse erzielte. Die Regierungsperioden waren darüber hinaus jeweils sehr kurz, nie mehrmals aufeinanderfolgend und immer war Labour nur ein sehr schwacher Juniorpartner (Mair 1987: 197 ff). Unter diesen Umständen läßt sich eine sinnvolle Zurechnung von policies zur irischen Labour Party nicht vornehmen. Dasselbe gilt auch für die Sozialisten Italiens. Sie waren von 1963-90 zwar sehr häufig an Drei-, Vier- und Fünf-Parteienkoalitionen beteiligt, kamen aber in dieser Zeit nie über 14,3% (1987) der Wählerstimmen hinaus. Sie waren immer nur einer von mehreren Juniorpartnern, in den von den Christdemokraten dominierten Koalitionsregierungen (Merkel 1985: 72 ff). Die schweizer Sozialdemokraten konnten zwar seit 1960 meist über 20% der Wähler gewinnen und waren in den letzten drei Jahrzehnten immer an der Regierung beteiligt. Dennoch sollen auch sie aus dem Vergleich ausgeschlossen werden. Der Grund liegt in der Besonderheit der schweizer Konkordanzdemokratie. Sie beteiligt zwar die sozialdemokratische Partei der Schweiz über die sogenannte "Zauberformel" seit 1960 gleichsam automatisch an der Regierung, bindet sie aber in die Konkordanzdisziplin einer immer von denselben vier Parteien gebildeten Konsorzialregierung ein. In dieser Vier-Parteien-Regierung dominiert seit jeher das liberal-konservative Lager mit seinen drei bürgerlichen Regierungsparteien (Neidhart 1988: 62). Auch in diesem Fall ist eine Zurechnung des wirtschafts- und sozialpolitischen Leistungsprofils oder auch nur bestimmter policies zur sozialdemokratischen Partei der Schweiz unmöglich.

In abgeschwächter Form gilt dies auch für die sozialdemokratischen Parteien Belgiens und der Niederlande wie für die sozialistische Partei Portugals. Die belgischen und holländischen Sozialdemokraten blieben zwar mit durchschnittlich 30% der Wählerstimmen (1945-90: Belgien 30,2%; Niederlande 29,1%) etwas über der von Castles genannten Subalternitätsgrenze von 25%, haben aber innerhalb der Gruppe der "pragmatischen Koalitionsparteien" die niedrigsten Machtquotienten für die Phase nach 1974. Dies gilt in besonderem Maße für die niederländische PvdA. Belgien bleibt allerdings ein Grenzfall. Denn die Sozialisten waren dort als zweitstärkste Partei von 1944-90 in 22 von 35 Kabinetten für insgesamt 27 Regierungsjahre meist als Koalitionspartner der stärkeren Christdemokra-

ten vertreten. Die stark konsorzional geprägte Politik der politischen Eliten führte aber auch in Belgien zu einer Verwischung der parteipolitischen Differenzen (Lijphart 1984: 23 ff).

Auch die sozialistischen Regierungen Portugals können nicht sinnvoll in die Analyse einbezogen werden. Sie waren nicht ausreichend lange und kontinuierlich als dominanter Koalitionspartner an der Regierung. Zwar ist der Beginn ihrer ersten Regierungsbeteiligung mit dem 15.5.1974 genau zu terminieren, aber hinsichtlich der Bedeutung für die faktische Politikgestaltung sind unter den revolutionären Bedingungen Portugals (1974-76) Differenzierungen und Einschränkungen vorzunehmen. Denn die "provisorischen Regierungen" waren "abgeleitete Machtzentren". Sie spiegelten in ihrer Zusammensetzung vor allem "das unterschiedliche Ausmaß wider, in dem wechselnde politische Parteien von tonangebenden Gruppen in den Streitkräften als 'repräsentativ' empfunden wurden" (Eisfeld 1984: 42). Danach waren die Sozialisten bis 1990 nur noch in drei konstitutionellen Regierungen vertreten. Der für die sozialistische Partei Portugals errechnete Machtquotient (1974-90) blieb mit 0,7 unter dem Mindestschwellenwert von 1,0 und sind damit zu niedrig, um Portugals Sozialisten in den Vergleich einzubeziehen.

Ad b: Aufgrund der nicht ausreichenden Regierungsjahre in der Niedergangsphase müssen drei weitere sozialdemokratische Parteien aus dem Vergleich ausgeschlossen werden: nämlich die sozialdemokratischen Parteien Dänemarks, der Bundesrepublik Deutschland sowie die britische Labour Party. Von den 17 Untersuchungsjahren nach 1974 war die SPD neun Jahre, die dänische Sozialdemokratie acht und die Labour Party Großbritanniens gar nur fünf Jahre an der Macht. Noch gewichtiger ist die Tatsache, daß während der 80er Jahre, in denen, den Niedergangsthese zufolge, nach einem trägheitsbedingten Verzögerungseffekt die in den 70er Jahren ausgelöste Krise erst voll auf die sozialdemokratische Politik durchschlagen sollte, die britische Labour Party überhaupt nicht und die sozialdemokratischen Parteien Dänemarks und der Bundesrepublik Deutschland nur die ersten zwei Jahre an der Macht waren. Dadurch ließe sich nicht nur die Niedergangsthese innerhalb der drei Länder nicht hinreichend prüfen, sondern es wäre auch kaum möglich, die länderübergreifenden Vergleiche hinsichtlich der Strategien, Politiken und Politikergebnisse sinnvoll durchzuführen. Denn die Handlungsbedingungen sozialdemokratischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der 80er Jahre kön-

nen nicht umstandslos mit jenen der 70er Jahre verglichen werden. Damit bleiben für die vergleichende policy-Analyse die sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Parteien folgender sieben Länder: Finnland, Frankreich, Griechenland, Norwegen, Österreich, Schweden, Spanien.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei hier noch einmal betont: es geht nicht darum, die "schwachen" Sozialdemokratien aus der Untersuchung auszuschließen, um dann mit den verbliebenen "starken" Parteien die Niedergangshypothese zu widerlegen. Die fünf zunächst aus der Analyse genommenen Parteien waren vor der Zäsur von 1974 schwach und sind es danach auch geblieben, ohne daß auf der Ebene der Wählerschaft und der Regierungsmacht ein weiterer Bedeutungsverfall zu diagnostizieren wäre (vgl. Tab. 1 und 10). Anders verhält es sich mit der britischen Labour Party, den Sozialdemokraten Dänemarks und der Bundesrepublik Deutschland. Die beiden ersten Parteien müssen in den "goldenen" Jahren zu den ausgesprochen starken Sozialdemokratien Westeuropas gezählt werden. Die SPD nimmt hinsichtlich ihres Wählerpotentials und der Regierungsbeteiligung in dieser Periode einen mittleren Rang ein (vgl. Tab. 1 und 10). Alle drei Parteien waren in den ökonomisch schwierigen 70er Jahren in der Regierung und sind nach 1974 mit ihrer Politik weitgehend gescheitert (Labour Party) oder mußten erhebliche Abstriche bei ihren Reformvorhaben (SPD, DS) vornehmen (Esping-Andersen 1985; Scharpf 1987). Beahlt haben sie ihre Mißerfolge mit dem Machtverlust und der Oppositionsrolle in den 80er Jahren. Diese drei Parteien passen zweifellos am ehesten in das Erklärungsschema der sozialdemokratischen Niedergangshypothesen, wenn man diese auf die 80er Jahre bezieht und nicht deterministisch als unaufhaltsam für die Zukunft prognostiziert.

Die sozialistischen Parteien Griechenlands, Portugals und Spaniens betraten erst mit der Demokratisierung ihrer Länder in den 70er Jahren die parlamentarische Arena und konnten im Falle der PASOK und des Partido Socialista Obreros Espanol (PSOE) erstmals zu Beginn der 80er Jahre Regierungsverantwortung übernehmen. Sie können deshalb nur für die "nachgoldene Periode" in den Vergleich einbezogen werden.

Durch die aufgrund des Untersuchungsziels notwendig gewordene Reduzierung der Untersuchungsfälle lösen sich zwei meiner typologisch geordneten Gruppen für die weitere Analyse auf. Vom angelsächsischen Labour Typ ist keine, vom pragmatischen Koalitionstyp nur die finnische SDP verblieben. Aus der Gruppe der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratien fällt dagegen nur Dänemark aus der Analyse heraus. Von den mediterranen

sozialistischen Parteien wird aus den oben erwähnten Gründen der Partito Socialista Italiano und der Partido Socialista Portugues ausgeschlossen.

Die Reduktion der Untersuchungsfälle legt eine Verringerung auf zwei Untersuchungsgruppen nahe. Zur Gruppe der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratie stößt Finnland. Die finnischen Sozialdemokraten können zwar hinsichtlich ihres Wählerreservoirs, der politischen Macht und der realisierten Sozialpolitik nicht umstandslos in die Kategorie der wohlfahrtsstaatlichen Sozialdemokratie eingeordnet werden. Sehr wohl aber können sie nach den Gesichtspunkten der Programmatik, der Parteiorganisation, der Beziehungen zu den Gewerkschaften und vor allem des Zeitfaktors (Periode der Verankerung als Regierungspartei) unter dem Signum Etablierte Sozialdemokratie mit den sozialdemokratischen Parteien Norwegens, Österreichs und Schwedens zusammengefaßt werden. Dieser Gruppe sollen die Sozialistischen Nachzügler Südeuropas gegenübergestellt werden. Damit können sowohl Unterschiede zwischen als auch innerhalb der Gruppen herausgearbeitet werden.

Die Analyse bezieht folgende drei Politikbereiche ein, die für das sozialdemokratische Ziel einer sozial gerechteren Gesellschaft von den Sozialdemokraten selbst als zentral angesehen wurden:

- Nationalisierung versus Privatisierung;
- Haushaltspolitik;
- Konjunktur- und Beschäftigungspolitik.

Nach den Niedergangshypothesen müßte sich aufgrund der Veränderung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen seit 1974 ein zunehmender Rückzug des Staates aus diesen Politikbereichen vollzogen haben. Gleichzeitig müßte die Erosion (etablierte Sozialdemokratie) bzw. Verhinderung neokorporatistischer Arrangements (sozialistische Nachzügler Südeuropas) zu beobachten sein. Dadurch würde sich die Balance der idealen sozialdemokratischen Steuerungstrias von Staat-Gemeinschaft-Markt stark zugunsten des Marktes verschieben. Als Folge dieser Verschiebung könnten sich auch wichtige Indikatoren der sozialdemokratischen Regierungsbilanzen verschlechtern.

Zur allgemeinen Messung wirtschaftspolitischer Performanz wurden in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung unterschiedliche Indikatoren vorgeschlagen. Die gebräuchlichsten Kriterien zur Messung der wirtschaftspolitischen Bilanz sind zweifellos im magischen Viereck von Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation und Leistungsbilanz enthalten. Allerdings gibt dieses nur die fundamentalen Eckwerte volkswirtschaftlicher

Leistungsprofile wieder. Es ist aber parteipolitisch neutral und daher insgesamt zu unspezifisch, um gerade die erfolgreiche Umsetzung von sozialdemokratischen Politikpräferenzen beurteilen zu können. Zur Messung des sozialdemokratischen Leistungsprofils habe ich deshalb ein "sozialdemokratisches Fünfeck" gewählt:

- Staatsquote;
- Arbeitslosenquote;
- Erwerbsquote;
- BIP-Wachstum;
- Inflation.

Mit der Staatsquote habe ich auch einen *output-Indikator* zur Beurteilung der sozialdemokratischen Regierungsbilanz herangezogen. Dies ist in meinem Untersuchungsansatz deshalb unproblematisch, weil ich die unterschiedlichen Indikatoren nicht in zusammenfassenden Indices verrechne. Die Indikatoren 2-5 geben ausschließlich *outcomes* an und sagen daher nur indirekt etwas über *outputs* oder gar *policy*-Strategien politischer Akteure aus. Denn ein ganzes Bündel intervenierender Variablen, die von nationalen Regierungen kaum oder nicht (internationale Konjunkturentwicklung, Ölpreise und Dollarkurs) oder nur indirekt beeinflusst werden können (Verhalten von Gewerkschaften und Investoren, nicht weisungsgebundene Notenbanken etc.), haben direkte Auswirkungen auf die *outcomes*. So hängt der Durchgriff der Regierungen auf die vier obengenannten Politikergebnisse innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens zum einen von den institutionellen Restriktionen und Ressourcen, der Kooperationsfähigkeit und dem Kooperationswillen wichtiger gesellschaftlicher Akteure in der Arena der industriellen Beziehungen ab. Zum anderen hängt er aber von der Fähigkeit und dem Willen der sozialdemokratischen Regierungen ab, angemessene Strategien zu entwerfen, die sowohl den Ausgangsbedingungen als auch den Zielvorstellungen ausreichend Rechnung tragen. Ich werde also auch und besonders danach fragen, ob sich hinter den Indikatoren des "sozialdemokratischen Fünfecks" neue sozialdemokratische Ziele und Politiken erkennen lassen, oder ob sich im "nachgoldenen Zeitalter" ein sichtbarer Wandel gegenüber den traditionellen sozialdemokratischen Zielpräferenzen feststellen läßt. Wirtschaftswachstum und Inflation habe ich den drei anderen, präferentiellen sozialdemokratischen Eckwerten gleichsam als kontrollierende Indikatoren hinzugefügt. Sie sollen im Zusammenhang mit den Arbeitsmarktindikatoren und der Beschäftigungspolitik diskutiert werden. So können im Vergleich mit den anderen europäi-

schen OECD-Ländern Aufschlüsse gewonnen werden, ob sozialdemokratische Regierungen die Verfolgung ihrer drei Zielpräferenzen möglicherweise auf Kosten einer überdurchschnittlichen Inflation und/ oder eines unterdurchschnittlichen Wachstums "bezahlt" haben, oder ob sich gar ein Präferenzwandel von der Vollbeschäftigung zur Preisstabilität erkennen läßt.

1. Nationalisierung und Privatisierung

Die Forderung nach Verstaatlichung der Produktionsmittel ist beinahe so alt wie die Arbeiterbewegung selbst. Bei den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstandenen sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien war sie von Anfang an eine ideologische und programmatische Kernforderung (von Beyme 1982: 98; Sturmthal 1983: 101). Dabei standen Marx und Engels Verstaatlichungen innerhalb des kapitalistischen Systems skeptisch gegenüber. Für sie blieb der Staat als Instrument der herrschenden Klasse immer integraler Bestandteil des Systems. Denn wie er als "ideeller Gesamtkapitalist" die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen kapitalistischer Produktion zu garantieren habe, könne er als "materieller Gesamtkapitalist" nicht das Wesen der kapitalistischen Produktionsweise verhindern (Ambrosius 1986: 8).

Während orthodoxe Marxisten die Sozialisierung der Produktionsmittel erst in der Folge des Zusammenbruchs des kapitalistischen Systems sahen, betrachteten Reformsozialisten Verstaatlichungen innerhalb des kapitalistischen Systems als einen ersten Schritt zu dessen Überwindung und als die partielle Vorwegnahme einer sozialistischen Gesellschaftsordnung. Diese unterschiedlichen Auffassungen sorgten insbesondere in der deutschen Sozialdemokratie bis in die ersten zwei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hinein für programmatische Differenzen und strategische Ambivalenzen. Doch jenseits dieser Unterschiede gab es eine gemeinsame Grundauffassung: Frühsozialisten, orthodoxen Marxisten, Revisionisten und Reformisten, Syndikalisten, Austromarxisten, Fabians und Gildesozialisten galt das Privateigentum an den Produktionsmitteln als die eigentliche Ursache von Irrationalität, Ungerechtigkeit und Ausbeutung im kapitalistischen System. Und schon sehr früh, nämlich im Gothaer Programm der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands von 1875, lautete die Kernforderung: "Die

Befreiung der Arbeit erfordert die Verwandlung der Arbeitsmittel in Gemeingut der Gesellschaft und die genossenschaftliche Regelung der Gesamtarbeit mit gemeinnütziger Verwendung und gerechter Verteilung des Arbeitsertrages." (Potthoff 1978: 176) Die Forderung wird 1891 im Erfurter Programm der SPD an prominenter Stelle ohne Abstriche wiederholt. Erst in den Programmen von Görlitz (1921) und Heidelberg (1925) ersetzte die SPD ihre Forderung nach Vollsozialisierung durch das Ziel der Teilsozialisierung von Grund und Boden, der Bodenschätze, Energieerzeugung und wichtiger industrieller Schlüsselbereiche.

Aber nicht nur für die deutsche Sozialdemokratie, sondern auch für die sozialdemokratischen Parteien in Finnland, Großbritannien, Holland, Italien, Österreich und Schweden stand die Nationalisierung zu Beginn dieses Jahrhunderts ganz oben auf der politischen Agenda. Die Zäsur von 1918 schien diesen Parteien nach dem Ende des Krieges und mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts sowie den spontanen Fabrikbesetzungen in Deutschland, Italien, Österreich und anderen europäischen Ländern zum ersten Mal reale Aussichten auf Verwirklichung ihrer zentralen Forderung zu bieten. "Sozialisierungskomitees" wurden in Dänemark, Deutschland, Holland, Norwegen, Österreich und Schweden eingerichtet. Sie sollten zum ersten Mal einer philosophisch und ethisch zwar gut begründeten, in ihrer Umsetzung jedoch diffusen Forderung implementierbare Konturen verleihen. Doch gerade durch diese Präzisierung zeigten sich rasch sowohl innerhalb als auch unter den einzelnen sozialdemokratischen Parteien gravierende Unterschiede hinsichtlich der Ziele, Formen und des Umfangs von Verstaatlichungen²². Zudem war den Sozialisierungskommissionen realer Erfolg kaum beschieden. Manche endeten wie im britischen Falle sehr rasch, als der britische Premier Lloyd George ihre Empfehlungen und

²² Dies zeigte sich u.a. auch in der verwendeten Terminologie. Gebraucht wurden Verstaatlichung, Nationalisierung und Sozialisierung. Während Verstaatlichung und Nationalisierung in erster Linie den Besitzübergang von privater in staatliche Hand beschrieb, war der Begriff Sozialisierung umfassender, schillernder, aber auch unbestimmter. Er zielte vor allem auf die Demokratisierung und soziale Funktionalisierung des öffentlichen Eigentums. Auslegungssache blieb, ob das sozialisierte Eigentum in den Verfügungsbereich des Zentralstaates, der Einzelländer, Kommunen oder der jeweiligen Belegschaft übergehen sollte. Ich werde im folgenden die Begriffe Verstaatlichung und Nationalisierung synonym gebrauchen. Von Sozialisierung werde ich nur reden, wenn der Begriff von den handelnden Akteuren selbst verwandt wird und über die Besitzfrage hinaus, vor allem eine soziale Transformation der Funktionen des Produktiveigentums damit bezeichnet wurde.

Arbeit schlicht ignorierte (Przeworski 1985: 33). Auch in der Weimarer Republik konnten das Sozialisierungskomitee und die sozialdemokratischen Regierungen nicht einmal die Verstaatlichung der Kohle- und Kaliindustrie durchsetzen (Winkler 1984: 197). Nach scharfen Auseinandersetzungen mit dem sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Wisell beschloß die Sozialisierungskommission im Eingeständnis ihrer Wirkungslosigkeit die Selbstauflösung. Die Sozialisierung des Produktiveigentums wurde zwar innerhalb der deutschen Sozialdemokratie programmatisch noch weiter betont, verlor aber in der praktischen Politik fast völlig an Bedeutung (Könke 1987: 181). In Österreich gelang es zwar den Sozialdemokraten auf Empfehlung der 1919 eingesetzten Sozialisierungskommission zwei Sozialisierungsgesetze im Parlament zu verabschieden. Nach der Wahlniederlage von 1920 änderten sich jedoch die Mehrheitsverhältnisse und die Sozialdemokraten mußten in die Opposition gehen. Die Folge war, daß die Gesetze in ihren wesentlichen Teilen nicht implementiert wurden, bis sie schließlich mit der Zerschlagung der Demokratie 1934 aufgehoben wurden. In dieser Zeit wurde kein einziger Großbetrieb in Österreich verstaatlicht (Spitzer 1987: 418). In Schweden konnte das von der ersten sozialdemokratischen (Minderheits-)Regierung Hjalmar Brantings 1920 eingesetzte Sozialisierungskomitee gar erst 1941 seinen Schlußreport verabschieden (Tilton 1987: 147). Freilich war in der Zwischenzeit auch in Schweden die Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln von dem wesentlich auf die Steuerung einzelner Produktionsfunktionen zielenden Konzept des "funktionalen Sozialismus" (Adler-Karlsson 1967) schon in den Hintergrund gedrängt worden.

So hatte die Nationalisierungs- bzw. Sozialisierungsfrage mit Ausnahme Schwedens zwar höchste programmatische Priorität in den sozialdemokratischen Parteien der Zwischenkriegszeit, doch mit Ausnahme geringfügiger Verstaatlichungen in Finnland sowie der französischen Rüstungsindustrien unter der Volksfront Leon Blums vermochten sozialdemokratische Regierungen in der Zwischenkriegszeit keine nennenswerten Nationalisierungen durchzusetzen. Der Grund lag einerseits in den unzureichenden parlamentarischen Mehrheiten sozialdemokratischer Koalitions- oder Minderheitsregierungen, andererseits in der Ablehnung und Skepsis breiter Bevölkerungsschichten gegenüber Verstaatlichungen. Die Geschichte des 20. Jahrhunderts zeigt überdies, daß größere Nationalisierungen stärker an tiefgehende historische Zäsuren wie Kriege, Besetzungen und Regimewechsel gebunden waren als an sozialdemokratische Regierungsbeteiligung. Ein

solcher historischer Opportunitätsmoment für die sich nach wie vor programmatisch der Nationalisierung der Produktionsmittel verschriebenen meisten sozialdemokratischen Parteien kam nach 1945.

1.1. Ziele, Motive und Bereiche sozialdemokratischer Verstaatlichungspolitik

Als die sozialdemokratischen Parteien sich nach 1945 gezwungen sahen, ihre emphatische Forderung nach "Befreiung der Arbeit" durch die Verstaatlichung der Produktionsmittel zu operationalisieren, wurden die unterschiedlichen Vorstellungen über Motive, Ziele, Prozeduren, Umfang und Organisation der Nationalisierung, die sich schon in der Zwischenkriegszeit angedeutet hatten, immer deutlicher. Gemeinsam war den Vorstellungen jedoch die endgültige Abkehr von der ursprünglichen, marxistischen Forderung nach "Vollsozialisierung" aller Wirtschaftsbereiche. Sie war dem realistischeren Ziel der Teilsozialisierung "strategischer" Wirtschaftsbereiche gewichen. Damit hatte sich unter den sozialdemokratischen Parteien, wenn auch mit spezifischen nationalen Unterschieden, das Konzept einer gemischten Wirtschaftsverfassung durchgesetzt. Insbesondere Schlüsselindustrien sollten nun in öffentliches Eigentum überführt werden. Uneinheitlich blieben nach wie vor Umfang, Ziele und Bereiche der zu nationalisierenden Betriebe, wie der unterschiedliche Gebrauch der Begriffe Nationalisierung, Verstaatlichung und Sozialisierung andeutet. Während die beiden ersten Konzepte, verfochten vor allem von den britischen, deutschen und österreichischen Sozialdemokraten, im engeren Sinne auf den staatlichen Besitz von Produktivvermögen zielten, orientierte sich die schwedische Sozialdemokratie an dem weiterreichenden Konzept der "*socialisering*". Dieses stellte nicht die Eigentumsfrage in den Mittelpunkt, sondern hob ab auf syndikalistische Formen der Betriebsorganisation, auf Kooperativen und öffentliche Investitionskontrolle, gegebenenfalls auch ohne die staatliche Inbesitznahme des Produktivvermögens (Tilton 1987: 143). Typische Nationalisierungsbereiche waren:

- Versorgungswirtschaft: Gas, Wasser, Elektrizität;
- "natürliche" Monopole: Post, Eisenbahn, Kommunikation;
- Grundstoffindustrien: Kohle, Stahl;
- Banken- und Kreditsektor;
- Werften, Automobilfirmen.

Mögliche Nationalisierungsmotive waren (u.a. Crosland 1957: 462; Sturmthal 1983: 101 ff; Tilton 1987: 148 ff):

- a. Das Versorgungsmotiv (*public utility*): Industrien und Betriebe, die essentielle Güter und Dienstleistungen für die Wirtschaft und Bürger liefern, wie Wasser, Kohle, Gas, Elektrizität, Eisenbahn, Nahverkehr und Kommunikation sollen durch die öffentliche Kontrolle in ihrer Funktionsfähigkeit gesichert und effizient organisiert werden. Zur Kostenersparnis und Koordination des Angebotes sollen insbesondere bei den Versorgungsbetrieben Konkurrenzkämpfe vermieden werden und die Effizienzeffekte der *economy of scale* genutzt werden. Darüberhinaus bedürfe es in diesen Bereichen häufig so großer und langfristiger Investitionen, die privat nicht getätigt werden (können).
- b. Das regionalpolitische Motiv: Stärkung strukturschwacher Regionen.
- c. Das industriepolitische Motiv: Forcierung des industriellen Strukturwandels zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit.
- d. Das ethische Motiv: Brechung der privaten Profitmaximierung und gerechtere Verteilung der Gewinne.
- e. Das Steuerungs-Motiv: Über den staatlichen Besitz ganzer Branchen und planungsstrategisch wichtiger Industrien und Kreditsektoren sollte die "Anarchie des Marktes" überwunden und die Aktivitäten der Volkswirtschaft besser geplant, koordiniert und gesteuert werden können.
- f. Das Beschäftigungsmotiv: Übernahme großer, vom Bankrott bedrohter Firmen, um Entlassungen zu verhindern oder sozialverträglich zu gestalten.
- g. Das Mitbestimmungsmotiv: In den nationalisierten Betrieben sollen die innerbetrieblichen Beziehungen Vorbildcharakter für die industrielle Demokratie insgesamt erhalten.

Während die Motive a bis c auch von bürgerlichen Parteien und Regierungen geteilt werden können und bisweilen auch geteilt wurden, können die Motive d bis g als typisch sozialdemokratisch gelten.

Aufgrund erheblicher Probleme der Abgrenzung und Gewichtung öffentlicher gegenüber privater Wirtschaftstätigkeit, national unterschiedlicher Kategorien und Zurechnungsverfahren zum öffentlichen Sektor, uneinheitlicher Bewertung privat-öffentlicher *joint ventures* oder von Tochtergesellschaften öffentlicher Unternehmungen etc., sind länderübergreifende Vergleiche bezüglich des Umfangs der öffentlichen Wirtschaftsunternehmungen

gen notwendigerweise approximativ (Czada 1983: 256; Hüttig 1986: 98; Vickers/ Wright 1988: 9 f). Allein für die EG-Länder liegen mit den Jahrbüchern zur "öffentliche(n) Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft" einigermaßen standardisierte Statistiken vor. Allerdings sind diese Einschränkungen für meine Fragestellung sekundär. Denn ich will fragen:

1. Läßt sich eine Abnahme des Umfangs an nationalisierten Wirtschaftsbereichen unter sozialdemokratischen Regierungen nach 1973 feststellen? Sind auch sozialdemokratische Regierungen von der Privatisierungswelle der 80er Jahre erfaßt worden?
2. Welche von den unter Punkt d bis Punkt g aufgeführten "sozialdemokratischen Motiven" zur Nationalisierung wurden von sozialdemokratischen Regierungen im "goldenen Zeitalter" vor 1974 als Ziele verfolgt? Wurden diese Ziele in der sogenannten Niedergangsphase aufgegeben?
3. Welchen Stellenwert hatte, hat und kann der verstaatlichte Unternehmenssektor für die sozialdemokratische Politik haben?

Als Hypothese läßt sich bündig formulieren: Wenn Privatisierungen und die Reinigung des Aufgaben- und Zielkatalogs der öffentlichen Unternehmungen von marktfremden "sozialdemokratischen Motiven" unter sozialdemokratischen Regierungen im "nachgoldenen Zeitalter" vorgenommen wurden, wäre die Niedergangsthese auf diesem Politikfeld dann bestätigt, wenn die "neue" Politik gegenüber dem nationalisierten Sektor einen Bruch mit der Vergangenheit, d.h. eine Wende in der sozialdemokratischen Regierungspraxis nach 1974 anzeigt.

1.2. Die Nationalisierungen im "goldenen Zeitalter"

Von den vier Ländern der Gruppe 1 der "etablierten Sozialdemokratie" kam es zwischen 1945 und 1974 unter sozialdemokratischen Regierungen bzw. sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung nur in zwei Ländern zu größeren Nationalisierungen: in Norwegen und Österreich. In Finnland und Schweden verzichteten die regierenden Sozialdemokraten auf größere oder gar systematische Verstaatlichungen. Nationalisierungen bzw. der Verzicht auf substantielle Verstaatlichungen folgten dabei unterschiedlichen ideologischen Motiven und historischen Opportunitäten.

Tab. 14: *Öffentliche Unternehmen: Beschäftigungsanteile**

	1973/ 1981**	1985
Finnland	10,0	10,0
Frankreich	11,8	15,3
Griechenland	4,0	10,0
Norwegen	6,7	7,0
Österreich	18,3	18,0
Schweden	6,2	7,4
Spanien	4,1	6,0

* Beschäftigungsanteil der öffentlichen Unternehmen an den Erwerbstätigen aller Wirtschaftsbereiche

** Für Frankreich, Griechenland und Spanien ziehe ich entsprechend der Vergleichslogik nicht 1973, sondern das erste Jahr ihres Regierungsantritts bzw. das Jahr unmittelbar davor (Spanien) heran.

Quellen: Für EG-Länder: CEEP Jahrbücher 1973, 1975, 1978, 1984, 1987; Für Schweden: Industrieministerium, Jahrbücher 1976, 1986.

Norwegen

Vor 1945 befanden sich vor allem die kommunalen Versorgungsbetriebe (Wasser, Elektrizität), die natürlichen Monopole (Post, Telekommunikation) und Fiskalmonopole (Tabak, Alkohol) in öffentlicher Hand. Im industriellen Bereich spielte der Staat als Unternehmer nur eine geringe Rolle. Eine Ausnahme waren die Rüstungsbetriebe. Dies änderte sich jedoch unmittelbar nach dem Kriege. Mit dem Ende der deutschen Besatzung wurden die von den Deutschen beschlagnahmten oder gegründeten Industriebetriebe (Stahl, Aluminium, Energie) unter der sozialdemokratischen Regierung von dem norwegischen "Verwaltungsdirektorat für feindliches Eigentum" übernommen, zusammengefaßt und später dem Industrieministerium unterstellt. Diese Übernahmen bedeuteten einen erheblichen Zuwachs im öffentlichen Unternehmenssektor. Sie machten 1981 etwa ein Drittel des Buchwertes aller vom Zentralstaat direkt gehaltenen Industrieaktien aus (Carlsson 1988b: 198). Dazu kamen unmittelbar nach dem Kriege Neugründungen im Erz- und Stahlbereich (A/S Norsk Jernverk). Obwohl die meisten Nationalisierungen und staatlichen Neugründungen von sozialdemokratischen Einparteienregierungen durchgeführt wurden, die zwischen 1949 und 1963 über absolute parlamentarische Mehrheiten ver-

fügten, waren sie auch unter den bürgerlichen Parteien kaum umstritten. Sie erfolgten nicht primär aus klassisch sozialdemokratischen Motiven, sondern entstanden wie unmittelbar nach 1945 aus historischen "Zwangssituationen" oder wie bei den Neugründungen in den 50er und 60er Jahren aus regionalpolitischen Motiven zur industriellen Erschließung des Nordens von Norwegen.

Wenig umstritten unter den politischen Kräften des Landes war auch die Gründung von Statoil (1972), der zu 100% im zentralstaatlichen Besitz befindlichen Holding der Mineralölindustrie (Richardson 1980: 37). Nicht zuletzt dadurch kam es in den 70er Jahren nochmals zu einer erheblichen Ausdehnung des öffentlichen Unternehmenssektors. In dieser Periode regierten die Sozialdemokraten, von einem einjährigen bürgerlichen Zwischenspiel (1972/73) abgesehen, mit Minderheitsregierungen das Land. Ende 1981, kurz nach dem Regierungswechsel von der sozialdemokratischen Partei zum bürgerlichen Lager, unterstanden dem Industrieministerium staatliche Produktionsbetriebe mit insgesamt 45 000 Beschäftigten, d.h. über 12% der Beschäftigung in Industrie und Bergbau. Dies bedeutete gegenüber 1965 eine Verdopplung der Beschäftigten im Bereich staatlicher Fertigungsunternehmen. Eine noch stärkere Expansion erlebten die dem Öl- und Energieministerium unterstehenden drei Mineralölkonzerne (Statoil, Norsk Olje und eine kleinere Gesellschaft). Bei annähernd gleichem Beschäftigungsstand übertrafen sie 1981 mit einer Bruttowertschöpfung von ca. 8% des BIP (1990: 12%) noch deutlich den staatlichen Industriebereich (Financial Times Survey: Norway, 21.5.1990: V). Insbesondere Statoil, das 1980 schon für 35% des gesamten norwegischen Exportes verantwortlich zeichnete, wurde seit den ausgehenden 70er Jahren zum "Flagschiff des norwegischen Staatskapitalismus" (Mjøset et al. 1991: 20). Eine noch wichtigere Bedeutung für die Konstruktion des norwegischen Modells des Staatskapitalismus hatten nur die verstaatlichten Banken in Verbindung mit der engen staatlichen Regulierung auch der privaten Kreditmärkte ("*credit socialism*"). Ihr Anteil am gesamten Kreditaufkommen betrug 1945 rund 18%, um bis 1981 auf über 55% zu steigen. Unter der nachfolgenden konservativen Regierung ging dieser Anteil wieder drastisch zurück (ibid. 12).

Österreich

Noch umfangreicher waren die Verstaatlichungen in Österreich, die nach 1945 unter maßgeblicher Beteiligung sozialdemokratischer Regierungen

vorgenommen wurden. 1946/47 wurden von der ÖVP-SPÖ-KPÖ Nachkriegskoalition in zwei Verstaatlichungsgesetzen ein weitreichendes Verstaatlichungsprogramm verabschiedet. Der Konsens hinsichtlich der Nationalisierungen beruhte bei diesen drei so unterschiedlichen Parteien auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner: Rekonstruktion der durch den Krieg erheblich geschädigten Industriestruktur und "Austrifizierung" (Müller 1988: 101). Vor allem das während der Besatzung Österreichs durch das nationalsozialistische Deutschland über Enteignung, Kauf und Neugründungen entstandene deutsche "Eigentum" sollte verstaatlicht werden, um es den Besatzungsmächten zu entziehen. Während die Amerikaner die Verstaatlichung akzeptierten, beschlagnahmten die Sowjets die auf ihrem Besatzungsgebiet verbliebenen 29 verstaatlichten Betriebe. Erst nach Abschluß des Staatsvertrages 1955 gingen sie nach einer beträchtlichen Ablösesumme in österreichischen Staatsbesitz über (Spitzer 1987: 420). Allerdings waren damit von den ursprünglich von der SPÖ geforderten 235 zu nationalisierenden Firmen nur 70 verstaatlicht worden. Die Sozialdemokraten vermochten zwar gemeinsam mit den Gewerkschaften und großen Teilen der Betriebsbelegschaften die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre reaktivierten Privatisierungsbegehren der ÖVP einzudämmen, das von der Volkspartei zugunsten der Privatindustrie durchgesetzte "Finalproduktionsverbot" für die Schwerindustrie vermochten sie jedoch nicht zu verhindern (Bayer/ Kreisky 1988: 231). Dennoch, trotz der geringen Teilprivatisierungen 1957 (ÖVP/SPÖ-Regierung) und 1972 (SPÖ-Regierung) dehnte sich der Sektor der öffentlichen Unternehmungen kontinuierlich aus. Zu Beginn der 70er Jahre umfaßte er die Österreichische Industrie-Holding AG (ÖI-AG), in der Firmen der Eisen- und Stahlindustrie (VOEST, VEW), des Chemiebereiches (Chemie Linz), der Elektrischen Industrie (Anteile an Siemens Austria), der Aluminium-Branche (Austria Metall), der Mineralöl-industrie (ÖMV), des Maschinenbaus (SGP) und des Kohlebergbaus zusammengefaßt waren. Darüber hinaus befanden sich 60% der gesamten Stromerzeugung in Bundesbesitz (40% sind im Besitz der Länder). Mit 60% Anteilen an der größten (Creditanstalt-Bankverein) und der drittgrößten Bank (Länderbank) dominierte der österreichische Staat nicht nur weite Teile des Kreditsektors, sondern hatte durch deren Industriebeteiligungen auch noch indirekten Zugriff auf weitere industrielle Bereiche des Landes. Mit 18,3% an der Gesamtbeschäftigung (vgl. Tab. 15) und 20,5% an der Bruttowertschöpfung der österreichischen Volkswirtschaft war der öffentliche Unternehmenssektor 1973 der umfangreichste in Westeuropa. Davon

hielt der Bund direkt fast 60%, während sich der Rest auf die Genossenschaften (12%), die Kommunen (11%), die Bundesländer (7%) und gemischten staatlichen Beteiligungen verteilte.

In den beiden skandinavischen Ländern *Finnland und Schweden* kam es nach 1945 zu keinen vergleichbaren Nationalisierungen wie etwa in Großbritannien, Norwegen und Österreich. Im internationalen Vergleich verfügen die beiden nordeuropäischen Länder nur über kleine bis mittlere verstaatlichte Sektoren (vgl. Tab. 14). Daß es in diesen Ländern zu keinen größeren Nationalisierungen nach dem Zweiten Weltkrieg gekommen ist, lag daran, daß die sozialdemokratischen Parteien dort mehrheitlich dem "funktionalen Sozialismus" verpflichtet, auf indirekte Steuerungsmaßnahmen setzten und dem Besitz an Produktionsmitteln keine Priorität zumäßen. In Finnland setzte die Verfassung darüberhinaus hohe parlamentarische Hürden vor jede Art von Nationalisierung. Sie zu überwinden, bedurfte es einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament (Helenius 1977: 273). Mehrheiten also, die die Sozialdemokraten auch im Bündnis mit Kommunisten und Linkssozialisten nie erreichen konnten. Zudem wirkte in den häufigen Mitte-links-Koalitionen die starke Zentrumsparterie nach 1945 als Garant für den Schutz des Privateigentums.

Auch in Finnland verdankt der öffentliche Unternehmenssektor seine Existenz also nur in geringem Maße der Sozialdemokratie. Die ersten größeren Nationalisierungen fanden in der Zwischenkriegsperiode statt und wurden von zentristisch/konservativen Regierungen durchgeführt. Die verstaatlichten Unternehmen sollten dazu beitragen, die nationale Autonomie zu sichern, die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu verstärken und öffentliche Unternehmen für regionalpolitische Ziele einzusetzen. Konsolidiert wurde dieser schmale öffentliche Unternehmenssektor, als Teile der Rüstungsindustrien nach dem Kriege auf zivile Produktion umgestellt wurden. Erst bei dieser Rüstungskonversion, die von der großen Nachkriegskoalition (Kommunisten, Sozialdemokraten, Zentrum, Schwedische Volkspartei) begonnen und der sozialdemokratischen Minderheitsregierung fortgeführt wurde, spielte die Sozialdemokratische Partei Finnlands bei der Ausweitung des verstaatlichten Industriesektors eine tragende Rolle. In den 50er und 60er Jahren kam es zu keinen weiteren größeren Nationalisierungen. Häufig wurden in dieser Periode die Unternehmen nicht verstaatlicht, sondern vom Staat selbst gegründet. Gerade die Neugründungen trugen aber zu einer beachtlichen Diversifizierung der finnischen Industriestruktur bei. Neben die weitgehend private Holz- und Papierindustrie und

verstaatlichte Stahl- und Chemieunternehmen traten nun auch staatliche Firmen im Schiffs- und Maschinenbau. Dazu kamen in den 70er Jahren noch kleinere Segmente der Elektronikindustrie, innerhalb derer sich der Staat über öffentlich-private *joint ventures* aktiv am Aufbau dieses zukunftssträchtigen Industriezweigs engagierte. Mit einem Anteil von ca. 10% an der Gesamtbeschäftigung (1973) zählte der verstaatlichte Sektor Finnlands zu den mittleren in Westeuropa.

Schweden hatte am Ende des "goldenen Zeitalters", als die bürgerlichen Parteien 1976 zum ersten Mal seit 44 Jahren die Regierung für sechs Jahre übernahmen, mit 6,6% der Gesamtbeschäftigten und 8,8% der Bruttowertschöpfung einen vergleichsweise kleinen öffentlichen Unternehmenssektor. Dies muß nach der einzigartigen sozialdemokratischen Regierungskontinuität verwundern, zumal die Sozialdemokraten in der "historischen Verstaatlichungsphase" unmittelbar nach 1945 die absolute parlamentarische Mehrheit besaßen und noch bis 1951 alleine regierten (Minderheitskabinett). Es kann auch nur zu einem geringen Teil damit erklärt werden, daß die Sozialdemokraten in den 50er Jahren mit einer rot-grünen Koalition regierten, in der die Zentrumspartei Nationalisierungen eher ablehnend gegenüberstand, und daß sie nur noch einmal über eine absolute parlamentarische Mehrheit verfügten (1968-70). Die Erklärung muß vielmehr vor allem in der Programmatik und politischen Strategie der Sozialdemokratischen Partei Schwedens selbst gesucht werden. Insbesondere unter dem Einfluß der Stockholmer Schule und ihrem langjährigen Finanzminister Ernst Wigforss hatten die Sozialdemokraten schon während der 30er Jahre die Idee umfangreicher Nationalisierung aufgegeben (Tilton 1987: 154 ff; 1990: 39 ff). Die Kontrolle über die Wirtschaft sollte ohne größere Nationalisierungen erreicht werden, da breitere Verstaatlichungen die Sozialdemokraten nicht nur erhebliche Wählerstimmen unter den Mittelschichten kosten, sondern infolge von Kapitalflucht und Vertrauensverlusten bei internationalen Investoren ökonomisch auch dysfunktional wirken würden. Selektive Verstaatlichungen wiederum waren nach Wigforss schlicht unzureichend, um die Wirtschaft "aus dem freien Markt und seiner Anarchie" herauszuführen (Lewin 1988: 275). Spätestens nach 1945 fand Wigfors' Vorschlag, Nationalisierungen nur im Falle von Marktversagen durchzuführen, eine unbestrittene Mehrheit in der Partei. Gunnar Adler-Karlsson faßte diesen Aspekt der "schwedischen Orthodoxie" in seinem Traktat "Funktionaler Sozialismus" prägnant zusammen. Er argumentierte gegen die eigentumsrechtliche Nationalisierung und sprach sich

für eine Regulierung bestimmter *property rights* aus: "What is of prime importance is the distribution of the economic and political functions which are hidden beneath formal ownership." (Adler-Karlsson 1967: 1) Erst mit der Reideologisierungsphase gegen Ende der 60er Jahre wuchsen die Verstaatlichungsambitionen der schwedischen Sozialdemokratie wieder. Erleichtert durch ihre absolute Mehrheit im Parlament gründete die sozialdemokratische Regierung eine Staatsholding (*Statsföretag*), die private Krisenbetriebe vor dem Bankrott in den Staatssektor rettete und die staatlichen Unternehmen zu Koordinationszwecken zusammenfaßte. Neben dem Ziel, die Effizienz und Profitabilität dieser Unternehmen zu stärken bzw. wiederherzustellen, sollte *Statsföretag* vor allem beschäftigungssichernd in den ökonomischen Krisenregionen des Nordens wirken, stärkere Mitbestimmung in den staatlichen Unternehmen durchsetzen, langfristige Investitionen sichern und Risikokapital bereitstellen. Aber selbst in dieser Phase von 1968-76, die Carlsson durch eine "offensive Strategie" (ibid. 175) gekennzeichnet sieht, blieb die Erweiterung des öffentlichen Unternehmenssektors moderat. Dies verdeutlicht insbesondere der Vergleich mit der sechsjährigen Regierungsperiode der bürgerlichen Koalition (1976-82), die in den ersten drei Jahren ihrer Amtszeit mehr (notleidende) Industrien verstaatlichte als die schwedische Sozialdemokratie in 44 Regierungsjahren zuvor (Pontusson 1988: 129).

Aus den kurzen Länderanalysen wird deutlich, daß von den "etablierten" sozialdemokratischen Parteien nur zwei, nämlich Norwegen und Österreich, eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Ausdehnung des staatlichen Unternehmenssektors spielten. Freilich geschah dies, wie gezeigt, teilweise mit der Zustimmung (Norwegen) oder gar der aktiven Teilnahme (Österreich) der bürgerlichen Parteien. Die sozialdemokratischen Regierungen Finnlands und Schwedens spielten nur eine unbedeutende Rolle beim Ausbau des verstaatlichten Unternehmenssektors.

1.3. "Sozialdemokratische Instrumentalisierung": Staat oder Markt im verstaatlichten Sektor?

Selbst unter den vermeintlich "goldenen" Bedingungen der drei Jahrzehnte nach 1945 hat keine der sozialdemokratischen Regierungen ernsthaft alle vier sozialdemokratischen Verstaatlichungsmotive (ethisches Motiv, Steue-

rungsmotiv, Beschäftigungsmotiv, Mitbestimmungsmotiv) in politische Ziele umzusetzen versucht, geschweige denn vermocht.

Als grundsätzliche Prämisse für die öffentlichen Unternehmenssektoren Finnlands, Schwedens und Norwegens galt, daß sie weitgehend denselben Profitabilitätskriterien unterworfen sein sollten wie private Firmen. Präzise formuliert wurde dies 1977 in einer Stellungnahme des norwegischen Parlamentes zu den Betrieben in Staatsbesitz: "There should be no doubt that the companies are to strive for the best possible performance according to normal business criteria. In the long run, this is the best way to ensure job security". (Zit. nach Carlsson 1988b: 200) Freilich "verletzten" die sozialdemokratischen Regierungen Norwegens und Schwedens bisweilen ihre grundsätzliche Profitabilitätsprämisse. Insbesondere regionalpolitisch begründete Beschäftigungsmotive spielten bei der Gründung oder Verlagerung staatlicher Unternehmen in industriell unterentwickelten Regionen eine gewisse Rolle (ibid. 201). Allerdings vermieden die Sozialdemokraten beider Länder weitgehend, private Verluste zu sozialisieren und vom Bankrott bedrohte Firmen aus beschäftigungspolitischen Gründen zu verstaatlichen. Ein Handlungsmuster, das sich von der Verstaatlichungspolitik der britischen Labour Party und verschiedener sozialistischer Regierungen Südeuropas unterschied.

Ebenfalls anders als diese bevorzugten die schwedischen und norwegischen Sozialdemokraten Formen der dezentralen Kontrolle, wobei sie dem Management auch bei grundlegenden Unternehmensentscheidungen mehr Autonomie zugestanden als ihre Schwesterparteien in Frankreich, Großbritannien und Österreich. Aber auch hier genehmigten sich die regierenden Sozialdemokraten Schwedens und Norwegens bisweilen Ausnahmen. So zu Ende der 60er Jahre, als die sozialdemokratische Regierung Schwedens die staatlichen Unternehmen zur Rationalisierung und Koordination unter einer Holding, der *Statsföretag*, zusammenfaßte. (Carlsson 1988b: 183). Im Rahmen betriebswirtschaftlicher Rentabilität sollten die staatlichen Industrieunternehmen langfristig in die staatliche Beschäftigungspolitik eingebunden werden und in unterentwickelten oder von der Deindustrialisierung betroffenen Krisenregionen dauerhafte Arbeitsplätze schaffen. Auch die Mitbestimmung sollte ausgebaut und die Belegschaften stärker an den betrieblichen und unternehmerischen Entscheidungen beteiligt werden. Während die Rationalisierung der staatlichen Betriebe zwischen 1970-76 erhebliche Fortschritte machte - von 1970-75 erzielte die *Statsföretag* Gewinne -, waren die regionalen Beschäftigungsimpulse nur

vereinzelt von Bedeutung. Das Ziel, die staatlichen Unternehmen als Modellfälle betrieblicher Mitbestimmung auszubauen, wurde nicht realisiert. Später wurde es dann durch das Inkrafttreten der allgemein gültigen Mitbestimmungsgesetze von 1974-76 als weitgehend erledigt angesehen. Selbst in der offensiven Phase von 1968-76 verfolgten Schwedens Sozialdemokraten also nur industrie- und regionalpolitische Ziele, die sich kaum von der Politik bürgerlicher Regierungen unterschieden. Innerhalb des seit den 50er Jahren verfolgten Angebots- und Nachfrage-Mix der staatlichen Konjunktursteuerung (Rehn-Meidner-Modell) wurde den staatlichen Unternehmungen keine Funktion zugewiesen.

Während die Funktionalisierungsabstinenz für die staatlichen Betriebe im industriellen Bereich Skandinaviens weitgehend zutrifft, müssen im Falle Norwegens zwei bedeutsame Ausnahmen gemacht werden. Die 1972 gegründete Statoil, zunächst dem Industrie- und später dem Öl- und Energieministerium unterstellt, bringt dem Staat bedeutende Gewinne ein, die die norwegischen Sozialdemokraten während der krisenhaften 70er Jahre zu einem beachtlichen Anteil in den weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates investierten. Mit den Erlösen aus der Gas- und Ölförderung, die in den 70er und 80er Jahren zwischen 10% und 20% der Gesamtrevenuen des norwegischen Haushaltes ausmachten (Andersson 1987: 173), wurden die Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen finanziert, die Beschäftigung im wohlfahrtsstaatlichen Sektor vor allem für Frauen ausgedehnt und Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie über Vorzugskredite und Subventionen gesichert (Mjøset 1989: 314). Damit wurden die Gewinne von Statoil durch die regierenden Sozialdemokraten strategisch zu Umverteilungszwecken genutzt. Weniger Strategie als glückliche Koinzidenz war es dagegen, daß der staatliche Mineralölsektor für eine erfolgreiche kontrazyklische Konjunktursteuerung eingesetzt werden konnte. Während mit dem ersten Ölpreisschock die meisten westlichen Industrieländer in eine tiefe Rezession gerieten, konnte die norwegische Regierung über umfangreiche ausländische Kredite mit massiven Investitionen den Aufbau der norwegischen Erdölindustrie betreiben und die Krise überbrücken. Als dann der Ölpreis 1979 erneut scharf anstieg, vermochte die sozialdemokratische Regierung mit den erheblichen Mehreinnahmen geradezu beiläufig die durch die Kreditaufnahmen angelaufenen Probleme des Staatshaushalts, der Zahlungsbilanz und Auslandsverschuldung zu lösen (ibid. 175).

Noch bedeutsamer für die Steuerung der norwegischen Wirtschaft war bis zu Beginn der 80er Jahre der große verstaatlichte Kreditsektor. Er

fungierte gewissermaßen als der institutionelle Kern einer staatlich regulierten Kreditpolitik, die der sozialdemokratischen Nachkriegsära nicht zu Unrecht das Etikett "Kredit-Sozialismus" eingetragen hat (Mjøset et al. 1991: 11). Solange die norwegische Regierung den Zufluß ausländischer Kredite genau kontrollieren und damit u.a. auch die nationalen Zinsraten effektiv zu steuern vermochte, konnte sie einen beachtlichen Teil der Kredite bevorzugt zugunsten produktiver Investitionen allozieren. Die unter sozialdemokratischen Regierungen gegründeten staatlichen Banken und speziellen Kreditinstitute für Wohnungsbau (1947), Landwirtschaft (1948) und industrielle Entwicklung (1968) sicherten dabei zum einen die Finanzierung langfristiger Investitionen großindustrieller Projekte durch Vorzugskredite, wie sie auf der anderen Seite auch "kleinen" Landwirten, privaten Bauherren und Unternehmern Kapitalaufnahmen zu günstigen Zinsbedingungen gewährte. Im "goldenen Zeitalter" und darüber hinaus bis zu Beginn der 80er Jahre kann die in ihrer Reichweite bisweilen "uns-kandinavische" sozialdemokratische Funktionalisierung des staatlichen Unternehmens- und Kreditsektors in Norwegen am ehesten als gelungen bezeichnet werden. Dabei spielten "Glück" (Öl) wie Strategie (Kredit) gleichermaßen eine positive Rolle.

Wenn es von den vier Untersuchungsfällen noch ein Land mit günstigen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle sozialdemokratische Funktionalisierung der verstaatlichten Unternehmen gab, war dies zweifellos *Österreich*. Zwar wurden in Österreich im Unterschied zu Großbritannien (Kohle, Stahl) nicht ganze Industriezweige nationalisiert, dennoch verfügte die öffentliche Hand in den 70er Jahren nicht nur über den größten verstaatlichten Industriebesitz Westeuropas (26% der industriellen Wertschöpfung), sondern auch über 80% des Versicherungs- und Kreditwesens (Tichy 1983: 147). Davon befanden sich die größte (Creditanstalt-Bankverein) und drittgrößte Bank (Länderbank) zu 60% direkt in den Händen des Bundes. Der österreichische Staat gab, wiederum anders als der britische, seinen verstaatlichten Unternehmen keine expliziten Leitlinien zur Preisgestaltung, Investitionspolitik oder den anzustrebenden Rentabilitätsniveaus. Doch die über den Parteienproporz geregelte Aufsichtsratsbesetzung der ÖIAG, direkte Interventionsmöglichkeiten des Bundeskanzlers, informelle Kontakte zwischen Management und Ministerien sowie die Einbindung in die Sozialpartnerschaft gaben der österreichischen Regierung de facto umfangreiche Eingriffsmöglichkeiten (van der Bellen 1981: 441 f).

Unter parteipolitischen Gesichtspunkten läßt sich die Funktionalisierung der verstaatlichten Industrie Österreichs²³ in drei Phasen einteilen:

1. 1946-70 (Große Koalition, ÖVP-Regierung: moderate, "bürgerliche" Funktionalisierung);
2. 1970-85 (SPÖ-Alleinregierung bzw. Regierungsdominanz: massive "sozialdemokratische" Funktionalisierung);
3. 1986-90 (Große Koalition: Privatisierung und "Entfunktionalisierung").

Ad 1. Diese Periode ist gezeichnet durch eine leichte bürgerliche Regierungsdominanz, symbolisiert in der Tatsache, daß alle Bundeskanzler bis 1970 aus der ÖVP kamen. In der Politik gegenüber den verstaatlichten Unternehmen begrenzten beide großen Parteien wechselseitig ihre jeweiligen Ambitionen. Die SPÖ zügelte die Privatisierungsbegehren der Volkspartei nach 1955, während die ÖVP den staatlichen Banken- und Industriebesitz vor "zu starker" (sozialdemokratischer) Funktionalisierung "schützte". Bis weit in die 60er Jahre hinein belieferte die staatliche Grundstoffindustrie die nachgelagerten Privatunternehmen des Inlandes mit Grundstoffen und Halbfertigprodukten, die bis zu 40% unter dem Weltmarktpreis lagen (Müller 1981: 400). Flankiert wurde diese offene Subventionierung der Privatindustrie durch ein Produktfinalisierungsverbot für weite Bereiche der staatlichen Schwerindustrie, so daß ein zukunftssträchtiger profitabler Bereich konkurrenzlos der Privatindustrie überlassen wurde. Auf einen frühen Konsens dagegen baute schon zu Zeiten der Großen Koalition die vorsichtige Funktionalisierung der verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer. In den beiden milden Rezessionsphasen 1952 und 1958 hielten die verstaatlichten Unternehmen ihren Beschäftigungsstand, während die Privatindustrie im gleichen Zeitraum erhebliche (1952: -12,3%) bzw. leichte (1958: -1,4%) Entlassungen vornahm (Müller 1986: 167).

Ad 2. Phase 1 und Phase 2 sind keineswegs voneinander so klar getrennt, wie dies durch die Angabe der Jahreszahlen den Anschein hat. Der Übergang wird auch nicht allein durch den Wechsel von der konservativen zur sozialdemokratischen Alleinregierung verursacht, sondern tritt erst 1975 voll zu Tage als die Wirtschaftskrise von der sozialdemokratischen Regierung staatliche Konjunktur- und Beschäftigungssteuerung verlangte. Die

²³ Ich beziehe mich im folgenden Text weitgehend auf die ÖIAG, die sich zu 100% im Besitz des Bundes befand.

Hochphase der sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Sektors beginnt also in dem Moment, in dem das "goldene Zeitalter" der Sozialdemokratie ausläuft. Diese Instrumentalisierung bezieht sich in erster Linie auf die verstaatlichte Industrie. Die nationalisierten Banken dagegen sind über Statut und Praxis gegenüber etwaigen staatlichen Funktionalisierungen weitgehend immunisiert (van der Bellen 1981: 443). Für eine gezielte staatliche Kontrolle der Kreditwirtschaft und Steuerung der Investitionspolitik wurden sie nicht eingesetzt. Eine Ausnahme von dieser Regel machten die Banken bei ihrem eigenen Industriebesitz. Bei regionalpolitisch gravierenden Beschäftigungsproblemen stützten sie "ihre" Betriebe länger mit Krediten und Kapitalzuführungen als externe Kreditnehmer der Privatwirtschaft.

Wenn von einer sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Industriesektors die Rede ist, beschränkt sich dies weitgehend auf dessen konjunktur- und beschäftigungspolitische Indienstnahme. Denn obwohl der mächtige Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) im verstaatlichten Industriesektor seine stärksten Bastionen hat, wurden Demokratisierungs- und Mitbestimmungsmodelle mit Pilotfunktion in den nationalisierten Betrieben nicht etabliert. Vielmehr nützten Gewerkschaften und Betriebsräte ihre starke Stellung in dem bis 1980 relativ geschützten Bereich zum Ausbau zusätzlicher betrieblicher Sozialleistungen, die konservative Kritiker von "Neo-Feudalismus" sprechen ließen. Auch sozialdemokratische Kritiker warnten vor Entsolidarisierungseffekten unter den Arbeitern und der Bevölkerung als mögliche Reaktionen auf die "Privilegiatura" in der "Verstaatlichten" (Bayer/ Kreisky 1988: 228 f).

Als die wirtschaftliche Rezession 1975 Österreich erreichte, bestand die beschäftigungspolitische Strategie der ÖIAG darin, das Produktionsniveau trotz verschlechterter Preisentwicklung zu halten. Um einen abrupten Konjunktureinbruch zu vermeiden, wurden auch Aufträge zu nicht kostendeckenden Preisen angenommen. Dadurch zeigte die verstaatlichte im Vergleich zur privaten Industrie eine hohe Investitionsstabilität (Nowotny 1979: 258). Diese trug nicht nur zu einer gewissen Stabilisierung der Gesamtkonjunktur bei, sondern führte vor allem zu einer enormen Beschäftigungsstabilität im verstaatlichten Sektor. Während die Privatindustrie erhebliche Entlassungen vornahm, konnten die verstaatlichten Industrieunternehmen ihren Personalbestand bis 1980 weitgehend halten. Ein leichter Abbau erfolgte bis zu diesem Zeitpunkt ausschließlich über "defensive Maßnahmen" wie Frühpensionierungen, Abbau von Leihpersonal und

Einstellungsstopp für ausländische Arbeiter (Nowotny 1979: 259). Die Wende in der beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung begann mit dem Jahr 1981. Von da an setzte ein deutlicher Abbau des Personalbestandes ein. Allerdings büßten die staatlichen Industriebetriebe bis 1985 keineswegs gänzlich ihren in den Krisenjahren gegenüber der Privatindustrie erworbenen Beschäftigungsvorsprung ein.

Diese Art von Beschäftigungssicherung forderte ihren Preis. Die Produktivitätsentwicklung der verstaatlichten Industrie blieb deutlich hinter der Entwicklung in der Privatindustrie zurück (Nowotny 1986: 748). Strukturprobleme wurden nicht gelöst, sondern verschoben und dadurch verschärft. Die unmittelbare Folge waren betriebswirtschaftliche Effizienzeinbußen. Bis 1978 konnten diese noch innerhalb der ÖIAG durch die Auflösung von Rücklagen, konzerninternen Ausgleich und Nutzung eigener Kreditaufnahmen von der ÖIAG "eigenfinanziert" werden. Ab 1979 geriet die ÖIAG jedoch in die roten Zahlen, so daß der Staat bis 1985 37,8 Milliarden Schilling zuschießen mußte (Müller 1988: 105). Diese Zuschüsse wurden freilich keineswegs nur aufgrund der beschäftigungspolitisch verursachten Produktivitätsverluste notwendig. Sie resultierten auch aus der allgemeinen Stahlkrise Westeuropas, die den staatlichen Stahlkonzern VOEST zu Beginn der 80er Jahre voll erfaßt hatte.

Die Kosten der Beschäftigungshortung und der aufgeschobenen Umstrukturierung müssen freilich mit dem beschäftigungspolitischen Nutzen und mit der Vermeidung der sonst entstandenen fiskalischen, gesamtwirtschaftlichen und sozialen Opportunitätskosten saldiert werden. Eingespart wurden Kosten für die Kompensationsleistungen der Arbeitslosen im Staatshaushalt und der Arbeitslosenversicherung, vermieden eine entsprechende Minderung der Steuereinnahmen sowie eine harte Konjunkturlandung 1976/77. Darüberhinaus hat die expansive Investitions- und Beschäftigungspolitik der Jahre 1975-80 zu einer Sicherung alter und Eroberung neuer Märkte beigetragen. Last but not least muß die Beschäftigungspolitik im verstaatlichten Sektor auch im Zusammenhang der Sozialpartnerschaft gesehen werden. Verhinderung von Arbeitslosigkeit ist eine von staatlicher Seite eingebrachte Gegenleistung für moderate Lohnforderungen der Gewerkschaften in der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik. Das sichtbare Eintreten des Staates für Vollbeschäftigung hilft somit, die funktionsnotwendigen wechselseitigen Vertrauensvorschüsse im neokorporatistischen Tausch aufrechtzuerhalten. Insofern war die Beschäftigungssicherung

im verstaatlichten Sektor bis 1980 auch ein Beitrag zum Erhalt der Sozialpartnerschaft (Nowotny 1979: 267 f; 1986: 748).

Allerdings konnte diese Variante der Beschäftigungssicherung nur bis 1980 durchgehalten werden. Danach wurde eine Wende in der sozialdemokratischen Funktionalisierung des verstaatlichten Industriesektors eingeläutet. Während die Phase bis 1985 aber noch durch defensive Rückzugsgefechte gekennzeichnet war, wurde sie danach von einer offensiven Entstaatlichung abgelöst, die sowohl durch die Privatisierung von staatlichem Industriebesitz als auch von einer weitgehenden Kommerzialisierung des verstaatlichten Sektors gekennzeichnet war. Beides soll in Ablauf und Wirkung in den beiden folgenden Kapiteln aus vergleichender Perspektive beleuchtet werden.

1.4. Privatisierungen im "nachgoldenen Zeitalter"

Wie resistent hat sich die Sozialdemokratie gegenüber der Privatisierungswelle der 80er Jahre gezeigt? Wurde auch sie von ihr erfaßt? Verteidigten jene sozialdemokratischen Parteien den öffentlichen Unternehmenssektor besonders engagiert und erfolgreich, die in den "goldenen Jahren" eine aktive Rolle bei den Verstaatlichungen gespielt haben? Oder erwiesen sich gerade die sozialdemokratischen Regierungen gegenüber neoliberalen Entstaatlichungsbegehren besonders immun, die, einem funktionalen Sozialismusverständnis folgend, nur einen kleinen, häufig rentablen verstaatlichten Sektor zu verteidigen hatten?

Privatisierungen wurden sowohl von den sozialdemokratischen Parteien vorgenommen, die im "goldenen Zeitalter" eine aktive Rolle in der Verstaatlichung gespielt hatten (Österreich), als auch von jenen nationalisierungspassiven Regierungen, deren Länder nur über einen kleinen oder mittleren öffentlichen Unternehmenssektor verfügten (Schweden, Finnland). Allerdings hatten die Privatisierungen in den letztgenannten Ländern nur einen sehr geringen Umfang.

In Finnland wurde der verstaatlichte Sektor in den 80er Jahren weder innerhalb der Sozialdemokratie noch im öffentlichen Diskurs Gegenstand kontroverser Debatten. Dies lag nicht zuletzt daran, daß in Finnland die verstaatlichten Unternehmen keine besonderen rechtlichen oder finanziellen Privilegien genießen. Konsequentermaßen arbeitet auch der überwiegende Teil der Staatsbetriebe profitabel (OECD Finland 1988: 53). Dennoch fanden in

den 80er Jahren vereinzelt Privatisierungen statt. Denn im Zuge der marktwirtschaftlich orientierten Reorganisation staatlicher Unternehmen, wurde es dem Firmenmanagement erlaubt, in eigener Regie neue Aktien an der Börse auszugeben. Dies geschah ohne nennenswerte Konflikte unter den politischen Kräften des Landes. Im Unterschied dazu trafen die Vorschläge der konservativen Nationalen Sammlungspartei KOK, Teile der sozialstaatlichen Dienstleistungen zu privatisieren, auf Widerstand und Kritik der Linksparteien wie der Gewerkschaften.

In Schweden wurde der Nationalisierungs- bzw. Privatisierungskonflikt mit "vertauschten" Rollen gespielt. Die 1982 erneut in die Regierung gewählten Sozialdemokraten übernahmen nicht nur ein hohes Haushaltsdefizit (13,4% des BIP), sondern auch eine ganze Reihe defizitärer Unternehmen, vor allem aus dem Stahl- und Werftenbereich, die von ihren bürgerlichen Vorgängern nach 1976 verstaatlicht worden waren. Die sozialdemokratische Regierung sah es von Anbeginn als eine dringliche Aufgabe an, diese Unternehmen zu restrukturieren, um sie dann erneut den Wettbewerbsbedingungen des Marktes zu unterwerfen. Sanierungsunfähige Betriebe sollten geschlossen werden. Dahinter standen nicht nur fiskalische Motive, sondern auch die demonstrative politische Symbolik, die neue Regierung nehme ihre Verpflichtung ernst, Schwedens Wirtschaft international wieder wettbewerbsfähig zu machen. In diesem Kurs waren auch Privatisierungen eingeschlossen. Die staatliche Post- und Kredit-Bank (PK-Banken) ging mit 15% neuemittierter Aktien ihres Stammkapitals an die Börse. Von der 1979 übernommenen Elektronikfirma Luxor wurden 1984/85 70% der staatlichen Anteile verkauft. Schließlich gab die staatliche Industrie-Holding Procordia (vormals Statsföretag) 1987 19% ihres Stammkapitals als neue Aktien an die Belegschaft sowie an private und institutionelle Anleger aus (Pontusson 1988: 36). Dies waren freilich begrenzte Privatisierungen, die pragmatisch von Fall zu Fall beschlossen wurden. Verkauft wurden nur Anteile von staatlichen Unternehmen, die im Wettbewerbssektor tätig waren. Der Umfang blieb eng begrenzt und die Regierung behielt sich prinzipiell einen Kontrollanteil der Aktien vor.

Mit der fortschreitenden Haushaltskonsolidierung zu Mitte der 80er Jahre geriet das fiskalische Privatisierungsmotiv vollends in den Hintergrund. Dennoch ließ die sozialdemokratische Regierung keinen Zweifel daran, daß sie die Defizite öffentlicher Unternehmen nicht über den Staatshaushalt und damit über Steuergelder zu finanzieren gewillt ist. Durch ihre vorsichtig pragmatische Vorgehensweise bei den Privatisierungen ist es

den schwedischen Sozialdemokraten gelungen, das politische Konfliktpotential in dieser Frage zu entschärfen (Pontusson 1988: 137).

Eine Wende hinsichtlich des Umfangs im öffentlichen Unternehmensbereich fand unter den regierenden Sozialdemokraten Norwegens nicht statt. Die Situation änderte sich erst mit der Übernahme der Regierung durch die Konservativen unter dem Ministerpräsidenten Kare Willoch. Von 1981 bis 1986 reprivatisierte die bürgerliche Regierung mehrere Minderheitsbeteiligungen des Staates (Carlsson 1988: 205). Diese Privatisierungen wurden von der sozialdemokratischen Opposition zwar kritisiert (Heidar 1989: 14), aber nach deren neuerlichen Regierungsantritt 1986 akzeptiert. Darin gleichen Norwegens Sozialdemokraten stärker der Regierung Rocard in Frankreich als der britischen Labour Party, die, trotz ihrer programmatischen Mäßigung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre (Seyd 1991) ausgewählte Bereiche (z.B. Telecom) erneut verstaatlichen wollen. Allerdings wurden von den norwegischen Konservativen nur staatliche Minderheitsbeteiligungen privatisiert, die in ihrem Umfang und Bedeutung weder mit den französischen Reprivatisierungen unter Chirac noch mit jenen der Thatcher-Regierungen verglichen werden können. Eine umfangreiche Liste von Firmen (u.a. Rüstungsfirmen, Eisenbahn, Post), die die konservative Partei und die nur wenige Monate amtierende Mitte-Rechts-Regierung (1989-90) privatisieren wollten, wurde von den 1990 erneut in die Regierungsverantwortung gelangten Sozialdemokraten von der politischen Agenda abgesetzt. Insofern bedeutete die Akzeptanz der von den bürgerlichen Regierungen zwischen 1981 und 1986 durchgeführten geringfügigen Privatisierungen durch die Sozialdemokraten keinen Bruch mit der Vergangenheit, sondern eher eine vorsichtige Korrektur des früheren Kurses. Diese setzte allerdings schon vor 1986 ein und konzentrierte sich stärker auf die Umorientierung der Ziele und Managementformen der öffentlichen Unternehmen als auf deren Privatisierung.

Die umfangreichsten Privatisierungen unter sozialdemokratischen Regierungen wurden in Österreich, dem Land mit dem größten verstaatlichten Sektor, durchgeführt. Der genaue Umfang läßt sich nicht aus Tab. 14 ersehen, da das Privatisierungsprogramm erst 1987 verabschiedet wurde und in einzelnen Stufen implementiert werden soll. Bis Ende 1990 war erst ein Teil der Privatisierungsvorhaben umgesetzt worden.

Die Wende in der verstaatlichten Politik kam nicht 1974 mit dem Ende des "goldenen" Zeitalters, sondern erst mehr als eine Dekade danach, nämlich 1985/86. Auslöser für den Politikwandel waren massive Spekula-

tionsverluste des staatlichen Mineralölkonzerns ÖMV, Fehlinvestitionen im nationalisierten Bausektor und anhaltende Verluste in der staatlichen Stahlgesellschaft VOEST. Unter der Oberfläche dieser Ereignisse zeichneten sich jedoch immer deutlicher die Konturen einer tiefergehenden Strukturkrise der verstaatlichten Industrie ab, deren wachsende Verluste seit 1979 durch den Staatshaushalt gleichermaßen ausgeglichen wie kaschiert wurden. Zur Deckung der Defizite flossen von 1979-86 rund 77 Milliarden Schilling aus dem Staatshaushalt in den verstaatlichten Sektor (Müller 1988: 105). Neben der zunehmenden Fiskalbelastung wurden von den regierenden Sozialdemokraten nun auch die mikroökonomischen Folgekosten der makroökonomischen Indienstnahme des öffentlichen Industriesektors wahrgenommen. Seine Funktionalisierung für die regionale Strukturpolitik und insbesondere als Beschäftigungspuffer, hatten, nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien geurteilt, viele Betriebe in die Verlustzone geführt. Die Zufuhr von Subventionen ermöglichte das Hinausschieben von Rationalisierungen und Umstrukturierungen. Die unausweichliche Folge waren deutliche Wettbewerbseinbußen auf den sich rasch wandelnden Märkten, die wiederum die Verluste wie die zu ihrer Kompensation notwendigen Subventionen vergrößerten.

Spekulationsskandal, Strukturkrise und Haushaltsbelastung führten Mitte der 80er Jahre zu einer Wende in der sozialdemokratischen Politik gegenüber dem verstaatlichten Sektor (Meth-Cohn 1988; Morawetz 1988; Müller 1988). Damit reagierte die SPÖ auf den Wandel der öffentlichen Meinung und der koalitionspolitischen Bedingungen. Während noch 1981 drei Viertel der österreichischen Bevölkerung dafür optierten, die Defizite der staatlichen Unternehmen über den Haushalt zu finanzieren, lehnten dies 1986 schon 60% ab (Müller 1988: 105). Gleichzeitig war den Sozialisten mit der rechtspopulistischen Wende der Freiheitlichen Partei (FPÖ) der Koalitionspartner abhanden gekommen. Um nach den Nationalratswahlen von 1986 dennoch an der Regierung zu bleiben, mußte die SPÖ eine Koalition mit der Volkspartei eingehen. Dort hatten sich jedoch seit 1982 neoliberale Tendenzen verstärkt, die, initiiert vom Wirtschaftsbund der Partei, 1985 in einem weitreichenden Privatisierungsprogramm der ÖVP kulminierten. In den Koalitionsverhandlungen setzten dagegen die Sozialdemokraten zur Sanierung der verstaatlichten Industrie in erster Linie auf deren "Entpolitisierung" (Meth-Cohn 1988: 256). Der Partei- und Länderproporz in der Besetzung des Managements und der Aufsichtsräte sollte abgeschafft, die Unternehmenspolitik von politischen Zielsetzungen entla-

stet werden. Konsequenter schlug die ÖVP eine weitgehende Privatisierung der staatlichen Unternehmen vor. Unter dem Druck des (kleinen) linken Flügels der SPÖ und des mächtigen österreichischen Gewerkschaftsbundes, die ihre stärksten Bastionen im staatlichen Industriesektor besitzt, stimmten die Sozialdemokraten nur Teilprivatisierungen zu, die die staatliche Beteiligungsmehrheit von 51 % prinzipiell nicht antasteten.

1987 wurden ohne große politische Konflikte die Änderung des ersten und zweiten Verstaatlichungsgesetzes von 1946 und 1947 im Nationalrat beschlossen. Verkaufsbeschränkungen hinsichtlich der beiden staatlichen Großbanken Creditanstalt und Länderbank, der Elektrizitätswirtschaft und der VOEST wurden geändert, um Privatisierungen und Deregulierungen zu ermöglichen (Morawetz 1988: 407). Das Privatisierungsprogramm ist über 1990 hinaus geplant und sieht folgende Veräußerungen vor: Reduzierung der staatlichen Anteile der ÖIAG auf 51 %, eine starke Reduzierung der staatlichen Minderheitsbeteiligung an Austria Siemens, Anteilsverkäufe der Austrian Airlines, Verkauf von 49 % der staatlichen Elektrizitätswerke, Reduzierung der staatlichen Beteiligungen an der Creditanstalt-Bankverein und der Länderbank zunächst auf 51 % sowie den Verkauf der meisten kleineren Minderheitsbeteiligungen des Staates. Die Erlöse aus den ÖIAG-Veräußerungen sollten zu deren Sanierung direkt an diese zurückfließen, während die Verkaufserlöse aus der Bankenprivatisierung dem Haushalt gutzuschreiben seien. Die Verkaufserträge aus den Elektrizitätswerken sollten in einen öffentlichen Technologie- und Innovationsfond eingebracht werden (Müller 1988: 111). Freilich war bis 1990 erst ein Teil dieses weitreichenden Entstaatlichungsprogramms verwirklicht worden. Am konsequentesten waren die Privatisierungsvorhaben im Bereich der Banken und staatlichen Elektrizitätswerke umgesetzt. 1989 hielt der österreichische Bund nur noch 51 % bei der österreichischen Elektrizitätsgesellschaft (1986: 100 %), den Illerwerken (1986: 70,2 %), der Creditanstalt-Bankverein (1986: 60 %), der Länderbank (1986: 60 %) und den Austrian Airlines (99,2 %). Innerhalb der ÖIAG wurden die Staatsanteile des Mineralölkonzerns ÖMV von 100 % (1986) auf 85 % und Siemens Österreich von 43 % (1986) auf 26 % reduziert. Der Gesamterlös der Privatisierungen belief sich auf 23,9 Milliarden Schilling (Financial Times Survey: Austria 16.5.1989: IV).

Zweifellos wurden damit in Österreich die umfangreichsten Privatisierungen unter sozialdemokratischen Regierungen in Westeuropa vollzogen. Außer Zweifel steht jedoch, daß Österreich, selbst nach der vollen Real-

sierung des Privatisierungsprogramms, nach wie vor den größten verstaatlichten Sektor Westeuropas besitzen wird. Berücksichtigt werden muß zudem, daß sich der Staat in den Kernbereichen seines Industrie- und Bankenbesitzes mit 51 % Beteiligung die unternehmerischen Prärogativen weitgehend gesichert hat, und darüber hinaus der Privatisierungselan zu Beginn der 90er Jahre sichtbar erlahmt ist. Dies hat seinen Grund zum einen in den Sanierungserfolgen innerhalb des verstaatlichten Sektors, zum anderen in der Schwächung der ÖVP durch massive Wählerverluste bei den Parlamentswahlen 1990 (-9,2 %).

1.5. Die Entstaatlichung des verstaatlichten Sektors

Noch stärker als die dem Umfang nach insgesamt moderaten Privatisierungen machte sich in den 80er Jahren eine generelle Tendenz zur Kommerzialisierung der öffentlichen Unternehmen auch unter sozialdemokratischen Regierungen bemerkbar. Bedeutung und Folgen dieses gemeinsamen Trends variierten jedoch von Land zu Land. Sie waren in starkem Maße von der Funktion abhängig, die der verstaatlichte Sektor innerhalb der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der sozialdemokratischen Regierungen erfüllte.

Die nordeuropäischen Länder Schweden, Finnland und Norwegen sind in den 80er Jahren voll auf den Kurs der politischen Entfunktionalisierung des öffentlichen Sektors eingeschwenkt (Pontusson 1988; Carlsson 1988a; 1988 b). Allerdings bedeutete dies keine echte Wende. Denn wie oben dargelegt, wurden von den sozialdemokratischen Regierungen dieser Länder die verstaatlichten Unternehmen auch schon vorher weitgehend nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt. Die 80er Jahre verstärkten nur noch die Konsequenz in der Durchsetzung des Profitprinzips. Dies gilt insbesondere für Schweden, wo die Sozialdemokraten die von den bürgerlichen Regierungen zwischen 1976 und 1982 verstaatlichten Verlustbetriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien rationalisierten und wieder wettbewerbsfähig machten. Auch in Finnland kam es zu einer verstärkten Fortsetzung der Kommerzialisierungstendenzen. Das Zugeständnis des finnischen Staates gegenüber seinen Industrieunternehmen, über die Börse eigenständig privates Kapital aufzunehmen, führte schon unmittelbar nach seiner Umsetzung 1988 zu einer strikteren Ausrichtung der Unternehmenspolitik an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen. Allerdings achtete

die sozialdemokratisch-konservative Koalitionsregierung (1987-91) strikt darauf, die Aktienmehrheit beim Staat zu belassen (Financial Times 24.10.1988: 23). Am ehesten kann in Norwegen von einer Wende gesprochen werden. Denn dort spielten die nationalisierten Banken und seit den 70er Jahren auch die staatliche Erdölindustrie eine wichtige Rolle innerhalb der Gesamtwirtschaft. Während die Bedeutung der seit jeher kommerziell agierenden Statoil für die norwegische Wirtschaft seitdem noch gestiegen ist, nahm die des verstaatlichten Kreditsektors im Lauf der 80er Jahre beständig ab. Denn mit der unter der konservativen Regierung vollzogenen Deregulierung des nationalen Kreditmarktes wurden auch den verstaatlichten Banken zentrale Steuerungsfunktionen entzogen. Erzwungen wurde diese Wende in erster Linie durch die rasante Deregulierung und Globalisierung der internationalen Kreditmärkte (Andersson 1988; Lafferty 1990; Mjøset et al 1991). Eine Entwicklung, die den nationalen Handlungsspielraum der norwegischen Politik erheblich einschränkte, was auch von den 1986 erneut ins Amt gewählten Sozialdemokraten akzeptiert wurde.

Wenn von einer wirklichen Wende der sozialdemokratischen Politik gegenüber dem verstaatlichten Sektor gesprochen werden kann, dann gilt dies vor allem für Österreich. Dort wurden nach 1945 unter maßgeblicher Beteiligung der SPÖ die umfangreichsten Verstaatlichungen durchgeführt. Dort war der nationalisierte Sektor am stärksten politisch beeinflusst und wurde er am stärksten zu makroökonomischen Zwecken instrumentalisiert. Dies galt für das "goldene Zeitalter" und darüber hinaus bis 1980. 1980 endete jedoch die Indienstnahe der verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer. Das vollzog sich pragmatisch, ad hoc und zunächst ohne eine konzeptionelle Umorientierung der sozialdemokratischen Politik. Diese wurde erst rund fünf Jahre später nachgeliefert, als drei Entwicklungen zusammenliefen, die sich teilweise wechselseitig verstärkten und dadurch einen erheblichen Handlungsdruck auf die Regierung erzeugten:

1. Die von 1975-80 durchgehaltene Hortung redundanter Arbeitskräfte im verstaatlichten Sektor führte zu personeller Überlast und betrieblichen Kostenbelastungen. Entgegen betriebswirtschaftlichen Effizienzerwägungen wurden notwendige Rationalisierungen und Umstrukturierungen aufgeschoben. Die Produktivitätsentwicklung im verstaatlichten Sektor blieb weit hinter der Entwicklung in der privaten inländischen und ausländischen Industrie (vor allem der des Haupthandelspartners

- BRD) zurück. Die Folge waren Verluste, die die öffentliche Hand auszugleichen hatte.
2. Dies alles entwickelte sich parallel zu einer Fiskalklemme des österreichischen Staatshaushaltes, die durch die anhaltende Wirtschaftskrise der 70er Jahre verursacht und durch eine zu lange durchgehaltene expansiv-keynesianische Überbrückungsstrategie verschärft wurde. Die Konsequenz der angespannten Haushaltslage war, daß die Regierung aus fiskalischen Gründen immer weniger gewillt war, die Defizite der verstaatlichten Industrie zu decken.
 3. Gleichzeitig war in den 80er Jahren mit der neoliberalen Renaissance im allgemeinen und der ÖVP im besonderen ein fruchtbarer Boden für Privatisierung und Entstaatlichung entstanden. In dieser Situation ließen sich unter den Verdikten staatlicher Ineffizienz, Verschwendung und Pfründenwirtschaft antietatistische Einstellungen und Affekte mobilisieren. Als Akteure dafür standen in der Wahlarena die neuliberale ÖVP und die rechtspopulistische FPÖ bereit. Tatsächlich mobilisierten sie auch im Einklang mit einer mehrheitlich konservativ-bürgerlichen Presse mit beachtlichem Erfolg gegen die "Verstaatlichten". Die öffentliche Meinung, noch zu Ende der 70er Jahre mehrheitlich zugunsten der Existenz eines großen verstaatlichten Sektors votierend, kippte um und lehnte seit Ende 1986 eine weitere Verlustfinanzierung durch den Staat ab (Pleschberger 1988; Müller 1986: 181).

Unter dem konzertierten fiskalischen und konkurrenzdemokratischen Druck wendete sich auch die Sozialistische Partei Österreichs und leitete die Privatisierung staatlicher Beteiligungen bei gleichzeitiger Kommerzialisierung der im Staatsbesitz verbleibenden industriellen Unternehmen ein. Parallel zur Revision der Verstaatlichungsgesetze aus den Jahren 1946 und 1947 beschloß der ÖIAG-Aufsichtsrat 1987 die Neuordnung der Konzernholding und damit "die bisher radikalste Änderung der Organisations- und Eigentumsstrukturen der verstaatlichten Industrie" (Morawetz 1988: 406). Der Konzern soll in eigenverantwortliche Gesellschaften aufgeteilt werden und bis zu 51% mit privatem Kapital "durchmischt" werden. In Zukunft soll er sich von privaten Unternehmen in seiner Geschäftspolitik nicht mehr unterscheiden. Auch beschäftigungs-, regional- und strukturpolitische Belange können nur noch innerhalb des betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalküls gelöst werden. Damit ging, schreibt Inge Morawetz treffend, "eine wesentliche Begründung für öffentliches Eigentum sowie ein mögli-

ches wirtschaftspolitisches Regulierungsinstrument zugunsten der Arbeitnehmerseite verloren" (ibid. 407).

1.6. Fazit: Ende der sozialdemokratischen raison d'être für Verstaatlichung?

Läßt sich aber eine generelle Wende der sozialdemokratischen Regierungspolitik in der Verstaatlichungsfrage beim Übergang vom "goldenen" zum "nachgoldenen Zeitalter" behaupten? Wenngleich keine Umkehr, so läßt sich doch eine Trendkorrektur in der sozialdemokratischen Politik feststellen. Die Korrektur erfolgte nicht unmittelbar nach 1974, sondern fand wirtschaftlichen Entwicklungen wie politischen Trägheitsmomenten und Widerständen folgend, rund zehn Jahre später statt. In den 80er Jahren standen Verstaatlichungen bei der etablierten Sozialdemokratie im Unterschied zu manchen der sozialistischen Nachzügler Südeuropas nicht mehr auf der politischen Agenda.

Zu den Entstaatlichungen der konservativen Regierungen Thatchers, Chiracs und selbst Willochs unterscheiden sich die sozialdemokratischen Privatisierungsmaßnahmen jedoch in drei wichtigen Punkten: im Umfang, in der skrupulöseren Wahl der Bereiche (nur Industrie und Banken im Wettbewerbssektor, keine Versorgungsbetriebe) und durch die Tatsache, daß sich die sozialdemokratischen Regierungen in den Kernbereichen der verstaatlichten Unternehmen, die steuerungsstrategisch wichtigen 51% der Eigentumsanteile meist vorbehalten haben.

Tiefergehende Folgen als die begrenzten eigentumsrechtlichen Privatisierungen hat für die sozialdemokratische Politik die Kommerzialisierung der verbliebenen staatlichen Unternehmen. Hier setzte sich in den 80er Jahren ein genereller Trend zur politischen Entfunktionalisierung des staatlichen Unternehmenssektors auch unter sozialdemokratischen Regierungen durch. Eine Wende bedeutete dies jedoch nur für Österreich und Schweden. Denn wie gezeigt, haben außer in Österreich und Norwegen keine der sozialdemokratischen Regierungen Wirtschaft, Beschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit über den staatlichen Unternehmenssektor angesteuert, geschweige denn kontrolliert²⁴.

²⁴ Dies gilt auch für die SPD von 1966-1982, die dänischen Sozialdemokraten und sogar für die britische Labour Party (Merkel 1992a).

In Schweden und Finnland wurden die immer schon berücksichtigten betriebswirtschaftlichen Kalküle in den 80er Jahren nur noch konsequenter durchgesetzt. Industrie-, regional- und beschäftigungspolitische Indienstnahmen der verstaatlichten Unternehmungen sind damit gänzlich zu Ausnahmen geworden. In Norwegen hat die Internationalisierung der Kredit- und Kapitalmärkte dem staatlichen "Kreditsozialismus" sehr enge Grenzen gesetzt. Dafür ist, gewissermaßen als sozialdemokratischer *windfall profit*, die staatliche Erdölindustrie seit den 70er Jahren zum Zentrum der norwegischen Wirtschaft geworden. Sie wird zwar streng nach betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen geführt, ihre Gewinne wurden jedoch gerade unter sozialdemokratischen Regierungen zur wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung genutzt. Eine deutliche Wende haben allein die österreichischen Sozialdemokraten vollzogen. Sie hatten nicht nur den größten verstaatlichten Sektor zu verwalten, sondern hatten diesen auch am stärksten instrumentalisiert. An ihrem Beispiel lassen sich deshalb paradigmatisch die Schwächen einer sozialdemokratischen Politikkonzeption zeigen, die die verstaatlichte Industrie zu einem wichtigen Pfeiler ihrer Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik macht.

Gerade im Vergleich zur Politik der skandinavischen Sozialdemokratie wird eine größere Verwundbarkeit der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Konzeption der SPÖ zu Zeiten wirtschaftlicher Krisen und neoliberaler Diskurse sichtbar. Im schwedischen Falle hat die stärkere Kommerzialisierung des kleinen und relativ effizienten verstaatlichten Unternehmenssektors der "blauen" Welle der Privatisierungsbefürworter von Anfang an den Schwung genommen. Privatisierungen wurden nur in sehr geringem Maße durchgeführt. Aber auch umfangreichere Privatisierungen als jene von der SAP-Regierung nach 1982 tatsächlich durchgeführten, hätten für das schwedische Politikmodell keine Folgen gehabt, da der verstaatlichte Sektor von vornherein von makroökonomischen Funktionen weitgehend entlastet war. Das zentrale sozialdemokratische Ziel der Vollbeschäftigung wurde nicht über die verstaatlichte Industrie, sondern mit einem Mix von Angebotsökonomischer und nachfrageorientierter Wirtschafts- sowie einer relativ konjunktur- und stimmungsunabhängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik verfolgt. Im österreichischen Fall jedoch war die Strategie der Beschäftigungssicherung zum Teil auf den verstaatlichten Sektor gebaut. Als diese aus den geschilderten Gründen nicht mehr zu halten war, fehlten funktional äquivalente Strategien wie eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um das Ziel der Vollbeschäftigung weiter realisieren zu

können. Obwohl der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,9% (1980) auf 5,6% (1987) im internationalen Vergleich alles andere als dramatisch ist, war er für Österreich doch ungewohnt, zumal durch eine forcierte Exklusionspolitik der frühzeitigen Verrentung, des faktischen Rekrutierungsstops ausländischer Arbeitskräfte und der fortgesetzten Strategie extrem niedriger Frauenbeschäftigung die offene Arbeitslosigkeit reduziert wurde (Guger 1992).

Faktisch haben die 80er Jahre mit ihrem Trend zur Kommerzialisierung dem öffentlichen Unternehmenssektor wichtige Grundlagen ihrer Existenzberechtigung entzogen. Dies gilt insbesondere für eine sozialdemokratische Sichtweise, die einst Verstaatlichungen mit der Verfolgung weitreichender politischer und makroökonomischer Steuerungsziele legitimierte. Denn die Sozialdemokratie fand keinen überzeugenden Weg aus einem spezifischen Dilemma: Wird der verstaatlichte Sektor nämlich zu wirtschafts- und sozialpolitischen Zwecken auch jenseits betriebswirtschaftlicher Rentabilität funktionalisiert, produziert er fiskalische Belastungen und damit Argumente für die neoliberalen Befürworter von Entstaatlichung und Privatisierung. Verzichtet aber die Verstaatlichungspolitik auf die Beeinflussung der Gesamtwirtschaft und die Verfolgung gemeinwirtschaftlicher Ziele, wird sie langfristig fragwürdig und verliert ihre "raison d'être" (Abromeit 1986: 216).

Die weitgehende Preisgabe der Instrumentalfunktionen öffentlicher Unternehmen führte nicht nur zu einer Konvergenz sozialdemokratischer Verstaatlichungspolitiken, sondern auch zu einer Annäherung an die Politik bürgerlicher Regierungen, sieht man einmal von dem Thatcher-Jahrzehnt Großbritanniens ab. Sozialdemokraten, die es in der Vergangenheit versäumt hatten, einen zur betriebswirtschaftlichen Rentabilität alternativen "politischen" Effizienzbegriff für öffentliche Unternehmen zu definieren und populär zu machen, sahen sich nun gerade dort, wo sie verstaatlichte Unternehmen ihrer Existenzberechtigung gemäß für gemeinwirtschaftliche Ziele instrumentalisiert hatten, mit einer öffentlichen Meinung konfrontiert, die staatliche Unternehmen mit Ineffizienz, Verschwendung, Korruption, Privilegien und parteipolitischer Vetternwirtschaft assoziierten. Dadurch entstand über die Wahlarena ein Handlungsdruck, dem sich die regierenden Sozialdemokraten nicht entziehen konnten. Es waren also nicht unmittelbar die vermeintliche Ineffizienz und der - im Verhältnis zu anderen Ausgabenverpflichtungen moderate - fiskalische Druck, die die politischen Eliten zum Handeln zwangen. Der Handlungsdruck war vielmehr in

erster Linie konkurrenzdemokratisch bedingt und durch die Interpretationen des Zeitgeistes und des herrschenden wirtschaftspolitischen Diskurses erzeugt. Diese sind jedoch auch ihrerseits bestimmten Konjunkturen unterworfen, wie nicht zuletzt die ausgelaufenen Modelle der Reagonomics und des Thatcherismus belegen. Aber auch wenn der sich ankündigende Wandel nicht mit einer Hinwendung zur stärkeren Instrumentalisierung des verstaatlichten Sektors verbunden ist - und dafür gibt es gegenwärtig auch unter Sozialdemokraten keine Anzeichen - bleiben selbst für stärker betriebswirtschaftlich geführte öffentliche Unternehmungen noch bescheidene Gründe, die aus sozialdemokratischer Sicht deren Existenz legitimieren können. Sie reichen von einer gesicherten Versorgung fundamentaler kommunaler Güter und Dienstleistungen (Wasser, Gas, Transport) über die direkte Abschöpfung der Gewinne bis hin zu einer umweltverträglichen technologie- und industriepolitischen Steuerung auch jenseits bloßer marktwirtschaftlicher Anreize. Dies freilich ist eine deutliche Reduzierung der einstigen sozialdemokratischen Sozialisierungsidee. Die Kommando-Höhen der Wirtschaft lassen sich damit nicht mehr besetzen.

2. Haushaltspolitik

2.1. Staatsausgaben

Für Sozialdemokraten haben Staatsausgaben eine besondere Bedeutung. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt²⁵ zeigt an, in welcher Größenordnung das Sozialprodukt durch den Staatssektor läuft,

²⁵ Es gibt unterschiedliche Bezugsgrößen für die in den Staatsausgaben ausgedrückte Staatstätigkeit. Die in internationalen Vergleichen gebräuchlichste Bezugsgröße ist das Bruttoinlandsprodukt. Die Ausgaben selbst umfassen alle Ebenen der staatlichen Organisation, beziehen also die Ausgaben des Zentralstaates und aller Gebietskörperschaften ein. Eingeschlossen sind auch die Haushalte der Sozialversicherungen, die im westeuropäischen Durchschnitt ca. ein Drittel des Gesamthaushaltes ausmachen. Sie sind zwar keine reinen staatlichen Aufwendungen, sondern werden in national variierenden Mischungsverhältnissen von Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Sie haben aber den Charakter von Zwangsabgaben und sind so ökonomisch den Steuern vergleichbar, auch wenn sie zweckgebunden sind (Kohl 1985: 174).

wie weit der private Sektor formell eingeschränkt und die Verfügungsmacht privater Investoren in einer Volkswirtschaft zurückgedrängt wurde. Die Staatsausgabenquote gibt damit an, wie groß der Investitionsbereich ist, über den politisch entschieden werden kann (Schmidt 1982: 119). In diesem Sinne sind die Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors sicherlich der kürzeste und prägnanteste Generalnenner, der die Rolle des Staates in der gesamten Volkswirtschaft umschreibt (Kohl 1985: 180).

Keynes verstand in seiner allgemeinen Theorie unter der Ausdehnung des öffentlichen Sektors insbesondere die "Sozialisierung der Investitionsfunktion" und plädierte für die Ausweitung des Anteils öffentlicher Investitionen an den Gesamtinvestitionen. Direkte öffentliche Investitionen können in politisch gewünschten Bereichen gezielter die Gesamtnachfrage steuern als etwa nur indirekt wirkende steuerpolitische Maßnahmen (Ostleitner 1989: 340 f). Darüber hinaus lassen sich die Nachfrage-Effekte zumindest in der ersten Runde im Inland binden, was bei einer allgemeinen Steigerung der Massenkaufkraft in offenen Ökonomien keineswegs feststeht. Durch die Erweiterung der öffentlichen Ausgaben erhoffte sich Keynes eine Teillösung des Koordinationsproblems von Investitionsentscheidungen, die dann nicht mehr überwiegend den Renditekalkülen privater Investoren unterworfen sein würden, sondern auch langfristige gesamtwirtschaftliche Folgewirkungen berücksichtigen könnten. Andrew Shonfield ging noch über Keynes hinaus, indem er argumentierte, daß im Kontext bestimmter institutioneller Schlüsselbedingungen aus der Höhe der Staatsquote Rückschlüsse auf den "political will and skill" der Regierungen gezogen werden können, die Wirtschaft und Gesellschaft in der Perspektive politisch gewollter, längerfristiger Ziele zu beeinflussen und zu steuern (Shonfield 1969).

Wie weit Höhe und Ausdehnung der Staatsausgaben tatsächlich vom "politischen Willen und Geschick" der Regierungen abhängen, war insbesondere in den 70er und beginnenden 80er Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen. Vereinfacht lassen sich die Diskussionsbeiträge zu drei theoretischen Positionen bündeln (Kohl 1987: 238 ff):

Aus der (*polit*)-*ökonomischen* Theorieperspektive wurde die Expansion der Staatsausgaben in erster Linie als eine funktional notwendige Reaktion auf die Probleme der kapitalistischen Entwicklung interpretiert. Die fortschreitende technologische Entwicklung und zunehmende Vergesellschaftung der privatwirtschaftlichen Produktion machten steigende Investitionen des Staates in die technische und soziale Infrastruktur notwendig, um die

allgemeinen Produktionsbedingungen des privaten Kapitals zu sichern. In der neomarxistischen Variante dieser Position argumentierten O'Connor (1974) und Gough (1979), daß der Staat zugleich die Funktionen der langfristigen Aufrechterhaltung der Akkumulationsbedingungen des Kapitals wie der demokratischen Legitimation garantieren müsse. Die wachsenden Anforderungen von Infrastrukturinvestitionen (Akkumulation) und wohlfahrtsstaatlichen Sozialausgaben (Legitimation) führten den kapitalistischen Staat in der Rezession über eine scherenartige Entwicklung von Revenuen und Ausgaben in eine prinzipiell nicht aufhebbare, da strukturell bedingte Finanzkrise.

In der *makrosoziologischen* Theorietradition wird gleichermaßen funktionalistisch argumentiert. Allerdings werden andere Entwicklungen als Stimuli für die funktional notwendigen Erhöhungen der Staatsausgaben angesehen (Achinger 1971; Wilensky 1975). Die Industrialisierung und Urbanisierung brachte tiefgreifende Änderungen von Arbeits- und Lebensformen hervor. Sie veränderte die demographischen und familialen Strukturen der Gesellschaft und weckte wachsende soziale Sicherheitsbedürfnisse. Sie verstärkten die Nachfrage nach einem umfassenderen Auf- und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und nach der Bereitstellung weiterer sozialpolitischer Güter. Es ist also vor allem die Veränderung der Alters- und Erwerbsstruktur der Industriegesellschaften, die nach 1945 zwangsläufig zu einem Anstieg der Sozial- und damit der Staatsausgaben insgesamt führten.

Ohne die ökonomischen und makrosoziologischen Ursacheninterpretationen für die Expansion der Staatsausgaben grundsätzlich in Frage zu stellen, wollen die Vertreter der *machtpolitischen* Erklärungshypothese (Cameron 1978; 1984; Castles 1978; 1982; Esping-Andersen 1985; 1990; Korpi 1983; Schmidt 1982; 1983) in erster Linie den unterschiedlichen Umfang der Staatsausgaben in den hochentwickelten Industrieländern erklären. Sie folgen dabei zunächst Musgraves Beobachtung, daß es oberhalb gewisser Stufen wirtschaftlicher Entwicklung keine zwingenden, rein ökonomischen Ursachen mehr für die weitere Ausdehnung der Staatsausgaben gebe (Musgrave/ Musgrave 1973: 123 f). Unter Hinweis auf den völlig unterschiedlichen Umfang der Staatsausgaben in annähernd gleich entwickelten Industriestaaten wie etwa den USA, der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Schweden fragen sie nach den differentiellen Ursachen dieser ungleichen Entwicklung. Einen wesentlichen Grund sehen sie in der unterschiedlichen Verteilung politischer und ökonomischer Handlungsmacht innerhalb der OECD-Länder. Mit jeweils unterschiedli-

chen Akzentsetzungen bestimmten diesen Analysen zufolge die parlamentarische Stärke der Parteien, die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen und die Macht- und Interaktionsverhältnisse in der außerparlamentarischen Arena der industriellen Beziehungen wesentlich über die Expansion der Staatsausgaben mit. Unterstützung erhielt die parteipolitisch akzentuierte machtpolitische Hypothese unlängst durch zwei renommierte Ökonomen. In einer empirischen Studie wiesen Nouriel Roubini und Jeffrey Sachs für 13 OECD-Länder eine "hochsignifikante" Korrelation zwischen hohen Staatsausgaben und starker sozialdemokratischer Regierungspräsenz nach (Roubini/ Sachs 1988: 119).

Verknüpft mit ökonomischen und institutionellen Restriktionsanalysen erwies sich die *machtpolitische* Erklärungshypothese in international vergleichenden Studien zweifellos am tragfähigsten. Denn wie Castles (1982: 61 ff) zeigte, besteht zwischen ökonomischem Entwicklungsniveau, dem Umfang sowie dem Expansionstempo der öffentlichen Ausgaben kaum ein Zusammenhang. Auch die unterschiedlichen Wachstumsraten der Wirtschaft können die differierenden Ausgabenniveaus der entwickelten Industriestaaten nach 1945 nicht erklären (Cameron 1978: 1251 f). Erklärungskräftiger ist dagegen die weltwirtschaftliche Verflechtung eines Landes. Sie weist einen starken Zusammenhang mit der Ausdehnung der Staatsausgaben auf. Kleine, offene, mit dem Weltmarkt hochverflochtene Ökonomien besitzen im OECD-Bereich im Durchschnitt den umfangreichsten öffentlichen Sektor. Diese zunächst von Cameron (1978) festgestellten Korrelationen wurden in späteren Analysen auch von Castles (1982) und Schmidt (1982; 1983) bestätigt.

Sowohl Schmidt wie vorher Cameron (1978) und später Katzenstein (1985) verdichten die Korrelationsergebnisse zu kausalen Erklärungssequenzen, deren gemeinsamer Kern etwa so lautet: Kleine Volkswirtschaften sind in der Steigerung ihrer ökonomischen Wohlfahrt auf die Öffnung ihrer Ökonomien besonders angewiesen; die Exportorientierung führt zu einer besonderen Verwundbarkeit der Wirtschaft, zum anderen häufig zu einem hohen Grad industrieller Konzentration; ersteres macht es für den Staat zu einer rationalen Strategie, die externe Abhängigkeit durch eine stärkere Kontrolle des Binnenmarktes und der Verteilung des Sozialproduktes zu kompensieren; letzteres führt nicht selten zu einer starken Arbeiterklasse mit relativ homogenen Organisationsstrukturen. Beides zusammen erhöht die Chance zentralisierter und kooperativer Konfliktbearbeitungsformen und die Wahrscheinlichkeit länger andauernder Regie-

rungsperioden unter sozialdemokratisch/sozialistischen Regierungen. Eine aus diesem Kontext hervorgebrachte, "über lange Zeit hinweg dominante oder hegemoniale sozialdemokratische Regierung", resümiert Schmidt seine eigenen empirischen Studien zur Expansion des Steuerstaates, ist in der Lage, die "Gesellschaft dem sozialdemokratischen Programm gemäß staatsinterventionistisch zu modernisieren" (Schmidt 1982: 156). Ein umfangreicher öffentlicher Sektor ist dafür ebenso Ergebnis wie Voraussetzung.

Die "goldene Periode"

Die oben referierten Untersuchungsergebnisse lassen sich für die Überprüfung der Niedergangsthese umkehren und als Hypothese formulieren: Wenn es richtig ist, daß sozialstrukturelle und weltwirtschaftliche Entwicklungen den Niedergang des Akteurs Sozialdemokratie wie der traditionellen sozialdemokratischen Politik vorzeichnen, sollte dies zunächst auch im Rückgang der Staatsausgabenquote unserer vier Länder der etablierten Sozialdemokratie sichtbar werden. Die Tab. 15 zeigt, daß die durchschnittlichen Staatsausgaben der vier Länder in der sogenannten "goldenen Phase" der Sozialdemokratie von 1960-73 keineswegs weit über dem Durchschnitt der europäischen Länder lagen, wie das Adjektiv "golden" suggerieren mag. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß das Land mit der vergleichsweise schwächsten Sozialdemokratie, Finnland, auch eine deutlich unterdurchschnittliche Staatsausgabenquote aufwies. Die niedrigen Staatsausgaben sind in Finnland maßgeblich auf vier Faktoren zurückzuführen. Erstens begrenzt eine konstitutionelle Restriktion die Ausgabenfreudigkeit der Regierungen. Steuergesetze bedürfen in Finnland einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments. Diese gesetzliche Vorschrift im Verfassungsrang wirkte zweifellos immunisierend gegenüber Steuererhöhungen und damit hemmend auf die Expansion der Staatsausgaben (Nousianen 1971: 404). Versuche der finnischen Sozialdemokraten im Verbund mit anderen Linksparteien, diese qualifizierte Zustimmungskquote auf eine einfache absolute Mehrheitsregel zu reduzieren, scheiterten stets am Widerstand der bürgerlichen Parteien, zuletzt Mitte der 70er Jahre (Lybeck 1986: 194). Zweitens war Finnlands Wirtschaftspolitik bis zum Ende der 70er Jahre strikt antikeynesianisch (Pekkarinen 1989: 324; Pekkarinen 1992). Dies äußerte sich insbesondere in der Fiskalpolitik, deren oberstes Ziel ausgeglichene Haushalte waren. Deficit spending wurde unter Hinweis auf crowding-out-Effekte im privaten Wirtschaftssektor abgelehnt.

Dadurch wurden Schuldenaufnahmen und Schuldendienst der öffentlichen Haushalte gering gehalten. Ausgabenprogramme, wie sie bei kontrazyklischen Maßnahmen entwickelt werden, konnten sich daher nicht wie in manch anderen Staaten dauerhaft etablieren.

Tab. 15: Entwicklung der Staatsausgaben (Anteil der Staatsausgaben am BIP)

	1960-73	1974-89	1980-89
Finnland	30,3	38,5	39,8
Norwegen	36,7	49,0	49,3
Österreich	38,7	49,4	51,0
Schweden	38,9	59,7	62,8
ϕ	36,2	49,2	49,1
OECD-Europa	34,6	46,2	48,0

Quelle: errechnet aus: OECD Historical Statistics 1960-89: 68.

Alle Durchschnittsberechnungen hier und in den nachfolgenden Tabellen sind nicht gewichtet, sondern geben die Mittelwerte der jeweils in die Durchschnittsberechnung einbezogenen Länder unabhängig von ihrem "Gewicht" wieder.

Doch der strikte Antikeynesianismus in Finnland bedarf selbst einer Erklärung, nicht zuletzt da er im skandinavischen Kontext eine Ausnahme ist. Noch am geringsten wog die Tatsache, daß die in Skandinavien populären Konzepte der Stockholmer Schule von der finnischen Wirtschaftswissenschaft später als in den Nachbarländern rezipiert wurden (Pekkari-
nen/ Vartiainen 1983). Dasselbe gilt für die finnische Sozialdemokratie. Während ihre schwedische Schwesterpartei schon nach 1932 mit einer rudimentär keynesianischen Wirtschaftspolitik aktiv gegen die Wirtschaftsdepression steuerte, verharteten große Teile der finnischen Sozialdemokratie noch in einem passiven Attentismus kautskyanischer Prägung. Wichtiger war aber zweifellos die für Skandinavien ebenso ungewöhnliche Unabhängigkeit der finnischen Notenbank von der Regierung. Die wenigen Ersuchen der Regierung, höhere Staatsschulden mitzufinanzieren, hat sie häufig abgelehnt. Der finnische Staat war als Kreditnehmer bei "seiner" Zentralbank kaum mehr privilegiert als normale Geschäftsbanken (Pekkarinen 1989: 325). Zudem waren solche versuchten "Zumutungen" von seiten der Regierung auch sehr selten. Denn die wichtige Zentrums-
partei, Koalitionär in den meisten Nachkriegskabinetten, blieb, ihrer bäuerlichen Ideologie folgend, stets fiskalkonservativ. Aber auch innerhalb der finnischen Sozial-

demokratie fand keynesianische Stabilisierungspolitik nicht wirklich Eingang in die Wirtschaftsprogrammatik. Am ehesten freundeten sich noch die Kommunisten über die marxistische Unterkonsumtionstheorie mit antizyklischen Stabilisierungskonzepten an. Dies machte aber dem "feindlichen Bruder" Sozialdemokratie keynesianische Rezepturen eher noch verdächtiger (Pekkarinen 1992).

Die dritte Ursache für die unterdurchschnittliche Staatsausgabenquote ist eine statistische Besonderheit. Anders als in den meisten OECD-Ländern sind in der Staatsausgabenstatistik Finnlands die Berufsrenten des privaten wirtschaftlichen Sektors nicht enthalten, obwohl sie Pflichtversicherungen sind. Die Beiträge werden zum überwiegenden Teil von den Arbeitgebern finanziert, aber durch private Versicherungsträger verwaltet. Ihr Gesamtvolumen übertraf zu Ende der 70er Jahre das Volumen der Renten des öffentlichen Sektors und würde zu Ende der 80er Jahre die am BIP gemessenen Staatsausgaben um 3-4% erhöht haben (Marklund 1988: 28; OECD Finland 1988/9: 70). Allerdings läge Finnland damit immer noch deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Seit 1970 spielt noch ein vierter Faktor eine wichtige Rolle. Die konkurrenzlos niedrige Verschuldung der öffentlichen Hand erspart dem finnischen Staat hohe Zinszahlungen, die in vielen OECD-Ländern im Laufe der 80er Jahre zum drittgrößten Ausgabenposten der Staatshaushalte avancierten. Über diese vier Faktoren hinaus ist die vergleichsweise niedrige Staatsausgabenquote in Finnland innerhalb unserer Untersuchungsfälle auch eine singuläre Bestätigung der parteipolitischen Machthypothese: Trotz dauerhafter Präsenz der finnischen Sozialdemokraten in der Regierung, war deren Repräsentanz in den großen Mitte-links-Koalitionen zu schwach, um höhere Sozial- und damit höhere Staatsausgaben gegen das fiskalkonservative Zentrum durchzusetzen.

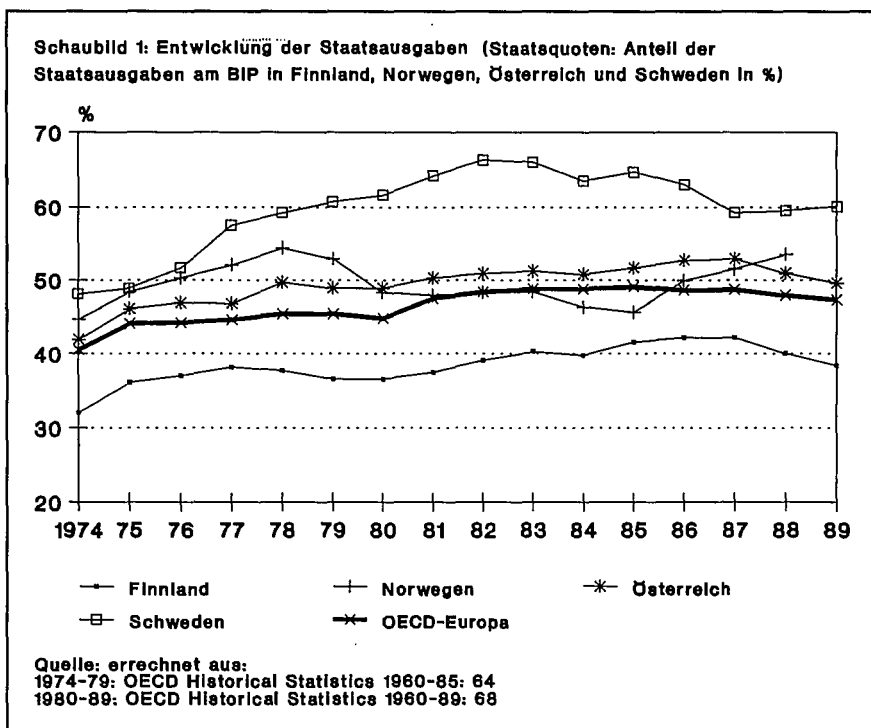
1990/91 kam es allerdings zu einem drastischen Anstieg der Staatsquote von rund 40% auf ca. 50%. Dies ist nicht auf die absolute Erhöhung der staatlichen Ausgaben zurückzuführen, sondern auf die dramatischen Wachstumseinbußen (1991: ca. 5%) infolge des Zusammenbruchs der für die finnische Wirtschaft wichtigen Exportmärkte in der Sowjetunion. In dieser Situation wirkte die konstitutionelle Vorschrift notwendiger Zwei-Drittel-Mehrheiten im Parlament für alle Ausgaben- und Steuergesetze als Barriere gegen die rasche Reduzierung der Staatsausgaben. Eine rasche Anpassung der Ausgaben nach unten konnte gegen die Vetomacht einer unter den Linksparteien leicht zustandekommenden Ein-Drittel-Mehrheit nicht durchgesetzt werden.

Selbst das sozialdemokratische Musterland Schweden lag in der "goldenen" Periode mit einem Plus von 4,3% bei den Staatsausgaben keineswegs dramatisch über dem europäischen OECD-Durchschnitt. Österreich, das bis 1973 erst über eine seit 3 Jahren währende sozialdemokratische Alleinregierung verfügte, hatte mit 38,7% eine fast ebenso hohe Ausgabenquote wie Schweden. Diese kann also weniger auf die sozialdemokratische Regierungsmacht zurückgeführt, sondern eher mit der Tatsache erklärt werden, daß Österreich bis 1966 von einer großen Koalition regiert wurde und große Mitte-links-Koalitionen sich im europäischen Vergleich in der Regel als ebenso ausgabenfreudig wie sozialdemokratische Regierungen erwiesen haben (Kohl 1985: 283 f). Norwegen lag in den "goldenen Jahren" nur minimal über dem OECD-Europa Durchschnitt, obwohl es für die Nachkriegsphase von 1945-73 den zweithöchsten sozialdemokratischen Machtquotienten aller westeuropäischen Länder aufwies. Insgesamt zeigen die Staatsausgabenquoten der vier Länder keine sehr große Abweichung vom allgemeinen Trend in Westeuropa. Sie rechtfertigen es, entgegen der weitverbreiteten Annahme, unter dem Blickwinkel dieses Indikators kaum, von einer "goldenen" Periode der Sozialdemokratie zu sprechen.

Die Niedergangsperiode

Das Bild änderte sich mit dem vermeintlichen Beginn des sozialdemokratischen Niedergangs Mitte der 70er Jahre. In der Phase von 1974-89 vergrößerte sich die Differenz der durchschnittlichen Staatsausgaben Finnlands, Norwegens, Österreichs und Schwedens gegenüber den europäischen OECD-Ländern. Dies ist allerdings maßgeblich auf die rapide ansteigende Staatsausgabenquote in Schweden zurückzuführen wie Schaubild 1 verdeutlicht. Allgemein gilt jedoch, die sozialdemokratischen, wie übrigens auch viele bürgerliche Regierungen, reduzierten in der Niedergangsperiode nicht den Staatsanteil an der Gesamtwirtschaft, sondern dehnten ihn weiter aus.

In der "fortgeschrittenen Niedergangsperiode" der Sozialdemokratie von 1980-89 näherte sich der Durchschnitt der vier Länder wieder leicht dem europäischen Mittel an und lag nur noch 1,1% Punkte darüber. Dies ist wiederum fast ausschließlich auf eine Art Trendwende in der schwedischen Ausgabenpolitik seit Mitte der 80er Jahre zurückzuführen. Schweden vollzog mit der erneuten Regierungsübernahme der Sozialdemokraten 1982 im Einklang mit den meisten westlichen Industrieländern einen vorsichtigen Kurswechsel, der die Finanzpolitik weg von der Expansion staatlicher



Haushalte auf eine mittelfristige Strategie der Budgetkonsolidierung hin orientierte. Anders als noch in den 70er und zu Beginn der 80er Jahre wurden auf dem Hintergrund steigender Inflation und verlangsamter Produktivitätszuwächse nun auch von den sozialdemokratischen Regierungen weitere Steuererhöhungen und wachsende Haushaltsdefizite als mögliche Ursachen für langfristige Allokations- und Wachstumsstörungen angesehen. Die Neubewertung der ökonomischen, sozialen und wahlpolitischen Kosten erneuter Steuererhöhungen als wachstumsschädlich für den privaten Wirtschaftssektor und das eigene Wählerreservoir, schlossen den traditionellen sozialdemokratischen Rückgriff auf diese Politikinstrumente der unbeschwerten Wachstumsjahrzehnte nach 1945 nun aus. Die Haushaltskonsolidierung mußte deshalb über Ausgabenkürzungen und/oder über eine Steuerreform erfolgen, die die Einkommen- und Unternehmensteuern senkt und gleichzeitig die staatlichen Revenuen möglichst vermehrt, zumindest aber nicht verringert. Beide Maßnahmen zählten insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zum wirtschaftspolitischen Zielkatalog der meisten OECD-Länder und prägten auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik

Finnlands, Norwegens, Österreichs und Schwedens (Oxley et al. 1990: 2 ff). Alle vier Länder führten in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Steuerreform durch und senkten mit Ausnahme des erdölexportierenden Norwegen ihre Staatsausgabenquote. Die vorsichtige Reduzierung der relativen Staatsausgaben in Österreich und Finnland begann erst 1987. Es ist deshalb zu früh, um daraus einen Trend abzuleiten. Allein in Schweden hält der Abwärtstrend mit kleinen konjunkturellen Schwankungen seit 1982 (66,3%) an, um sich am Ende des Jahrzehnts bei ca 60% zu stabilisieren. Da dies im OECD-Vergleich immer noch deutlich vor den Niederlanden die absolute Spitzenposition bedeutet, ist es überzogen, in jedem Falle aber zu früh, für Schweden eine schleichende Entsozialdemokratisierung des öffentlichen Sektors zu diagnostizieren. Noch deutlicher vermochte Norwegen infolge seiner sprudelnden Erdöleinnahmen die staatlichen Schulden abzubauen, während Finnlands Verschuldung im OECD-Bereich infolge häufiger Haushaltsüberschüsse weiter konkurrenzlos niedrig blieb. Unter den vier etabliert sozialdemokratischen Ländern konnten alleine Österreichs

Tab. 16: Bruttostaatsverschuldung (in % des nominalen BIP)

	1970	1980	1983	1986	1988
Finnland	15,5	13,8	18,7	18,1	17,7
Norwegen	48,4	55,9	42,5	38,4	34,4
Österreich	19,4	37,2	46,0	49,0	52,3
Schweden	30,7	44,7	66,1	68,3	58,5
OECD- ϕ^*	39,5	41,6	50,0	55,9	55,9

* ohne Irland, Portugal, Schweiz, Türkei

Quelle: OECD, *Economies in Transition*, Paris 1989: 194.

Sozialdemokraten die Staatsschuld nicht abtragen. Entgegen dem erklärten Ziel der großen Koalition, die Haushalte zu konsolidieren, stieg die staatliche Verschuldung kontinuierlich an und näherte sich 1988 dem OECD-Mittelwert. Verantwortlich dafür waren unter anderem auch die Defizitfinanzierten antizyklischen Expansionsprogramme zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung in den 70er und zu Beginn der 80er Jahre, die sich in den Aufschwungphasen nur bedingt zurückschneiden ließen (OECD Austria 1988/9: 42). Überdies trug die wachsende Zinslast der Staatsschulden, die 1990 3,3% des BIP erreichte, zur weiteren Erhöhung der staatli-

chen Verschuldung bei. Denn die beachtlichen Erlöse aus den Privatisierungen des industriellen Bundesvermögens verwendete die österreichische Regierung nicht zum Schuldenabbau, sondern zur Finanzierung der laufenden Haushalte.

Doch nicht nur die absolute oder relative Verringerung der Staatsausgaben ist für die Frage des diagnostizierten Niedergangs der Sozialdemokratie von Bedeutung. Auf dem Hintergrund der wohlfahrtsstaatlichen Politikpräferenzen sozialdemokratischer Regierungen ist insbesondere auch die Frage nach einer möglichen Verschiebung der Haushaltsposten aufschlußreich.

Tab. 17: Funktionale Struktur der Staatsausgaben (in % des BIP)*

Finnland			Norwegen			Österreich			Schweden		
1979	1988	Diff	1981	1988	Diff	1981	1987	Diff	1981	1987	Diff
Gesamtausgaben											
36,7	40,2	3,5	47,9	53,5	5,6	50,3	52,8	2,5	54,2	59,3	-4,9
Wirtschaftshilfen (1)											
9,0	6,1	-2,9	10,3	9,4	0,9	8,1	7,2	-0,9	13,0	7,7	-5,3
Schuldzinsen											
0,9	1,6	0,7	3,3	3,9	0,6	2,8	3,9	1,1	5,4	6,5	1,1
Öffentliche Güter (2)											
4,3	4,6	0,3	6,4	7,2	0,8	5,3	5,3	0,0	3,9	6,7	2,8
Meritokratische Güter (3)											
9,9	10,9	1,0	15,1	16,5	1,4	9,5	10,1	0,6	15,4	14,7	-0,7
Einkommenssicherung (4)											
8,6	11,6	3,0	12,3	15,6	3,3	18,6	20,3	1,7	16,7	17,2	0,5
Sozialausgaben											
18,5	22,5	4,0	27,4	32,1	4,7	28,1	30,4	2,3	32,1	31,9	-0,2

Quelle: Oxley et al. The Public Sector: Issues for the 1990s, OECD, Department of Economics and Statistics Working Paper No. 90, 1990: 44.

* Die Unterscheidung der wichtigsten Posten folgt der OECD Untergliederung der großen Haushaltsfunktionen:

- (1) staatliche Investitionen, Subventionen und Kapitaltransfer;
- (2) "reine" öffentliche Güter: Verteidigung, Verwaltung;
- (3) Erziehung, Gesundheit;
- (4) Renten, Krankengeld, Arbeitslosenzahlungen, Familienhilfen;
- (5) "Sozialausgaben" im weitesten Sinne errechnet aus der Addition von meritokratischen Gütern und Einkommenssicherung.

Tatsächlich vollziehen sich in der funktionalen Verteilung der Staatsausgaben der vier Länder in den 80er Jahren keine strukturellen Verschiebungen zu Lasten der Sozialausgaben, die die Niedergangsthese bestätigen könnten. Faßt man die Ausgaben für die meritokratischen Güter (Erziehung, Gesundheit, Wohnen) mit jenen für die Einkommenssicherung und Familienhilfen als Sozialausgaben zusammen, hatten - gemessen am Bruttosozialprodukt - Norwegen mit 4,7%, Finnland mit 4,0% und Österreich mit 2,3% überdurchschnittliche Zuwächse im OECD-Bereich zu verzeichnen. Allein Schweden lag mit -0,2% unter dem durchschnittlichen Zuwachs von 0,3% der in den 80er Jahren meist bürgerlich regierten Länder USA (0,1%), Japan (1,6%), Deutschland -1,0%, Großbritannien 2,7%, Dänemark (-0,8%) und Niederlande (-0,7%) (Oxley et al. 1990: 44-46). Wie aus Tabelle 17 hervorgeht, sind die Einsparungen des schwedischen Haushaltes insgesamt aber weniger im sozialpolitischen Bereich als im Ausgabenkomplex der Wirtschaftshilfen, insbesondere bei den Kapitaltransaktionen vorgenommen worden. Mit Recht urteilt Jonas Pontusson, daß die Beseitigung der Zahlungsbilanzdefizite durch die sozialdemokratische Regierung in den Jahren 1982-88 ohne Abstriche an der wohlfahrtsstaatlichen Politik und ohne Kompromisse in der Vollbeschäftigungspolitik erzielt wurden (Pontusson 1990). Schweden hält nach wie vor die Spitzenposition bei den Staats- wie Sozialausgaben. Allerdings sind in den 80er Jahren Stagnationstendenzen zu beobachten. Damit allein läßt sich zwar keineswegs das "Ende des schwedischen Modells" behaupten, aber der "sozialdemokratische Abstand" zu den anderen Industrieländern bei den staatlichen Ausgaben hat sich insbesondere gegenüber jenen Ländern verringert, die wie Finnland, Norwegen und Österreich auch in den 80er Jahren länger bzw. durchgehend von sozialdemokratischen Regierungen gelenkt wurden.

2.2. Staatseinnahmen

Das "goldene Zeitalter"

Wie die Staatsausgaben erhielten auch die Staatseinnahmen für die Sozialdemokraten nach der Aufgabe sozialistischer Transformationsziele und der grundsätzlichen Akzeptanz des kapitalistischen Wirtschaftssystems eine besondere Bedeutung. Dabei sind die Steuereinnahmen nicht nur die not-

wendigen Voraussetzungen für die staatlichen Ausgaben. Denn schon in der Struktur des Steuersystems sollen redistributiv wirkende Elemente eingebaut werden, um die durch die Marktallokation erzeugten Einkommens- und Vermögensungleichheiten zu verringern. Damit ist die Steuerpolitik eine jener zentralen Politikarenen geworden, in der Markt und Staat in besonders enge Interaktion treten. Hier treffen die redistributiven Interessen der wohlfahrtsstaatlich orientierten Sozialdemokratie mit den Interessen von Kapitalbesitzern und den Beziehern hoher Einkommen direkt aufeinander. Steuerpolitik ist also ein klassischer Konfliktbereich zwischen links und rechts, zwischen Sozialdemokraten auf der einen und liberalen wie konservativen Parteien auf der anderen Seite (Steinmo 1988: 404). Aber auch die sozialdemokratischen Regierungen selbst haben hier einen internen Interessenskonflikt auszutragen. Als politische Interessenvertreter, insbesondere der Arbeiter und unteren sozialen Schichten, muß es ihnen aufgrund programmatischer Selbstverpflichtung und rationaler Wählermaximierungsstrategien darauf ankommen, die Bezieher niedriger Einkommen steuerlich zu entlasten und die besser Verdienenden progressiv stärker zu belasten. Dabei müssen sie die Belastung der oberen Einkommensgruppen und potentieller Investoren so gestalten, daß diese die Besteuerung nicht als leistungs- bzw. investitionsfeindlich beurteilen. Würde ein solcher Fall eintreten, könnten Überstunden hochqualifizierter Arbeitskräfte verweigert und Investitionen zurückgehalten oder verlagert werden. Die Gefahr der Verlagerung wächst dabei mit der Internationalisierung der Wirtschaft und der Liberalität der Kapitalverkehrskontrollen, ist also seit den 70er Jahren eine den politischen Handlungskorridor zunehmend verengende Restriktion geworden. Mißachten sozialdemokratische Regierungen diese Handlungsbegrenzung, gefährden sie ihre eigenen steuerlichen und gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziele. Deren Verwirklichung jedoch ist die unverzichtbare Basis eines über Steuern zu finanzierenden, umfassenden Wohlfahrtsstaates.

Unter der Vernachlässigung zunächst, daß sozialdemokratische Regierungen nicht ihre eigenen Wachstumsziele steuerpolitisch gefährden dürfen, müßte verteilungspolitisch ein von Sozialdemokraten bevorzugtes Steuersystem idealtypisch folgende Konturen haben:

- hohe Steuereinnahmen insgesamt zur Finanzierung des umfassenden Ausbaus des Wohlfahrtsstaates;
- eine starke Progression in der Einkommensteuer, ein hoher Spitzensteuersatz;

- starke Vermögenbesteuerung;
- starke Besteuerung von Unternehmensgewinnen, insbesondere von entnommenen Gewinnen;
- niedriger Arbeitnehmeranteil an den Sozialabgaben;
- niedrige indirekte Steuern, da diese proportionalen Charakter und damit keine Umverteilungswirkung haben.

Tab. 18: Eckdaten der Steuersysteme 1973 (in %)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	P
Finnland	34,6	67,0	44,6	2,3	4,5	-	38,3	3
Norwegen	45,2	73,0	31,0	2,2	2,2	5,8	38,6	4
Österreich	37,1	62,0	22,8	2,9	3,4	11,9	36,7	1
Schweden	41,6	86,0	44,7	1,2	4,3	2,1	29,4	5
OECD-Europa	32,5	72,5	27,7	5,7	6,2	9,0	34,5	

Quelle: OECD, Revenue Statistics 1965-1983, Paris 1984, OECD, Economies in Transition, Paris 1989: 177.

I = Gesamtsteueraufkommen in % des BIP

II = Spitzensatz der Einkommensteuer

III = Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am Gesamtsteueraufkommen

IV = Anteil der Vermögensteuer am Gesamtsteueraufkommen

V = Anteil der Körperschaftsteuer am Gesamtsteueraufkommen

VI = Anteil der Sozialabgaben der Arbeitnehmer am Gesamtsteueraufkommen

VII = Anteil der Verbrauchsteuern (Güter und Dienstleistungen) am Gesamtsteueraufkommen

P = Punktezahl; sie wird als grober, nicht quantifizierender Indikator für den (sozialdemokratischen) Redistributionscharakter der Steuersysteme folgendermaßen erhoben: Sind die Indikatoren I-V über- und VI-VII unterdurchschnittlich, gelten sie als verteilungsfreundlich und es wird ein Punkt vergeben. Je höher die Punktzahl, umso verteilungsfreundlicher das Steuersystem.

Ein Vergleich der Daten unserer vier Untersuchungsländer am Ende der "goldenen Periode" (1973) zeigt erstens, daß keines diesen Idealtyp völlig realisiert hat, zweitens deutliche Unterschiede zwischen den vier Ländern diesbezüglich bestehen und drittens die nordeuropäischen Steuersysteme dem oben skizzierten sozialdemokratischen Idealtypus eher entsprechen,

als das österreichische oder etwa das durchschnittliche Steuersystem der europäischen OECD-Staaten. Dies sind sicherlich zunächst nur grobe Indikatoren zur Beurteilung der Steuersysteme. Doch insbesondere aus vergleichender Sicht wird deutlich, aus welchen Quellen sich in welchem Ausmaß das Steueraufkommen speist und wie diese Relationen aus sozialdemokratisch-verteilungspolitischer Sicht zu beurteilen sind. Bei der sogenannten Steuer- und Abgabenquote spiegeln sich in etwa die nationalen Relationen, die ich oben schon bei den Staatsausgaben beschrieben habe. Im Gesamtstueraufkommen lagen 1973 alle vier Länder über dem europäischen OECD-Durchschnitt. Norwegen nahm unter allen OECD-Staaten diesbezüglich die erste, Schweden hinter Dänemark die dritte Stelle ein (OECD, Revenue Statistics 1965-1983: 85). Bei der Einkommensteuer lag der Spitzensatz allein in Schweden deutlich über dem Mittelwert der europäischen OECD-Staaten, während Finnland und Österreich darunter lagen. Dieser Indikator ist jedoch nur bedingt aussagekräftig. Er gibt nicht direkt die Progressivität des gesamten Einkommensteuersystems wieder. Denn vor allem für die drei nordeuropäischen Staaten muß berücksichtigt werden, daß ein Teil der Einkommensteuer als kommunale Einkommensteuer entrichtet wird, die nach einem Einheitssteuersatz erhoben wird. Dieser wird meist jährlich von den Kommunen festgesetzt und betrug in Finnland etwa 16%, Norwegen 25% und Schweden gar 30%. Dadurch wird die Progressionswirkung der Einkommensteuer in erheblichem Ausmaß abgeschwächt. Unter Berücksichtigung dieses Aspektes muß auch der Indikator III (Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am Gesamtstueraufkommen) vorsichtig interpretiert werden; d.h. der hohe Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am Gesamtstueraufkommen in Finnland und Schweden kann nicht umstandslos als progressiv umverteilend interpretiert werden, da eben ein beachtlicher Teil über den Einheitssatz der kommunalen Einkommenssteuer erhoben wird (Steinmo 1988: 407; 1989: 504; OECD 1989: 177). Die Vermögensteuern tragen in allen vier Ländern entgegen der sozialdemokratischen Verteilungslogik verglichen mit den europäischen OECD-Staaten nur unterdurchschnittlich zu den Gesamtsteuern bei. Dasselbe gilt für die Körperschaftsteuern. Auch hier liegen Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden deutlich unter dem europäischen Mittelwert. Bei diesem Indikator wird allerdings nicht unterschieden, ob entnommene und nicht entnommene Gewinne unterschiedlich besteuert werden. So werden beispielsweise in Schweden entnommene gegenüber reinvestierten Gewinnen, sowie kleine und unrentable Firmen gegenüber großen und

rentablen Unternehmen steuerlich diskriminiert. Begünstigt werden dadurch mit intendiertem wirtschaftspolitischem Effekt in erster Linie große und profitable Firmen, oder wie Steinmo es formuliert: "the larger and more profitable a corporation, the lower its tax rates" (Steinmo 1988: 407).

Entgegen einer ebenfalls weit verbreiteten Annahme lag auch der relative Anteil der proportionalen Sozialabgaben in den drei skandinavischen Länder deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. In Österreich dagegen lag er deutlich darüber. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der österreichische Sozialstaat viel stärker auf dem Versicherungsprinzip beruht als sein universalistisches Pendant in Nordeuropa, das sich in erheblichem Maße aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert (Kosonen 1992). Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen Finnland, Norwegen und Schweden einerseits, sowie Österreich andererseits, betrachtet man den Beitrag der Arbeitnehmer an den Sozialabgaben. Während in Österreich Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils paritätisch die Hälfte der Abgaben zahlen, was 1973 11,9% des gesamten Steueraufkommens bedeutete, trugen ihre norwegischen und schwedischen Kollegen im gleichen Jahr nur 5,8% bzw. 2,1% dazu bei. Auch die finnischen Arbeitnehmer leisteten mit wenig mehr als 1% ihres Arbeitseinkommens nur einen symbolischen Beitrag für direkte Sozialabgaben. Mit der Wirtschaftskrise 1990/91 stiegen die Beiträge für die privaten Pflichtversicherungen allerdings etwas an. 1975 fielen die Sozialversicherungsbeiträge auch für die schwedischen Arbeitnehmer bis auf einen geringfügigen "symbolischen" Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ganz weg. Steinmos These (1989: 504), daß Schweden stark auf regressive Verbrauchsteuern sowie auf die nach Einheitssätzen erhobenen lokalen Einkommensteuern und Sozialabgaben zurückgreife, ist unvollständig und damit irreführend. Sie muß ergänzt und insofern revidiert werden, als es die Arbeitgeber sind, die die Sozialbeiträge in überwältigendem Maße zu tragen haben. Die Beiträge der Arbeitnehmer dagegen, dies übersieht Steinmo vollständig, zahlen innerhalb des OECD-Bereiches die geringsten Sozialbeiträge (OECD, Revenue Statistics 1965-1983). Richtig ist dagegen, daß alle vier Länder einen hohen Anteil ihres Steueraufkommens, nämlich rund ein Drittel, aus den indirekten Verkauf- und Verbrauchsteuern schöpfen, die in aller Regel die Einkommensungleichheit verstärken (Heidenheimer/ Heclo/ Adams 1990: 185). Aber auch hier lag Schweden unter dem europäischen OECD-Durch-

schnitt (vgl. Tab. 18, Kolonne VI), während die anderen drei Länder leicht darüber rangierten.

Vergibt man für alle sieben Indikatoren jeweils einen Punkt, je nachdem ob sie nach Redistributionsgesichtspunkten über oder unter dem europäischen Durchschnitt lagen, ergibt sich, daß Schweden mit fünf Punkten in der Struktur dem Idealtyp eines sozialdemokratischen Steuersystems am nächsten kam, gefolgt von Norwegen (4) und Finnland (3). Österreichs Steuersystem zeigte sich nach dieser Nominalskalierung am wenigsten verteilungsfreundlich. Hier sei jedoch noch einmal betont, daß es sich um eine nicht quantifizierte Skalierung über Nominalzahlen handelt. Diese läßt jedoch nur Aussagen zur Struktur des Steuersystems, nicht jedoch zu den unterschiedlichen Verteilungseffekten zu. Dennoch sind die Daten der sieben Indikatoren, gegen den Hintergrund der europäischen Durchschnittswerte gesehen, aussagekräftig genug, um Steinmos These zu widerlegen, daß Schwedens Steuersystem sich in starkem Maße aus Steuereinnahmen speist, die regressive Wirkung haben (Steinmo 1989: 504). Die Zahlen bestätigen vielmehr das Resümee der finnischen Wirtschaftswissenschaftlerin Katri Kosonen, die den nordeuropäischen Steuersystemen insgesamt eine stärkere Progressivität und stärkere Umverteilungseffekte zurechnet als den europäischen Ländern auf dem Kontinent (Kosonen 1992).

So errechnet auch Malcolm Sawyer für 1972 in Schweden einen steuerbedingten Umverteilungseffekt, der das Verhältnis der 20% der Top-Einkommen zu den 20% der untersten Einkommen von 7:1 (vor Steuer) auf 6:1 (nach Steuer) verkürzt (Sawyer 1976: 14). Der Umverteilungseffekt der Lohn- und Einkommensteuer wird noch deutlicher, mißt man die Einkommensungleichheit vor und nach Steuerabzug über den Gini-Koeffizienten. Von zwölf OECD-Ländern, deren Gini-Koeffizient Sawyer für 1972 gemessen hat, lagen Schweden und Norwegen vor Steuerabzug mit 0,346 bzw. 0,354 nur knapp unter dem 12-Länder-Durchschnitt von 0,366. In der Rangfolge der 12 Länder bedeutete dies Platz 4 und 5 (ibid. 16)²⁶. Nach Steuerabzug verringerte sich in beiden Ländern die Einkommensun-

²⁶ Bei vollkommener Einkommensungleichheit hat der Gini-Koeffizient den Wert 1; bei perfekter Gleichverteilung der Einkommen beträgt der Wert 0. Je geringer der Wert, umso geringer die Ungleichheit. Folgende Länder wurden in Sawyers vergleichender Pionierstudie zur Einkommensverteilung berücksichtigt: Australien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden, USA.

gleichheit auf 0,302 (Schweden) und 0,307 (Norwegen) bei einer durchschnittlichen Einkommensungleichheit von 0,350. Schweden hatte nun die am wenigsten ungleiche Einkommensverteilung, gefolgt von Norwegen auf Rang 2 (ibid. 17). Sawyers Berechnungen widerlegen eindeutig Steinmos These. Sie zeigen im Gegenteil, daß die Steuersysteme beider Länder die stärksten Umverteilungseffekte der 12 untersuchten OECD-Länder aufweisen.

Gestützt werden Sawyers Kalkulationen durch Berechnungen, die Francis Castles und Deborah Mitchel jüngst für zehn OECD-Staaten vorgelegt haben. Die beiden Autoren beziehen sich dabei auf Daten der Luxembourg Income Studies Group (LIS) für die Jahre 1980/81. Dort rangieren auf einer Rangliste, die nach dem "post-transfer, post-tax" Gini-Koeffizient geordnet ist, Schweden und Norwegen auf Platz 1 und 2, d.h. als die Länder mit der geringsten Einkommensungleichheit. Wenn die LIS-Daten von 1980/81 nicht umstandslos mit jenen von Malcolm Sawyer verglichen werden können, bestätigen sie in der Tendenz die Aussage, daß Schwedens und Norwegens Steuer- und Transfersysteme die größten Umverteilungswirkungen erzeugten und die beiden Länder auch in der nachgoldenen Periode die geringsten Einkommensungleichheiten aufwiesen.

Allerdings darf die Umverteilungswirkung der Steuersysteme in Schweden und Norwegen nicht überschätzt werden. Wenn wachstums- und verteilungspolitische Ziele kollidierten, gab es im Steuersystem beider Länder meist eine Präferenz für das Wachstum. Dies wird unter anderem in der vergleichsweise niedrigen Besteuerung gerade der dynamischen Großunternehmen Schwedens deutlich. Um die notwendigen Revenuen zu erhalten, wurden andererseits in Schweden und Norwegen über die progressive Lohn- und Einkommensteuer gerade die mittleren Einkommen in massiver Weise besteuert. So entsteht die größere Umverteilungswirkung vor allem aus dem schieren Umfang der Steuern, die die Steuersysteme beider Länder einbringen, Steuern nämlich, die dann zu einem erheblichen Teil in Ausbau und Erhaltung des Wohlfahrtsstaates fließen (Steinmo 1989: 406; Kosonen 1992).

Die "Niedergangsperiode"

Folgte man Richard Rose, müßten die aufgrund spezifischer nationaler politischer Kulturen unterschiedlich gewachsenen Steuersysteme ihre distinkten Konturen auch längerfristig behalten. Denn nach Rose wird gerade die Steuerpolitik von den Gesetzen der Trägheit regiert. Es gelte "non-

decision making is preferred to decision-making in taxation" (Rose 1985: 306). Die tiefere Ursache dafür sieht Rose in der allgemeinen Risikofeindlichkeit von politischen Entscheidungsträgern. Denn unabhängig davon, ob das Steuersystem aus der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive optimale Allokationen garantiert, ist der steuerpolitische Status quo aus der Sichtweise der Politiker in der Regel optimal, zumindest aber "less unacceptable" und Veränderungen vorzuziehen (ibid.). Rose stützt sein generalisierendes Theorem empirisch auf die Entwicklung der Steuerpolitik in den OECD-Ländern von 1955-1982. Er bezieht sich also vor allem auf eine Phase, in der die hauptsächlichen Steuern wie Einkommen-, Verbrauch-/Verkaufsteuern und Sozialabgaben jeweils stark angewachsen sind. Sie entwickelten sich jedoch aus unterschiedlichen Ausgangspositionen und in unterschiedlichem Maße, folgten also stärker voneinander abweichenden länderspezifischen denn konvergierenden Mustern. Eine Konvergenz innerhalb des OECD-Bereichs fand in dieser Phase nicht statt. Rose erklärt dies wiederum mit den vermeintlichen "steuerpolitischen Grundgesetzen" der "Trägheit" und "Risikoabneigung" der Politiker. Die Steuerreform unter Ronald Reagan wird längerfristig die "große Ausnahme" bleiben, so Rose, da sie auf "angebotsökonomischen Argumenten" basiert, "die in der Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Glaubwürdigkeit besitzen werden" (ibid. 307).

Allgemein würden die von Rose auf die Steuerpolitik bezogenen Thesen sich in die große Linie meiner eigenen Argumentation gegen die Niedergangstheorien zur Sozialdemokratie einfügen: National gewachsene, über parteipolitische Dominanzen mitgeprägte politische Werte, Ziele und Strukturen sind beständiger, "träger" und resistenter als die Theoretiker eines konvergierenden, unilinearen Deregulierungstrends und unaufhaltsamen Niedergangs sozialdemokratischer Politik ex- und implizit annehmen. Nun ist die Steuerpolitik aber gerade dafür kein überzeugendes Beispiel. Denn nur kurz nach dem Erscheinen von Roses Analyse wurden in den meisten OECD-Ländern z.T. umfassende Steuerreformen durchgeführt, die zwar nicht in der Radikalität der US-Reform von 1982 und 1986, aber doch in der Tendenz unübersehbar angebotsökonomischen Motiven folgten, jenen Argumenten also, die nach der Aussage von Rose "in der Zukunft wenig Glaubwürdigkeit haben werden". Das heißt für meine Argumentation, daß sich keineswegs auf allen für die Sozialdemokratie wichtigen Politikfeldern die Niedergangsthese widerlegen ließe. Die Steuerpolitik ist vielmehr einer jener Bereiche, in denen in der zweiten Hälfte der 80er

Jahre spezifisch sozialdemokratische Konturen, wie sie etwa in Norwegen und Schweden bestanden, undeutlicher wurden.

In dieser Phase verloren die Steuersysteme der drei nordeuropäischen Länder manche ihrer Besonderheiten. In Finnland, Norwegen, Schweden, aber auch in Österreich wurden zu Ende der 80er und Beginn der 90er Jahre Reformen durchgeführt, die die Steuersysteme stärker jenen ihrer wichtigsten Handelspartner anpaßten, die ihrerseits in den 80er Jahren eine meist angebotsökonomisch orientierte Reform der Steuersysteme durchführten oder schon vorher durchgeführt hatten. Das gemeinsame Leitmotiv war ein "ökonomisch neutraleres Steuersystem" (OECD 1989), das negative Auswirkungen auf die Leistungs- und Investitionsbereitschaft der einzelnen Wirtschaftssubjekte abbaut. Das Gesamtvolumen der Steuereinnahmen sollte nach Möglichkeit nicht verringert werden. Verteilungsfragen wurden nun eindeutig wirtschaftlichen Zielvorstellungen untergeordnet. Erkennbar wird dies aus der gemeinsamen Orientierung an drei prinzipiellen Leitlinien, die die Steuerreformen in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden ebenso wie in den meisten OECD-Ländern prägten und so zu einer Homogenisierungstendenz der Steuersysteme in den westlichen Industrieländern führten (OECD 1989: 168 f; Oxley et al. 1990: 3 f; Heidenheimer/ Heclo/ Adams 1990: 211 ff):

- die Senkung der Lohn- und Einkommensteuern durch Reduzierung der Anzahl der Grenzsteuersätze sowie die Absenkung des Spitzensteuersatzes und Anhebung der Eingangsstufe; Verringerung der Absetzungsmöglichkeiten, um größere horizontale Steuergerechtigkeit zu erreichen und die Besteuerungsbasis auszuweiten;
 - Senkung der Unternehmenssteuern und bessere Integration von Unternehmens- und Einkommensteuer;
 - Homogenisierung, Verbreiterung und Erhöhung der Verbrauchsteuern.
- Von den vier Ländern setzte als erstes *Österreich* 1989 diese Reformprinzipien um; jener Staat der vier untersuchten Länder also, dessen Steuersystem auch schon in den 70er Jahren am wenigsten sozialdemokratische Umverteilungsziele berücksichtigte. Im Kern wurde die Reform, die schon 1979 von der sozialistischen Alleinregierung und 1983 von der kleinen sozialliberalen Koalition prinzipiell angekündigt worden war, bereits im Koalitionsabkommen von 1986 zwischen ÖVP und SPÖ festgelegt. Während aber noch 1983 Steuern neu eingeführt oder erhöht wurden (Zinsertragsteuer, Mehrwertsteuer), zielte die große Steuerreform auf eine sozial ausgewogene Entlastung der Steuerpflichtigen bei gleichzeitiger

Verstärkung der Leistungsanreize (Genser 1989: 468). Vereinbart wurden die Vereinfachung des Einkommensteuerrechts, die Senkung der Grenzsteuersätze, eine Reduzierung der Tarifestufen, mehr Transparenz hinsichtlich der Steuerbelastung der Bürger, eine Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage durch eine Verringerung spezieller Abschreibungs- und Absetzungsmöglichkeiten sowie eine steuerliche Begünstigung innovativer Risikoinvestitionen (OECD Austria 1988/89: 57). Die Koalitionsabsprachen wurden fast ausnahmslos umgesetzt. Bei der Einkommen- und Lohnsteuer wurden die Grenz- und Durchschnittssteuersätze gesenkt, der Spitzensteuersatz von 62% auf 50% reduziert. Gleichzeitig wurde die Zahl der Steuerstufen von zehn auf fünf halbiert. Zur Verbreiterung der Besteuerungsbasis wurden zahlreiche Ausnahmeregelungen und Absetzungsmöglichkeiten gestrichen. Als Konsequenz verminderte sich die gesetzliche Steuerlast für Jahreseinkommen unter 200 000 Schilling um 4,5% bis 6,5%. Grenz- und Durchschnittssteuersatz insbesondere der höheren Einkommen näherten sich einander an. Ungefähr 90% der Bürger zahlten nach der Reform weniger Lohn- und Einkommensteuer als zuvor. Zusätzlich fielen über 200 000 Bezieher niedriger Einkommen unter den Eingangssteuersatz, zahlten also keine Lohn- bzw. Einkommensteuer. Im Durchschnitt verringerte sich für die Bezieher von Einkommen zwischen 150 000 und 1,5 Millionen Schilling die Steuerschuld um 15% (ibid. 57 ff). Parallel zur Einkommensteuerreform wurde auch die Gewerbesteuer auf ca. 15% sowie die Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften von den drei Steuersätzen 55%, 50% und 40% auf den Einheitssatz von 30% gesenkt. Damit zählt die österreichische Körperschaftssteuer zu den niedrigsten in Europa.

Nahezu gleichzeitig mit der österreichischen Reform trat die erste Stufe der Steuerreform in *Finnland* zu Beginn des Jahres 1989 in Kraft. Wenngleich sie hinsichtlich der Veränderungen bescheidener als in Österreich ausfiel, ging sie in der Tendenz doch in dieselbe Richtung. Die Einkommensteuerbelastung wurde reduziert und die Besteuerungsbasis gleichzeitig ausgedehnt, um die Reform aufkommensneutral zu halten. Der Spitzensteuersatz wurde in zwei Schritten von 51% zunächst auf 44% und dann 38% gesenkt, während der Eingangssatz von 6% auf 11% erhöht wurde (OECD 1989: 177). Gleichzeitig wurde die wie in allen nordischen Ländern nur sehr schmale Erfassung der Kapitalerträge erweitert. Dies betrifft vor allem die Bezieher höherer Einkommen und könnte so nicht nur zu mehr horizontaler Steuergerechtigkeit zwischen unterschiedlichen Einkom-

mensarten führen, sondern bei einer effektiven Umsetzung auch in sozialdemokratischem Sinne positive vertikale Umverteilungseffekte nach sich ziehen. Die indirekte Besteuerung wurde zunächst nicht in die Reform einbezogen. Später wurde die Mehrwertsteuer jedoch von 19% auf 21% angehoben. Damit liegt sie aber nach wie vor im Durchschnitt der OECD-Staaten. Insgesamt fiel die Reform in Finnland bescheidener aus als in Österreich, Schweden oder Norwegen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Steuerquote und Staatsverschuldung im internationalen Vergleich niedrig waren, und diesbezüglich bis 1990 weit geringerer steuerpolitischer Reformbedarf vorlag als in den anderen drei Ländern.

Ein Jahr später als in Österreich und Finnland wurde in *Schweden* eine Steuerreform in zwei Stufen implementiert, die die sozialdemokratische Regierung selbst als "die Steuerreform des Jahrhunderts" (Financial Times Survey Sweden 3.7.1991: IV) bezeichnete. Auch wenn die emphatische Formulierung übertrieben sein mag, war die Reform noch einschneidender als in Österreich. Während in Österreich die ÖVP in der Großen Koalition einen gewichtigen Anteil an der Einkommensteuerreform hatte, unterstützten in Schweden in erster Linie die Liberale Partei und das Zentrum das Reformwerk, das federführend von dem sozialdemokratischen Finanzminister Kjell-Olof Feldt ausgearbeitet wurde. Auch in Schweden stand die Reform der Einkommensbesteuerung im Zentrum. Der Höchststeuersatz, die kommunale Einkommensteuer eingeschlossen, wurde von 72% auf 50% gesenkt. Damit fällt für die Mehrzahl der Bürger (85% der Arbeiter) nur noch die kommunale Einkommensteuer mit einem Einheitssatz von ca. 30% an. Nur Bürger, die umgerechnet mehr als 29 000 \$ jährlich verdienen, werden mit einer zusätzlichen einstufigen Steuerrate des Zentralstaates von 20% belastet (OECD Sweden 1990/91: 113; Economist: A Survey of Sweden 3.3. 1990: 14). Im Gegenzug wurde die Besteuerungsbasis vereinfacht und erweitert, indem die Möglichkeiten der Steuerabzüge erheblich eingeschränkt wurden. Dennoch werden nach Berechnungen der Regierung alle Haushalte weniger Einkommensteuer zu zahlen haben als vor der Reform. Da diese aber aufkommensneutral sein soll, dehnte die Regierung die zweistufige Mehrwertsteuer, die 1990 durchschnittlich 24% betrug, auf weitere Bereiche wie Hotels, Gaststätten, Energie, Bauwesen etc. aus. Gleichzeitig wurde die Körperschaftssteuer von 52% auf 30% gesenkt, begleitet allerdings von der Streichung weitreichender Abschreibungsmöglichkeiten sowie des einst steuerbefreiten Investitionsreservefonds, in dem die Unternehmen bis zu 50% ihrer Gewinne plazieren konn-

ten. Abschreibungen und Reservefonds hatten in der Vergangenheit dazu geführt, daß die schwedischen Unternehmen eine effektive Steuerrate von 25% bezahlten, eine der niedrigsten unter den OECD-Staaten (Financial Times Survey Sweden 3.7.1991: IV). Von der Neuregelung werden vor allem ausländische Unternehmen und innovatives Risikokapital profitieren, die in der Vergangenheit von dem Investitionsreservefond nicht in gleichem Maße Gebrauch machen konnten wie etwa große etablierte schwedische Firmen.

Im Gesamtsaldo sollen nach Berechnungen der schwedischen Regierung von 1990 die durch die Reform bedingten Aufkommensverluste von ca. 63 Milliarden Kronen bei der Einkommensteuer bis auf 8 Milliarden Kronen kompensiert werden, in erster Linie durch die Verbreiterung der Besteuerungsbasis, die Ausdehnung der Mehrwertsteuer und die engere Besteuerung der Gewinne aus Kapitalvermögen. Der Rest soll durch die von der Reform erwarteten dynamischen Wachstumseffekte von etwa 20 Milliarden Kronen mehr als ausgeglichen werden. Insgesamt soll also die Steuerquote von 55% (1991) nicht gesenkt werden, was die konservative Moderate Sammlingspartei zur Ablehnung der "ungenügenden Reform" veranlaßte (Financial Times Survey Sweden 3.7.1991: IX). Dennoch brachte die große Steuerreform eine sichtbare Verschiebung der zum Teil progressiven Einkommensteuer auf indirekte, d.h. proportionale Verkaufs- und Verbrauchsteuern. Umverteilungseffekte, wie sie noch im "goldenen Zeitalter" durch die Progression in der Einkommensteuer erzeugt wurden (Sawyer 1976: 14), verringerten sich dadurch erheblich. Wenn es auch überzogen erscheint, die schwedische Steuerreform als einen "U-turn in Swedish tax policy" (Heidenheimer/ Heclo/ Adams 1990: 210) zu bezeichnen, wie nicht zuletzt die Kritik der Moderaten Sammlingspartei zeigte, muß konstatiert werden, daß die schwedische Steuerpolitik durch die Reform deutlich an sozialdemokratischen Konturen verloren hat.

Auch die sozialdemokratischen Regierungen *Norwegens* verweigerten sich nach 1986 nicht mehr dem in den 80er Jahren in den westlichen Industrieländern herrschenden Trend zu Steuerreformen. Die von der Aarbakke Gruppe im Auftrag der sozialdemokratischen Regierung Brundtland erarbeitete Reformvorlage wurde im Juni 1991 mit großer Mehrheit im Parlament verabschiedet. Die Diagnose der Defizite des alten Steuersystems glich jenen in Österreich, Finnland und Schweden (OECD Norway 1990/91: 48-55).

Es folgten Reformvorschläge, wie sie in den anderen drei Ländern zu Ende der 80er Jahre größtenteils schon umgesetzt worden waren: Vereinfachung des Steuersystems, Reduzierung der Ausnahmeregelungen, Senkung der Spitzen- und Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer sowie fördernde Maßnahmen zur Erhöhung der Sparquote. Die vierstufige Lohn- und Einkommensteuer, nämlich kommunale Einkommensteuer (Einheitsatz ca. 25%) plus zentralstaatliche Einkommensteuer (progressive Steuersätze, aufbauend auf kommunaler Steuer bis zusammen 43%) plus einer Zusatzabgabe auf "Spitzeneinkommen" (Einkommen, die 20% über dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen eines Industriearbeiters lagen) von bis zu 8% plus 8% Sozialabgaben, d.h. bis zu einem Steuersatz von insgesamt 59%, wurden mit der Steuerreform zu einem zweistufigen System vereinfacht. Die kommunale und die progressive zentralstaatliche Einkommensteuer wurden in einer proportionalen Steuer zu einem Satz zwischen 25% und 30% zusammengefaßt und durch eine progressive Steuer für überdurchschnittlich zu versteuernde Einkommen bis zu einem Spitzensatz von 20% ergänzt. Damit wurde der Spitzensteuersatz in der Lohn- und Einkommensbesteuerung von 59% (1990) auf 45%-50% gesenkt (OECD Norway 1990/91: 56).

In der Unternehmensbesteuerung wurde der proportionale Steuersatz von 50,8% auf einen einheitlichen Satz von 28% reduziert, wobei die Aufteilung zwischen den Gebietskörperschaften noch nicht geklärt wurde. Nach den Kalkulationen der Regierung sollen die infolge der Absenkung des Steuersatzes entstehenden Ausfälle durch eine Streichung der vielfältigen Abschreibungs- und Befreiungsregelungen kompensiert werden. Zur weiteren Absicherung der Aufkommensneutralität der Steuerreform soll aber nicht nur die Besteuerungsbasis bei Arbeits-, Kapital- und Betriebseinkommen verbreitert werden. Es ist zusätzlich eine weitere Ausdehnung der Mehrwertsteuer auf potentiell alle Güter und Dienstleistungen außerhalb des sozialpolitischen Sektors geplant. Mit der Steuerreform wird sich auch in Norwegen eine weitere Verlagerung von direkten "sichtbaren" und "leistungshemmenden" persönlichen Einkommensteuern auf die weniger sichtbaren, leistungsneutralen, indirekten proportionalen Verbrauch- und Verkaufssteuern ergeben. Ein Verlust an Umverteilungswirkungen wird die unausweichliche Folge sein.

Tab. 19: Reform der Lohn- und Einkommenssteuersätze

Zentralregierung					Kommunal-/ Regionalesteuern	Spitzensteuersatz insgesamt
Eingangs- und Spitzensteuersatz			Steuerstufen			
1975	1983	1988-90				
					1988-90	
SF	10-51	6-51	11-44	6	16	(67) 60**
N	6-48	4-41	10-29	3	25	(59) 54
Ö	23-62	21-62	10-50	5	-	(62) 50
S	7-56	3-54	5-42	3	30	(72) 51

^{**} Spitzensteuersatz vor der Steuerreform

Quelle: OECD Economies in Transition, Paris 1989: 177

2.3. Fazit

Allen Steuerreformen gemeinsam ist die Hinwendung zur Stärkung der Angebotsseite. Dies betrifft in erster Linie die beachtliche Senkung der Einkommen- und Körperschaftssteuer in allen vier Ländern, aber auch die Streichung von Steuerprivilegien für Sparguthaben und staatliche Obligationen etwa in Österreich. Die Reduzierung der Lohn- und Einkommensteuer soll in allen vier Ländern, aber insbesondere in den drei traditionellen Vollbeschäftigungsökonomien Schweden, Österreich und Norwegen die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer stärken und Anreize für Überstunden setzen. Damit hoffen die Regierungen, den akuten Mangel an Fachkräften zumindest teilweise auszugleichen. Allein in Schweden erwartet man durch den Abbau der steuerlichen "Bestrafung" von Überstunden, das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte um ca. 4% steigern zu können (Economist: A Survey of the Swedish Economy 3.3.1990: 14) und damit eines der klassischen Dilemmata der Vollbeschäftigung zu entschärfen.

Gleichzeitig sollen durch die Senkung der Grenzsteuersätze und die größere Transparenz des Steuersystems die Anreize für Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft gemildert und damit einer weiteren Erosion

der Steuerbemessungsgrundlage vorgebeugt werden. Erkauft wurden diese volkswirtschaftlich sinnvollen Korrekturen allerdings mit einem Verlust an vertikaler Umverteilung durch die Progressionsmilderung des Steuersystems. Die Senkung der Spitzensteuersätze wird längerfristig zweifellos den Beziehern hoher Einkommen zugutekommen. Denn wie u.a. Sawyer (1976) gezeigt hat, haben stark progressive Steuersysteme einen deutlich egalisierenden Effekt auf die Nach-Steuer-Einkommensverteilung. Allerdings wird die steuerliche Entlastung für die mittleren und höheren Einkommen vor allem auch die "kalte Progression" abwehren, die über inflationsbedingte Lohnsteigerungen in den 80er Jahren gerade diese Einkommensgruppen stärker schädigte als die Bezieher niedriger Einkommen (Genser 1989: 474). Zusätzlich werden die negativen Umverteilungseffekte dadurch weiter gemildert, daß in allen vier Ländern das steuerfreie Existenzminimum angehoben wurde und damit mehr Niedrigeinkommen von der Besteuerung ausgenommen werden. Die Gewinner, könnte man bündig formulieren, sind sowohl die Reichen als auch die Armen.

Auch die Reform der Unternehmensbesteuerung war Angebotsökonomisch determiniert. Die Senkung der Körperschaftssteuern wird die funktionale Einkommensverteilung in den vier Ländern zugunsten der Unternehmen verschieben. Zwar wird die Absenkung der Körperschaftsteuer teilweise durch eine Einschränkung von Investitionsvergünstigungen kompensiert. Im Falle Österreichs jedoch erfolgte die erhebliche nominale Absenkung des Einheitssteuersatzes um 25 %, ohne die Frage der Gewinnreinvestition über die traditionellen Abschreibungsmöglichkeiten hinaus steuerlich zu berücksichtigen. Dies unterscheidet das österreichische Steuersystem vom schwedischen, das nach wie vor der Steuerreform reinvestierte Gewinne steuerlich privilegiert und so dem Staat eine gezieltere, wenn auch indirekte Steuerung von Investitionen beläßt.

Ein dritter negativer Umverteilungseffekt wird von der Verschiebung der direkten auf indirekte Steuern (Schweden) bzw. von der Aufrechterhaltung (Finnland, Norwegen, Österreich) eines hohen indirekten Steueranteils am Gesamtsteueraufkommen ausgehen. Dabei lag mit Ausnahme Schwedens, der prozentuale Anteil der indirekten Verkaufs- und Verbrauchsteuern in den Ländern der etablierten Sozialdemokratie freilich schon vorher über dem OECD-Durchschnitt. Aber gerade Schweden legte in seiner Steuerreform besonderen Wert auf die Ausdehnung der Mehrwertsteuer auf bisher noch ausgesparte Verbrauchsgüter und Dienstleistungen, regressive Umverteilungswirkungen in Kauf nehmend. Schwedens Steuersystem wird

sich also auch in dieser Hinsicht den europäischen Durchschnittsstandards annähern. Denn vor der Steuerreform lag der Anteil der indirekten Verbrauch- und Verkaufssteuern in Schweden, anders als bei seinen beiden nordeuropäischen Nachbarn deutlich unter dem europäischen OECD-Durchschnitt. Die Reform der Lohn- und Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer und der programmierten Verschiebung von direkten auf indirekte Steuern folgte klar Angebotsökonomischen Imperativen, denen

Tab. 20: Anteil der Verkauf- und Verbrauchsteuern am Gesamtsteueraufkommen (in %)

	1970	1975	1980	1985	1989
Finnland	40,5	33,8	38,9	36,2	37,7
Norwegen	42,8	37,7	35,4	37,5	36,3
Österreich	37,4	34,5	31,5	32,6	32,5
Schweden	28,2	24,3	24,0	26,5	24,1
OECD-Europa	38,3	33,3	32,1	33,0	32,3

Quelle: OECD Revenue Statistics 1965-1990: 84.

sich auch sozialdemokratische Regierungen nicht entziehen mochten. Die positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen waren den regierenden Sozialdemokraten ein ausreichendes Motiv, regressive Verteilungswirkungen zu akzeptieren. Verstärkt wurde dieses ökonomische Motiv noch durch ein politisches. Lohn- und Einkommensteuern sind für die Bürger sichtbarer als indirekte Verbrauchsteuern. Sichtbare Steuern lassen leichter Steuerwiderstand entstehen. Die geringere Sichtbarkeit von Steuern bekam auch für die sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens wahlstrategische Bedeutung, als nicht nur die konservativen Parteien zu Beginn der 80er Jahre mit Steuersenkungsforderungen zunehmend Gehör fanden, sondern auch radikale rechtspopulistische Anti-Wohlfahrtsstaats- und Steuerprotestparteien nach dem dänischen Vorbild von Glistrups Fortschrittspartei in Norwegen und Schweden entstanden. Die von Carl Ivar Hagen geführte rechtspopulistische Fortschrittspartei verbesserte ihren Stimmenanteil von 1985 (3,7%) auf 13% (1989) und wurde damit auf der Grundlage eines Steuersenkungs- und Anti-Wohlfahrtsstaatsprogrammes, gemischt mit fremdenfeindlichen Ressentiments, zur drittstärksten Partei Norwegens (Aardal 1990). Wenn auch etwas gemäßigter, so doch in der Tendenz den Steuerprotest- und

sozialstaatsfeindlichen "Fortschrittsparteien" Dänemarks und Norwegens ähnlich, wurde 1991 in Schweden die "Neue Demokratie" gegründet. Schon in ihrem Gründungsjahr zog sie mit 6,7% der Wählerstimmen ins Parlament ein. Auch in Österreich entstand mit der Wende der FPÖ eine rechtspopulistische Partei (Plasser/ Ulram 1989). Sie betont die deutsch-nationalen Wurzeln, macht Front gegen "asylantenfreundliche Politik", bekämpft "die Bürokratie" und die "etablierten Großparteien". Wenn auch in geringerem Maße als ihre Schwesterparteien in Dänemark und Norwegen, kritisiert sie die "übermäßige Steuerlast" und den "ausufernden Sozialstaat". Mit 16,6% (1990) der Wählerstimmen ist sie die erfolgreichste rechtspopulistische Partei Westeuropas. In Finnland, dem Land mit dem geringsten Steuerdruck unter den vier Ländern, konnte bis zum Ende der 90er Jahre noch keine vergleichbare Formation parlamentarisch Fuß fassen. Für die sozialdemokratischen Parteien Schwedens, Norwegens und Österreichs aber begrenzt der Wählerzuspruch für die rechtspopulistischen (Steuer-)Protestparteien den Handlungsspielraum in der Steuerpolitik in besonderem Maße.

Schweden, das von den vier Ländern das umverteilungsfreundlichste Steuersystem besaß, hat mit seiner Steuerreform den spezifisch sozialdemokratischen Steuermix von einer hohen (progressiven) Lohn- und Einkommensteuer, vergleichsweise niedrigen indirekten Steuern sowie einem hohen nominalen Körperschaftssteuersatz bei gleichzeitig massiven Steuerbefreiungen für reinvestierte Gewinne verwässert. Die obengenannten regressiven Umverteilungswirkungen allerdings wurden durch eine Anhebung der Steuereingangsstufe, durch die Beschneidung mancher Steuerprivilegien der Bezieher höherer Einkommen und durch die Einführung einer Besteuerung der Zinserträge auf Sparguthaben (wie etwa in Österreich) gemildert. Neutralisieren werden sie nach allen vorliegenden Berechnungen die negativen Verteilungseffekte allerdings nicht können. Wenn sich zudem in den 90er Jahren erweisen sollte, daß die Steuerreform nicht aufkommensneutral ist, könnte ein weiterer Einsparungsdruck auf die Staatshaushalte strukturell programmiert worden sein. Darüber hinaus könnten sich Schwedens Sozialdemokraten wahlstrategisch eine Falle gestellt haben. Während die Besserverdienenden (vor allem Freiberufler, Geschäftsleute, Unternehmer), die nicht gerade zu den traditionellen Wählergruppen der Sozialdemokratie zählen, als Gewinner aus der Steuerreform hervorgingen, profitierten die stark sozialdemokratisch orientierten Angestellten des öffentlichen Sektors kaum von den Reformen. Die Folge könn-

ten Verluste unter diesen neuen Kernschichten der sozialdemokratischen Wählerschicht sein. Eine Tendenz, die erstmals bei den Parlamentswahlen 1991 sichtbar wurde.

Von den traditionellen Strategien der Budgetkonsolidierung, Erhöhung der Steuern, Abwertung der nationalen Währung, Privatisierung von staatlichen Unternehmungen und Kürzungen der Staatsausgaben erscheinen für die 90er Jahre die beiden letztgenannten Konsolidierungsstrategien als die wahrscheinlichsten Lösungen. Ersteres praktizierte vor allem Österreich nach 1986. Und obwohl allein Österreich von den vier Ländern auch für die 90er Jahre erhebliche Privatisierungspotentiale besitzt, liegt die Gefahr dieser kaum sozialdemokratisch zu nennenden Strategie in der Einmaligkeit ihrer Inanspruchnahme. Als wahrscheinlichster Lösungsweg dürften sich dann für Schweden und Österreich die Kürzung der Staatsausgaben anbieten. Die Fortsetzung der in der zweiten Hälfte der 80er Jahre vorsichtig einsetzenden Schrumpfung der Staatsausgaben hin zu einem stabilen Trend würde die unvermeidliche Folge sein. Die beiden sozialdemokratischen Regierungen hätten sich dann selbst eine "Steuerfalle" gestellt.

Freilich bleibt es zweifelhaft, ob sie dieser überhaupt entgehen können. Dem Sog, die Steuersysteme nach ökonomischen Effizienzkriterien zu reformieren, konnten sich die nationalen Regierungen in den 80er Jahren nur unter der Gefahr von Wettbewerbsverlusten auf dem Weltmarkt entziehen. Denn in einer Periode forcierter Internationalisierung nationaler Ökonomien verengte sich auch der nationale Handlungsspielraum in der Steuerpolitik. In dem Moment, in dem einzelne Länder Steuerreformen durchführen, die kostengünstigere Produktion von Gütern und Dienstleistungen zur Folge haben, entwickelt sich Druck auf andere Länder nachzuziehen, um Positionsverluste auf heimischen wie ausländischen Märkten zu vermeiden. Dies gilt in besonderem Maße für kleine offene Ökonomien. Nicht zuletzt unter diesem Aspekt sind die Steuerreformen der 80er Jahre in den OECD-Ländern als eine Art Kettenreaktion zu verstehen. Damit ist nicht gesagt, daß die nationalen Regierungen völlig ihre Steuerungsmöglichkeiten auf diesem Gebiete verloren haben. Denn Steuerpolitik ist nur eine von mehreren politischen Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft; Bildungs-, Industrie-, Infrastruktur-, Subventions- und aktive Arbeitsmarktpolitik sind andere und können durchaus funktional äquivalente Wirkungen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit entfalten. Die nationale Steuerpolitik hat also ihre Souveränität nicht gänzlich verloren. Indes, die Wände des steuerpolitischen Handlungskorridors vereng-

ten sich zu Ende der 80er Jahre. Sie werden sich erst wieder weiten, wenn die anhaltende Fiskalkrise der Industriestaaten durch angebotsökonomische Steuerpolitiken und Einsparungen allein nicht behoben werden kann. Mit den fiskalpolitischen Problemen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und dem Regierungswechsel in den USA zu Beginn des Jahres 1993 kam es wieder zu deutlichen Steuererhöhungen. Damit könnten sich die steuerpolitischen Handlungsoptionen auch für kleinere Staaten erneut erweitern.

3. Konjunktur- und Beschäftigungspolitik

Nach 1945 setzte sich in den sozialdemokratischen Parteien, wenn auch mit spezifischen nationalen Zeitverzögerungen, nach und nach die prinzipielle Akzeptanz der kapitalistischen Wirtschaftsform durch. Der Kapitalismus sollte nicht mehr abgeschafft, sondern gelenkt, programmiert, geplant, d.h. ökonomisch effizienter und sozial gerechter gestaltet werden. Gleichzeitig behielt die westeuropäische Sozialdemokratie jedoch ihre programmatische Verpflichtung auf eine sozial gerechtere Gesellschaft. Beides, Akzeptanz der Marktwirtschaft bei gleichzeitiger Selbstverpflichtung auf eine egalitärere Gesellschaft, zwangen die Sozialdemokratie Westeuropas, Politiken zu verfolgen, die sowohl die Wirtschaftsabläufe systemkonform steuern, als auch die durch den Markt in der Gesellschaft verursachten sozialen Ungleichheiten kompensieren (Castles 1978: 52; Schmidt 1982: 220; Korpi 1983; Esping Andersen 1985: 25; Scharpf 1987: 31; Keman 1988: 84). Damit sind zwei zentrale Dimensionen sozialdemokratischen Handelns angegeben: steuernde Eingriffe in die Wirtschaft zur ex ante Entschärfung zyklischer Instabilitäten und der damit verbundenen Arbeitslosigkeit sowie sozialpolitische ex post Kompensationen über die politische Sphäre, um die im Kapitalismus unvermeidbaren sozialen Verwerfungen abzuf puffern und soweit wie möglich auszugleichen. Die erste Dimension soll im Zentrum der Erörterung stehen.

In der "goldenen Periode" rangierte die Herstellung und Sicherung von Vollbeschäftigung bei den meisten sozialdemokratischen Parteien an erster Stelle. Auch wenn man es wie Claus Offe aus theoriegeschichtlicher Perspektive mit Recht eine "kuriose Tatsache" nennt, "daß die Arbeiterbewegung als ein Kampf gegen die Lohnarbeit begann und nun in einer ober-

flächlichen Weise vereint ist in ihrem Kampf um (Voll)beschäftigung durch Lohnarbeit" (Offe 1984: 297), muß gesehen werden, daß neben der ethisch-programmatischen Begründung Vollbeschäftigung für die Arbeiterbewegung und die Sozialdemokratie auch einen wichtigen strategischen Stellenwert besaß und besitzt. Denn den Arbeitsmarkt kennzeichnet, wie gerade auch Offe ausführt (Offe/ Hinrichs 1984: 47), ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen jenen, die ihre Arbeitskraft anbieten und jenen, die sie nachfragen. Erstere sind in ihrer Existenz direkt von der Entscheidung letzterer, genügend Arbeitsplätze zu ausreichender Bezahlung anzubieten, abhängig. In dem Maße, wie die Regierung Verantwortung für die Herstellung und Sicherung von Vollbeschäftigung übernimmt, nimmt die Abhängigkeit jener ab, die einen Arbeitsplatz nachfragen. Denn auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen innerhalb der strukturellen Asymmetrie von Anbietern und Nachfragern sowie arbeitsrechtlich gezogenen Grenzen vor allem Knappheitsverhältnisse die Machtrelation von Kapital und Arbeit, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Vollbeschäftigung verschiebt also die asymmetrischen "terms of trade" wieder in Richtung eines symmetrischen Machtverhältnisses. Davon profitieren in besonders starkem Maße Arbeiter in der Privatindustrie, weil deren ungeschützte Arbeitsplätze gegenüber konjunkturellen Risiken am wenigsten abgesichert sind. Da, wenn auch mit national unterschiedlichen Gewichtungen, diese Gruppen zur Kernklientel sozialdemokratischer Parteien zählen, ergibt sich für sozialdemokratische Regierungen auch ein besonderes wahlpolitisches Motiv für die Vollbeschäftigung. Regierungen generell, insbesondere jene ausgeprägter "sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten" (Schmidt 1988: 163), haben auch ein funktionsbedingtes eigenstaatliches Interesse an niedriger Arbeitslosigkeit. Auf der Ausgabenseite wollen sie die Lohnersatzzahlungen niedrig halten, um das allgemeine Staatsbudget nicht zu stark zu belasten und die Funktionstüchtigkeit der Sozialversicherungshaushalte zu garantieren. Physische und psychische Pathologien als mögliches Ergebnis länger anhaltender Arbeitslosigkeit würden darüber hinaus als Folgekosten auf den Konten eines umfassend ausgebauten Wohlfahrtsstaates lasten. Auf der Einnahmenseite wollen Regierungen Steuereinbußen, wie sie mit Arbeitslosigkeit zwangsläufig verbunden sind, so gering wie möglich halten. Dies gilt allgemein für alle Regierungen, in besonderem Maße aber wiederum für sozialdemokratische Regierungen, da diese aufgrund ihres politischen Zieles, der Etablierung eines umfassenden Wohlfahrtsstaates auf

hohe Steuereinnahmen angewiesen sind (Vobruba 1983; Offe 1984; Esping-Andersen 1990).

Es gibt also hinreichend funktionale, legitimatorische und wahlpolitische Gründe für sozialdemokratische Regierungen, das Ziel der Vollbeschäftigung besonders zu verfolgen. Gewerkschaften haben gar als "Koalitionen von Arbeitskraftanbietern" (Offe/ Hinrichs 1984: 44) ein Organisationsinteresse *sui generis*, die Beschäftigung ihrer Mitglieder zu sichern. Darüber hinaus gibt die über Vollbeschäftigung erzeugte Knappheit des Arbeitskräfteangebots den Gewerkschaften eine größere Marktmacht, die Arbeitseinkommen zu steigern. Doch hier können die Interessen der beiden "Säulen der Arbeiterbewegung" auseinanderdriften. Denn sozialdemokratische Regierungen sind selbst bei einer präferentiellen Festlegung auf Vollbeschäftigung auch der Preisstabilität verpflichtet. Wenn aber Gewerkschaften gestärkt durch die Vollbeschäftigungssituation auf kräftige Lohn erhöhungen drängen, gefährden sie die Preisstabilität von der Lohnkosten-seite her. Gelingt es dann sozialdemokratischen Regierungen nicht, die Gewerkschaften zur Lohnmäßigung zu bewegen, können in bestimmten institutionellen und organisatorischen Kontexten erstere zu Opfern ihres eigenen Vollbeschäftigungserfolges und damit zu Gefangenen letzterer werden. Dennoch kann an dieser Stelle zunächst die allgemeine Regel gelten: Vollbeschäftigung stärkt die Position von sozialdemokratischen Regierungen, Arbeitnehmern und Gewerkschaften; Arbeitslosigkeit schwächt sie. "Vollbeschäftigung", resümiert Fritz Scharpf pointiert diesen Zusammenhang, "ist für die Arbeitnehmer nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts" (1987: 34).

Nun ist Vollbeschäftigung keineswegs mit einer universell gültigen Definition zu fassen. Mit welchen Indikatoren kann sie gemessen werden? Ist die Arbeitslosenrate ein zureichendes Bestimmungsmaß? Wenn ja, bei welcher Arbeitslosenquote beginnt Vollbeschäftigung? Müssen nicht auch andere Arbeitsmarktindikatoren wie Beschäftigungsquoten und Beschäftigungswachstum komplementär herangezogen und zu einem "Arbeitsmarktprofil" (Therborn 1985: 17) verdichtet werden? Auf diese Fragen wurden unterschiedliche Antworten gegeben. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion gelten bei allen unterschiedlichen Gewichtungen folgende Merkmale als wichtige Definitionskriterien von Vollbeschäftigung: Begrenzung der Arbeitslosigkeit auf die unvermeidliche friktionelle Arbeitslosigkeit; die niedrigste mit der Preisstabilität noch vereinbare Arbeitslosenrate; ein Überhang an offenen Stellen gegenüber der Arbeitslosenzahl;

minimale Arbeitslosigkeit gemessen an den niedrigsten, in der Vergangenheit erreichten Ergebnissen; bzw. Arbeitslosenraten im Bereich von 2% bis 3% (Rothschild 1977: 13). In der wirtschaftspolitischen Diskussion der USA hat man selbst in Zeiten einer günstigen Konjunktur eine Arbeitslosenquote von 4% als "natürlich" und notwendig zur Verhinderung inflationärer Entwicklung betrachtet (Ginsburg 1983). Die Höhe der "natürlichen Arbeitslosenquote" bemißt sich gemäß der monetaristischen Interpretation danach, inwieweit die Arbeitslosigkeit mit der Stabilität des Lohn-Profit-Verhältnisses und der Inflationsrate vereinbar ist. Diese Sichtweise hat auch in die nicht monetaristisch vorgeprägte Wirtschaftswissenschaft als NAIRU, "the non accelerating inflation rate of unemployment", zunehmend Eingang gefunden (Muet/ Fonteneau 1990: 298). Die Höhe der Beschäftigungsquote spielt bei einer solchen Minimaldefinition von Vollbeschäftigung überhaupt keine Rolle. Am anderen Pol des Definitionskontinuums steht eine Maximalinterpretation, die wie im 1945 veröffentlichten Nachkriegsprogramm der Schwedischen Arbeiterpartei als Vollbeschäftigungsziel postuliert: "Kein arbeitsfähiger Mitbürger soll gegen seinen Willen ohne Beschäftigung sein" (zit. nach: Meidner/ Hedborg 1984: 47). Mit welchen Indikatoren kann die Erfüllung eines solchen Postulats aber gemessen werden?

Zweifellos ist dafür die Arbeitslosenquote eine der Schlüsselgrößen. Sie ist definiert als die "Differenz zwischen der Zahl der registrierten arbeitssuchenden und arbeitsfähigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Prozent der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen" (Schmidt 1987a: 13). Zu Recht merkt Schmidt an, daß damit die Arbeitslosenquote nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch kontingent sei, da sie "bis in die Konstruktionsprinzipien hinein" durch politisch-administrative Kriterien bestimmt ist (ibid.). Dies gilt in besonderem Maße für die Konstruktionsprinzipien "arbeitsuchend", "arbeitsfähig" und "erwerbsfähig". Wo die Grenzen der Aussagekraft bei alleiniger Betrachtung der Arbeitslosenquote liegen, wird im Vergleich der beiden "Vollbeschäftigungsländer" Schweden und Österreich deutlich. Die sozialdemokratischen Regierungen Österreichs vermochten in den Jahren 1974-89 die Arbeitslosigkeit auf dem niedrigen Niveau von 2,7% unter anderem auch auf Kosten einer im internationalen Vergleich sehr niedrigen Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an den 15-64jährigen) von 67,1% zu halten, während Schweden im selben Zeitraum eine ähnlich niedrige Arbeitslosenquote (2,3%) trotz der höchsten Erwerbsquote innerhalb der OECD (80,6%) aufwies. Hier wird

klar, daß die registrierte Arbeitslosigkeit allein kein zureichender Indikator für sozialdemokratische Vollbeschäftigungspolitik sein kann (Scharpf 1987: 68). Er gibt zunächst nur Auskunft über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, verhüllt aber, selbst wenn Angebot und Nachfrage sich im Gleichgewicht befinden, ob dieses unter anderem durch Exklusions- oder Inklusionsstrategien auf der Angebotsseite erreicht wurde.

Aufschlußreicher erscheint mir deshalb ein "Arbeitsmarktprofil" (Thorn 1985: 17), das Arbeitslosenquote, Erwerbsquote und Beschäftigungsentwicklung im Zusammenhang analysiert. Damit ist zwar noch nicht die "stille Reserve" exakt erfaßt, die durch alle Raster der Arbeitslosenstatistiken fällt und deren Größe im internationalen Vergleich kaum zu schätzen ist. Durch das Arbeitsmarktprofil ebenfalls nicht erfaßt, wird der Umfang der Erwerbsbeteiligung (Arbeitszeit). Es läßt also keine Aussage über voneinander abweichende "Arbeitszeitverteilungsmuster" zu (Schettkatt 1987: 16). Mit diesen Einschränkungen ist die Erwerbsquote dennoch der zentrale Indikator, der die Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt mißt und damit die Einbindung in eine fundamentale Dimension des gesellschaftlichen Lebens erfaßt. Da in dieser Dimension auch Vorentscheidungen über individuelle Lebenschancen und gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten im Geschlechterverhältnis getroffen werden, ist auch die Frauenerwerbsquote ein Gradmesser für den Emanzipationsgehalt sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik. Deshalb kann erst bei der zusätzlichen Berücksichtigung der Entwicklung der Erwerbsquote im allgemeinen und der Frauen im besonderen der relative Erfolg sozialdemokratischer Vollbeschäftigungspolitik in einem länderübergreifenden Vergleich ermessens werden.

Ein für Sozialdemokraten typisches Zielprofil auf dem Arbeitsmarkt wäre also eine niedrige Arbeitslosenquote, eine hohe Erwerbsquote (d.h. insbesondere Frauenerwerbsquote), die auch in der Beschäftigungsentwicklung über einen bestimmten Zeitraum nicht abnimmt. Daran läßt sich zwar ablesen, daß Vollbeschäftigung nicht mit einer Exklusionsstrategie erreicht wurde. Die Daten verhüllen jedoch, ob die Inklusionsstrategie an der Angebots- oder Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzte, ob sie mit positiven oder negativen (sozialpolitischen) Sanktionen verfolgt wurde (Offe/ Hinrichs 1984: 81 ff). Aber auch die Beantwortung dieser Fragen kann Aufschluß über die sozialdemokratischen Gehalte der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik geben. Aus diesem Grunde sollen neben den

Daten auch die sich dahinter verbergenden beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien der einzelnen sozialdemokratischen Regierungen dargestellt und verglichen werden.

Wenn von Beschäftigungspolitik die Rede ist, reichen aber auch die Indikatoren der Arbeitsmarktpolprofile nicht aus. Sie müssen zumindest komplementiert und kontrastiert werden mit zwei anderen Eckwerten des magischen Vierecks: dem Wirtschaftswachstum und der Inflationsrate. Damit werden weitere Faktoren deutlich, die unter Umständen erheblichen Einfluß auf die beschäftigungspolitische Performanz haben. So nimmt beispielsweise die ökonomische These der zyklischen-konjunkturellen Verursachung der Arbeitslosigkeit einen inversen Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit an, d.h. mit dem Anstieg des Brutto-sozialproduktes fällt die Arbeitslosenquote und vice versa. Darüber hinaus gibt eine Kontrastierung der Arbeitslosenrate mit anderen makroökonomischen Indikatoren Hinweise, ob bestimmte *trade-offs* oder Präferenzwechsel zwischen den einzelnen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen stattgefunden haben, so etwa zwischen Inflations- und Arbeitslosenrate oder der Reallohnentwicklung und Arbeitslosigkeit. Dennoch, das Hauptaugenmerk gilt in diesem Kapitel der Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik. Wachstums- und Inflationsrate, die in der sozialdemokratischen Programmatik nicht den gleichen axiomatischen Stellenwert besitzen, sollen dabei aber im Rahmen meines "sozialdemokratischen Fünfeckes" als kontrollierende Indikatoren bzw. zentrale Restriktionen beschäftigungspolitischen Handelns zusätzliche Aufschlüsse über die Ursachen der Beschäftigungsentwicklung geben.

3.1. Die "goldenen Jahre": Die Bilanz

Mißt man Vollbeschäftigung allein an einer niedrigen Arbeitslosenrate, war diese in der "goldenen Periode" von 1960-73 in allen vier Ländern der etablierten Sozialdemokratie verwirklicht. Es soll hier aber nochmals erwähnt werden, daß von 1960-73 zwar Schweden, Österreich und Norwegen einen überdurchschnittlichen sozialdemokratischen Machtquotienten aufwiesen, aber in Norwegen und Österreich auch bürgerliche Regierungen in dieser Phase an der Macht waren. Finnland gar wies in dieser Periode einen leicht unterdurchschnittlichen sozialdemokratischen Machtquotienten auf (vgl. Tab. 10). Aber auch den Finnen muß mit einer durchschnittlichen

Arbeitslosenquote von 2% in dieser Periode Vollbeschäftigung attestiert werden. Allerdings, warnt hier der finnische Ökonom Jukka Pekkarinen, verbergen im Falle Finnlands die offiziellen Statistiken die zeitweise beachtliche versteckte Arbeitslosigkeit auf dem Lande (Pekkarinen 1992). Mit der leichten Einschränkung für Finnland wiesen alle vier Länder eine sehr geringe Arbeitslosigkeit auf. Ein vergleichender Blick auf den Mittelwert der europäischen OECD-Länder zeigt allerdings, daß diese mit einer Arbeitslosenrate von durchschnittlich 3,1% nicht gravierend schlechter abschnitten. Aus der Retrospektive der frühen 90er Jahre erscheinen überdies die nationalen Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit, auch wenn sie wie im Falle Norwegens (1,2%) von dem europäischen Durchschnitt um über 100% abwichen, als absolut gering und relativ kaum gravierend. So müßten beispielsweise nach Therborns (1985: 14) grober Dreiereinteilung (niedrige Arbeitslosigkeit 0-5%, mittlere Arbeitslosigkeit 5-10%, hohe Arbeitslosigkeit über 10%) fast alle OECD-Länder während der "goldenen Periode" der Niedriggruppe zugerechnet werden. Allein Canada, Israel und Irland befänden sich im unteren Drittel der Gruppe mit mittlerer Arbeitslosigkeit. Von der Schwelle zur Massenarbeitslosigkeit jedenfalls waren alle OECD-Länder in der "goldenen Phase" von 1960-73 weit entfernt.

Tab. 21: Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquote sowie die Beschäftigung im öffentlichen Sektor von 1960-1973

	A	E1	E2	Ö
Finnland	2,0	74,0	62,5	10,2
Norwegen	1,2	66,0	41,0	(15,4)
Österreich	1,7	69,0	51,4	12,3
Schweden	1,9	73,9	56,2	17,4
Durchschnitt	1,7	70,7	52,6	13,8
OECD-Europa	3,1	68,2	44,2	12,7

Quelle: errechnet aus: OECD Historical Statistics 1960-85; OECD Historical Statistics 1960-89; OECD Norway, verschiedene Jahrgänge.

A = Arbeitslosenquote

E1 = Erwerbsquote

E2 = Frauenerwerbsquote

Ö = Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors

Auch bei den Erwerbsquoten schnitten die vier Länder der etablierten Sozialdemokratie im Sinne eines inklusiven Vollbeschäftigungsverständnisses etwas besser ab als der Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten. Wobei Finnland und Schweden deutlich über und Norwegen leicht unter dem europäischen Mittelwert lagen. Die unterschiedlichen Erwerbsquoten sind vor allem auf die voneinander abweichenden Frauenerwerbsquoten zurückzuführen. Auch hier waren Finnland und Schweden führend und selbst Österreich lag noch deutlich über dem Mittelwert der europäischen OECD-Staaten. Allein Norwegens Erwerbsquote lag mit ca. 40% unter dem Durchschnitt. Bei der Erwerbsquote im allgemeinen und der Frauenerwerbsquote im besonderen greift die parteipolitische Hypothese für unsere vier Länder in der Periode von 1960-73, allerdings nicht systematisch. Finnland, das von den vier Ländern in dieser Periode, wie auch im Jahrzehnt zuvor, den niedrigsten sozialdemokratischen Machtquotienten hatte, besaß die höchste Frauenerwerbsquote und damit die höchste Erwerbsquote überhaupt. Da in dieser Periode weder der Dienstleistungssektor noch der öffentliche Wohlfahrtssektor überdurchschnittlich groß waren, das ökonomische Entwicklungsniveau gar deutlich hinter der Entwicklung in Schweden, Norwegen und Österreich zurückgeblieben war, müssen die Gründe in anderen Bereichen gesucht werden. Ein wichtiger Grund ist zweifellos im Protestantismus bzw. in der Tatsache zu sehen, daß der Katholizismus zu sehen, der als mächtige kulturell-religiöse Barriere gegen eine Ausdehnung der Frauenbeschäftigung wirkt, in Skandinavien kaum verbreitet ist (Schmidt 1991). Letzteres unterscheidet Finnland zwar von Österreich, nicht jedoch von den skandinavischen Nachbarländern, die in den 60er Jahren niedrigere Frauenerwerbsquoten aufwiesen. Eine zusätzliche Erklärung ist in der Größe des finnischen Agrarsektors zu sehen (Pekkarinen 1992). Dieser war 1960 noch zweieinhalb mal so groß wie in Schweden und beschäftigte nahezu doppelt so viele Arbeitskräfte wie in Norwegen und Österreich. Da aber dort der Frauenanteil der mithelfenden weiblichen Familienangehörigen traditionell sehr groß ist, liegt darin die primäre Ursache für die hohe Frauenerwerbsquote. Diese Interpretation wird auch dadurch gestützt, daß in Finnland mit der drastischen Schrumpfung des Agrarsektors gegen den allgemeinen OECD-Trend in den 60er Jahren auch die Frauenerwerbsquote zunächst von 65,6% (1960) auf 60,1% (1968) sank, um erst 1975 wieder den Stand von 1960 zu erreichen (OECD Historical Statistics 1960-85). Zu diesem Zeitpunkt hatte die Expansion des Dienstleistungssektors und der Beschäftigung im öffentlichen

Sektor schon begonnen, die die in die stille Reserve abgedrängten Frauen wieder in den Erwerbssektor ziehen konnte. Eine weitere Ursache für die hohe Frauenerwerbsquote lag in einer historischen Hinterlassenschaft des zweiten Weltkrieges. In Finnland wurden während des zweiten Weltkriegs fast ausschließlich Frauen in der ausgedehnten Rüstungsproduktion beschäftigt. Weder im neutralen Schweden noch in dem weit weniger vom Krieg betroffenen Norwegen gab es einen vergleichbaren Mangel an männlichen Arbeitskräften. Als dann nach 1945 die Rüstungsindustrie auf die Produktion ziviler Güter umgestellt wurde, blieben die Frauen infolge einer anfänglichen Arbeitskräfteknappheit in der industriellen Produktion. Sie waren aufgrund der für Nordeuropa kennzeichnenden weiter fortgeschrittenen Gleichberechtigung der Geschlechter nicht umstandslos wieder aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Ganze Industriezweige wie die Textil- und Nahrungsmittelindustrie waren in ihrer Existenz in den 50er Jahren von den Frauen als billigen Arbeitskräften abhängig. Zudem "zwangen" die niedrigen Einkommen viele Arbeiterfamilien zu einem zweiten Erwerbseinkommen. Die hohe Frauenerwerbsquote war also in Finnland nicht auf eine bewußt frauenfördernde Beschäftigungspolitik der (sozialdemokratischen) Koalitionsregierungen zurückzuführen.

Dagegen wies Norwegen, das zwischen 1945 und 1973 überwiegend von Sozialdemokraten regiert wurde, in der "goldenen Phase" deutlich niedrigere Erwerbsquoten auf. Weder bot die industrielle Struktur den Frauen ähnliche Beschäftigungsmöglichkeiten, noch gab es so viele bäuerliche Kleinbetriebe, in denen Frauen als mithelfende Familienangehörige beschäftigt werden konnten. Darüber hinaus war und ist Norwegen in Fragen, die das Geschlechterverhältnis betreffen, konservativer als seine europäischen Nachbarländer.

Allein in Schweden zeichneten sich schon in dieser Periode beachtliche Erfolge im Bereich einer inklusiven Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ab (Meidner/ Hedborg 1984; Esping-Andersen 1985). Dabei wirkte sich der in einer raschen Expansionsphase begriffene Wohlfahrtsstaat sowohl auf das Angebot als auch auf die Nachfrage weiblicher Arbeitskräfte fördernd aus. In den 60er Jahren wurden in Schweden verstärkt Kindergärten, Ganztagschulen ausgebaut, Elternurlaub ausgedehnt und Teilzeitarbeitsplätze eingerichtet. Letztere entstanden auch im privaten Sektor, wo sich Arbeitgeber und Gewerkschaften sehr früh bereit fanden, neben dem Standard-Typ des Vollzeitarbeitsverhältnisses auch Teilzeitarbeit zuzulassen. Aber vor allem die im öffentlichen Wohlfahrtssektor neu

entstandenen Arbeitsplätze wurden häufig von Frauen im Teilzeitarbeitsverhältnis besetzt (Ruggie 1988). Durch den Wechsel von der Haushalts- zur Individualbesteuerung zu Beginn der 70er Jahre (Steinmo 1988: 430) wurde nun zusätzliche Erwerbsarbeit einer zweiten Person im Haushalt - meistens der Frauen - steuerlich nicht mehr "bestraft", wie etwa in Österreich oder den meisten deutschsprachigen und südeuropäischen Ländern. Der Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt wurde so in zunehmendem Maße sozial- und steuerpolitisch abgesichert. Die sozialdemokratischen Regierungen Schwedens setzten damit schon in den 60er Jahren fast den vollständigen Katalog jener positiven politischen Anreize ein, die die Zunahme des Angebotes und der Nachfrage weiblicher Arbeitskraft für den Erwerbssektor begünstigt (Schmidt 1991).

Die Indikatoren Arbeitslosigkeit, Erwerbsquote und Beschäftigungsentwicklung zeichneten in der "goldenen Phase" von 1960-73 für die vier Länder ein insgesamt positives Arbeitsmarktpprofil. Der Vorsprung gegenüber dem OECD-Durchschnitt war indes keineswegs groß. Die Arbeitslosenquoten der vier Länder differierten untereinander kaum und lagen auch nur geringfügig unter dem europäischen OECD-Schnitt. Bei der Erwerbsquote waren allerdings, wie gezeigt, deutliche Unterschiede zwischen den vier Ländern sowie zum europäischen OECD-Durchschnitt zu verzeichnen. Dabei läßt sich allein in Schweden das rasche Ansteigen der Frauenerwerbsquote parteipolitisch in dem Sinne begründen, daß es die sozialdemokratischen Regierungen waren, die von 1960-73 forciert den Wohlfahrtsstaat ausbauten und damit einen Nachfragesog gerade nach weiblichen Arbeitskräften auslösten. Gleichzeitig ermöglichte der expandierende Wohlfahrtsstaat mit seinen flankierenden sozialpolitischen Maßnahmen erst den Angebotsschub weiblicher Arbeitskräfte. Damit zeichnete Schweden in den 60er Jahren den skandinavischen Weg zu hoher Frauenbeschäftigung vor, einen Weg, in dem die Expansion des Wohlfahrtsstaates gleichzeitig Angebot und Nachfrage für weibliche Arbeitskräfte auslöste. Es wurde eine sich wechselseitig und spiralförmig verstärkende Dynamik in Bewegung gesetzt, die bis in die 90er Jahre zu zunehmender Frauenbeschäftigung in den skandinavischen Ländern führte.

Der Arbeitsmarkt entwickelte sich in der "goldenen Phase" unproblematisch. Im Sog von kontinuierlich hohen Wirtschaftswachstumsraten war er von einer starken Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt. Dabei bot in allen vier Ländern der Agrarsektor ein ergiebiges Reservoir für den Industrie- und Dienstleistungsbereich. Der Anteil des primären Sektors an der

Gesamtbeschäftigung halbierte sich in Österreich, Finnland und Norwegen. In Schweden schrumpfte er von 1960 bis 1973 fast auf sein anfängliches Drittel, d.h. ca. 7%. Doch in Schweden genügte dieser Zufluß von Arbeitskräften nicht zur Deckung der Nachfrage im sekundären und tertiären Bereich. Dies machte sich durch einen zunehmenden Sog von schwedischen Frauen und seit Ende der 60er Jahre auch von finnischen Arbeitsimmigranten auf den schwedischen Arbeitsmarkt bemerkbar. Allein in den Jahren 1969 und 1970 verließen 77 000 finnische Arbeitskräfte ihr Land in Richtung Schweden (Uusitalo 1983: 7). Finnland exportierte also Teile seiner Arbeitskräfte und damit einen Teil potentieller Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus wirkte der außerordentlich große Agrarsektor (1960: 35,2% der Gesamtbeschäftigung) mit seinem Arbeitskräfteüberhang und der "beständigen versteckten Arbeitslosigkeit auf dem Lande" allgemein wie eine "industrielle Reservearmee" (Pekkarinen 1992). Dies wie die am Ende der 50er und 60er Jahre rasch ansteigende konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit verhüllen die guten statistischen Durchschnittswerte des finnischen Arbeitsmarktprofils. Zieht man jedoch auch diese Faktoren mit in Betracht, bleibt die finnische Arbeitsmarktp Performanz hinsichtlich der Arbeitslosigkeit im Einklang mit der parteipolitischen Hypothese (schwächste Sozialdemokratie) hinter dem Leistungsprofil der anderen drei Länder zurück.

Bei den Arbeitsmarktdaten schnitten die vier Länder besser als der Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten ab, auch wenn die absoluten Unterschiede aus der Retrospektive der 90er Jahre als gering erscheinen. Sind diese Unterschiede möglicherweise auf differierende Wachstumsraten zurückzuführen, wie die ökonomische Hypothese der zyklisch verursachten Arbeitslosigkeit suggerieren könnte? Oder wurden sie mit höheren Inflationsraten erkaufte, wie man auf dem Hintergrund der Phillips-Kurve annehmen könnte, die einen inversen Zusammenhang der Höhe von Inflation und Arbeitslosigkeit postuliert?

Für die vier Länder läßt sich ein inverser Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Arbeitslosigkeit nicht feststellen. Die formidablen Wachstumsraten der vier Länder glichen jenen der europäischen OECD-Staaten, ja blieben gar 0,2% hinter dem europäischen OECD-Schnitt zurück. Dies ist sicherlich eine vernachlässigbare Größenordnung. Allerdings hatte aber gerade Finnland, das Land mit der höchsten Wachstumsrate unter den vier Staaten, die höchste offene Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, die versteckte und "exportierte" Arbeitslosigkeit noch gar

nicht eingerechnet. Schweden, Norwegen und Österreich schnitten trotz geringeren Wachstums in der Arbeitsmarktbilanz besser ab.

Wie steht es aber mit dem *trade-off* von Arbeitslosigkeit und Inflationsraten? Douglas Hibbs (1977) hatte noch für die 60er Jahre (1960-69) auf der empirischen Basis von zwölf europäischen und nordamerikanischen Staaten den *trade-off* zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit der Phillips-Kurve bestätigt und gar typische parteipolitische Muster erkannt, die er interessenpolitisch erklärte. Linke Regierungen, so Hibbs, verfolgten ihre politische Priorität der Vollbeschäftigung auf Kosten einer höheren Inflation, bürgerliche Regierungen hingegen verführten *vice versa*. Im ersten Fall würden die den linken Regierungen nahestehenden unteren Einkommensgruppen nicht nur von der niedrigen Arbeitslosenquote profitieren, sondern auch verteilungspolitisch die Nutznießer von höheren Inflationsraten sein. Schmidt überprüfte Hibbs *trade-off*-These an dem repräsentativen Sample der 21 OECD-Staaten und errechnete für die Korrelation von Arbeitslosigkeit bzw. Inflation und sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung einen Koeffizienten von $r = -.28$ bzw. $+.31$. Damit, resümiert Schmidt sein Ergebnis, sind die Zusammenhänge von Arbeitslosen- und Inflationsraten so drastisch reduziert, "daß sie mit Hibbs "parteipolitischer Hypothese" kaum mehr zu vereinbaren seien (Schmidt 1982: 107). Zu vereinbaren sind sie auch nicht mit den Daten der vier untersuchten Länder. Die durchschnittliche Inflationsrate der vier Staaten war identisch mit dem Durchschnittswert für OECD-Europa (5,0%). Sie war wiederum ausgerechnet in Finnland am höchsten, dem Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit. Am niedrigsten war sie in Österreich, das mit der institutionalisierten Sozialpartnerschaft die stabilsten einkommenspolitischen Strukturen und Mechanismen zur Kontrolle der Lohn-Preis-Entwicklung besaß. Insgesamt freilich waren die Inflationsraten in allen OECD-Ländern relativ niedrig. Dies ist nicht verwunderlich, da das Bretton-Woods-Regime fester Wechselkurse die Souveränität nationaler Geldpolitik bis 1973 erheblich einschränkte, indem es die Mitgliedsländer zwang, die festen Wechselkurse mit geldpolitischen Maßnahmen zu stützen. Das starre System wirkte wie ein Inflations-Übertragungsmechanismus, der die Inflationsunterschiede in erheblichem Maße nivellierte (Busch 1991).

Auf der Grundlage geringer Arbeitslosigkeit und niedriger Inflation bei gleichzeitig hohen Wachstumsraten waren die Jahre von 1960-73 tatsächlich eine "goldene Periode". Dies gilt in hohem Maße für Norwegen, Österreich und Schweden, mit Einschränkungen auch für Finnland. Es gilt

aber auch, wie unsere durchschnittlichen aus den europäischen OECD-Ländern zeigten, mit kleinen Unterschieden und wenigen Ausnahmen für fast alle Länder, seien sie von bürgerlichen oder sozialdemokratischen Regierungen dominiert gewesen. Es ist deshalb fraglich, ob

Tab. 22: Durchschnittliche Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten von 1960-73

	A	I	W
Finnland	2,0	5,7	5,1
Norwegen	1,2	5,2	4,3
Österreich	1,7	4,3	4,9
Schweden	1,9	4,7	4,1
Durchschnitt	1,7	5,0	4,6
OECD-Europa	3,1	5,0	4,8

Quelle: errechnet aus: OECD Historical Statistics 1960-85.

A = Arbeitslosenquote

I = Inflationsrate (Verbraucherpreise)

W = BIP-Wachstum

man gerechtfertigterweise von einer "goldenen Periode" gerade der Sozialdemokratie sprechen kann. Angebracht scheint es vielmehr, ganz allgemein von einer "goldenen Phase" der kapitalistischen Entwicklung zu sprechen.

Pointiert lautet deshalb meine These, die eigentlich "goldene Phase" sozialdemokratischer Regierungen waren nicht die wirtschaftspolitisch relativ problemlosen Jahre von 1960-73. Sie beginnen vielmehr erst mit der krisenhaften weltwirtschaftlichen Entwicklung nach 1973. Erst als sich Vollbeschäftigung nicht mehr fast automatisch im Schlepptau hoher Wachstumsraten einstellte und sich die Arbeitsmarktdaten innerhalb der OECD-Länder zunehmend voneinander entfernten, konnten sozialdemokratische Regierungen zeigen, daß es einen Unterschied macht, ob sie oder bürgerliche Regierungen amtierten. Aber auch nach 1974 sind gute beschäftigungspolitische Ergebnisse keineswegs schlicht eine automatische Folge sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung. Sie sind auch nicht exklusiv sozialdemokratischen Regierungen vorbehalten, wie die Beispiele Schweiz und

Japan zeigen. Ebenso führten nicht nur ein einziger, sondern unterschiedliche Wege unter sozialdemokratischen Regierungen zur Vollbeschäftigung. Auch gibt es Beispiele sozialdemokratischer Regierungen, die wie in Großbritannien, Dänemark oder der Bundesrepublik Deutschland die Arbeitslosigkeit nicht verhinderten. Darüber hinaus hängt, wie die drei Beispiele andeuten, die erfolgreiche Realisierung des Vollbeschäftigungsziels auch unter sozialdemokratischen Regierungen von einem Bündel weiterer ökonomischer und institutioneller Faktoren ab (Schmidt 1982; 1988; Esping-Andersen 1985; Therborn 1985; Scharpf 1987; Keman 1988). Gezeigt werden kann aber am Beispiel der von uns gewählten vier Untersuchungsländer, daß entgegen den Niedergangsprognosen gerade im "nachgoldenen Zeitalter" starke sozialdemokratische Regierungen unter bestimmten, noch zu spezifizierenden Bedingungen in der Lage waren, weiter Vollbeschäftigung zu garantieren.

Die trotz unterschiedlicher Strategien und policies moderaten Divergenzen im wirtschaftspolitischen Leistungsprofil der einzelnen Ländern von 1960-73 deuten auf die Tatsache hin, daß politische Steuerung in dieser Phase nur bescheidene Bedeutung für die ökonomischen Ergebnisse besaß. Dennoch haben sich gerade in dieser Periode Institutionen, Politikmuster und Routinen herausgebildet und stabilisiert, die für die nach 1973 stärker divergierenden ökonomischen Leistungsprofile der westeuropäischen Industriestaaten erhebliche Bedeutung erlangten.

3.2. Die "goldenen Jahre": Policies

In der "goldenen Periode" von 1960-73 war es für sozialdemokratische Regierungen weniger das Problem, Vollbeschäftigung "politisch" herzustellen, als vielmehr bei erreichter Vollbeschäftigung die Inflationsraten in akzeptablen Grenzen zu halten. Die durch Vollbeschäftigung gestärkte Position der Gewerkschaften auf dem Arbeitsmarkt sollte sich nicht in zu hohen Lohnzuwächsen oberhalb des Produktivitätszuwachses umsetzen. Denn wenn als Folge einer sozialdemokratischen Vollbeschäftigungspolitik Vollbeschäftigung eingetreten ist und politisch garantiert wird, läge es im Handlungskalkül egoistisch-rationaler Gewerkschaften, diese Position der Stärke zu nutzen, um für ihre Klientel maximale Lohnsteigerungen auszuhandeln (Scharpf 1987: 218). Sozialdemokratische Regierungen müssen deshalb vermeiden, in eine solche Gefangenensituation gegenüber den

Gewerkschaften zu kommen, ohne jedoch die Realisierung des Vollbeschäftigungsziels preiszugeben. Deshalb muß es ihnen darauf ankommen, drastische Lohnerhöhungen, die eine inflationstreibende Lohn-Preis-Spirale in Gang setzen, soweit wie möglich zu verhindern, am besten institutionell auszuschließen. Denn eine über hohe Lohnzuwächse generierte Nachfrage drückt sich insbesondere in kleinen offenen Ökonomien, mit denen wir es bei den vier Ländern zu tun haben, rasch und direkt in einem Import-Sog und damit in Handels- und Zahlungsbilanzproblemen aus. Mittelfristig verschlechtert sich zudem über den Lohn- bzw. Kostendruck die Wettbewerbssituation auf den nationalen und internationalen Märkten, was zu einer Verfestigung von Zahlungsbilanzproblemen führen kann (Esping-Andersen 1990: 167). Aber obwohl die vier Länder hinsichtlich der Offenheit und außenhandelsbedingten Verwundbarkeit ihrer Ökonomien vergleichbare Positionen einnahmen, unterschieden sich die politischen Strategien ihrer (sozialdemokratischen) Regierungen im Zielkonflikt von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ausgeglichener Zahlungsbilanz.

In Schweden wurde der Kern einer solchen politischen Strategie schon Ende der 40er Jahre im Forschungsinstitut des Gewerkschaftsdachverbandes (LO) entwickelt (Meidner/ Hedborg 1984: 79 ff; Tilton 1990: 189 ff). Der Ausgangspunkt des nach ihren Urhebern benannten Rehn-Meidner-Modells bestand in einer Absage an die globale Nachfragesteuerung keynesianischer Prägung. Eine global expansive Politik nämlich, so das Argument der beiden Gewerkschaftsökonomen, könne selbst in der Hochkonjunktur die regional und sektoral vorhandenen "Inseln der Arbeitslosigkeit", wenn überhaupt, nur um den Preis der Überhitzung in den bereits ausgelasteten und vollbeschäftigten Bereichen beseitigen. Da sich in Hochkonjunkturen solch nachfragesteigernde Maßnahmen schon aus stabilitätspolitischen Gründen verböten, schlugen Rehn und Meidner eine eher restriktive, auf Preisstabilität bedachte Geld- und Fiskalpolitik der "unteren Linie" zur Versteigung der Konjunkturzyklen vor (Hinrichs/ Merkel 1987: 28). Dabei wurde keineswegs in Frage gestellt, daß Vollbeschäftigung auch "volle Nachfrage" erfordert. Die Frage war nur, ob diese durch "generelle Expansion und selektive Restriktionsmaßnahmen oder durch generelle Restriktivität und selektive Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage" erreicht werden sollte (Meidner/ Hedborg 1984: 81). Die LO und die sozialdemokratischen Regierungen entschieden sich für letzteres. Über Steueranreize wurden Unternehmen veranlaßt, in Zeiten der Hochkonjunktur Teile ihrer Gewinne in überbetriebliche Investitionsfonds

abzuführen und damit vorübergehend stillzulegen. Bei nachlassender Konjunktur sollten diese Mittel wieder freigegeben werden und dem Unternehmenssektor erneut als Investitionskapital zur Verfügung gestellt werden.

Ergänzt wurden diese konjunkturellen Verstetigungsmaßnahmen durch die solidarische Lohnpolitik und den Aufbau einer selektiv operierenden aktiven Arbeitsmarktpolitik. Um eine Nivellierung der Lohnstruktur zu erreichen, hat die LO ihre Tarifpolitik stärker an der Art der Arbeitsaufgaben als an der Ertragslage der Unternehmen und Branchen orientiert. In prosperierenden Wirtschaftszweigen wie der Automobilindustrie, dem Maschinen- und Anlagenbau wirkte die solidarische Lohnpolitik als lohnpolitische Zurückhaltung. Dies bescherte den innovativen Unternehmen mit hoher Produktivität überdurchschnittliche Gewinne und verstärkte ihre Wachstumsbasis. Weniger produktive Betriebe wurden infolge der über ihrer Ertragslage liegenden Löhne rascher aus dem Markt gedrängt oder konnten dort nur durch verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen ihr Überleben sichern. Für diese Unternehmen wirkte die solidarische Lohnpolitik gleichsam als Rationalisierungspeitsche, die forciert Arbeitskräfte aus unproduktiven Bereichen und Unternehmen freisetzte. Hier schließt sich dann das dritte Glied des beschäftigungspolitischen Modells der 60er Jahre an, die aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie half, die Arbeitskräfte aus den Teilmärkten mit unzureichender Nachfrage in die prosperierenden Märkte mit hoher Arbeitskräftenachfrage zu schleusen. Engpässe wurden so in den expandierenden Bereichen weitgehend vermieden und auf dem Arbeitsmarkt insgesamt stellte sich ein Gleichgewicht ein. Der Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik lag eindeutig auf der Verbesserung der Angebotsseite. Anpassungsmaßnahmen wie Ausbildung, Umschulung, Mobilitätshilfen und Beschäftigungsprämien standen im Vordergrund. Auf der Nachfrageseite wurden geschützte Arbeitsplätze eingerichtet, die öffentliche Beschäftigung ausgebaut sowie regional- und industripolitische Entwicklungshilfen verstärkt (Rehn 1985: 62 ff). Wie stark in Schweden die präventiven Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in dieser Phase ausgebaut wurden, zeigt der rasche Zuwachs der Ausgaben: Der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Staatsausgaben stieg von 3,7% (1960) auf 7,8% (1973), am Bruttosozialprodukt von 0,9% auf 2,3% (Meidner/ Hedborg 1984: 134). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik betrugen in den 70er Jahren etwa 90% der Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Nur 10% der Ausgaben entfielen auf Kom-

pensionszahlungen für Arbeitslose, deren Höhe zudem auch deutlich etwa hinter den generösen Lohnersatzleistungen Dänemarks lag (Esping-Andersen/ Korpi 1987: 62). Dies zeigt klar die Präferenz der sozialdemokratischen Regierung Schwedens, Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. zu verkürzen, anstatt Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzzahlungen zu finanzieren.

So griffen die Politiken des Rehn-Meidner-Modells zur Verstetigung des Konjunkturverlaufes, der solidarischen Lohn- und aktiven Arbeitsmarktpolitik ineinander und garantierten in Schweden bis zu Beginn der 70er Jahre Vollbeschäftigung und steigende Erwerbsquoten bei einer Inflationsrate, die von 1960-73 gar leicht unter dem europäischen OECD-Durchschnitt blieb. Dies war keineswegs das Verdienst der sozialdemokratischen Regierungen allein. Denn erst zwei zentrale Voraussetzungen ermöglichten die Durchsetzung der oben beschriebenen Politik: hochorganisierte, zentralisierte und solidarische Gewerkschaften, die in Kooperation mit der Regierung zur Lohnzurückhaltung willens und fähig sind; Arbeitgeber, die gewillt sind, ein hohes Investitionsniveau im Lande selbst zu garantieren (Israel 1978: 352; Hedström 1986: 24). Die sozialdemokratischen Regierungen ihrerseits trugen mit steuer-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen sekundierend dazu bei, das Kooperationsklima in der Arena der industriellen Beziehungen zu stabilisieren.

Einen ähnlich erfolgreichen Weg gingen Norwegens Sozialdemokraten. Sie regierten zwar nicht durchgängig in der goldenen Periode, sondern verbrachten von 1963-65 und 1971/72 insgesamt dreieinhalb Jahre in der Opposition. Dafür verfügten sie jedoch von 1945-61 über die absolute parlamentarische Mehrheit und konnten in dieser wichtigen Aufbauphase bedeutende institutionelle und politisch-konzeptionelle Weichenstellungen vornehmen, die bis zum Beginn der 80er Jahre stabil blieben (Lafferty 1990: 80). Doch bei allen Ähnlichkeiten hinsichtlich der neo-korporatistischen Kooperation der Akteure Regierung-Gewerkschaften-Arbeitgeber, der Fragmentierung und Konsensbereitschaft der bürgerlichen Oppositionsparteien oder etwa der arbeitsmarktpolitischen Institutionen wies die norwegische Vollbeschäftigungskonzeption einige institutionelle und inhaltliche Besonderheiten auf, die sie von jener Schwedens unterschied. Norwegens Sozialdemokraten griffen direkter und massiver in Produktion, Kreditwesen und Lohnverhandlungen ein als ihre schwedische Schwesterpartei. Stärker als die SAP in Schweden vertraute die DNA in der norwegischen Regierung auf eine antizyklische Haushalts- und Geldpolitik. Zyklische Schocks aus dem Exportsektor wurden weitgehend durch die Binnennach-

frage ausgeglichen. Zum einen wurde diese automatisch durch die in die norwegische Wirtschafts- und Exportstruktur eingebauten Stabilisatoren erzeugt, zum anderen war sie das beabsichtigte Ergebnis bewußt gegensteuernder Wirtschaftspolitik. Bis zu ihrer Transformation in eine Erdölökonomie in den 70er Jahren wies Norwegens Wirtschaft eine der stabilsten Konjunkturentwicklungen innerhalb des OECD-Bereichs auf (Pekkarienen 1989: 335). Die noch unter der schwedischen Quote liegende durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 1,2% (1960-73) bzw. die Tatsache, daß die Arbeitslosigkeit nicht über 2% stieg, ist der sichtbarste Indikator für diese konjunkturelle Stabilität, da in dieser Phase die aktive Arbeitsmarktpolitik noch nicht sehr stark ausgebaut war.

Schon in den 30er Jahren war die Programmatik der DNA stark von Vorstellungen kontrazyklischer Konjunktursteuerung durchzogen. Dies geht nicht zuletzt, vergleichbar zu Schweden auch in Norwegen, auf die frühe Entwicklung und Rezeption eines "nationalen prototypischen 'Keynesianischen' Wirtschaftstheoretikers" (Pekkarinen 1989: 336), nämlich Ragnar Frisch (1895-1973), zurück. Die von Frisch begründete "Osloer Schule" war stark anwendungsorientiert und fand auch deshalb, wiederum vergleichbar zur "Stockholmer Schule", über die sozialdemokratische Partei rasch Zugang zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungszentren. Einen Einfluß, den diese Schule bis in die 80er Jahre behielt, während in Schweden zu diesem Zeitpunkt der Einfluß der indogenen Keynesianischen Schule schon stark zurückgegangen war (ibid. 334). Den Expertisen der Osloer Schule folgend, griffen die sozialdemokratischen Regierungen Norwegens direkter und massiver in Investitions- und Produktionsentscheidungen ein als die regierenden Sozialdemokraten Schwedens. Auch in die Lohnauseinandersetzungen der Tarifparteien intervenierten die regierenden Sozialdemokraten direkt über die Vorgabe der Lohnleitlinien, über Zwangsschlichtungen und das Einfrieren der Löhne insbesondere in den 40er und 60er Jahren.

Die Hauptinstrumente zur Sicherung der Vollbeschäftigung lagen in Norwegen jedoch in der staatlichen Kredit- und Industriepolitik (Esping-Andersen/ Korpi 1987: 58; Mjøset et al. 1991). Praktisch der gesamte Kreditfluß wurde vom norwegischen Staat direkt oder indirekt kontrolliert. Zum einen regulierte er strikt den Zufluß ausländischer Kredite, zum anderen kontrollierte er über die verstaatlichten Kreditinstitute und die strikte Regulierung der privaten Geschäftsbanken das Kreditgeschäft in Norwegen. Nach regional-, industrie-, aber auch konjunkturpolitischen

Gesichtspunkten vergab der Staat über seine teilweise spezialisierten Kreditinstitute wie die Banken für Wohnungsbau, Landwirtschaft, Bildung oder lokale industrielle Entwicklung zielgerichtet Kredite. Um diese Vorzugskredite oder direkten staatlichen Investitionen etwa in die Infrastruktur der Export-Enklaven zu finanzieren, verfolgten die sozialdemokratischen Regierungen bis in die 70er Jahre eine strikte Haushaltspolitik mit Budgetüberschüssen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Politik anti-keynesianisch war. Denn es waren insbesondere die Haushaltsüberschüsse, die die antizyklische Funktion in dem "staatskapitalistischen Modell" (Mjøset 1989) übernahmen. So wurden beispielsweise in Abschwungphasen über die staatseigene Bank für Wohnungsbau der Hoch- und Tiefbau angekurbelt oder bei einem Preisverfall in den Exportsektoren des Schiffbaus, der Aluminium und Bauxitindustrie Infrastrukturmaßnahmen direkt vom Staat finanziert (Pekkarinen 1992).

Ergänzt wurde diese fiskal- bzw. kreditpolitische Beschäftigungssicherung auch durch selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Dabei folgte die aktive Arbeitsmarktpolitik Norwegens in der Periode bis 1973 mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung hinsichtlich der institutionellen Grundstrukturen zwar dem "schwedischen Weg", wurde jedoch weniger stark ausgebaut als dieser. Für die erfolgreiche Umsetzung des 1954 in die Verfassung aufgenommenen Vollbeschäftigungsziels war dies jedoch unerheblich. Denn in der "goldenen Phase" wurden die Schwächen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die staatliche Kreditpolitik kompensiert. Sie fungierte in Norwegen als funktionales Äquivalent zur aktiven Arbeitsmarktpolitik Schwedens (Esping-Andersen 1990: 169).

Können die konzeptionellen Unterschiede der norwegischen und schwedischen Beschäftigungspolitik noch als funktionale Äquivalente auf einem sozialdemokratischen Weg zur Vollbeschäftigung interpretiert werden, unterscheidet sich die finnische Politik deutlich. Die finnische Wirtschaftspolitik war bis zum Ende der 70er Jahre strikt anti-keynesianisch. Konjunkturbedingten Beschäftigungsschwankungen wurde weder fiskal- noch geldpolitisch gegengesteuert. Es galt das, vor allem von der Zentrums- partei verteidigte, Prinzip solider Finanzen. Deficit-spending wurde mit dem neoklassischen Hinweis auf crowding-out-Effekte gegenüber privaten Investoren abgelehnt. Aber es war nicht nur die relative Schwäche der Sozialdemokratie und der Linksparteien gegenüber dem bürgerlichen Lager, die zum Fiskalkonservatismus in Finnland führte. Es offenbarte sich darin gleichermaßen eine Schwäche der Regierung gegenüber der finni-

schen Bürokratie. Insbesondere die Zentralbank und das Finanzministerium hatten einen hohen Grad an Entscheidungsautonomie gewonnen (Uusitalo 1984: 43 f). Sie begriffen sich als unpolitische Fachleute und fühlten sich der herrschenden wirtschaftstheoretischen Tradition des Landes, der Neoklassik, verpflichtet. Die konsequente Umsetzung des fiskalkonservativen Credo bescherte Finnland bis zu Beginn der 80er Jahre nicht nur ein unterdurchschnittliches Wachstum der Staatsausgaben, sondern auch kontinuierlich Haushaltsüberschüsse. Diese Überschüsse wurden aber nicht wie in Norwegen verwandt, um Kredite nach konjunktur- oder industriepolitischen Kriterien zu subventionieren oder umfangreiche staatliche Direktinvestitionen und die Expansion des Wohlfahrtsstaates zu finanzieren. Sie dienten vielmehr vor allem dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch fiskalische Kostenerleichterung zu verstärken oder die umfangreichen Agrarsubventionen zu finanzieren. Insgesamt tendierte die finnische Fiskalpolitik in den 50er und 60er Jahren dazu, die Wirtschaftszyklen zu verstärken, anstatt sie zu glätten (Pekkarinen 1989: 324). Dies barg in wirtschaftlichen Hochkonjunkturphasen erhebliche inflationäre Risiken, die in Finnland nicht durch eine restriktiv eingesetzte antizyklische Geldpolitik allein zu entschärfen waren. Denn die finnische Zentralbank war zwar in ihrer ausgeprägten Autonomie gegenüber der Regierung stark genug, das Wachstum der Staatsausgaben mittels staatlicher Kreditaufnahmen zu hemmen, verfügte aber nur unzureichend über Instrumente, um prozyklische Fluktuationen auf dem privaten Kreditmarkt wirkungsvoll zu konterkarieren. Diese wurden ihr bis Ende der 70er Jahre vorenthalten (Uusitalo 1984: 42 f). Um ansteigende Inflationsraten dennoch wieder rückzuführen, etablierten die finnischen Regierungen einen "Abwertungszyklus", den der finnische Ökonom Pekkarinen als eine Variante von Kaleckis "politischen Konjunkturzyklus" beschreibt.

Den schwedischen und norwegischen Sozialdemokraten war es in der Regierung gelungen, Vollbeschäftigung, relativ niedrige Inflationsraten und eine stabile Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung zu garantieren. In Finnland dagegen war die Wirtschaftspolitik einseitig auf hohe Investitionsraten und einen raschen wirtschaftlichen Strukturwandel ausgerichtet. Stabile Erwartungen hoher Profite bei den vor allem auf den Export (u.a. Holz, Papier, Schiffbau) ausgerichteten Investoren waren dafür eine funktionsnotwendige Voraussetzung. Abwertungen der Finnischen Markka (1957; 1967; 1977-78), in Intervallen wiederkehrend, sollten diese garantieren. Die Abwertungen verschoben die Einkommensverteilung

zugunsten der Profite und wirkten, indem sie den privaten Konsum dämpften, kurzfristig kontraktiv auf die Binnenkonjunktur. Die Folge waren zyklische Formen der Arbeitslosigkeit, die insbesondere in den 50er und 60er Jahren "versteckt" in den Agrarsektor verschoben oder in der zweiten Hälfte der 60er Jahre über die Arbeitsemigration nach Schweden exportiert wurde. Gleichzeitig wurden an die Abwertung Einkommenspolitiken gekoppelt, um die Löhne niedrig zu halten und den Investitionsboom der Exportindustrie abzusichern. Wenn dann nach der Rezessionsphase mit der anziehenden Konjunktur auch das Arbeitskräfteangebot knapper wurde, stiegen die Löhne. Auch die zu Ende der 60er Jahre ausgehandelten Einkommenspolitiken hielten dann nicht mehr. Höhere Tariflöhne und die starke Lohndrift, führten zu einer lohninduzierten Kostendruck-Inflation, die wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie untergrub und damit den Weg für die nächste Abwertungsrunde frei machte (Pekkarinen 1989: 325 f; Andersen 1987: 166 f).

Berücksichtigt man diesen "circulus vitiosus" von Abwertung, Inflation und Arbeitslosigkeit sowie die Tatsache, daß ein Teil der offenen Arbeitslosigkeit in Form von Arbeitse migranten nach Schweden exportiert bzw. in den eigenen Agrarsektor verschoben wurde, erklärt sich, warum Finnland die schlechteste beschäftigungspolitische Bilanz unter den vier Ländern der etablierten Sozialdemokratie aufwies.

1960 waren in Österreich die Kriegsfolgen weitgehend überwunden. Die Arbeitslosigkeit war auf den niedrigen Stand von 2,4% gesunken. Gemessen an den bisherigen Nachkriegserfahrungen wurde dies von der amtierenden großen Regierungskoalition als Vollbeschäftigung angesehen. Die hohen Wachstumsraten von 1960-73 und ein bis 1967 nur mäßig wachsendes Arbeitskräfteangebot reduzierten die Arbeitslosenrate bis 1973 gar auf den historischen Tiefststand von 1,3%. Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Knappheit der Arbeitskräfte war seit Ende der 60er Jahre das eigentliche arbeitsmarktpolitische Problem in dieser Periode (Biff/ Guger/ Pollan 1987: 5). Es wurde teilweise durch die massive Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte gelöst. Das Ausscheiden männlicher österreichischer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt konnte diese allerdings nicht voll kompensieren. So ging während der 60er Jahre die Beschäftigung in Österreich zurück, um erst 1970 wieder, dann allerdings rasch, zuzunehmen. In der gesamten Periode kam es zwar zu einer anwachsenden Beschäftigung von Arbeitsimmigranten, Frauen wurden jedoch nicht stärker in den Arbeitsmarkt gezogen. Die Frauenerwerbsquote sank gar um über 2% bis Ende

der 60er Jahre ab, um dann in der Periode der sozialistischen Alleinregierung 1973 etwa wieder den Stand von 1960 (52,1%) zu erreichen. Diese leichte Zunahme der Frauenbeschäftigung ist zum Teil auf die Beschäftigungszunahme im öffentlichen Sektor zurückzuführen. Eine weitere Ausdehnung der Frauenerwerbsarbeit wurde jedoch weder steuer- noch sozialpolitisch durch die sozialistische Regierung unterstützt. Arbeitgeber, aber auch die sozialistische Regierung und die Gewerkschaften standen aus unterschiedlichen Motiven einer Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung in dieser Periode eher ablehnend gegenüber (Guger 1992). Die Sozialisten versuchten nicht, die in Österreich mächtige Barriere gegen zunehmende Erwerbsarbeit bei Frauen, das tief verankerte katholische Frauen- und Familienverständnis durch selektive steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Anreize zu schleifen. Vollbeschäftigung wurde in der "goldenen Periode" von SPÖ und ÖGB abweichend von ihren skandinavischen Schwesterorganisationen in erster Linie als niedrige Arbeitslosigkeit definiert.

Auf der Basis dieses restriktiven Verständnisses von Vollbeschäftigung wandte sowohl die Große Koalition als auch die SPÖ-Alleinregierung nach 1970 ihre wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit den beiden anderen Zielen des magischen Vierecks, der Preisstabilität und der Zahlungsbilanz, zu. Die volle Einbettung der österreichischen Volkswirtschaft in den Weltmarkt wurde zum dominierenden Thema der Wirtschaftspolitik (Rothschild 1989: 118 f). Die Inflationsraten sollten deshalb niedrig gehalten werden, um die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Produkte auf heimischen und internationalen Märkten zu sichern. Dafür hatten sich in Österreich schon seit den späten 40er Jahren gute Voraussetzungen entwickelt. Von 1947-51 wurden fünf Lohn- und Preisabkommen ausgehandelt, die den Beginn der Sozialpartnerschaft markierten. Dieser wachstumspolitisch motivierte Konsens, weder das wirtschaftliche Wachstum noch den Status quo der funktionalen Einkommensverteilung durch Lohn- oder Preispolitik zu gefährden, festigte sich in den 50er Jahren und wurde 1957 in der Paritätischen Kommission und ihren beiden Unterausschüssen für Löhne und Preise institutionalisiert. In der Paritätischen Kommission sind die Arbeitnehmer über die Arbeiterkammern sowie den Österreichischen Gewerkschaftsbund und die Arbeitgeberseite durch die Handels- und Landwirtschaftskammern vertreten. Der Bundeskanzler und die für Wirtschafts- und Sozialfragen relevanten Ministerien haben Sitze ohne Stimmrecht in der Kommission (Marin 1982). Damit war ein institutionalisiertes Forum geschaffen, in dem die wichtigsten wirtschaftlichen Akteure kooperativ

ihre Interessen aushandeln und in wirtschaftspolitischen Maßnahmen koordinieren konnten.

Um in der "goldenen Periode" unter Vollbeschäftigungsbedingungen Preisstabilität, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren, akzeptierten die Gewerkschaften Tariflöhne unterhalb der Produktivitätssteigerungen. Der ÖGB selbst bezeichnete diese Orientierung am langfristigen Produktivitätswachstum als den Übergang vom alten "Verteilungs-" zum modernen "Wachstumssozialismus" (Lang 1981: 14). Hier spielte sich ein, was in der Phase des Austro-Keynesianismus nach 1973 besonders für die Vollbeschäftigungssicherung bedeutsam werden sollte, nämlich, daß Österreichs Löhne zu den flexibelsten im OECD-Bereich gehörten und sich stark an der Ertragslage im Exportsektor orientierten (Biffi/ Guger/ Pollan 1987: 15). Die Gewerkschaften verfolgten in den Wachstumsphasen der 50er und 60er Jahre eine "explizit antizyklische Lohnpolitik" (Guger 1992) mit Lohnmäßigung in Aufschwungphasen und moderatem Lohndruck während des Abschwungs. Die Regierung honorierte diese gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolle und stabilisierende Lohnmäßigung mit der Senkung der Einkommensteuersätze, und die Unternehmer garantierten hohe Investitionen. Kleineren Abschwungphasen wurden von der Regierung mit milder kontrazyklischer Fiskalpolitik begegnet. Die Geldpolitik konnte in dieser Phase passiv bleiben. Das Geldangebot wurde einfach der Geldnachfrage angepaßt, da die Preisstabilität partnerschaftlich kontrolliert wurde (Winckler 1988: 224). Damit festigten sich in der Schönwetterperiode der 60er Jahre die sozialpartnerschaftlichen Institutionen, innerhalb derer die Einkommens- mit Fiskal- und Geldpolitik koordiniert werden konnte. Wechselseitiges Vertrauen konnte wachsen und die Erwartungen der Investoren langfristig stabilisiert werden. Dies waren zweifellos günstige Voraussetzungen für die Fortführung der Sozialpartnerschaft auch in Krisenzeiten.

Zusammenfassung

Welche politischen Institutionen, welche Kooperationsmechanismen zwischen beteiligten Akteuren und welche Koordinationsmuster beschäftigungsrelevanter Politiken haben sich in der "goldenen Phase" herausgebildet und eingespielt, die Vollbeschäftigung als Priorität in die politische Agenda der vier Länder eingeschrieben haben? Zu einer Institutionalisierung des Vollbeschäftigungsziels gehören nach Therborn (1985: 21) drei zentrale Faktoren:

1. die ausdrückliche Festlegung der staatlichen Politik auf Vollbeschäftigung und der damit verbundene Verzicht, Arbeitslosigkeit als Mittel für andere Zwecke einzusetzen;
2. die Fähigkeit und der politische Willen, Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik koordiniert für das Vollbeschäftigungsziel einzusetzen;
3. Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Beeinflussung des Angebots und der Nachfrage von Arbeitskräften, mit dem Ziel der Vollbeschäftigung.

Ad 1: Mit der Ausnahme Finnlands war Vollbeschäftigung in der politischen Agenda der vier Länder als Priorität festgelegt. Während in Schweden und Norwegen die Selbstverpflichtung der regierenden Sozialdemokraten auf Vollbeschäftigung schon mit dem Ende der 30er Jahre begann und in den nachfolgenden Jahrzehnten beständig ausgebaut und gefestigt wurde, läßt sich in Österreich die volle Institutionalisierung der Vollbeschäftigung als politischer Priorität erst auf den Beginn der 70er Jahre datieren (Meidner/ Hedborg 1984; Therborn 1985). Die gegenüber ihren nationalen Antipoden mit starken Machtressourcen ausgestatteten Akteure Sozialdemokratie und Gewerkschaften fungierten in allen drei Ländern als wirkungsvolle Wächter dieser politischen Prioritätensetzung. In Finnland dagegen wurde in den "goldenen" Jahren Arbeitslosigkeit bewußt als Mittel zur Senkung von Lohnkosten und Inflation eingesetzt (Pekkarinnen 1989; 1992). Weder die gespaltenen Gewerkschaften noch die in Kommunisten und Sozialdemokraten zerstrittene politische Linke waren in der Lage, dieses prozyklische Politikmuster zu brechen.

Ad 2: Bei der Koordinierungsfähigkeit der Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik ergibt sich ein ähnliches Bild. Antizyklische Fiskalpolitik wurde mit den beschriebenen Unterschieden in Schweden und Norwegen, mit Einschränkung auch in Österreich betrieben. Die Geldpolitik spielte bis 1973 nicht zuletzt aufgrund des Systems fester Wechselkurse nur eine untergeordnete Rolle. Gesetzlich wie faktisch waren die Zentralbanken gegenüber den Regierungen jedoch weisungsgebunden. In Schweden und Norwegen unterstanden sie dem Finanzministerium, in Österreich folgte die Notenbank den innerhalb der Sozialpartnerschaft ausgehandelten Richtlinien. Erhebliche Bedeutung kam in der Vollbeschäftigungsphase einer gesamtwirtschaftlich abgestimmten Lohnpolitik zu, die dazu diente, die inflationären Risiken zu vermindern. Auch hier hatten die drei Länder zentralisierte,

fest institutionalisierte (Österreich) oder informell stabilisierte Verhandlungssysteme, die eine Konzertierung der Einkommenspolitik erst ermöglichten. Während also in Schweden, Norwegen und Österreich zwar unterschiedliche, aber wirkungsvolle Koordinierungsmechanismen für die Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik entstanden, blieben die Kooperationsformen in Finnland unterentwickelt. Die Fiskalpolitik wurde "faktisch von der Notenbank kontrolliert" (Pekkarinen 1989: 327) und folgte dem Diktat solider Finanzen. Wie die Geldpolitik wurde sie eher pro- als anti-zyklisch eingesetzt. Die Lohnpolitik schwankte von 1956 bis 1968 zwischen zentralen Branchenabkommen und lokalen Vereinbarungen. Erst mit der Wiedervereinigung der sozialdemokratischen und kommunistischen Gewerkschaften 1968 wurden zentralisierte Lohnverhandlungen und tripartistische Einkommenspolitiken mit langsam wachsenden Konzertierungserfolgen möglich (Uusitalo 1983: 6 f; Arter 1987: 209 ff).

Ad 3: Die sozialdemokratischen Regierungsparteien der drei nordeuropäischen Länder verfolgten eine inklusive, Österreich eine exklusive Beschäftigungspolitik. Insbesondere in Schweden wurde schon vor 1974 das ganze Instrumentarium offensiver aktiver Arbeitsmarktpolitik entwickelt: aktive Vermittlung von Arbeitsuchenden, Qualifikations- und Umschulungsmaßnahmen, Förderung und Subvention der Mobilität der Arbeitnehmer, Lohnkosten-Subventionen, antizyklische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im privaten wie öffentlichen Sektor. Gesteuert und durchgeführt wurden diese Maßnahmen von der Arbeitsmarktbehörde (Arbetsmarknadstyrelsen, AMS), einer weitgehend unabhängigen Verwaltungsbehörde mit hohem Ansehen unter den Tarifpartnern und der Gesamtbevölkerung²⁷. Mit Einschränkungen hinsichtlich des finanziellen Umfangs und der Bandbreite der Instrumente folgten Norwegen und Finnland dem schwedischen Beispiel. Allerdings lag in Norwegen seit den späten 50er Jahren ein Schwerpunkt auf direkten staatlichen Subventionen an mittelständische Unternehmen in strukturschwachen Regionen. An schwedische Ausgabendimensionen in der

²⁷ Die Anfänge der schwedischen Arbeitsmarktbehörde gehen auf das Jahr 1914 zurück. 1947 wurde sie auf neuer Grundlage fest etabliert und sukzessive mit mehr Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet (Rothstein 1990). In ihr sitzen von der lokalen bis zur zentralen Ebene Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und des Staates in den Direktorien der AMS. Die direkte Beteiligung beider Sozialpartner trug zur frühen Akzeptanz, zu Stabilität und Ansehen der Behörde bei.

aktiven Arbeitsmarktpolitik näherte Norwegen sich freilich erst seit Ende der 80er Jahre an, als die Arbeitslosigkeit mit knapp 5% "unnorwegische" Rekordhöhen erreichte.

Der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik lag in allen drei nordeuropäischen Ländern bei den angebotsfördernden Maßnahmen. Die Wurzeln dieser inklusiven, angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik sind freilich keineswegs allein in der sozialdemokratischen Politik zu suchen. Sie reichen von der sozialdemokratischen Realisierung der 50er und 60er Jahre über die Zwischenkriegsperiode hinaus in eine stark von der protestantischen Arbeitsethik geprägten Agrargesellschaft, in der die Legitimation und Berechtigung für Armenhilfe und soziale Wohlfahrt maßgeblich über die eigene Arbeit erworben wurde. Österreichs Sozialdemokraten folgten dagegen stärker dem kontinentaleuropäischen defensiven Muster der Verminderung des Arbeitskräfteangebots, um dieses mit der Nachfrage zur Deckung zu bringen. Der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik blieb bescheiden und auf Problemgruppen und Problemregionen beschränkt.

In den drei nordeuropäischen Ländern wurden die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weitgehend aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Die Lohnersatzleistungen wurden und werden über das nationale Arbeitslosenversicherungssystem (Sockelbetrag) durch die Gewerkschaften verwaltet und ausbezahlt. Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik sind finanziell und institutionell voneinander getrennt. Als Nachzügler übernahm auch Finnland Ende der 60er Jahre das Modell. In Österreich dagegen wurden sowohl die passiven Lohnersatzleistungen als auch die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik größtenteils aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert (Reisert/ Schmid 1987: 90 f). Diese institutionelle Kopplung verengt die Handlungsspielräume aktiver Arbeitsmarktpolitik gerade dann, wenn sie besonders gefordert ist, nämlich in Perioden steigender Arbeitslosigkeit. Da das Finanzvolumen und aktive Arbeitsmarktpolitik in etwa festliegen und aus einer Quelle finanziert werden, vermindern sich die Mittel für aktive beschäftigungspolitische Maßnahmen nach dem Prinzip kommunizierender Röhren proportional zum Anstieg der passiven Lohnersatzzahlungen.

Schweden ist das einzige Land innerhalb der OECD, das 1985 und 1989 (deutlich) mehr für aktive als für passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben hat. Kein Land der westlichen Welt hat in den 80er Jahren einen so großen Anteil seines Bruttoinlandsproduktes für aktive, d.h. präventive Maßnahmen zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit aufgewandt.

Eine Reduzierung dieser Ausgaben läßt sich in der "Niedergangsperiode" nicht erkennen. Norwegen und Finnland gaben etwa 50% der Arbeitsmarktgesamtausgaben für aktive Maßnahmen aus. Dies ist zwar deutlich weniger als in Schweden, damit liegen die beiden Länder aber prozentual dennoch vor fast allen anderen OECD-Staaten. Österreich weicht dagegen völlig von diesem Muster ab. Es gibt nur rund ein Drittel für aktive Maßnahmen aus. Der Schwerpunkt der Arbeitsmarktausgaben liegt in den rein reaktiven Lohnersatzzahlungen.

Tab. 23: Öffentliche Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik (in % des BIP)

	1985			1989		
	aktiv	passiv	total	aktiv	passiv	total
Finnland	0,91	1,3	2,25	0,94	1,11	2,05
Norwegen	0,66	0,50	1,17	0,99	1,15	2,13
Österreich	0,28	0,96	1,24	0,30	0,97	1,27
Schweden	2,11	0,87	2,97	1,56	0,64	2,20
OECD-Europa	0,71	1,87	2,69	0,83	1,57	2,46

Quelle: OECD Employment Outlook 1991: 238-249.

Beurteilt man das beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zur Herstellung und Sicherung von Vollbeschäftigung unter dem Gesichtspunkt präventiver und reaktiver Handlungsoptionen gegenüber denkbaren ökonomischen Krisenerscheinungen, war zweifellos Schweden am besten ausgestattet, gefolgt von Norwegen und Österreich. Finnlands beschäftigungspolitische Reaktionsmöglichkeiten erschienen dagegen begrenzt, wenngleich sich in der antizyklischen Fiskalpolitik wie in der Einkommenspolitik seit den 70er Jahren vermehrt Konzertierungschancen ergaben.

3.3. Die "Niedergangsperiode": Die Bilanz

Zieht man die beschäftigungspolitische Bilanz für die "nachgoldene Periode" von 1974-1989, erscheinen die Ergebnisse im Lichte der Niedergangstheorien geradezu paradox. Denn anders als in den vermeintlich goldenen Jahren weicht nun das Arbeitsmarktpprofil der vier Länder deutlich von den Mittelwerten der europäischen OECD-Staaten ab. Während sich die vier Länder der etablierten Sozialdemokratie mit durchschnittlich 3% Arbeitslosigkeit noch im Vollbeschäftigungsbereich bewegten, hatte sich OECD-Europa in seinem Gesamtdurchschnitt mit einer Arbeitslosigkeit von 7,6% deutlich vom Vollbeschäftigungsziel entfernt. Die gute beschäftigungspolitische Bilanz der vier Länder ist primär auf die niedrigen Arbeitslosenquoten in den stark sozialdemokratischen Ländern Norwegen, Österreich und Schweden zurückzuführen. Dort hatten sich die Arbeitslosenquoten gegenüber der "goldenen Periode" nur geringfügig erhöht. Selbst Finnland, das Land mit dem schwächsten sozialdemokratischen Machtquotienten unter den vier Staaten, blieb mit einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 4,7% noch in Therborns Gruppe der Länder mit "niedriger Arbeitslosigkeit" (Therborn 1985: 14).

Tab. 24: Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquote sowie die Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors

	1974-1989				1980-1989			
	A	E1	E2	Ö	A	E1	E2	Ö
Finnland	4,7	76,2	70,6	18,5	3,4	77,2	72,6	20,0
Norwegen	2,4	75,9	63,7	23,4	2,8	77,7	67,8	24,9
Österreich	2,7	67,1	52,3	18,2	3,3	66,0	51,3	19,3
Schweden	2,3	80,6	74,5	30,1	2,5	81,6	77,6	31,8
φ	3,0	75,0	65,2	22,6	3,0	75,6	67,3	24,0
OECD-Europa	7,6	66,2	49,1	17,6	9,1	65,9	50,2	18,3

Quelle: Historical Statistics 1960-85; 1960-89

A = Arbeitslosenquote

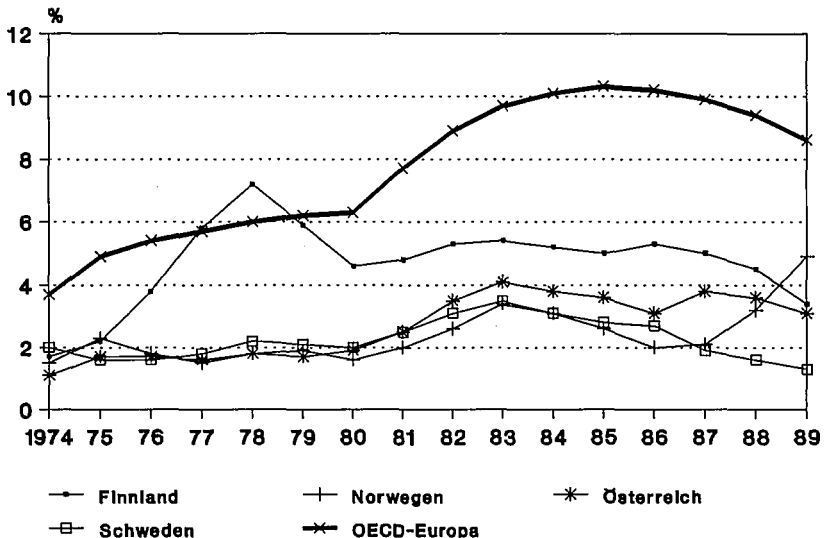
E1 = Erwerbsquote

E2 = Frauenerwerbsquote

Ö = Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors

Aber nicht nur die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den vier Ländern und dem Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten weist auf die divergierenden Entwicklungen der Arbeitsmärkte hin. Der Trend zu einer sich öffnenden Schere zwischen beschäftigungspolitisch erfolgreichen und weniger erfolgreichen Ländern ist ebenso an der Entwicklung der Erwerbsquoten ablesbar.

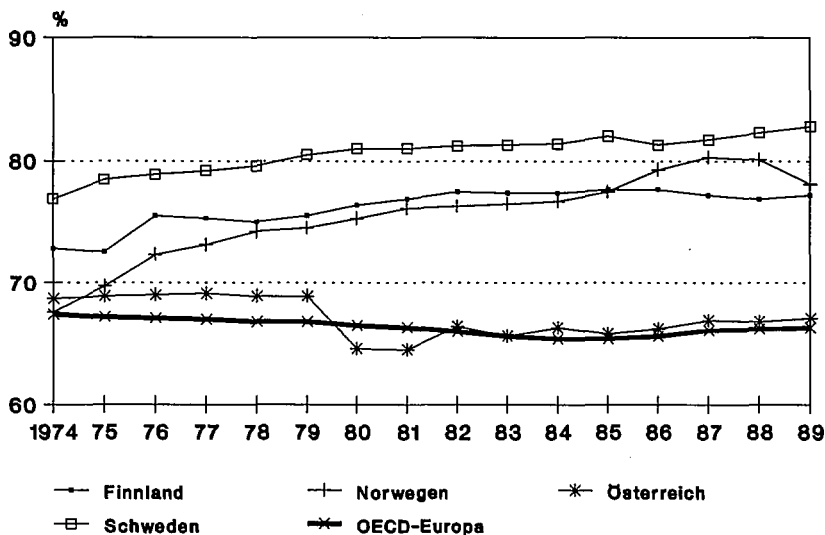
Schaubild 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden



Quelle: errechnet aus:
 1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 39
 1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 43

Lag die Erwerbsquote der vier Untersuchungsländer in der Periode von 1960-73 nur knapp über dem europäischen Durchschnitt (70,7% vs. 68,2%), hatte sich der Abstand von 1974-89 auf 8,8% deutlich vergrößert. Dies lag primär an der Entwicklung der weiblichen Erwerbsquote. Deren Anstieg ist neben der ungleichzeitig verlaufenden Säkularisierung von katholisch geprägten Welt- und Familienbildern in der Hauptsache auf vier ökonomisch-politische Entwicklungen zurückzuführen (Bakker 1988: 17 ff; Schmidt 1991):

Schaubild 3: Entwicklung der Erwerbsquoten in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden



Quelle: errechnet aus:
 1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 34
 1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 38

- Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung, vor allem des Wohlfahrtssektors;
- sozialpolitische Flankierungsmaßnahmen zur Kombination von Haus- und Erwerbsarbeit;
- Ausdehnung des Dienstleistungssektors;
- Erweiterung der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten.

Die beiden ersten Punkte, soweit sie den Privatsektor betreffen, entziehen sich teilweise der politischen Steuerung und sind stärker durch ökonomische Dynamiken und die Vereinbarungen der Tarifpartner determiniert. Die Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung und der sozialpolitischen Flankierungsmaßnahmen jedoch sind unmittelbar von politischen Entscheidungen abhängig. Alle vier Entwicklungen berührten grosso modo seit den 60er und 70er Jahren alle OECD-Staaten, allerdings mit erheblichen Ungleichzeitigkeiten und völlig unterschiedlichen Intensitäten und Kombinationen. Als logische Konsequenz kam es von Land zu Land zu stark abweichenden Entwicklungen der Frauenbeschäftigung. So ist die Frauenerwerbstätigkeit im Gesamtdurchschnitt der europäischen OECD-Staaten

zwar angestiegen, aber diese Entwicklung verlief erstens deutlich langsamer als in den vier Ländern der etablierten Sozialdemokratie und ist zweitens gerade auch auf die rasche Zunahme der weiblichen Erwerbsquote Norwegens und Schwedens zurückzuführen. Dennoch verdoppelte sich der Abstand zwischen der Vierergruppe und den europäischen OECD-Ländern in der Periode von 1974-89 auf 16,1% (65,2% vs. 49,1%). Nicht alle vier Länder haben gleichermaßen zu dieser Entwicklung beigetragen. Schweden lag mit einer Frauenerwerbsquote von 74,5% unangefochten an der Spitze, dicht gefolgt von Finnland. Doch während in Norwegen die niedrige Frauenerwerbsquote rapide anstieg und um 22,7% über jener der "goldenen" Phase lag, stagnierte Österreichs Quote bei 52% und lag damit nur noch knapp über der durchschnittlichen Frauenerwerbsquote der europäischen OECD-Staaten.

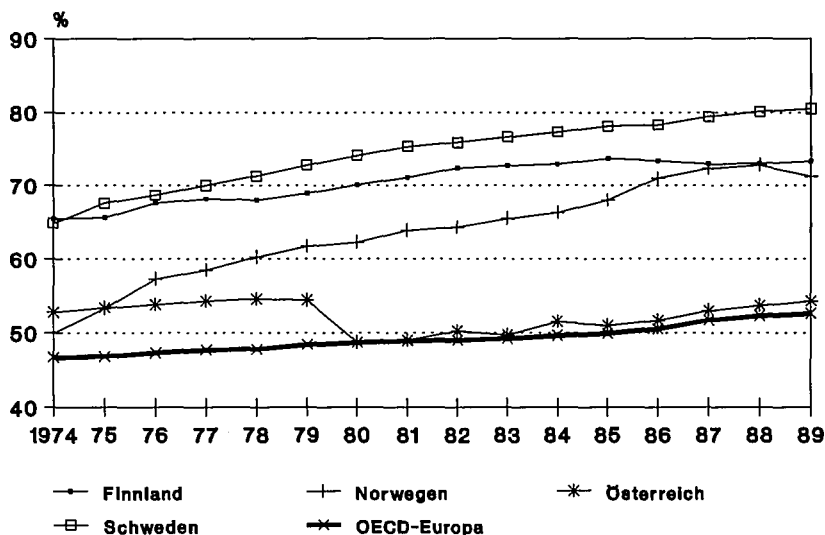
In Schweden und Norwegen lassen sich alle vier der oben angeführten allgemeinen Trends zur Erhöhung der Frauenbeschäftigung nachweisen. Allerdings zeigte sich Norwegen in sozial- und damit in öffentlich-beschäftigungspolitischer Hinsicht als Nachzügler gegenüber seinem Nachbarn. Aber auch wenn die sozialpolitische Flankierung etwas später und weniger konsequent einsetzte, folgte Norwegen dem Anfang der 60er Jahre begonnenen schwedischen Weg, flächendeckend öffentliche Kinderbetreuungsstätten einzurichten und sukzessive den bezahlten Elternurlaub auszudehnen (Norris 1987: 72; Ruggie 1988: 176). In Schweden setzte die solidarische Lohnpolitik zusätzliche Anreize für Frauen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Die solidarische Lohnpolitik der LO begünstigte nämlich in erster Linie die Bezahlungen in den Berufen am unteren Ende der Lohnskala, also in jenen Berufssparten, in denen traditionell Frauen überproportional vertreten sind (Ruggie 1988: 176). Trotz dieser unbestreitbaren Erfolge in der Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurde aber auch in Schweden weder das Problem von deren durchschnittlich geringerer Entlohnung aufgehoben, noch die geschlechtsspezifische Segregation der Erwerbsarbeit überwunden: Frauen sind nach wie vor überwiegend in dem stark wohlfahrtsstaatlich organisierten Reproduktionsbereich und auf unteren beruflichen Hierarchieebenen vertreten. Die Männer überwiegen dagegen im Produktionsbereich und auf den wirtschaftlichen Leitungsebenen (Haavio-Mannila/ Liljeström/ Sokolowska 1985: 82; Ruggie 1988: 181 ff). Die damit verbundene ungleiche Status- und Positionszuweisung auf dem Arbeitsmarkt wurde also trotz der großzügigen sozialstaatlichen Regelun-

gen zur Vereinbarkeit von Haus- und Erwerbsarbeit nur unzureichend verändert.

Die Ambivalenz der höheren individuellen Wahlmöglichkeit für Frauen Haushalts- und Erwerbsarbeit zu kombinieren, wurde besonders im Bereich der Teilzeitarbeit sichtbar. Zum einen ermöglichte diese überhaupt erst vielen Frauen den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Zum anderen lassen sich berufliche Karriere-Ambitionen aber mit Teilzeit-Jobs nur in bescheidenem Maße realisieren. Ohne diese Ambivalenz in der Bewertung zu vernachlässigen, muß dennoch zunächst konstatiert werden, daß in Schweden und Norwegen die Verfügbarkeit von Teilzeitarbeitsstellen durch die Förderung der sozialdemokratischen Regierungen und Gewerkschaften seit den 60er Jahren rasch zunahm. So wiesen Norwegen 1990 mit 26,6% gefolgt von Schweden mit 23,2% die zweit- bzw. dritthöchsten Quoten von Teilzeitstellen an der Gesamtbeschäftigung innerhalb des OECD-Bereiches auf. Daß allerdings die hohe Anzahl von Teilzeitjobs nicht immer eine *conditio sine qua non* hoher Frauenerwerbstätigkeit sein muß, zeigt das Beispiel Finnlands. Mit einer der niedrigsten Quoten von Teilzeitstellen (7,2%) hatte es 1990 die zweithöchste Frauenerwerbsquote (72,9%) innerhalb des OECD-Bereiches (OECD Employment Outlook 1991: 46; 256). Das Puzzle der hohen Frauenbeschäftigung in Finnland verkompliziert sich weiter, zieht man in Betracht, daß die Beschäftigungsquoten im Dienstleistungs- und öffentlichen Sektor nur unbedeutend über dem europäischen OECD-Niveau lagen. Eine Teilerklärung für die hohe Frauenbeschäftigungsquote in Finnland läßt sich in der besonderen Industriestruktur des Landes finden. In der finnischen Wirtschaft besitzen Industriezweige mit traditionell hoher Frauenbeschäftigung wie etwa die Textil-, Bekleidungs-, Lebensmittel- und Leichtmetallindustrie nach wie vor einen beachtlichen Umfang. Finnland ist damit der abweichende Fall, der sich den allgemein gültigen Erklärungsmustern (OECD Employment Outlook 1983; Bakker 1988; Schmidt 1991) für hohe Frauenbeschäftigung entzieht.

Anders als im finnischen Fall läßt sich die nur knapp über dem europäischen OECD-Durchschnitt liegende Frauenerwerbsquote in Österreich mit den oben angeführten Einflußvariablen erklären. Der Industriesektor ist im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern über- und der Dienstleistungssektor unterdurchschnittlich entwickelt. Auch der Beschäftigungsumfang des öffentlichen Sektors ist kaum größer als im übrigen Westeuropa. Die verfügbaren Teilzeitjobs liegen mit 8,8% an der Gesamtbeschäftigung gar deutlich unter dem Durchschnitt (OECD-Employment-Outlook

Schaubild 4: Entwicklung der Frauenerwerbsquote in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden



Quelle: errechnet aus:

1974-79: OECD Historical Statistics 1980-85: 35
1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 39

1991: 46). An den beiden letztgenannten Indikatoren wird deutlich, daß die österreichischen Sozialdemokraten im Verbund mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern gegenüber den Frauen einen beschäftigungspolitischen Exklusionskurs verfolgten. Dies läßt sich unter anderem an der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor ablesen, jenem Bereich also, auf den die Politik den direktesten Steuerungszugriff hat. Österreich hatte in den 80er Jahren unter den vier Ländern die niedrigste Beschäftigungsquote im öffentlichen Bereich und wird gar 1975 von dem wohlfahrtsstaatlichen Nachzügler Finnland überholt. Dies liegt zweifellos auch an der Tatsache, daß Österreich einen stark auf monetärem Transfer basierenden Wohlfahrtssektor besitzt, während die Skandinavier sehr viel stärker auf den Ausbau der sozialen Dienstleistungen setzten (Schmidt 1988; Esping-Andersen 1990). Wie wenig Österreichs Sozialisten gezielt den öffentlichen Sektor unter frauenspezifischen Beschäftigungskriterien zu funktionalisieren suchten, zeigt auch die Tatsache, daß sich die öffentliche Beschäftigungsquote Österreichs erst dann etwas deutlicher vom europäischen OECD-Durchschnitt abhob, als sie nach 13 Jahren kontinuierlicher Allein-

regierung nicht mehr alleine regierten, sondern die Macht mit den Liberalen bzw. der konservativen Volkspartei teilen mußten.

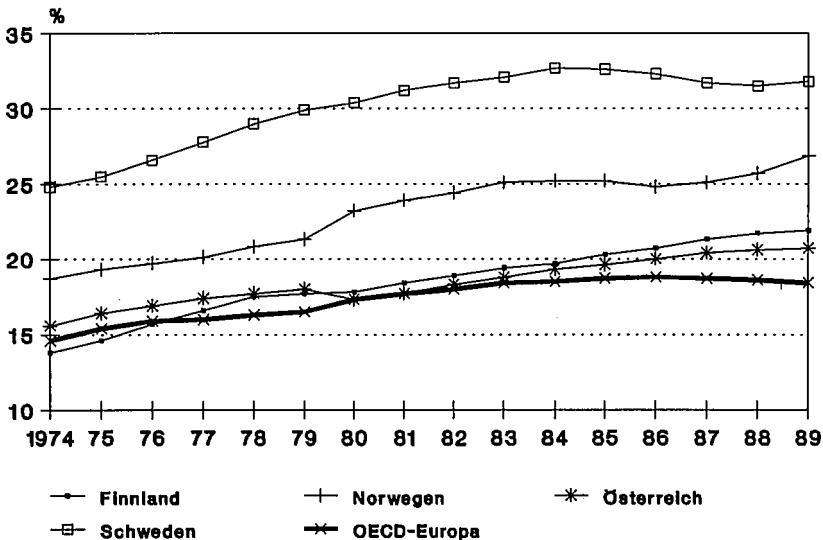
Die regierende SPÖ unternahm nur wenig Anstrengungen, den von ökonomischen und soziokulturellen Parametern gesetzten Handlungskorridor voll zu nutzen, geschweige denn, ihn zu verbreitern. Sie trug kaum dazu bei, die Optionsmöglichkeiten der Frauen zu erhöhen, Erwerbs- und Hausarbeit zu kombinieren, obwohl dies von der Mehrheit der Frauen gewünscht wurde, wie Surveys innerhalb des OECD-Bereiches zeigen (OECD Employment Outlook 1983: 52). Dies und die rigide Verminderung ausländischer Arbeitskräfte nach 1975 (Guger 1992) sind zweifellos Schatten, die auf dem sonst glänzenden Arbeitsmarktpprofil der sozialdemokratischen Regierungen Österreichs liegen.

Hinsichtlich der allgemeinen Beschäftigung des öffentlichen Sektors muß den Vertretern der generalisierenden Deregulierungs- und Entstaatlichungsthesen vorgehalten werden, daß die Entstaatlichung in der Beschäftigungsentwicklung keineswegs alle Industrieländer traf. Vielmehr haben entgegen dem stagnierenden Gesamttrend innerhalb des OECD-Bereiches die vier Länder der etablierten Sozialdemokratie die Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor während der 80er Jahre weiter ausgebaut. Dabei läßt sich eine skandinavische Strategie von der österreichischen Beschäftigungspolitik unterscheiden. In Österreich lag zu Beginn der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung 1974 die öffentliche Beschäftigungsquote leicht über dem europäischen OECD-Durchschnitt. Diese marginale Differenz hat sich am Ende der Untersuchungsperiode 1989 nur geringfügig erweitert. Für die sozialdemokratischen Regierungen Österreichs, sei es, daß sie allein oder in Koalitionen regierten, stellte der öffentliche Sektor kein wichtiges Beschäftigungsinstrument dar. Ganz anders in Schweden und Norwegen. Beide Länder starteten mit einem bedeutenden (Schweden) bzw. deutlichen (Norwegen) öffentlichen Beschäftigungsvorsprung in die Krisenperiode und weiteten dann in den nächsten fünfzehn Jahren diesen Vorsprung noch einmal erheblich aus. In Schweden fiel die intensivste Expansionsphase freilich in die Periode der bürgerlichen Regierungskoalitionen von 1976-1982. Danach stieg die Beschäftigung unter den sozialdemokratischen Minderheitskabinetten noch für die nächsten zwei Jahre an, um dann bis zum Ende des Jahrzehntes mit leichten Schwankungen auf einem im gesamten OECD-Bereich konkurrenzlos hohen Beschäftigungsniveau zu stagnieren. Die Stagnation bzw. der leichte Rückgang, wie auch Absichtserklärungen sozialdemokratischer Politiker selbst, deuten allerdings darauf-

hin, daß dieses Beschäftigungsinstrument für die Zukunft ausgereizt zu sein scheint (Hinrichs/ Merkel 1987).

Wenngleich von niedrigerem Niveau aus beginnend, expandierte die Beschäftigung im öffentlichen Sektor Norwegens noch schneller. Anders als in Schweden stagnierte sie nur in der bürgerlichen Regierungsperiode von 1981-85, um danach unter sozialdemokratischer Kabinettsführung wieder forciert anzuwachsen. Am Trend selbst lassen sich Ende der 80er Jahre weder Sättigung noch Stagnation ablesen. Selbst Finnland begann sich auf dem Politikfeld der öffentlichen Beschäftigung in den Jahren nach 1974 vorsichtig zu "skandinavisieren". Lag die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor in den 70er Jahren noch unter dem europäischen OECD-Durchschnitt, so übertraf sie diesen bis Ende der 80er Jahre um 3,5%. Dieser Beschäftigungszuwachs ist weitgehend auf den moderaten Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen zurückzuführen (Kosonen 1992).

Schaubild 5: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden (In % der Gesamtbeschäftigung)



Quelle:

1974-79: OECD Historical Statistics 1980-85: 38

1980-89: OECD Historical Statistics 1980-89: 42

Wie gezeigt, agierten die vier sozialdemokratischen Regierungen in der Periode nach 1973 in der Beschäftigungssicherung zwar unterschiedlich, im internationalen Vergleich jedoch sehr erfolgreich. In einem zweiten Schritt will ich nun fragen, ob die vier Länder den oben beschriebenen beschäftigungspolitischen Erfolg durch eine Verschlechterung der beiden anderen ökonomischen Zielwerte Preisstabilität und Wirtschaftswachstum erkauft haben. Dabei sollen nicht nur die Durchschnittswerte für die gesamte Periode untersucht werden. Vielmehr soll auch der Verlauf der Entwicklung in den 80er Jahren berücksichtigt werden, um festzustellen, ob sich dort in der zweiten Hälfte parallel zum Bereich der Staatsausgaben und der Steuerpolitik ebenfalls eine Trendwende vollzogen hat, die sich anhand der Arbeitsmarkt-Indikatoren allein bis zum Ende der 80er Jahre jedenfalls nicht nachweisen läßt.

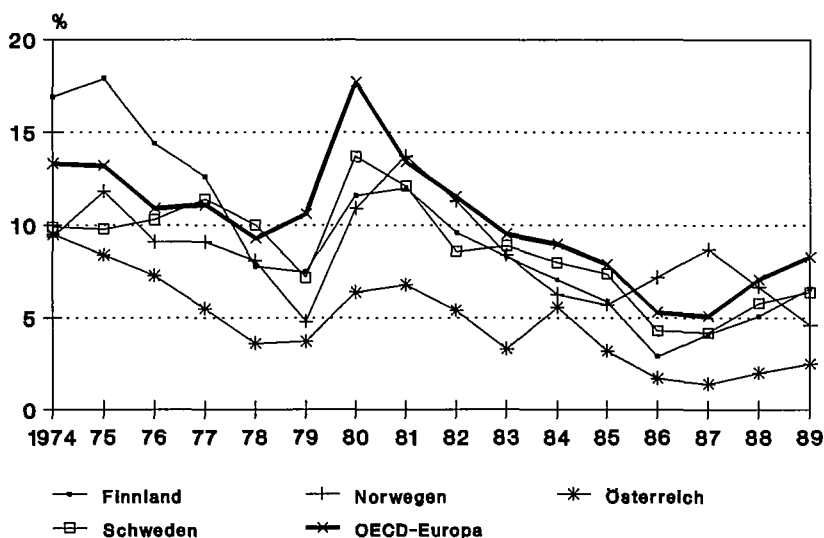
Tab. 25: Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten

	1974-1989			1980-1989		
	A	I	W	A	I	W
Finnland	4,7	9,4	3,2	3,4	7,3	3,7
Norwegen	2,4	8,5	3,6	2,8	8,3	2,8
Österreich	2,7	4,7	2,3	3,3	3,8	2,0
Schweden	2,3	8,6	1,9	2,5	7,9	2,0
ϕ	3,0	7,8	2,8	3,0	6,8	2,6
OECD-Europa	7,6	10,6	2,4	9,1	9,4	2,3

Quelle: errechnet aus OECD Historical Statistics 1960-85; 1960-89.

Alle vier Länder wiesen in der sogenannten Niedergangsperiode von 1974-89 eine niedrigere Inflationsrate als der Durchschnitt der europäischen OECD-Länder auf. Allerdings war die Differenz bei den drei nordeuropäischen Ländern gering und weit weniger ausgeprägt als bei den Indikatoren des Arbeitsmarktes. Allein Österreich ergänzte seine niedrige Arbeitslosenquote auch auf dem Gebiet der Preisstabilität. Während in der "goldenen Periode" von 1960-73 die österreichische Preissteigerungsrate nur knapp unter dem europäischen Durchschnitt lag (vgl. Tab. 22), betrug sie in der Niedergangsphase nicht einmal mehr die Hälfte des europäischen OECD-Mittelwertes.

Schaubild 6: Entwicklung der Inflationsraten (Verbraucherpreise) in Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden



Quelle: errechnet aus:

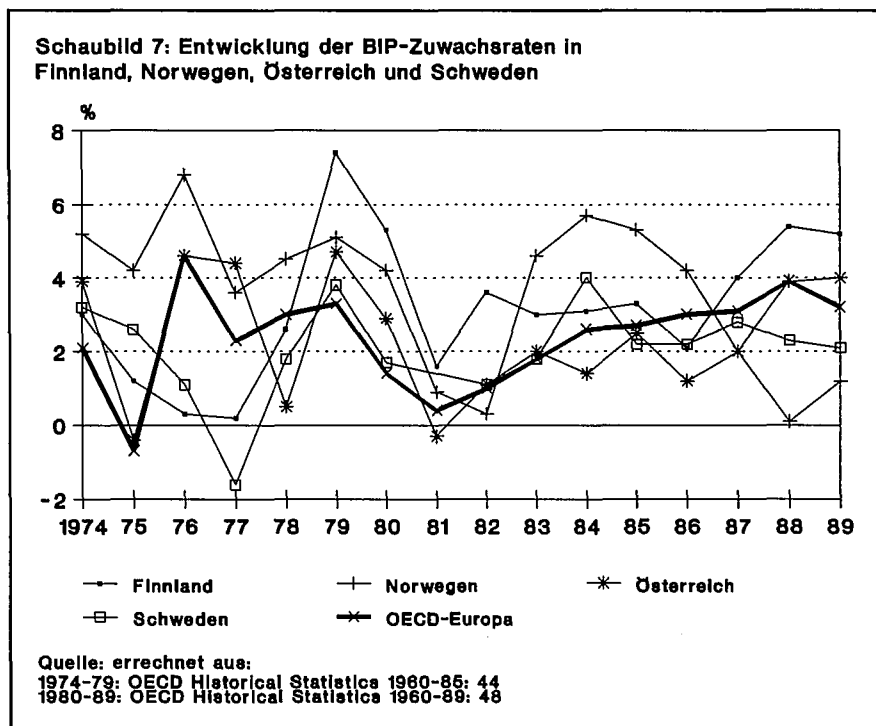
1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 83

1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 87

Die sozialdemokratischen Regierungen der skandinavischen Länder waren ersichtlich eher als ihre regierende Schwesterpartei in Österreich bereit, höhere Inflationsraten zuzulassen. Dennoch muß selbst für sie festgestellt werden, daß sie ihre sehr gute beschäftigungspolitische Bilanz nicht mit einer Inflationsrate erkaufte haben, die über dem europäischen Durchschnitt lag. Im Gegenteil, verglichen mit der "goldenen Periode" verbesserte sich in der vermeintlichen Niedergangsphase ihre relative Position unter den europäischen Ländern auch bei dem Indikator Preisstabilität.

Dasselbe läßt sich hinsichtlich des Wirtschaftswachstums nicht für alle vier Länder behaupten. Hier blieben nur die finnische und die von der Förderung des Erdöls und der Explosion seines Preises profitierende Volkswirtschaft Norwegens über dem Durchschnitt. In Österreich und Schweden wuchs die Wirtschaft etwas langsamer als im übrigen Europa. Während dies für erstere eine geringfügige Verschlechterung gegenüber der "goldenen Periode" bedeutete, setzte sich in Schweden die leichte Wachstumsschwäche aus den 60er Jahren auch in den nachfolgenden Jahrzehnten fort. Aber wie gezeigt, lag die schwedische Inflationsrate und das

Wirtschaftswachstum schon in der "goldenen Periode" unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Das makroökonomische Politikprofil hat sich also nicht geändert, sondern als stabiles Muster von der "goldenen" in die "nachgoldene Periode" verlängert.



Die für die gesamte Periode von 1974-89 gültigen Trends verändern sich auch nicht während der 80er Jahre, sondern finden hinsichtlich ihrer jeweiligen Differenz zu den europäischen Durchschnittswerten eine Bestätigung ihrer Kontinuität. Insgesamt läßt sich mit der makroökonomischen Performanz der vier Länder mit etablierten sozialdemokratischen Regierungen der "Niedergang" sozialdemokratischer Politik nach 1974 keinesfalls begründen. Vielmehr falsifizieren die wirtschaftspolitischen Ergebnisse in den fundamentalen Bereichen Beschäftigung, Preisstabilität und Wachstum für die Phase von 1974-89 klar die generelle Niedergangsthese. Sie haben sich zwar im Vergleich zur "goldenen Periode" geringfügig verschlechtert. Im internationalen Vergleich aber hat sich die beschäftigungspolitische

Bilanz Finnlands, Norwegens, Österreichs und Schwedens gegenüber dem Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten noch einmal erheblich verbessert. Die Positionsverbesserungen im Bereich der Preisstabilität sind vergleichsweise bescheiden, aber immerhin meßbar. Hinsichtlich der Wachstumsentwicklungen setzten sich die Muster der "goldenen Periode" auch in der "nachgoldenen Phase" fort: Sie blieben in beiden Zeiträumen minimal unter dem europäischen Mittelwert.

3.4. Die "Niedergangsperiode": Policies

Da sich an der Entwicklung der makroökonomischen Indikatoren von 1974-89 die Niedergangsthese nicht bestätigen läßt, will ich in einem zweiten Schritt fragen, welche Politiken eigentlich zu dieser Kontinuität positiver Ergebnisse in der Beschäftigungspolitik führten. Wurden die bestehenden Institutionen und etablierten Politikmuster der Vergangenheit in der "nachgoldenen Phase" einfach fortgeschrieben? Oder wurden die Strategien gewechselt, die policies verändert und an die geänderten "Umweltbedingungen" angepaßt? Wenn letzteres der Fall ist, lassen sich daraus plausible Vermutungen begründen, daß dies längerfristig die Verwirklichung sozialdemokratischer Ziele verhindern, also die Niedergangsthese stützen wird, bisher jedoch nur noch nicht an den Politik-outcomes abzulesen ist? Lassen sich eventuelle Erosionstendenzen innerhalb der institutionellen und machtpolitischen Konfiguration feststellen, die die Niedergangsthese längerfristig plausibel erscheinen lassen?

Vorab kann gesagt werden, daß kein Politikmuster die 70er und 80er Jahre unbeschadet überstand. Gleichwohl haben Schweden, Norwegen und Österreich bis in die erste Hälfte der 80er Jahre auf den institutionellen Fundamenten und Politikmustern aufgebaut und das Vollbeschäftigungsziel weitgehend erfolgreich verteidigt. In Finnland kam es im Verlaufe der 70er Jahre zu einem Politikwechsel, der die finnische Beschäftigungspolitik, völlig der Niedergangsthese widersprechend, in Struktur und Ergebnis näher an die beiden sozialdemokratischen Vollbeschäftigungsländer Skandinaviens heranführte.

Schweden

Obwohl keineswegs überraschend, so war Schwedens erfolgreiche Sicherung der Vollbeschäftigung von 1974-89 besonders bemerkenswert, be-

trachtet man sie allein aus der Perspektive ökonomischer Lehrbücher. Denn Schwedens Wirtschaftswachstum war nicht nur geringer als jenes der drei anderen Untersuchungsländer, sondern lag auch sichtbar unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten (vgl. Tab. 25). Zudem nahm auch die Industrieproduktion lediglich unterdurchschnittlich zu, was zu Beschäftigungsverlusten im industriellen Sektor führte (Glyn/ Rowthorn 1988: 198). Rückblickend lassen sich drei Phasen unterschiedlicher Politikmuster erkennen, die als flexible Reaktionen auf die gewandelten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen interpretiert werden können. In der Verteidigung des "inkluisiven" Vollbeschäftigungsziels erwiesen sich alle drei als außerordentlich erfolgreich (Pekkarinen 1992):

- 1974-76: die keynesianische Überbrückungsphase;
- 1976-82: die "bürgerliche" Abschirmungsphase;
- 1982-90: die Exportorientierte Wachstums- und Modernisierungsphase.

1974-76: Die keynesianische Überbrückungsphase

Mit Beginn der Krise lockerte die sozialdemokratische Regierung die restriktive Geld- und Fiskalpolitik der letzten Jahre und stimulierte die Nachfrage durch eine befristete Senkung der Mehrwertsteuer. Gleichzeitig konnte sie die Gewerkschaften 1974 zur Lohnmäßigung bewegen. Damit begegnete man der Krise zunächst mit einem optimalen *policy-mix* der Dämpfung der Kostendruck-Inflation durch Lohnzurückhaltung bei gleichzeitiger fiskalischer Expansion zum Ausgleich der Nachfrage-Lücke (Scharpf 1987: 128). Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch Lagerhaltungssubventionen, staatliche Hilfen für die Werft- und Stahlindustrie, die in eine Strukturkrise geraten war. Staatsaufträge wurden vorgezogen und Mittel aus den "Investitionsfonds" freigegeben (Hinrichs/ Merkel 1987: 30). Ziel war es, den Export-Sektor intakt und die Beschäftigung auf hohem Niveau zu halten. Zumindest letzteres war außerordentlich erfolgreich. Denn trotz eines erneuten Kostendrucks durch die starken Lohnerhöhungen und die gleichzeitige Lohndrift auf lokaler und betrieblicher Ebene in den Jahren 1975 bis 1976 ging die Arbeitslosigkeit von ihrem Höchststand von 2,7% im Jahre 1972 auf 1,6% (1976) zurück.

1976-82: Die "bürgerliche" Abschirmphase

Trotz der nur geringen Stimmenverluste von 0,9% bei den Reichstagswahlen von 1976 verloren die Sozialdemokraten die Regierungsmacht an eine schwache, heterogene Regierungskoalition aus Liberalen, Konservati-

ven und dem Zentrum. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war klar, daß die internationale Wirtschaftskrise anhalten würde und die Struktur der schwedischen Exportindustrie es unmöglich machen würde, die Krise mit den anfänglich eingesetzten Mitteln einfach nur zu überbrücken. Die bürgerliche Regierungskoalition leitete deshalb Maßnahmen ein, um die Wirtschaft von den internationalen Kriseneinflüssen abzuschirmen. Die Subventionen an die Krisenindustrien wurden ausgedehnt und vom Bankrott bedrohte Firmen in großem Umfang verstaatlicht. Für eine bürgerliche Regierung geradezu paradox, geriet der öffentliche Sektor zum eigentlichen Zentrum der Sicherung der Vollbeschäftigung. Wie schon gezeigt, erhöhte sich die Beschäftigung im öffentlichen Sektor während der sechs Regierungsjahre der bürgerlichen Koalition von 26,6% auf 31,9%. Zum einen erweiterte die bürgerliche Regierung auf zentralstaatlicher Ebene selbst das Stellenangebot im öffentlichen Sektor, zum anderen unternahm sie nichts, um die enorme, vor allem dem wohlfahrtsstaatlichen Bereich zugutekommende Beschäftigungsausweitung der Kommunen zu begrenzen. Die Beschäftigungszuwächse im öffentlichen Sektor glichen nicht nur den Stellenabbau in der Privatwirtschaft aus, sondern führten gar zu einer Ausweitung der Beschäftigung in Schweden insgesamt. Zur Finanzierung der Beschäftigungsexpansion nahm die bürgerliche Regierungskoalition trotz wachsender Haushaltsdefizite weiter Kredite auf. Zusätzlich wurden die Steuern erhöht, obwohl schon die Inflation die Durchschnittseinkommen in die kalte Progression getrieben hatte. Die damit verbundenen Reallohnverluste für die Beschäftigten akzeptierten die Gewerkschaften bis 1980 gleichsam als Bringschuld für die Sicherung der Vollbeschäftigung (Scharpf 1987).

Im Einklang mit der Abschirmungsstrategie verließ Schweden 1977 die Währungsschlange, um bis 1981 "souverän" zwei Abwertungen durchzuführen, die den Kurswert der schwedischen Krone gegenüber den Währungen der Haupthandelspartner um fast 20% fallen ließ. Gleichzeitig weitete die bürgerliche Regierung die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik von 1,8% (1974/75) auf 3,1% des Bruttosozialproduktes (1977/78) aus (Meidner/ Hedborg 1984: 134). Zu Beginn der 80er Jahre befanden sich mehr als 5% der Beschäftigten in speziellen Umschulungs- und Beschäftigungsprogrammen der Arbeitsmarktbehörde. Kurzum, "die bürgerliche Regierung ergriff Maßnahmen zum Erhalt der Vollbeschäftigung, die man weit eher von Sozialdemokraten erwartet hätte" (Hinrichs 1988: 578). Erst am Ende ihrer Regierungszeit orientierte sich die bürgerliche Regierungskoalition stärker an moderaten neoklassischen Konzepten

und dämpfte die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auch die zentralstaatlichen Transfers an die Kommunen wurden von da an einschränkenden Kontrollen unterworfen.

Insgesamt zeigen sich an der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der bürgerlichen Regierungskoalition deren geringe Freiheitsgrade autonomer politischer Kursbestimmung. Denn selbst wenn die bürgerliche Regierung der 70er Jahre homogener, parlamentarisch stärker und neoliberaler orientiert gewesen wäre, wäre sie in mindestens zwei politischen Arenen an deren Strukturen, Akteuren und etablierten politischen Normen aufgelaufen: unmittelbar in der Arena der industriellen Beziehungen, mittelfristig in der Wahlarena. In ersterer verfügten die Gewerkschaften wenn nicht über eine dominante Position, so doch über eine Vetomacht. Ohne oder gar gegen sie hätte keine rational handelnde Regierung ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik betreiben können, die nicht massive gewerkschaftliche Gegenreaktionen mit erheblichem volkswirtschaftlichen Schaden provoziert hätte. Gegen die Gesetze rationalen Handelns hätte eine Regierung auch in der Wahlarena verstoßen, wenn sie das Ziel der Vollbeschäftigung preisgegeben hätte. Denn dann hätte sie gegen das über Jahrzehnte sozialdemokratischer Regierungspolitik gewachsene, dichte moralische Milieu des "Volksheim"-Mythos gehandelt, dessen oberster Wert Vollbeschäftigung für die Wahlbevölkerung im Grunde unantastbar war (Nedelmann 1986; 27 ff; Tilton 1990: 125 ff). Ein Zuwiderhandeln wäre ein grober Verstoß gegen die "schwedische Ideologie" gewesen und hätte in den 70er Jahren unweigerlich zu Stimmenverlusten bei den Wahlen geführt. Dies bekam zuerst die konservative Moderate Sammlingspartei zu spüren, als sie nach 1979 gegen das "Vollbeschäftigungsgesetz" mit ihrer vorsichtigen wirtschaftspolitischen Wende zu verstoßen schien. Denn daraufhin machten die Gewerkschaften im Generalstreik von 1980 mobil und kündigten der bürgerlichen Regierung die Kooperation auf. Der neue wirtschaftspolitische Kurs führte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf das für schwedische Verhältnisse ungewöhnlich hohe Niveau von 3%. Dies kostete die bürgerlichen Parteien bei den Parlamentswahlen 1982 Wählerstimmen und die Regierungsmacht. Die Sozialdemokraten, die den Wahlkampf mit den traditionellen Themen Vollbeschäftigung und Sicherung des Wohlfahrtsstaates geführt hatten, wurden für ihren schwedischen Traditionalismus mit einem Stimmenzuwachs von 2,4% belohnt. Diese reichte aus, um nach dem kurzen bürgerlichen Zwischenspiel in die Regierung zurückzukehren (Walters 1983; Nedelmann 1984: 179).

1982-90: Die exportorientierte Wachstums- und Modernisierungsphase

Erneut in die Regierung gewählt, verfolgten die Sozialdemokraten eine Politik des "dritten Weges", der zwischen der keynesianischen Expansionspolitik der Regierung Mitterrand und der monetaristischen Austeritätspolitik Margaret Thatchers hindurch führen sollte. Die überragenden Ziele waren die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie bei gleichzeitiger Sicherung der Vollbeschäftigung. Das Haushaltsdefizit sollte unter Verzicht auf sozialstaatliche Kürzungen verringert werden. Gleich am ersten Tag ihrer Amtszeit wertete die Regierung die schwedische Krone um 16% ab. Die Abwertung, deren Effekte noch durch die erst ein Jahr zurückliegende Abwertung von 10% verstärkt wurden, fiel in die Aufschwungphase der Weltwirtschaft. Die Regierung konnte die Gewerkschaften zunächst zur Lohnzurückhaltung veranlassen, indem sie glaubwürdig die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung zusicherte, die Rücknahme der sozialstaatlichen Kürzungen versprach sowie die Anhebung der Vermögen-, Erbschaft- und Börsensteuern ankündigte (Pontusson 1990). Dadurch wurden die Abwertungseffekte nicht durch Lohnerhöhungen neutralisiert, sondern kamen weitgehend der Exportindustrie zugute, deren Absatzchancen und Gewinnsituation sich erheblich verbesserten. Die Absicht der Sozialdemokraten, die Privatindustrie und hier hauptsächlich den Exportsektor zum Motor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu machen, wurde auch im Abrücken von der strukturkonservierenden Industriepolitik der bürgerlichen Vorgängerregierung deutlich. Die Erhaltungssubventionen der wettbewerbsunfähigen Industrien wurden drastisch gestrichen und in Modernisierungs- und Wachstumshilfen zur Umstrukturierung und Neuansiedlung von Zukunftsindustrien umgewandelt. Eine Studie der Brookings Institution kommt so auch zu dem Schluß, daß der schwedische Ausstieg aus den marktunfähigen Basisindustrien schneller vonstatten ging, als in den USA oder Japan (Bothsworth/ Rivlin 1987: 273 ff).

Bei der industriellen Umstrukturierung wie bei der anfänglichen Lohnmäßigung zeigten sich die Stärken des traditionellen schwedischen Modells. Da die sozialdemokratische Regierung aufgrund ihrer Politik in der Vergangenheit glaubwürdig versichern konnte, der Vollbeschäftigung weiter Priorität einzuräumen, verzichteten die mächtigen, hochzentralisierten und damit kampffähigen Gewerkschaften darauf, sich der industriellen Modernisierung zu widersetzen. 1982 und 1983 unterließen sie es zunächst auch, trotz der steigenden Unternehmensgewinne und ihrer eigenen großen Verhandlungsmacht, hohe Lohnzuwächse

durchzusetzen. Noch zu Beginn der 80er Jahre erwies sich damit der sozialdemokratische Komplex von effizienten Institutionen und Politiken der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der auf Vollbeschäftigung und industrieller Wettbewerbsfähigkeit orientierten Fiskal- und Geldpolitik sowie der akkommodierenden Einkommens- und Sozialpolitik als ausgesprochen funktionsfähig und erfolgreich in der Sicherung der Vollbeschäftigung (Glyn/Rowthorn 1988: 198; Milner 1989: 220).

Dennoch beschleunigten sich seit Mitte der 80er Jahre Entwicklungen, die an mindestens drei Pfeilern der traditionellen Politik, nämlich der Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik zu Erosionen führten (Merkel/Hinrichs 1987; Swenson 1991). Die enger gezogenen Grenzen für die Fiskalpolitik, die vorsichtige Eindämmung der Staatsausgaben und die angebotsorientierte Wende in der Steuerpolitik wurden schon in Kapitel 6.2. ausführlich beschrieben. Doch auch in der Geldpolitik wurde der nationale Handlungskorridor schmaler. Die schwedische Reichsbank blieb zwar nach wie vor gegenüber dem Finanzministerium weisungsgebunden. Allerdings verlor die Weisungsgebundenheit, die noch in den 70er Jahren wie auch bei der Abwertung von 1982 die Politikoptionen der schwedischen Regierung erhöht hatte, in den 80er Jahren infolge der Deregulierung der skandinavischen Finanzmärkte an Bedeutung. Die Zins- und Währungspolitik wurde immer weniger von der schwedischen Notenbank oder Regierung bestimmt, sondern von den internationalen Finanzmärkten und der Geldpolitik der dominierenden Zentralbanken in Washington, Tokio und Frankfurt.

Schon vor den Selbst- und Fremdbeschränkungen in der Fiskal- und Geldpolitik wuchsen auch die Probleme in der Konzertierung der Einkommenspolitik. Das durch den "Historischen Kompromiß" von Saltsjöbaden 1938 ermöglichte und in den 50er Jahren begründete Konzept der Einkommenspolitik basierte auf mindestens drei Voraussetzungen:

- Bereitschaft der Gewerkschaften nicht in die Direktionsrechte des Kapitals und der Unternehmensführungen einzugreifen; die Unternehmer akzeptierten dafür zentrale Tarifabkommen, auch über Branchengrenzen hinweg;
- Die hochorganisierten und zentralisierten Gewerkschaften handelten unter der Ägide des Dachverbandes der LO mit dem Arbeitgeberverband SAF landesweite Tarifabkommen aus. Dies verhinderte zumindest auf der zentralen Verhandlungsebene eine durch gewerkschaftliches Kon-

kurrenzverhalten in Gang gesetzte inflationstreibende Lohn-Lohn-Spirale. Der offene und am stärksten dem Konkurrenzdruck des Weltmarktes ausgesetzte Exportsektor übernahm traditionell die Rolle des Lohnführers;

- Der Staat garantierte als sekundierender dritter Akteur Vollbeschäftigung und honorierte eventuelle Lohnmäßigung durch den Ausbau des Wohlfahrtssektors und durch die Erhöhung der Sekundäreinkommen.

Jede dieser drei Voraussetzungen kamen seit Mitte der 70er und verstärkt in den 80er Jahren unter Druck und verloren teilweise ihre vormalige Gestalt. Der "Historische Kompromiß" zwischen Kapital und Arbeit erhielt gleich zweimal deutliche Blessuren. Zuerst, als Mitte der 70er Jahre die sozialdemokratische Regierung eine Serie von Mitbestimmungsgesetzen im Parlament durchsetzte. Danach zu Beginn der 80er Jahre, als eine - freilich stark verwässerte - Version der Arbeitnehmerfonds etabliert wurde und zur privaten Kapitalakkumulation eine kollektive Alternative entstehen sollte (Nedelmann 1984; Pontusson 1987). Bei beiden Gesetzesmaßnahmen verstieß die sozialdemokratische Regierung gegen das seit Saltsjöbaden 1938 geltende, ungeschriebene Gesetz, nicht in die Direktionsrechte des Kapitals einzugreifen.

Bei den schwedischen Gewerkschaften ging der Organisationsgrad nicht zurück, vielmehr nahm er in den 80er Jahren gar noch zu. Was sich jedoch veränderte, war die Homogenität der Gewerkschaften und die Fähigkeit des LO Dachverbandes zur Zentralisierung der Lohnverhandlungen. Drei Konfliktlinien brachen auf, die paradoxerweise durch die anspruchsvolle solidarische Lohnpolitik und die wohlfahrtsstaatliche Expansion der öffentlichen Beschäftigung ebenso hervorgebracht wie lange verdeckt wurden: die Interessenunterschiede von Angestellten und Arbeitern, von Arbeitnehmern im geschützten öffentlichen und im offenen privaten Sektor sowie zwischen den Arbeitern in prosperierenden und ertragsschwächeren Branchen.

Schon in den 70er Jahren akzeptierten die im Verhandlungskartell PTK zusammengeschlossenen Angestelltengewerkschaften die Lohnführerschaft der LO nicht mehr und brachen wiederholt aus der gemeinsamen Tariff- front aus. Aber auch innerhalb der LO wuchsen die internen Konflikte. Besonders das tarifliche Vorpreschen der der LO angeschlossenen Gewerk-

schaften der staatlichen (SF) und kommunalen Arbeitnehmer (SKAF)²⁸, deren Mitglieder keinerlei Beschäftigungsrisiken ausgesetzt waren, führte zu erheblichen Spannungen zwischen den Gewerkschaften des öffentlichen und privaten Sektors (Swenson 1991: 382 f). *Svenska Metall* und der *Svenska Fabriksarbetareförbundet*, in der die Arbeiter verschiedener Exportindustrien organisiert sind, kritisierten die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors ganz im Stile eines Arbeitgeberverbandes wegen ihrer "unverantwortlichen Lohnforderungen" und bezeichneten sie als "Lohnparasiten" (ibid. 383). Aber die Führung der Metallarbeitergewerkschaft konnte 1983/84 selbst nicht den verlockend hohen Lohnangeboten der Metallarbeitgeber widerstehen, die über kräftige Lohnerhöhungen und eine Differenzierung der Löhne den Engpaß für qualifizierte Arbeitskräfte zu überwinden hofften. Svenska Metall scherte aus der solidarischen Lohnfront des LO Dachverbandes aus und vertrat auch in der Lohnrunde von 1985 die Partikularinteressen ihrer Klientel, die vor allem in der Automobilindustrie und im prosperierenden Anlagenbau beschäftigt waren. Daraufhin orientierten sich auch die Gewerkschaften der anderen Branchen nicht mehr an dem von der LO vorgegebenen Durchschnittssatz, sondern an den höheren Lohnabschlüssen im Metallbereich. Die Solidarität der stärkeren Gewerkschaften in den prosperierenden Branchen reichte aber noch aus, um mit Streikdrohungen und Sympathiestreiks die Verhandlungsposition ihrer Kollegen in den schwächeren Sektoren der Privatwirtschaft zu unterstützen (Lash 1985: 220; Scharpf 1987: 150). Die Logik dieser Art von gewerkschaftlicher Interessen- und Tarifpolitik aber brachte eine Konkurrenzsituation unter den Einzelgewerkschaften hervor, die deren Führungen dazu verleitete, Lohnabschlüsse auf einem höchstmöglichen Niveau anzustreben. Eine verhängnisvolle Situation, die jene inflationären Risiken noch weiter verschärfte, die durch das umfangreiche System der Kompensationsklauseln zum Ausgleich der lokalen Lohndrift schon seit langem gegeben waren.

Die Metallgewerkschaft kehrte allerdings 1986 zu der gemeinsamen Lohnpolitik der LO zurück. Aber innerhalb des Arbeitgeberverbandes SAF verstärkte sich gegen Ende der 80er Jahre die Tendenz zur Dezentralisierung der Lohnverhandlungen. Intraorganisatorische Probleme der Gewerk-

²⁸ SF steht für Statsanställdas Förbund, die LO Gewerkschaft der staatlichen Angestellten; SKAF steht für Svenska Kommunalarbetareförbundet, die LO Gewerkschaft der kommunalen Arbeiter.

schaften und die Erweiterungen der wirtschaftlichen Handlungsoptionen der multinationalen Unternehmen im Zuge der fortschreitenden Internationalisierung der Konzernaktivitäten führten im Schweden der 80er Jahre zu einer Erosion der interorganisatorischen Spielregeln bei den Tarifverhandlungen (Hinrichs/ Merkel 1987: 36).

Die geschilderte Entwicklung scheint also gerade jene Thesen zu bestätigen, die aus der Dezentralisierung und Deregulierung der industriellen Beziehungen maßgeblich auch die Niedergangsthese der Sozialdemokratie begründen (Lash/ Urry 1987). Allerdings läßt sich gerade am schwedischen Beispiel eine alternative Interpretation geben, die durch die Berücksichtigung der strategischen Optionen des Akteurs Sozialdemokratie eine lineare Extrapolation der Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen auf den Niedergang der Sozialdemokratie fraglich erscheinen läßt. Wie oben dargestellt, waren die "goldenen Jahre" durch eine stark kooperative Beziehung zwischen der sozialdemokratischen Regierung, den großen Unternehmen und zentralisierten Gewerkschaften geprägt. Infolge der Entwicklungen der späten 70er und 80er Jahre löste diese Kooperation sich zwar nicht auf, die Akteure jedoch hatten sich vermehrt, und ihre Kooperationsbereitschaft hatte sich vermindert. Unverändert blieb der Kooperationswille der sozialdemokratischen Regierung, die nach wie vor besonderes Interesse an moderaten, kalkulierbaren Lohnerhöhungen hatte. Um die Dezentralisierungstendenzen und die verminderte Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner innerhalb der Arbeitsbeziehungen zu kompensieren, intervenierte die Regierung häufiger und direkter in die Lohnverhandlungen (Elvander 1990: 18f.). Dabei ging es ihr vor allem um eine Lohnmäßigung im öffentlichen Sektor, da diese zum einen preisstabilisierende Wirkung für die Gesamtwirtschaft hatte und zum anderen den Staatshaushalt bedeutsam entlastete. Verbündete fand sie dabei nicht nur unter den Arbeitgebern, sondern vor allem auch unter den mächtigen Gewerkschaften der Exportindustrie, wie Svenska Metall und der Fabrikarbeitergewerkschaft Fabriks. Unter der Führung des ehemaligen Finanzministers Feldt gelang es dieser "Dreierkoalition", die Lohnzuwächse im öffentlichen Sektor in gesamtwirtschaftlich "verantwortlicher" Weise entsprechend den makroökonomischen Rahmendaten einzudämmen. Der 1986/87 geschlossene, zweijährige Tarifvertrag bedeutete dann auch das Ende der automatischen Lohnangleichung der öffentlichen Gehälter an die Privatwirtschaft. Es bildete sich also zeitweise eine neue Kooperationsallianz von Regierung, Arbeitgebern und den führenden Exportgewerkschaften heraus (Swenson 1991: 384 f), die einkom-

menspolitisch funktional äquivalente Steuerungsleistungen ermöglichte wie die trilaterale Kooperation der "goldenen Jahre". Im Unterschied zu der vergangenen Periode jedoch war diese erneute Steuerungsleistung mit der faktischen Aufgabe der solidarischen Lohnpolitik verbunden. Als Folge nahmen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die Lohnunterschiede innerhalb und zwischen den einzelnen Industriebranchen wieder zu (ibid. 385 f).

In den 80er Jahren fand unter der sozialdemokratischen Regierung keineswegs ein Wandel von der nachfrage- zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik statt. Elemente der "supply side economics" waren schon seit den späten 50er Jahren mit dem Rehn-Meidner-Modell in die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik eingeführt worden. In den 60er und 70er Jahren waren sie jedoch stets mit Politiken keynesianischer Nachfragesteuerung verknüpft gewesen. Doch mit der Verstärkung der Angebotsökonomie und dem Verblässen keynesianischer Elemente in der schwedischen Wirtschaftspolitik der 80er Jahre nahmen notwendigerweise die Profite im Privatsektor und damit die Ungleichheiten in der funktionalen und schichtenspezifischen Einkommensverteilung zu.

So bedeutete die Krise des Keynesianismus und der zentralisierten Lohnverhandlungen zwar nicht das "Ende" sozialdemokratischer Handlungsfähigkeit. Aber indem sie wichtige Voraussetzungen der solidarischen Lohnpolitik außer Funktion setzten, führten sie zu Abstrichen an den ehemals ehrgeizigen gesellschaftspolitischen Egalitätszielen der schwedischen Arbeiterbewegung.

Norwegen

Gleich hinter Schweden rangierte Norwegen in der beschäftigungspolitischen Bilanz auf Rang zwei. Während Schweden die niedrigen Arbeitslosenquoten und Beschäftigungszuwächse trotz durchschnittlich niedrigerer Wachstumsraten erreichte, trugen in Norwegen die überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten wesentlich zur guten beschäftigungspolitischen Bilanz bei (vgl. Tab. 25). Maßgebliche Ursache für die starken Wachstumsimpulse war die Transformation der norwegischen Wirtschaft in eine "Erdöl-Ökonomie" (Mjøset 1989). Dieser Wandel der Wirtschaftsstruktur brachte der einst äußerst stabilen norwegischen Wirtschaft allerdings nicht nur hohe Wachstumsraten ein, sondern auch enorme konjunkturelle Schwankungen. Als Antwort auf diese Zyklen lassen sich von 1974-1990

in Norwegen vier unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien erkennen (Mjølset 1989: 322 ff; 1991; Pekkarinen 1992):

- 1974-78: sozialdemokratisch-keynesianische Überbrückungsphase;
- 1978-81: sozialdemokratisch-antizyklische Austeritätspolitik;
- 1982-85: bürgerliche Deregulierungspolitik;
- 1986-89: sozialdemokratische Austeritätspolitik.

1974-78: sozialdemokratisch-keynesianische Überbrückungsphase

Als die Weltwirtschaftskrise nach der spezifisch skandinavischen Verzögerung durch einen kurzfristigen Boom 1974 Norwegen erreichte, traf sie auf eine schwache sozialdemokratische Minderheitsregierung, deren traditionelle Unterstützungsallianz von Arbeitern und Bauern nicht zuletzt durch die heftigen Konflikte um den EG-Beitritt Norwegens starken Erosionen ausgesetzt war (Andersson 1987: 173). So verstärkten sich ökonomische und politische Motive wechselseitig, als die regierenden Sozialdemokraten mit einer keynesianischen Überbrückungsstrategie sichtbar Flagge zeigten. Die expansiven staatlichen Ausgaben kamen insbesondere der sozialdemokratischen Klientel unter den Arbeitern, aber auch den Bauern und Fischern zugute, die mehrheitlich die Zentrumspartei wählen (Ahrne et al. 1988: 83). Hohe Lohnzuwächse stimulierten den privaten Konsum, ohne daß die traditionell interventionsfreudigen Sozialdemokraten dämpfend auf die Lohnverhandlungen eingewirkt hätten. Gleichzeitig wurden großzügige Hilfen an krisengeschädigte Industrien genehmigt und die hohen Subventionen an die Bauern noch einmal erhöht. Trotz steigender Haushaltsdefizite wurden neue sozialpolitische Programme aufgelegt (Mjølset 1989: 314).

Bis 1978 glich die Politik der norwegischen Sozialdemokraten insofern jener der bürgerlichen Regierung Schwedens, als sie primär darauf bedacht war, Norwegens Wirtschaft und Bevölkerung von den Effekten der internationalen Rezession abzuschirmen. Finanziert wurde diese Politik wie in Schweden durch massive Kreditaufnahmen. Rapid steigende Haushaltsdefizite wurden ebenso in Kauf genommen wie die Konservierung obsoleter Produktionsstrukturen in der Industrie. Doch während Schwedens Sozialdemokraten mit der erneuten Regierungsübernahme 1982 zu einer forcierten Umstrukturierungs- und Modernisierungspolitik zur Wettbewerbsstärkung der Exportindustrie übergingen, vernachlässigten die sozialdemokratischen und bürgerlichen Regierungen bis in die Mitte der 80er Jahre die industrielle Umstrukturierung. Die zu erwartenden und am Ende der 70er Jahre tatsächlich sprudelnden Erdöleinnahmen ermöglichten diese sanfte Variante

der Vollbeschäftigungspolitik. Obwohl es auch zu einer Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung in den Kommunen kam, spielte diese, wie vereinzelte aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in den wirtschaftlichen Problemregionen des Nordens nur eine zweitrangige Rolle verglichen mit der expansiven Fiskalpolitik des Zentralstaates (Mjøset 1987: 325). Als jedoch die Vollbeschäftigung zu Knappheit auf den qualifizierten Arbeitsmärkten, zu einer inflationstreibenden Lohndrift wie zu steigenden Lohnstückkosten führten, kam es nach 1978 zu einer moderaten wirtschaftspolitischen Wende. Austeritäre Maßnahmen in der Fiskal- und Einkommenspolitik sollten nun unter Beibehaltung des Vollbeschäftigungsprimats die Wettbewerbsfähigkeit besonders der exportorientierten Industrie stärken helfen.

1978-81: sozialdemokratisch-antizyklische Austeritätspolitik

Die 1977 wiedergewählte sozialdemokratische Regierung reduzierte ein Jahr nach ihrem Amstantritt die Staatsausgaben, erhöhte die Leitzinsen und führte eine Reihe von Abwertungen durch. Die Erhöhung der Leitzinsen dämpfte den Konsum und brachte dem Staat durch den eigenen ausgedehnten Bankenbesitz zusätzliche Revenuen zum Abbau des Haushaltsdefizites ein. Ein Jahr nach Schweden verließ auch Norwegen die europäische Währungsschlange und führte eine Reihe von Abwertungen durch, um die Importe des Konsumgütersektors zu dämpfen und die eigene Exportindustrie anzukurbeln. Sekundiert wurden die Abwertungen durch einen staatlich verordneten Lohnstop von 1979 bis 1980, der sowohl die zentral ausgehandelten Lohnabschlüsse wie auch die lokale Lohndrift einfrore (Mjøset 1989: 327). Nach den ungewöhnlich hohen Einkommenszuwächsen der vorhergehenden Jahre mußten nun breite Teile der abhängig Beschäftigten Reallohnverluste hinnehmen, die wie in Schweden 1982/83 in dieser Phase auch von den norwegischen Gewerkschaften akzeptiert wurden. Die Einnahmen aus dem Erdöllexport benutzte die Regierung nicht mehr in gleichem Maße zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates, sondern in erster Linie, um das OECD-Rekorddefizit der öffentlichen Haushalte von 1976 und 1977 abzubauen. Die Maßnahmen ähneln im ersten Augenschein neokonservativen Radikalkuren. Doch mindestens zwei Elemente unterschieden die sozialdemokratischen von bürgerlichen Austeritätspolitiken: Zum einen überstieg die Arbeitslosigkeit von 1978-81 nie die 2% Marke und auch die Gesamtbeschäftigung nahm weiter zu. Es herrschte also Vollbeschäftigung, gesichert durch hohe Wachstumsraten, die auf die

neuerlichen Erfolge der traditionellen Exportenklaven und nun vor allem auch auf die steigenden Erdöleinnahmen zurückzuführen waren. Zum anderen verstärkte sich aber in dieser Phase noch einmal der traditionell hohe Grad staatlicher Interventionen (Pekkarinen 1992). Dies wurde nur durch den massiven Eingriff in die Lohnverhandlungen und durch selektive Preiskontrollen deutlich. Es drückte sich zusätzlich auch in der Expansion des staatlichen Kreditsektors und der zunehmenden Regulierung des gesamten Kreditwesens aus. In dieser Phase zeigte also das traditionelle etatistische Instrumentarium der norwegischen Sozialdemokratie noch einmal eine erstaunliche Flexibilität und Durchschlagskraft in der Anpassung der Wirtschaftspolitik an geänderte Problemlagen. Allerdings blieb diese ökonomisch relativ erfolgreiche Austeritätspolitik nicht ohne politische Folgen in der Wahlarena.

1982-85: bürgerliche Deregulierungspolitik

Die Sozialdemokraten verloren 1981 die Wahlen und die Regierungsmacht. Im Wahljahr war der private Konsum in Norwegen real gesunken. Dies war während der Nachkriegsperiode vorher nur einmal geschehen: 1965, auch damals verloren die Sozialdemokraten die Wahlen. Tatsache ist, daß die Bevölkerung durch die Stagnation der Realeinkommen seit 1977/78 den Steuerdruck deutlich zu spüren bekamen. Die Inflationsrate, die viele mittlere Einkommen in die kalte Progression getrieben hatte, verstärkte diese Wahrnehmung noch. Den Konservativen gelang es, die Steuerfrage wahlpolitisch gegen die Sozialdemokraten gerade unter den Mittelschichten auszuspielen, also dort, wo Norwegens Sozialdemokraten verglichen mit ihrer schwedischen Schwesterpartei schon immer größere Mobilisierungsprobleme hatten (Mjøset 1987: 450; Esping-Andersen 1985: 63 ff). Die konservative Minderheitsregierung setzte die Austeritätspolitik der Sozialdemokraten bis 1983 fort. Als Folge dieser Politik kam es nun aber zu Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Innerhalb von zwei Jahren ging die Quote der Vollzeitbeschäftigten in der Industrie um 6,1% zurück. Da sich gleichzeitig die Beschäftigungszunahme im öffentlichen Sektor verlangsamte, stieg die Arbeitslosigkeit 1983 auf das Nachkriegshoch von 3,3%. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Problemregionen des Nordens wurde von den Christdemokraten und dem bäuerlichen Zentrum, die die konservative Regierung bisher parlamentarisch gestützt hatten, als ernste Krise empfunden. Sie gaben ihre gouvernementale Zurückhaltung auf und traten

nach den Wahlen 1983 in eine bürgerliche Koalitionsregierung mit den Konservativen ein.

Die Folge war keineswegs eine generelle Wende in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Allerdings lockerte die neue Regierung die restriktive Geld- und Fiskalpolitik. Die staatlichen Investitionen stiegen wieder leicht an und die restriktive Haltung der Zentralregierung gegenüber den Beschäftigungsforderungen im wohlfahrtsstaatlichen Sektor wurde gelockert. Diese leicht expansiven Tendenzen fielen prozyklisch in die internationale Konjunkturbelebung und führten in Verbindung mit den hohen Erdöleinnahmen zu einem Boom in Norwegen. Die Belebung der Wirtschaft und die Ausdehnung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ließen die Arbeitslosenquote wieder auf das norwegische Normalmaß von 1,9% sinken (Mjøset et al. 1991: 35). Während also die stärker wohlfahrtsstaatlich orientierten bürgerlichen Parteien der Christdemokratie und des Zentrums sowie die politische Kultur die Regierung zurück zur traditionellen Vollbeschäftigungssicherung zwangen, gilt Gleiches nicht für andere zentrale Politikbereiche.

Denn vor wie nach 1983 forcierten die bürgerlichen Regierungen Deregulierungs- und Entstaatlichungsprozesse, die tragende Säulen des nach 1945 etablierten Politikmodells Norwegens beschädigten. So wurden die staatlichen Kontrollen im Kreditsektor reduziert, Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen abgebaut, die staatlich subventionierten Niedrigzinskredite zurückgeschraubt und der Aktienmarkt dereguliert. Private norwegische Banken gewannen an Bedeutung, ausländischen Banken wurden seit 1983 erstmals Niederlassungen erlaubt. Die Fähigkeit des Staates, das Volumen und die Richtung der Kreditströme zu kontrollieren, ging entsprechend zurück. Wichtige Bestandteile des etatistischen Politikmodells des "Kreditsozialismus" wurden demontiert. Gleichzeitig wurde nach dem Vorbild Margaret Thatchers die Privatisierung von Wohnungen aus dem kooperativen Wohnungssektor in großem Umfang zugelassen. Als Folge des partiellen Rückzuges des Staates verlangsamte sich die Zunahme öffentlicher Investitionen, während die privaten Investitionen schneller als in den 70er Jahren wuchsen. Das traditionelle Muster eines von öffentlichen, überwiegend kommunalen Investitionen stimulierten Wachstums wandelte sich zu einem Wachstumsmuster, das vornehmlich auf Privatinvestitionen basierte (Mjøset et al. 1991: 30).

Es war keine abrupte Wende, die sich in Norwegen von 1981 bis 1986 vollzog. Vielmehr verlief der Wandel inkremental und hatte in bescheide-

nen Ansätzen schon vor der bürgerlichen Regierungsübernahme eingesetzt. Auch ist er als möglicherweise unumgängliche nationale Reaktion auf den externen Druck der Deregulierung der internationalen Finanzmärkte zu verstehen, wie ähnliche Politikentwicklungen in ganz Skandinavien suggerieren. Aber es kann kein Zweifel bestehen, daß die bürgerlichen Regierungen unter Kare Willoch von 1981-86 die weltwirtschaftlichen Veränderungen nutzten, um die ganze "Richtung" der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung Norwegens zu verändern (Mjøset 1987: 250 f). Zwar lief der Teilrückzug des Staates aus der Regulierung der Finanzmärkte in allen drei skandinavischen Ländern in wenig geordneten Bahnen. Politikfehler sind offensichtlich, wogen jedoch in Norwegen am schwersten. Die Deregulierung erfolgte in einer ungünstigen Konjunkturphase, zu überhastet und ohne hinreichende gesetzliche Sicherungsmaßnahmen bei der Vergabe von Krediten (OECD Norway 1991/92). Der Konkurrenzwettkampf der Banken um Marktanteile und Kunden führte zu unverantwortlichen Kreditvergaben. In dem 1985 einsetzenden Abschwung platzten viele der an Immobilien- und Finanzinstitute vergebenen Kredite. Der Staat mußte zu Beginn der 90er Jahre mit erheblichen Zuschüssen öffentliche und private Banken vor dem Zusammenbruch bewahren (NZZ 16.10.1991). Dabei zeichnete er Tranchen nominellen Aktienkapitals. So kam es zu dem paradoxen Effekt, daß die unter dem Signum der Entstaatlichung durchgeführten Deregulierungsmaßnahmen zu einer vorübergehenden Stärkung des Staates als Aktionär führten, ohne daß dieser allerdings noch die kreditpolitischen Handlungsspielräume der 70er Jahre besessen hätte.

Unter den bürgerlichen Regierungen von 1981-86 kam es auch zu Veränderungen in der Einkommenspolitik. Besonders die rasch zunehmende Lohndrift wurde in der ersten Hälfte der 80er Jahre weder von den Gewerkschaften noch von der Regierung kontrolliert. Die Folge waren Lohnzuwächse, größer als in irgendeiner Phase nach 1945 und größer vor allem als bei den wichtigsten Handelspartnern (Midtun 1991: 321). Freilich war dies auch eine Folge des Macht- und Kontrollverlustes der LO. Denn obwohl die Landsorganisation in den 80er Jahren absolut an Mitgliedern zugenommen hatte, verlor sie gegenüber den Akademiker-, Angestellten- und unabhängigen Gewerkschaften beständig an Boden. 1973 noch waren 75% aller Lohnabhängigen in der LO organisiert, 1987 nur noch 63% (Lafferty 1990: 90). Die "*spill-over*-Effekte" aus dem Hochlohnbereich des Erdölsektors in andere Wirtschaftszweige konnte die geschwächte Gewerkschaftszentrale in den lokalen Lohnverhandlungen nicht verhindern.

1986-89: Sozialdemokratische Austeritätspolitik

Der Fall der Ölpreise im Winter 1985/86, die damit verbundene rapide Verschlechterung der Außenhandelsbilanz, massive Spekulationen gegen die norwegische Krone und die unvorsichtige Unterstützung der Metallarbeitgeber in einem Arbeitskampf, den diese trotz Aussperrung verloren, ließen Zusammenhalt und Ansehen der bürgerlichen Regierung drastisch sinken. Als das Kabinett Willoch eine Abstimmungsniederlage im Parlament in einer zweitrangigen Steuerfrage hinnehmen mußte, nahm es dies angesichts der massiven wirtschaftlichen Problemakkumulation als willkommenen Anlaß, zurückzutreten (Andersson 1988: 5). Die Sozialdemokraten übernahmen erneut die Regierung. Sie wurden zunächst von den Linkssozialisten und ab 1987 auch von der bauerlichen Zentrumspartei parlamentarisch gestützt²⁹. In der Wirtschaftspolitik "kehrte das Kabinett Brundtland in mancher Hinsicht zur traditionellen norwegischen Politik massiver Staatsinterventionen zurück" (Pekkarinen 1992: 17). Dies gilt für die Abwertung der Krone um 6% (1986), die Erhöhung der Steuern zur Dämpfung des privaten und Finanzierung des kollektiven wohlfahrtsstaatlichen Konsums, aber es gilt auch für die Einkommenspolitik, in der die Regierung nach ihrem Amtsantritt einen gesetzlichen 5% Plafonds für Lohnzuwächse beschloß. Die LO erklärte sich bereit, größere Anstrengungen zu unternehmen, um die Lohndrift auf lokaler Ebene zu verhindern und setzte im Tausch die gesetzliche Herabsetzung des Rentenalters auf 66 Jahre (1989) bzw. auf 65 Jahre (1990) sowie Lohnkompensationsklauseln für die unteren Einkommensgruppen durch. Der Arbeitgeberverband NAF garantierte die Akzeptanz der Beschlüsse bei den Unternehmern mit Hilfe der Androhung hoher Geldbußen gegen Mitgliedsunternehmen, die gegen das Abkommen verstoßen. Das Lohnabkommen war zwar zuvor nur zwischen den Verbandsspitzen der Arbeitgeber und der LO abgestimmt wor-

²⁹ Die Zentrumspartei unterstützte 1981-83 die konservative Minderheitsregierung von Kare Willoch und war von 1983-86 selbst Mitglied der Koalitionsregierung. 1987 unterstützte sie die sozialdemokratische Minderheitsregierung im Tausch gegen höhere Agrarsubventionen. Die Zentrumsparteien, die in den 30er und 50er Jahren im Bündnis mit den sozialdemokratischen Parteien mit zum Aufbau der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten beigetragen haben, sind zwar seit den 70er Jahren ins bürgerliche Lager abgewandert, wirken dort aber häufig als Bremsen gegen sozialstaatlichen Abbau und zu starke Liberalisierung der Wirtschaftspolitik. Sie sind in allen bürgerlichen Koalitionsregierungen Nordeuropas der Unsicherheitsfaktor Nummer Eins und gegen die Garantie höherer Agrarzuschüsse auch immer noch zu begrenzter Unterstützung sozialdemokratischer Politik bereit.

den, wurde dann aber trotz massiver Proteste der Angestelltengewerkschaften und der Gewerkschaften der prosperierenden Exportindustrien mittels gesetzlicher Regelung auf alle Branchen ausgedehnt. Mit dem Argument, die Lohnkosten in Norwegen wieder jenen der hauptsächlichen Handelspartner anzupassen, wurde das Gesetz mit nur wenigen Modifikationen sogar noch einmal um ein Jahr bis 1990 verlängert (Mjøset 1989: 334). Die massive staatliche Intervention erfolgte gegen den Protest einzelner Branchengewerkschaften der LO. Die stärker gewordenen Gewerkschaften, die nicht der LO angeschlossen waren, wurden nicht berücksichtigt. Das nach dem Kriege in Norwegen etablierte "Lohnkomitee"³⁰ wurde nicht als Schlichter angerufen. Dies bedeutete nicht nur einen graduellen Zuwachs an staatlicher Einmischung, sondern kam dem klassischen autoritären Korporatismus in dem Maße nahe, wie Umfang und Bedeutung jener am Lohnabkommen nicht beteiligten Gewerkschaften wuchs, sie aber trotz Ablehnung zur Akzeptanz der Beschlüsse gesetzlich gezwungen wurden.

Staatliche Eingriffe in die Lohnverhandlungen mit Lohnleitlinien, Platfonds sowie Lohn- und Preisstops hat es auch im "goldenen Zeitalter" der Sozialdemokratie gegeben. Zwangsschlichtungen und staatliche Einmischung waren in Norwegen wie übrigens auch in Dänemark seit jeher weit häufiger als in Schweden, da die stärkere Ausprägung basisdemokratischer Elemente in den norwegischen Gewerkschaften (z.B. Urabstimmungen) sowie die stärkere Fragmentierung der Angestelltengewerkschaften konsensuelle Einigungen der Tarifpartner erschwerten (Elvander 1990: 7). Meist bezogen sich die staatlichen Zwangsschlichtungen jedoch nur auf einzelne Branchen. Nur dreimal - 1958, 1964 und 1966 - wurden sie auch auf den gesamten privatwirtschaftlichen Sektor ausgedehnt (Michels/ Slomp 1990: 24). Der Widerstand in und außerhalb der LO gegen die staatlich durchgesetzten Lohnbeschlüsse Ende der 80er Jahre zeigte auch die geschwundene Akzeptanz gegenüber der von der Regierungs- und LO-Spitze verfügten Einkommenspolitik. Die Stabilität und Legitimität neokorporatistischer Arrangements gründet aber gerade auf der freiwilligen

³⁰ Im Falle der Beschlußunfähigkeit der beiden Tarifpartner war im Norwegen der Nachkriegszeit ein "Lohnkomitee" (loennsnemd) als Vermittlungsausschuß etabliert worden. Das Lohnkomitee hatte das Recht, bindende Entscheidungen in Lohnfragen herbeizuführen. Es war tripartistisch besetzt, wobei freilich der staatlichen Übermacht von drei Regierungsvertretern nur jeweils ein Vertreter der Tarifparteien gegenüberstand.

ligen, wechselseitigen Vereinbarung von repräsentativen Verbänden. Unter demokratischen und funktionalen Aspekten erscheint es deshalb zweifelhaft, ob der Staat die Erosion organisatorischer Voraussetzungen neokorporatistischer Politik längerfristig durch zunehmende Gesetzesoktroyierung kompensieren kann. Wahrscheinlicher erscheint es da vielmehr, daß die semi-autoritäre Einkommenspolitik, über die Köpfe einer heterogener werdenden gewerkschaftlichen Verbandsstruktur hinweg, die organisatorischen Voraussetzungen und legitimatorischen Ressourcen neokorporatistischer Politik nur noch schneller aufzehrt.

Während die sozialdemokratische Regierung nach 1986 die Heterogenisierung der Gewerkschaften in der Einkommenspolitik noch einmal durch vermehrte staatliche Intervention kompensieren konnte, vermochte sie dasselbe in der Geld-, Zins- und Währungspolitik nicht mehr. Nach dem Abbau der Regulierungen und der Kapitalverkehrskontrollen in der ersten Hälfte der 80er Jahre muß die norwegische Notenbank die Zinsen zumindest auf dem Niveau der internationalen Kreditmärkte halten, um den Abfluß norwegischen Kapitals zu verhindern und einen ausreichenden Zufluß ausländischen Kapitals zu gewährleisten. Bei eventuellen Abwertungen müssen die Zinsdifferentiale noch erweitert werden, gewissermaßen als Risikoaufschlag für die Anleger, die ja dann unter der höheren Unsicherheit möglicher Abwertungen kalkulieren müssen. In diesem Sinne ist die norwegische Geld- und Zinspolitik währungspolitischen Bedürfnissen unterworfen worden, die von den nationalen Institutionen nicht mehr kontrolliert werden können. Die Währungspolitik ihrerseits muß nun in erster Linie darum bemüht sein, den Wechselkurs der norwegischen Krone stabil zu halten, um einen ausreichenden Kapitalzufluß für den staatlichen Kreditnehmer und private Investoren in Norwegen zu sichern. Eine externe Restriktion, die für das Regierungshandeln des einstigen Landes des "Kreditsozialismus" völlig neuartig ist. Der Rückgriff auf das wirtschaftspolitische Instrument der Abwertung plus lohndämpfende Einkommenspolitik erscheint für die Zukunft auch von der geldpolitischen Seite als zunehmend riskant und deshalb unwahrscheinlich (Mjøset 1989: 332).

Die gewissermaßen international erzwungene restriktive Geldpolitik der 80er Jahre, die Sparmaßnahmen im Haushalt und die Stagnation der Real-löhne führten 1989 zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf die Nachkriegs-Rekordhöhe von 4,9%. Die sozialdemokratische Regierung Norwegens reagierte zwar nahezu "klassisch schwedisch" mit der massiven Ausdehnung aktiver arbeitsmarktpolitischer Programme und zunehmender

öffentlicher Beschäftigung. Beide Maßnahmen reichten im Umfang jedoch nicht aus, um den Arbeitsmarkt zu "räumen", da gleichzeitig die private Nachfrage nach Arbeitskräften weiter zurückging (OECD Norway 1990/91: 28 f). Auch wenn das neue sozialdemokratische Kabinett nach einem knapp zwölfmonatigen Regierungszwischenspiel der bürgerlichen Parteien 1990 den Abbau der Arbeitslosigkeit als die erste Priorität in ihr Programm aufnahm, bleibt festzuhalten, daß erstmals in Norwegen eine sozialdemokratische Regierung eine so hohe Arbeitslosenquote hinnehmen mußte und nicht in der Lage war, sie kurzfristig abzubauen. Dies wirft zweierlei Fragen auf: Zum einen, warum es nach 1986/87 zu einem solchen Konjunktur- und Beschäftigungseinbruch kam, zum anderen, warum die sozialdemokratische Politik nicht zureichend in der Lage war, diesen zu verhindern oder wenigstens rasch zu überbrücken. Zweifellos hat der Verfall der Ölpreise seit 1985/86 eine wichtige Rolle gespielt. Die eigentlichen Ursachen liegen jedoch tiefer. Die Transformation der norwegischen Wirtschaft in eine "ground-rent-economy" (Misdtun 1990: 320) hat die hohe flexible Adaptionsfähigkeit, die Katzenstein (1985) kleinen offenen Ökonomien mit kooperativer soziopolitischer Kultur und entsprechenden Institutionen zuschreibt, im Norwegen der 70er und 80er Jahre teilweise außer Kraft gesetzt. Die nach 1980 rapide ansteigenden staatlichen Ölrevenue durch die staatseigene Statoil und ein ausdifferenziertes System von Konzessionsgebühren hatten neben den offensichtlich positiven Seiten auch negative Effekte für die Gesamtwirtschaft (Midtun 1990: 318 ff). So sprangen die hohen Lohnabschlüsse von der Erdölenklave auch auf andere Industriesektoren über. Die erhöhten Lohnkosten minderten in diesen Bereichen die Wettbewerbsfähigkeit. Der Staat seinerseits war jedoch aufgrund der hohen Erdöleinnahmen bereit, großzügige Subventionen auch für international kaum mehr wettbewerbsfähige Unternehmen zu zahlen. Die Öleinnahmen wirkten wie eine massive Mauer, die den scharfen Wind des internationalen Wettbewerbsdrucks von bestimmten Industriebereichen der an sich offenen norwegischen Wirtschaft abhielt.

Vor dem Hintergrund der hohen Erdöleinnahmen funktionierte der norwegische Wohlfahrtsstaat mit seinem dichten neokorporatistischen Geflecht der Interessenvermittlung in erster Linie als eine Umverteilungsinstanz, kaum jedoch als ein sekundierendes Instrument rascher ökonomischer Anpassung. Das kooperative Muster der Interessenaushandlung auf funktionaler und territorialer Ebene führte zu einer fast konsensuellen Vermeidung von potentiell konflikträchtigen politischen Entscheidungen, wie es etwa

industrielle Restrukturierungen gewesen wären (Midtun 1990: 325). Die Hochzeit dieses subventionsgeleiteten Industriekonservatismus lag in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Freilich schrieben die bürgerlichen Regierungen nur Politiken fort, die von den Sozialdemokraten zu Ende der 70er Jahre begonnen worden waren. In diesem Sinne waren die Sozialdemokraten Täter und Opfer zugleich. Täter, weil sie die Politik des industriellen Strukturkonservatismus begonnen hatten, Opfer, weil sie nach der erneuten Regierungsübernahme 1986 unter dem Ölpreisverfall und der wenig später einsetzenden Rezession und steigenden Arbeitslosigkeit besonders unter der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der subventionierten Industriebetriebe zu leiden hatten. In dieser Situation zeigte sich auch, daß Norwegens Sozialdemokraten nach der Entzauberung des Ölreichtums und dem Kontrollverlust im Kreditbereich noch keine funktional äquivalenten Politikoptionen hinreichend entwickelt hatten, um das nach wie vor programmatisch vorrangige Ziel der Vollbeschäftigung zu realisieren. Der weitere Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit umfangreichen Beschäftigungsprogrammen zu Ende der 80er Jahre war ein erster Schritt, der den Verlust eingebüßter Steuerungspotentiale zumindest in der Beschäftigungsfrage ausgleichen sollte.

Die Handlungsbedingungen sozialdemokratischer Politik haben sich im Laufe der 80er Jahre in Norwegen verändert. Die Machtbalance verlagerte sich zugunsten des Marktes, der privaten Unternehmen und der bürgerlichen Parteien (Lafferty 1990: 98). Dem Staat, der sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften werden aufgrund externer wie interner Entwicklungen traditionelle Politikelemente und Handlungsoptionen genommen. Trägheitsmomenten folgend, begannen sich diese Veränderungen jedoch erst Ende der 80er Jahre auf das wirtschaftspolitische Leistungsprofil des Landes niederschlagen.

Finnland

"Finland", schrieb Lars Mjøset 1987, "seems to offer the most successful instance of crisis management in Scandinavia throughout the last ten years" (Mjøset 1987: 445). Manchen galt es gar wegen seiner hohen Wachstumsraten am Ende der 80er Jahre und des erfolgreichen Aufbaus neuer Exportsektoren wie Maschinen, Chemie und elektronische Güter als "das Japan Europas" (Die Zeit 26.9.1991). Finnland war auch unter den wenigen OECD-Staaten, die während der 80er Jahre bei ansteigenden Reallöhnen die Arbeitslosigkeit deutlich abzubauen vermochten. In jedem Fall,

resümieren die beiden britischen Ökonomen Glyn und Rowthorn (1988: 198), sei die beschäftigungspolitische Bilanz Finnlands "viel beeindruckender" gewesen als jene Österreichs. Gleichzeitig habe sich in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie in den industriellen Beziehungen eine zunehmende "Skandinavisierung" Finnlands vollzogen (Alestalo/ Uusitalo 1986: 194 f). Liegt aber der Annäherung Finnlands an die Beschäftigungserfolge Schwedens, Norwegens und mit Abstrichen ebenso Österreichs auch eine "Skandinavisierung" der politischen Strategien und policies selbst zugrunde? Welche Faktoren bewirkten das "finnische Wirtschaftswunder" (Mjøset 1987) der späten 70er und 80er Jahre?

Gerade am Beispiel der finnischen Politik wird man zwischen historischen Zufällen, Veränderung soziopolitischer Strukturen und bewußten politischen Handlungsweisen zu unterscheiden haben. So ist es auf die historische Kontingenz (Andersson: "sheer luck", 1987: 173), d.h. die besondere geographische und geopolitische Lage Finnlands zurückzuführen, daß die finnische Wirtschaft von den beiden Ölpreisschocks und dem nachfolgenden Nachfragerückgang in den westlichen Industrieländern weitgehend verschont wurde, ja in gewissem Sinne von dem Anstieg der Ölpreise profitierte. Finnland bezog den überwiegenden Teil seiner Erdölimporte aus der Sowjetunion. Die Importe wurden nicht mit Valuta bezahlt, sondern im bilateralen Handel mit finnischen Industriegütern verrechnet. Als die Importrechnungen anstiegen, wuchsen insbesondere nach dem zweiten Ölpreisanstieg von 1979 die Exporte in die Sowjetunion. Der Nachfragerückgang auf den westlichen Märkten wurde durch den sowjetischen Nachfrageschub ausgeglichen. Der Anteil der finnischen Exporte in die Sowjetunion und nach Osteuropa wuchs von 16% 1979 auf 29% (1982) der gesamten finnischen Ausfuhren (Mjøset 1987: 443). Die aus der besonderen geopolitischen Lage Finnlands gewachsene Handelsstruktur schirmte das Land vor den Auswirkungen der weltweiten wirtschaftlichen Rezessionsentwicklung weitgehend ab. Als dann Mitte der 80er Jahre die Preise für das Rohöl wieder zurückgingen, hatte die Nachfrage in den westlichen Industrieländern schon längst wieder angezogen.

Nicht nur als die Folge von "sheer luck", wenngleich von der antizyklischen Wirkung der Ostexporte seit den 70er Jahren begünstigt, vollzog sich in Finnland eine staatlich geförderte Diversifizierung der Exportindustrie. Der Anteil der traditionellen Holz- und Papiausfuhren, bis zu Beginn der 70er Jahre eine der Hauptgründe für die Konjunkturschwankungen, ging deutlich zurück und wurde in den 80er Jahren von den Ex-

porten der Metall- und Maschinenbauindustrie übertroffen. Beide Exportbereiche, ergänzt durch die erstarkende Chemie- und Elektronikbranche, neutralisierten in gewissem Maße wechselseitig ihre unterschiedlichen zyklischen Nachfrageschwankungen (Pekkarinen 1992). Die einstige hohe Verwundbarkeit der finnischen Wirtschaft gegenüber sich ändernden Nachfrage- und Preisbedingungen auf dem Weltmarkt für Holz und Papier wurde dadurch erheblich reduziert. Dies ist einer der Gründe, die zur Stabilisierung der finnischen Konjunkturentwicklung der 80er Jahre beigetragen haben. Die erfolgreiche industrielle Anpassung an die geänderten Nachfragebedingungen auf den Weltmärkten kann freilich nur insoweit der Mitte-links-Regierung "gut geschrieben" werden, wie diese die Umstrukturierung und Diversifizierung initiiert und forciert hat.

In der Industriepolitik spielte der Staat schon seit 1945 eine wichtigere Rolle als in Schweden. Seit den 70er Jahren wurden die industriepolitischen Aktivitäten noch weiter ausgedehnt. Gleichzeitig fand auch ein Wandel der Zielprioritäten statt. In den 80er Jahren wurde nicht mehr primär die unspezifische Erhöhung der Investitionsraten durch direkte Subventionen oder Abschreibungen verfolgt, sondern der Schwerpunkt lag nun eindeutig bei der Produktivitätssteigerung (Landesmann 1992). Der Staat initiierte und unterstützte die Einrichtung regionaler Technologiezentren, half mit Anschubfinanzierungen für Zukunftsindustrien oder engagierte sich selbst in den Bereichen Maschinenbau, Chemie und Elektronik. Finnland ist in den 80er Jahren nicht zuletzt auch aufgrund massiver staatlicher Unterstützung zu einem erfolgreichen "Nischen-Produzenten" auf dem Weltmarkt in spezialisierten Produktionsbereichen wie Holz und Papierverarbeitungsmaschinen, dem Bau von Kranen und Aufzügen, Schiffbau (Eisbrechern) und Anlagen für die Hüttenindustrie geworden (ibid.).

Auch in der Wirtschaftspolitik griff die finnische Mitte-links-Regierung seit Ende der 70er Jahre massiver zur Glättung der Konjunkturzyklen ein. Just in dem Moment, als das Ende des Keynesianismus in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften diskutiert und die meisten OECD-Staaten in der Fiskalpolitik zurückhaltender wurden, verfolgte das finnische Kabinett unter dem sozialdemokratischen Premierminister Kalevi Sorsa erstmals eine moderate antizyklische Fiskalpolitik (Mjølset 1987: 452). Wie moderat sie auch ausgefallen und wie unzureichend sie auch zeitlich abgestimmt war, gegenüber dem traditionellen Modell des prozyklisch verstärkten Konjunkturzyklus bedeutete sie geradezu einen Politikwechsel. Eine vor-

sichtige Trendwende gab es auch im Bereich der öffentlichen Beschäftigung. 1976 überholte Finnland erstmals den europäischen Durchschnitt. Bis 1989 stieg die Beschäftigung im öffentlichen Sektor deutlich schneller als in den meisten europäischen OECD-Staaten an. Die überdurchschnittlichen Zuwachsraten sind zum einen auf das für skandinavische Verhältnisse niedrige Ausgangsniveau zurückzuführen. Zum anderen auf die Tatsache, daß viele wohlfahrtsstaatlichen Programme vergleichsweise spät implementiert wurden und keine Kürzungen in den 80er Jahren vorgenommen wurden (Pekkarinen 1992). Beides, die fiskalpolitische Gegensteuerung und die Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung, trugen in den 80er Jahren zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei.

Zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Bilanz im allgemeinen und zur Beschäftigungssituation im besonderen hat auch der Wandel in den industriellen Beziehungen und die Ende der 60er Jahre begonnene Einkommenspolitik beigetragen. Voraussetzung waren die schon beschriebenen institutionellen Veränderungen auf der Gewerkschaftsseite und das stärkere Gewicht der Linksparteien in den meist von einem sozialdemokratischen Premierminister geführten Mitte-links-Koalitionen (Nousiainen 1988: 217). Von Regierungsseite wurde 1971 ein Verantwortlicher für die Einkommenspolitik ernannt. Eine Behörde zu dessen Unterstützung sowie ein Büro für die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit des neuen einkommenspolitischen Kurses wurden eingerichtet (Arter 1987: 209). Stabilisierend auf die Einkommenspolitik wirkte auch die zunehmende Inklusion arbeitsmarkt-, sozial- und steuerpolitischer Maßnahmen in die neokorporatistischen Tauscharrangements (Uusitalo 1983: 3 ff). Dennoch garantierten die institutionellen Veränderungen und Reformen noch keineswegs automatisch den Erfolg in der Einkommenspolitik, wie der Anstieg der Lohnkosten und Inflationsraten bis 1975 und der Arbeitslosenraten bis 1978 zeigten. Zusätzliche Faktoren erst vermögen den seit Ende der 70er Jahre sichtbaren Erfolg des jungen Neokorporatismus zu erklären. Zu den wichtigsten zählen:

- Stabilisierung der informellen Kontakte zwischen Regierungs- und Verbandsspitzen; sie spielten in Finnland, wie auch in Schweden eine erhebliche Rolle (Arter 1987: 214);
- Von 1977-1987 war das Amt des Premierministers immer mit Sozialdemokraten, meist mit Kalevi Sorsa besetzt. Auch das Wirtschaftsministerium entwickelte sich zu einer Domäne der Sozialdemokraten. Dies

förderte die neokorporatistischen Beziehungen nicht nur durch die größere einkommenspolitische Neigung der Sozialdemokraten, sondern auch durch eine Stabilisierung der personellen Kontakte;

- Seit Ende der 70er Jahre demonstrierte die antizyklische Wirtschaftspolitik der Regierung den Gewerkschaften auch die gestiegene Bereitschaft, mit fiskalpolitischen Instrumenten die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Diese akkommodierenden Faktoren füllten die institutionellen Veränderungen und Reformen gleichsam mit Leben, indem sie erst das wechselseitige Vertrauen wachsen ließen, ohne das rational handelnde kollektive Akteure nicht zu einem wirklich kooperativen Handeln bereit sein können.

Neokorporatistische Einkommenspolitik ist in den 80er Jahren zu einer "Standard Prozedur" (ibid. 226) der finnischen Politik geworden. Allerdings birgt die starke Bedeutung der informellen Kontakte längerfristig Risiken für die Stabilität neokorporatistischer Politik. Parteipolitischer Wechsel in der Regierung, Generationswechsel bei den Partei- und Verbandseliten gefährden die Kontinuität informeller Absprachen.

Auch in diesem Zusammenhang genügt es nicht, nur über den wirtschaftlichen Erfolg und die "Skandinavisierung" der finnischen Politik während der 80er Jahre zu schreiben. Auch wenn der Vergleichszeitraum dieser Untersuchung mit dem Jahre 1990 endet, seien hier einige Anmerkungen zu dem vorläufigen, abrupten Ende des finnischen Wirtschaftswunders gemacht, das sich 1990 deutlich abzeichnete. Der "sheer luck" Faktor, der Finnland von den Auswirkungen der zweiten Ölpreiskrise abschirmte, hat sich zu Beginn der 90er Jahre in sein Gegenteil verkehrt, er ist zum "bad luck" Faktor geworden. Mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Wegbrechen des sowjetischen Marktes sind die alten Verbindungsnetze gerissen und der Warenhandel mit der Sowjetunion fast völlig zusammengebrochen. Seit der Aufhebung des bilateralen Verrechnungsabkommens müssen nun russische Kunden mit harten Devisen bezahlen, die sie kaum haben. Rund ein Viertel der finnischen Exporte haben so ihren Markt verloren, der Handel mit der Sowjetunion ist um über 70% zurückgegangen und auf 5% des finnischen Außenhandels gesunken (NZZ 2.9.1991).

Gleichzeitig sank in Schweden und Großbritannien, zwei wichtigen Handelspartnern Finnlands, die Nachfrage nach finnischen Gütern, da sich deren Wirtschaftskonjunktoren selbst in einer Abschwungphase befanden.

In Finnland stieg die Arbeitslosigkeit 1991 auf die Rekordhöhe von 7,5%. Das Bruttosozialprodukt nahm um 6% ab. Für 1992 rechnet die OECD mit einem Wachstumsrückgang von 0,5%-1% (OECD Survey Finland 1991/92). Der konjunkturelle Einbruch führte 1991 zu einem drastischen Rückgang der Steuereinnahmen. Um das Haushaltsdefizit in Grenzen zu halten, hat die neue bürgerliche Regierung drastische Sparmaßnahmen angekündigt. Sie reichen von privaten Zusatzgebühren bei sozialstaatlichen Leistungen bis hin zu einem unbezahlten Zwangsurlaub für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Arbeitnehmer sollen in Zukunft mehr, die Arbeitgeber weniger Sozialabgaben bezahlen (NZZ 2.9.1991). Die neue Sparpolitik deutet auf eine "innere Abwertung" hin. Löhne und Preise sollen solange gesenkt werden, bis auch jene Unternehmen, die vordem vor allem auf den Export in die Sowjetunion spezialisiert waren, auf westlichen Märkten konkurrieren können. Abgestimmt werden soll diese Politik durch Absprachen in der neu entstandenen Arena der neokorporatistischen Institutionen und Verhandlungen. Es erscheint allerdings fraglich, ob diese eine solche Belastungsprobe der erneuten Umverteilung zugunsten der Unternehmen aushalten, zumal die Organisationsmacht der Gewerkschaften seit den 70er Jahren erheblich gestiegen ist.

Die Mitte-links-Regierung war seit den späten 70er Jahren erfolgreich bemüht, einen neuen Politikstil zu entwickeln (Arter 1987: 226). Die Standardprozeduren für die Formulierung, Entscheidung, Implementierung und Legitimierung der Politiken näherten sich dabei traditionellen skandinavischen Mustern an, während diese in Norwegen und Schweden selbst unter Druck gerieten. Allerdings könnte sich die Dekade der 80er Jahre für Finnland als zu kurz erweisen, um die formellen und informellen Institutionen, Regeln und die wechselseitige Vertrauensbasis ausreichend zu verankern und sie gegen die Wucht der externen Schocks zu Beginn der 90er Jahre ausreichend zu immunisieren. 1991 mußte die sozialdemokratische Partei nach fast 25 Jahren ununterbrochener Regierungspräsenz³¹ in die Opposition. Hält diese Periode länger an, dann dürfte dies auch zu einer internen Schwächung neokorporatistischer Arrangements führen, da die bürgerlichen Parteien über keine vergleichbar engen Verbindungen zu den Gewerkschaften verfügen. Auch wenn die 80er Jahre in Finnland hinsichtlich der Politikmuster und Politikergebnisse als eine "goldene

³¹ Nur 1976/77 verbrachten die finnischen Sozialdemokraten in der Opposition, als ein bürgerliches Minderheitskabinett für sechs Monate regierte.

Phase" für die Sozialdemokratie bewertet werden können, deuten die dramatischen Änderungen der externen Rahmenbedingungen zu Beginn der 90er Jahre darauf hin, daß sie zunächst keine Fortsetzung finden werden.

Österreich

Mindestens fünf "nationale" Hintergrundsbedingungen bildeten in den 70er Jahren die Binnenvoraussetzungen für die goldenen Jahre des Austrokeynesianismus (Ostleitner 1982; Scharpf 1987; Winckler 1988; Lauber 1990):

1. die sozialdemokratische Hegemonie in der Regierung;
2. der hohe Zentralisations- und Organisationsgrad der Gewerkschaften;
3. ein großer verstaatlichter Industrie- und Bankensektor;
4. Keynes' "Euthanasie des Rentiers" war in Österreich weitgehend verwirklicht; die Börse spielte für die Allokation des Investitionskapitals nur eine untergeordnete Rolle;
5. aufgrund der Punkte 1-4 stabilisierte sich eine klassenpolitische Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit; diese verstärkte das Bewußtsein wechselseitig aufeinander angewiesen zu sein und stabilisierte die Einsicht, daß eine kooperative wirtschaftspolitische Steuerung für alle Seiten die höchsten Gewinne abwirft; darüberhinaus führte das in den 70er Jahren gewachsene Vertrauen der Unternehmer auf überdurchschnittliche Wachstumsraten zu einer Verstetigung der Investitionen.

Diese Voraussetzungen bildeten die Grundlage der sozialpartnerschaftlichen Kooperation, die in der Paritätischen Lohn-Preis Kommission schon 1957 ihre institutionelle Verdichtung gefunden hatte. Aufgrund dieses stabilen Arrangements wurde jene besondere Wirtschaftspolitik erst möglich, die als "Austrokeynesianismus" in die Literatur eingegangen ist. Vier aufeinander abgestimmte Elemente kennzeichneten den Austrokeynesianismus (Winckler 1988: 222): Ein fiskalpolitisches Nachfragemanagement, das durch die Hartwährungspolitik der Nationalbank (seit 1977 Anbindung des Schillings an die D-Mark) sowie die sozialpartnerschaftlichen Absprachen in der Einkommenspolitik gegen hausgemachte inflationäre Risiken weitgehend abgesichert wurde. Ergänzend zum fiskalischen Nachfragemanagement wurde das Ziel der Vollbeschäftigung noch durch die beschäftigungspolitische Instrumentalisierung des ausgedehnten verstaatlichten Sektors realisiert.

Dieses austrokeynesianische *policy*-Paket führte zu einer mikroökonomischen Stabilisierung der Erwartungen und Entscheidungsgrundlagen der

Unternehmer. Gleichzeitig sicherte die sozialpartnerschaftliche Einkommens- und Hartwährungspolitik die Regierung davor ab, in einer Situation der Vollbeschäftigung zum Gefangenen mächtiger Gewerkschaften zu werden, die inflationstreibende Lohnforderungen durchsetzen könnten. Gerade die aus der Bundesrepublik Deutschland importierte Hartwährungspolitik setzte der österreichischen Regierung und den Sozialpartnern einen engen Stabilitätsrahmen, der sich deren aktueller Verfügungsmacht und damit möglichen Lockerungswünschen weitgehend entzog. Die gegenüber den drei skandinavischen Ländern deutlich niedrigere Inflationsrate Österreichs ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen. Der Austrokeynesianismus war also in ein institutionelles Design eingebettet, das Gegenstrategien relevanter Akteure auf der mikroökonomischen Ebene unwahrscheinlich machte. Die Konstanz der "Reaktionsstruktur der sogenannten Wirtschaftssubjekte" (Ostleitner 1989: 339) war damit keine bloße *ceteris paribus* Klausel makroökonomischer Steuerung mehr, sondern war realiter in hohem Maße kalkulierbar geworden.

Die enge Verknüpfung von machtpolitischen Voraussetzungen, institutionellen Arrangements und *policies* lockerte sich jedoch im Laufe der 80er Jahre unter dem Druck der sich ändernden ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen und führten zum Ende des Austrokeynesianismus. Meine These dazu lautet jedoch, daß es nicht so sehr die Änderung der organisatorisch-institutionellen Voraussetzungen war, die einen Wandel in der Wirtschaftspolitik erzwang, sondern daß die aufgrund der internationalen Entwicklung unabweisbar gewordenen Korrekturen der Wirtschaftspolitik zu einer Erosion der sozialpartnerschaftlichen Grundlagen führten. Die komplexe wechselseitige Verschränkung von *politics* und *policies* läßt sich zwar nicht auf eine unilineare Kausalmechanik reduzieren, dennoch läßt sich aber im Österreich der 80er Jahre der Wandel von ersteren stärker aus den Veränderungen letzterer erklären als umgekehrt.

Diese Annahme stützt sich auch auf den zeitlichen Ablauf der Entwicklungen. Die Ära des Austrokeynesianismus war schon vorbei, noch bevor die SPÖ (1983 und 1986) deutliche Wählerverluste hinnehmen und Koalitionen mit bürgerlichen Parteien eingehen mußte oder der Mitgliederschwund der Gewerkschaften sich bemerkbar machte. Denn schon unmittelbar nach der zweiten Ölkrise wurden die weltweiten Rezessionseffekte durch eine deutliche Aufwertung des Schillings in Österreich verstärkt. Gleichzeitig setzte die Staatsverschuldung, die durch die expansionistische Fiskalpolitik der späten 70er Jahre deutlich gestiegen war, einer erneuten

fiskalischen Expansionsstrategie enge Grenzen. Diese wurden dann durch den enormen Anstieg der Zinsen noch enger gezogen. Da zudem die deflationäre Politik der wichtigsten Handelspartner die Binnenwirkung des Multiplikatoreffektes erheblich abschwächte, ging die Regierung seit Beginn der 80er Jahre von der fiskalischen Expansion zu einer Politik der Haushaltskonsolidierung über (Winckler 1988: 227). Damit brach die erste Säule des Austrokeynesianismus zusammen. Aber auch eine weitere Säule wurde im Verlauf der 80er Jahre brüchiger. In Abwesenheit einer mit Schweden vergleichbaren aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber gleichermaßen dem Vollbeschäftigungsziel verpflichtet, instrumentalisierte die SPÖ-Regierung in der Phase des keynesianischen Durchtauchens (1975-80) den verstaatlichten Sektor als Beschäftigungspuffer. Mit der Entfunktionalisierung und Teilprivatisierung der "Verstaatlichten" war auch die zweite Säule des Austrokeynesianismus, wenn nicht zusammengebrochen, so doch brüchiger geworden. Intakt blieben ironischerweise die beiden anderen Säulen - die Hartwährungspolitik und die lohndämpfende Einkommenspolitik. Während mit der Budgetkonsolidierung, Privatisierung und Steuerreform in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die schon vorhandenen Angebotsökonomischen Komponenten der österreichischen Wirtschaftspolitik verstärkt bzw. ergänzt wurden, verschwanden die sozialdemokratischen Komponenten aus dem Arsenal des Austrokeynesianismus.

Mit der Verstärkung der Angebotsökonomischen Elemente in der Wirtschaftspolitik reagierte die große Koalition auch auf bestimmte mikroökonomische Allokationsineffizienzen, die durch die makroökonomische Orientierung des Austrokeynesianismus gefördert wurden. Die Industriepolitik basierte weitgehend auf indirekten Investitionsanreizen wie beschleunigter Abschreibung, Investitionsbeihilfen und zinsgünstigen Krediten für die Unternehmen. Dies harmonierte zwar mit der makroökonomischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik des Austrokeynesianismus, vernachlässigte jedoch langfristig die negativen Allokationseffekte, die durch einen eher behinderten als geförderten technologischen Fortschritt und Strukturwandel entstanden waren (Guger 1992).

Hier ist es angebracht, meine These zu vervollständigen. Es waren also nicht schlicht die internationalen sozialen und ökonomischen Trends, die im österreichischen Neokorporatismus zu Veränderungen führten, vielmehr zeigte sich die spezifische Konfiguration des Austrokeynesianismus gegenüber den Angebotsorientierten Imperativen der 80er Jahre verwundbarer als die einem "funktionalen Sozialismus"-Verständnis (Adler-Karllson 1967)

folgende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Schwedens. Das Auseinanderfallen des in den 70er Jahren erfolgreichen austrokeynesianischen *policy*-Pakets hatte zwei Konsequenzen: Erstens beeinflusste es die Politikergebnisse, zweitens griff es die Mechanismen gesellschaftlicher Konfliktbearbeitung an. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit zwischen 1980-88 stieg auf 3,3% gegenüber 1,6% (1974-88) bzw. von 1,6% (1980) auf 4,9% (1987). Die Inflationsrate ging parallel zur internationalen Entwicklung von 6,3% (1973-79) auf 4,0% (1980-88) zurück und lag damit für beide Perioden deutlich unter dem OECD-Niveau (10,1% bzw. 6%). Freilich lag auch die Arbeitslosenquote deutlich unter dem Schnitt der Industrieländer, und sie soll auch nicht zur Stützung einer Erosions-These zu einer Katastrophenmeldung aufgeblasen werden. Allerdings bedeutete der Anstieg der Arbeitslosigkeit für Österreich das Ende einer faktischen Vollbeschäftigungsgarantie, die rund 20 Jahre bestanden hatte. Zudem reflektieren die Arbeitslosenquoten nicht die gesamte Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes. Denn dort wurde die offene Arbeitslosigkeit durch Frühverrentungen, Repatriierungsanreize für ausländische Arbeitnehmer und die Fortsetzung von Exklusionsstrategien gegenüber Frauen in einem Maße reduziert, wie es unter den sozialdemokratischen Regierungen Skandinaviens undenkbar gewesen wäre.

Längerfristig bedeutsamer als die leichten Beschädigungen einer nach wie vor guten wirtschaftspolitischen Bilanz werden die Erosionen der o.g. fünf organisatorischen-institutionellen wie informellen Binnenvoraussetzungen der Sozialpartnerschaft in Österreich sein (Traxler 1987; Ostleitner 1989):

1. Die sozialdemokratische Hegemonie in den Regierungen der 70er Jahre ist in Österreich wie in Schweden und Norwegen einer schwachen Dominanz gewichen. Neben 8% der Wähler verlor die SPÖ auch über 100 000 ihrer Mitglieder.
2. Der mächtige ÖGB hat in der österreichischen Politik an Einfluß verloren. Seine stärksten Bastionen, seit jeher in der verstaatlichten Industrie, sind durch die Teilprivatisierungen und die partielle Öffnung des einst faktisch geschützten Sektors schwächer geworden. Von 1975 bis 1988 ging der gewerkschaftliche Organisationsgrad um fast 8% zurück, die ÖGB-Zentrale verlor an Einfluß gegenüber den Einzelgewerkschaften, der neue ÖGB Vorsitzende Verzetnitsch verfügte weder über die engen personellen Beziehungen zur SPÖ-Spitze wie sein Vorgänger

Benya, noch hatte er ein seinem Vorgänger vergleichbares Gewicht in der politischen Debatte Österreichs.

3. Der große verstaatlichte Sektor ist um ein Drittel geschrumpft und durch seine Kommerzialisierung weitgehend aus der makroökonomischen und politischen Inpflichtnahme entlassen worden. Dadurch hat sich die im internationalen Vergleich eher schwache Position des österreichischen Privatkapitals gegenüber Staat und Gewerkschaften verbessert.
4. Die "Euthanasie des Rentiers" war keineswegs endgültig. Parallel zur internationalen Deregulierung der Finanzmärkte kam es in den 80er Jahren, wie in Skandinavien auch, zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs der Börse bei der Kapitalallokation. Der Anteil und die wirtschaftliche Bedeutung der Zinseinkünfte am Volkseinkommen haben sich in den 80er Jahre vervielfacht (Ostleitner 1989: 346).
5. Aus Punkt 1-4 folgt, daß sich auf der Ebene der "Inter-Klassenbeziehungen" (Traxler 1987: 71) eine machtpolitische Verschiebung zugunsten der Kapitaleseite vollzogen hat. Die Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit als grundlegende Voraussetzung der österreichischen Sozialpartnerschaft hat leichte Asymmetrien bekommen und mögliche "Bruchstellen" (ibid.) der Sozialpartnerschaft freigelegt. Mit steigender Arbeitslosigkeit, tendenzieller Schwächung der Gewerkschaften und der Sozialistischen Regierungspartei sowie einer erhöhten transnationalen Mobilität des Kapitals werden Exit-Optionen der Kapitaleseite aus Teilbereichen der Sozialpartnerschaft für die Zukunft attraktiver. Bei steigender Arbeitslosigkeit könnte der Arbeitsmarkt selbst lohndisziplinierende Funktionen ausüben, eine Konzertierung der Löhne und Preise würde sich dann für die Unternehmer nur noch als zweitbeste Option darstellen. Gleichzeitig könnten die allen Industrieländern gemeinsamen Differenzierungs-, Flexibilisierungs- und Segmentierungsprozesse der Lohnabhängigen auch in Österreich zu einer Verschärfung der Organisations- und Zentralisierungsprobleme der Gewerkschaften führen. Ansätze dazu waren in den 80er Jahren zweifellos zu beobachten. Durch eine solche Entwicklung auf der "Intra-Klassenebene" (Traxler 1987) wäre die Repräsentativität und Verpflichtungsfähigkeit der Gewerkschaften geschwächt (Offe 1984). Die Unternehmenseite würde ein weiteres Motiv erhalten, sich aus der engen sozialpartnerschaftlichen Umarmung zu lösen.

Dies ist die pessimistische Perspektive. Sie ist in sich stimmig und durchaus denkbar. Freilich ist eine solche Entwicklung keineswegs zwingend determiniert. Denn auch wenn die Schwächung der Gewerkschaften, die Schrumpfung des verstaatlichten Sektors und die Stärkung des Privatkapitals bestimmte Voraussetzungen der Sozialpartnerschaft angriffen, gibt es andere Faktoren, die zu deren Stabilität beitragen. Gerlich, Grande und Müller sehen vier Besonderheiten des österreichischen Neokorporatismus, die zu seiner Stabilität auch in der Zukunft beitragen könnten (Gerlich/Grande/ Müller 1988: 214 ff):

- Politische Kultur: Kompromiß, Konkordanz und sozialpartnerschaftliche Kooperation sind in der politischen Nachkriegskultur Österreichs solide verankert. Zwei Drittel der Bevölkerung maßen der Sozialpartnerschaft noch in den 80er Jahren größere Bedeutung als dem Parlament bei.
- Institutionelle Faktoren: Sowohl die eng verflochtenen Eliten von Verbänden, Parteien, Parlament und Regierung als auch ein dichtes Netz von über 200 Beiräten haben ein eigenes Interesse am Fortbestand der Sozialpartnerschaft und wirken als institutionelle Stabilisatoren.
- Gesetzliche Regulierung: Zwar sind die horizontalen Beziehungen zwischen den Verbandsspitzen und der Regierung stark durch informelle Vereinbarungen geprägt, die vertikalen Durchgriffsmöglichkeiten der Verbandsführungen gegenüber ihrer Mitgliedschaft sind jedoch in hohem Maße rechtlich reguliert (Traxler 1985; 1987). Dies betrifft die Zwangsmitgliedschaft in den Kammern ebenso wie die Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene. Der hohe Verrechtlichungsgrad stabilisiert die innerverbandliche Konzertierungsfähigkeit besonders der Gewerkschaften in stärkerem Maße als in den weniger verrechtlichten Arbeitsbeziehungen in Skandinavien. Mögliche Bruchlinien innerhalb der Gewerkschaften, wie sie seit Mitte der 70er Jahre verstärkt in Nordeuropa auftraten, werden in Österreich gewissermaßen institutionell "geschlossen".
- Umfassende Abkommen: Die Abkommen in Österreich erstrecken sich keineswegs nur auf Preise und Löhne. Sie beziehen sich auch auf Beschäftigungs-, Fiskal-, Subventions-, Steuer- und Sozialpolitik. Diese auf einer soliden wechselseitigen Vertrauensbasis gegründete Ausdifferenzierung der sozialpartnerschaftlichen Abkommen erlaubt auch zeitliche Aufschiebungen begrenzter Leistungen der jeweiligen Tauschpartner. Dadurch kann auch der Übergang von der gemeinsam ausgehandelten Distribution ökonomischer Zuwächse hin zur Verteilung anfallender

Krisenlasten ermöglicht werden, ohne daß die sozialpartnerschaftlichen Arrangements Schaden erleiden (Gerlich/ Grande/ Müller 1988: 217).⁵

Allerdings sind auch diese vier Faktoren gegenüber den sich wandelnden ökonomischen und sozialen Umwelten keineswegs immun. Dies zeigt sich sowohl bei den Veränderungen in der politischen Kultur, wie er sich im Zulauf zur rechtspopulistischen FPÖ oder auch in der Abschwächung des bereichsspezifischen Einflusses der Sozialpartner auf wichtige Politikfelder wie der Fiskal- und Sozialpolitik in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ausdrückte. Dennoch wirken insbesondere die institutionellen Faktoren sowie die hohe Verrechtlichung der Interessenstrukturen und der Arbeitsbeziehungen stabilisierend auf die Sozialpartnerschaft.

3.5. Fazit

Haben sich also in der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik nach 1974 Änderungen vollzogen, die eine substantielle Einschränkung sozialdemokratischer Strategiefähigkeit andeuten könnten? Hinsichtlich der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Bilanz für die Gesamtphase von 1974-90 war meine Aussage klar und eindeutig: An den fundamentalen makroökonomischen Indikatoren Arbeitslosigkeit, Wachstum und Preisstabilität läßt sich ein Niedergang sozialdemokratischer Politik keinesfalls ablesen. Pointiert ließe sich gar gegen die herrschende Meinung der Niedergangstheorien behaupten, daß erst in den ökonomisch schwierigen Jahren nach 1974 die eigentliche "goldene Periode" für die starken etablierten sozialdemokratischen Regierungen begonnen hat. Denn mit dem Ende der vergleichsweise unproblematischen Wachstumsphase der Nachkriegszeit war in weit höherem Maße die Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit der Regierungen zur Sicherung der Vollbeschäftigung gefordert als vor 1973. Tatsächlich hat sich aber mit dem Eintreten der wirtschaftlichen Turbulenzen die beschäftigungspolitische Bilanz der vier Untersuchungsländer im Vergleich zum Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten noch einmal deutlich verbessert. Zwei Einschränkungen müssen jedoch gemacht werden. Erstens sind andere sozialdemokratische Regierungen genau an dieser Aufgabe gescheitert, wie das britische und bundesdeutsche Beispiel zeigen. Zweitens bröckelt auch die gute Bilanz der vier

etablierten sozialdemokratischen Regierungsparteien gegen Ende der 80er Jahre ab.

In den Indikatoren der wirtschaftspolitischen Performanz vor und nach 1973 spiegelt sich in erster Linie die Kontinuität der von den Sozialdemokraten maßgeblich geprägten länderspezifischen Entwicklungsmuster wider. Die These von Schmidt (1982: 181) und Therborn (1985: 17), daß wirtschaftliche Entwicklungen in besonderem Maße von den Ausgangsbedingungen der jeweiligen Vorperioden abhängen, findet hier eine weitere Bestätigung.

Die gleiche Kontinuität läßt sich bei den wirtschaftspolitischen Instrumenten, Strategien und Entscheidungsprozessen nicht feststellen. Im Verlaufe der 80er Jahre haben sich auf den unterhalb der materiellen Politikergebnisse liegenden Ebenen der Politikformulierung, der kollektiven Akteure und der Institutionen sichtbare Veränderungen vollzogen. Traditionelle Kooperationsmuster zwischen den relevanten wirtschaftspolitischen Akteuren gerieten unter Druck, weil sich die Akteure selbst sowie deren Handlungsbedingungen und Optionen zu wandeln begannen. Die sozialdemokratischen Regierungen haben auf die sich wandelnden externen und internen Rahmenbedingungen mit einer Mischung traditioneller Politikroutinen und "neuer" Handlungsweisen reagiert, die augenscheinlich noch nicht zu einem auch mittelfristig stabilen sozialdemokratischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erfolgsrezept verschmolzen sind. Die Elemente des Politikwandels lassen sich jedoch keineswegs pauschal als Rückzug des Staates, Deregulierung oder als das Ende von hierarchischer wie kooperativer Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung beschreiben. Die Entwicklung verlief zumindest in den drei nordeuropäischen Ländern in zwei gegenläufige Richtungen. In der Geld-, Zins- und Währungspolitik überließ der (National-)staat traditionelle Domänen den internationalen Kapital- und Finanzmärkten. In der Einkommenspolitik dagegen intervenierte der Staat stärker als zuvor. Die sozialdemokratischen Regierungen Schwedens und Norwegens versuchten dadurch die zunehmenden Konzertierungsprobleme der Gewerkschaften und die abnehmende Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber zu kompensieren. Auch wenn dies kurzfristig gelang, könnte die Zunahme staatlicher Intervention die Kooperationsbereitschaft der beiden anderen Akteure eher aushöhlen.

Nils Elvander (1990: 5; 20) sieht in den 80er Jahren ein Nachlassen der traditionellen ökonomischen und administrativen Kontrollelemente in der Einkommenspolitik. Auf der ökonomischen Ebene sind die staatlichen

"Tauschpfänder" aus den Bereichen der Fiskal- und Sozialpolitik aufgrund enger Haushalte und der im internationalen Sog durchgeführten Steuerreformen knapper geworden. Die administrative Kontrolle der einkommenspolitischen Verpflichtungen wurde in dem Maße schwieriger, wie die heterogener gewordenen Arbeitnehmerinteressen sich der Kontrolle zentraler Dachverbände entzogen und die Arbeitgeberverbände für die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen eintraten. Gesetzlich verfügte Lohn- und Preiskontrollen gegen die Tarifpartner bergen längerfristig mehr Risiken (Streiks, Inflationsdruck mit Ende der Regulierung, Kapitalverlagerung), als sie ausschalten können. In einer sich pluralisierenden und dezentralisierenden Welt der industriellen Beziehungen müssen deshalb, nach Elvander, sogenannte "informelle Kontrollen" (1990: 20) den Wirkungsverlust ökonomischer Tauschpfänder oder staatlich-administrativer Maßnahmen kompensieren. Massive öffentliche Kampagnen sollen auf die Tarifpartner einen hohen moralischen Druck ausüben, langfristige Kollektivgüter nicht kurzfristigen Partikularinteressen zu opfern. Auch wenn Elvander einen Bedeutungszuwachs solcher öffentlicher Lernprozesse in den 80er Jahren beobachtet, kann bezweifelt werden, daß sie die durch Heterogenisierung, Dezentralisierung und neue unternehmerische Optionen ausgelösten Konzertierungsprobleme längerfristig lösen können.

Während also die traditionellen sozialdemokratischen Politikmodelle Norwegens und Schwedens in den 80er Jahren unter Druck gerieten und sich zu ändern begannen, vollzog sich in Finnland unter dem Einfluß der Sozialdemokraten und Kommunisten in Regierung und Gewerkschaften eine Annäherung der Fiskal-, Beschäftigungs- und Einkommenspolitik an skandinavische Standards. In diesem Sinne konvergierte die Politik der drei Länder. Die dramatische Entwicklung der finnischen Wirtschaft nach dem Zusammenbruch der Exportmärkte in der ehemaligen Sowjetunion und die Abwahl der Sozialdemokraten aus der Regierung könnte diesen "Skandinavisierungstrend" allerdings wieder umkehren. In Österreich lief das "austrokeynesianische" Erfolgsmodell in den 80er Jahren aus. Es kam zu einem partiellen Rückzug des Staates. Unter sozialdemokratisch geführten Koalitionsregierungen wurden bedeutende Teile der verstaatlichten Industrie privatisiert und die expansive Fiskalpolitik wich Haushaltskonsolidierungsversuchen. Die sozialpartnerschaftliche Kooperation verlor Einflußmöglichkeiten auf die Fiskal- und Sozialpolitik des Landes. Stabil geblieben ist jedoch der Kernbereich der Sozialpartnerschaft, die Lohn- und Preispolitik.

Betrachtet man auf dem Hintergrund der Niedergangsthese die Veränderungen sozialdemokratischer Politik auf den drei Ebenen *outcomes*, *policies* und *politics* läßt sich also keine eindeutige Antwort geben. Während sich die These vom Niedergang sozialdemokratischer Politik von 1974-90 an den *Politikergebnissen* nicht stützen läßt, haben sich in den *policies* und bei den sie tragenden Akteuren und Institutionen Veränderungen ergeben. Aber auch bei den *policies* muß differenziert werden. Die Internationalisierung der nationalen Ökonomien setzte sozialdemokratischen Steuerungswünschen in der Fiskal-, Geld- und Währungspolitik tatsächlich enge Grenzen. In diesen Bereichen ist eine Entwicklung zu weniger Staat und mehr Markt unverkennbar. Die nachfrageorientierte Steuerung wich in den 80er Jahren auch unter sozialdemokratischen Regierungen zunehmend einer Angebotsorientierung in der Wirtschaftspolitik. In anderen Bereichen wie den Staats- und insbesondere den Sozialausgaben läßt sich eine Abkehr vom wohlfahrtsstaatlichen Projekt nicht ablesen. In der Industrie- und Arbeitsmarktpolitik dehnten zumindest die drei skandinavischen Länder die staatlichen Interventionen eher aus. Es muß freilich zunächst dahingestellt bleiben, ob die vermehrten staatlichen Eingriffe, die Erosion alter sozialdemokratischer Politikmuster kompensieren oder beschleunigen werden. Schreiten die Erosionen jedoch fort, könnte dies mit der typischen Zeitverzögerung auch auf das sozialdemokratische Leistungsprofil durchschlagen, falls die sozialdemokratischen Parteien für ihre politischen Ziele nicht funktional äquivalente Strategien entwickeln können.

Kapitel 7

Die sozialistischen Nachzügler Südeuropas: Griechenland, Frankreich und Spanien

Wenn es nach 1945 überhaupt eine "goldene Periode" für die etablierte Sozialdemokratie gegeben hat, dann ist damit zugleich die erste fundamentale Differenz zwischen dieser und den sozialistischen Nachzüglern Südeuropas gegeben: denn für letztere hat es diese prosperierende Phase nicht gegeben. Im Gegenteil, die sogenannten "goldenen Jahre" von 1945-1973 zählen zu den schwärzesten in der Geschichte der südeuropäischen Sozialisten. Dies gilt ohne Abstriche für die sozialistischen Parteien Griechenlands und Spaniens. Frankreichs Sozialisten sind als Grenzfall zu betrachten. Denn erstens ist Frankreich kein typisch südeuropäisches Land, sondern vereinigt in sich geographisch wie sozio-kulturell Regionen des südlichen wie des nördlichen Europa. Zweitens sind die französischen Sozialisten keine klassischen "Nachzügler". Denn die alte SFIO (Section Française de l'Internationale Ouvrière) gehörte immerhin zu den traditionellen, wenngleich nicht sehr erfolgreichen Regierungsparteien der IV. Republik. Danach allerdings erlebte sie unter den neuen institutionellen Arrangements und Akteurskoalitionen der V. Republik einen dramatischen Niedergang, an dessen Ende sie 1969 konsequent die Selbstauflösung beschloß.

Mit einer neuen Führung und radikalisierten Programmatik gründeten die Restsozialisten der SFIO und eine Konföderation republikanischer Clubs (CIR) den Parti Socialiste (1969/ 1971). Der PS stoppte damit den Niedergang des französischen Sozialismus und schon Ende der 70er Jahre wurden die Sozialisten zur dominierenden Kraft der politischen Linken des Landes. Zwölf Jahre nach ihrer Wiedergründung übernahmen die Sozialisten erstmals wieder Regierungsverantwortung. Aufgrund der Tatsache, daß es sich bei der PS um eine in ihrer Organisation, Führung, Strategie und Programmatik neue Partei handelt (Bell/ Criddle 1988: 42 ff), die

innerhalb eines neuen semi-präsidentiellen Regimes zu agieren hatte, beziehe ich nur sie und nicht die alte SFIO in den Vergleich ein.

In Griechenland und Spanien gab es bis in die 70er Jahre hinein überhaupt keine oder keine nennenswerte sozialistische oder sozialdemokratische Partei. Gründe dafür gibt es im ökonomischen und sozialen Bereich. In besonderem Maße müssen die Ursachen jedoch in der politischen Sphäre gesucht werden. Häufig gelten sie für alle drei Länder, bisweilen müssen spezifisch nationale Unterschiede berücksichtigt werden.

Die Ausdehnung der Industriearbeiterschaft als traditionelle Klassenbasis sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien blieb in allen drei Ländern deutlich hinter der Entwicklung des nördlicheren Europas zurück. Industrielle Großbetriebe gab es nur vereinzelt. Bis in die späten 60er Jahre hinein waren in Spanien und Griechenland mehr Personen in der Landwirtschaft als in der Industrie oder im Dienstleistungsbereich beschäftigt. Nebenbei gingen Industriearbeiter häufig auch landwirtschaftlichen oder handwerklichen Tätigkeiten nach. In Griechenland bezogen sie nicht selten Mieteinkünfte aus kleinerem Immobilienbesitz. Sie übten gewissermaßen verschiedene ökonomische Tätigkeiten in unterschiedlichen Klassenpositionen aus. Eine starke Arbeiterbewegung konnte auf dieser sozialen Basis kaum entstehen (Petras 1985: 297).

Aber es waren vor allem politische Faktoren, die eine sozialdemokratische Organisation der vorhandenen Klassenbasis behinderten. Im Unterschied zu den skandinavischen Arbeiterparteien, die sehr früh auf vergleichsweise undramatisch evolutionäre Weise in die sich am Beginn des Jahrhunderts demokratisierenden politischen Systeme ihrer Länder zu integrieren wurden (Esping-Andersen 1985), blieben die Sozialisten der südeuropäischen Peripherie durch wechselnde, aber wirksame Formen der politischen Repression von legaler politischer Partizipation ausgeschlossen. Gewerkschaften und die Parteien der Arbeiterbewegung blieben länger verboten und stärker verfolgt als sonst irgendwo in Europa, ausgenommen die osteuropäischen Länder. Die Exklusion von massenpolitischer Partizipation traf zeitweise auch potentielle Verbündete der Sozialisten wie Liberale, Republikaner und Freidenker, so daß sich die zivile Gesellschaft insgesamt zu wenig entfalten konnte, um sich gegen die Oligarchien der Latifundisten, der Armee, Kirche und Staatsbürokratie durchsetzen zu können (Giner 1986: 13). Mit der späten Demokratisierung, der kurzen Lebensdauer der Demokratien und der schwachen Zivilgesellschaft korrespondierten ideologischer Maximalismus und Radikalismus (Giner 1984:

142). In beiden Ländern entstanden starke radikale anarchosyndikalistische (Spanien) und/oder kommunistische Organisationen (Griechenland, später auch Spanien), die mit kurzen Unterbrechungen die dominanten Repräsentanten der Arbeiterbewegung bis in die 70er Jahre hinein blieben. Während die anarchistische CNT mit Ende des spanischen Bürgerkrieges (1936-39) unterging (Broué/ Temine 1968), beherrschten die Kommunisten in den 40er, 50er und 60er Jahren die (illegale) politische Linke ihrer Länder. Die autoritären Regimes in Spanien (1923-29/31: Primo de Rivera; 1939-75: Frankismus) und Griechenland (1936-45: Metaxas; italienische und deutsche Besetzung; 1946-49: Bürgerkrieg; 1949-67: "gelenkte" Demokratie; 1967-73: Obristendiktatur) trieben die sozialistischen Parteien in den Untergrund oder in die Halblegalität (Griechenland 1949-67). Innerhalb der Linken wurden dadurch die Kommunisten gestärkt, die über die während der Unterdrückung gefragten Tugenden wie Disziplin, politische Hingabe und ideologische Radikalität verfügten. Erst mit der Redemokratisierung Griechenlands, Portugals und Spaniens zu Mitte der 70er Jahre wurden die Sozialisten zur stärksten politischen Kraft auf der Linken. 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.

1. Nationalisierung und Privatisierung

Als zu Beginn der 80er Jahre auch die letzten nationalisierungswilligen Parteien der etablierten Sozialdemokratie ihre Illusionen über die Instrumentalisierungsmöglichkeiten des verstaatlichten Sektors zu verlieren begannen und Privatisierung wie Kommerzialisierung zur Lösung der in diesem Bereich kumulierten Probleme in ihr Politikrepertoire aufnahmen, zählten für die südeuropäischen Sozialisten Verstaatlichungen nach wie vor zu den Kernbereichen ihrer Programmatik. Dies gilt für die sozialistischen Parteien Frankreichs und Griechenlands, mit Einschränkungen auch Spaniens; also jene Parteien, die sich 1980 noch in der Opposition befanden. Für die portugiesischen Sozialisten, die nach 1975 schon Regierungser-

fahrungen mit verstaatlichten Betrieben sammeln konnten, hatte zu diesem Zeitpunkt die Entzauberung der Sozialisierungspolitik schon begonnen.

Bei ihrem Machtantritt waren die sozialistischen Parteien Südeuropas mit unterschiedlichen Traditionen in der Nationalisierungspolitik ihrer Länder konfrontiert. Umfang, Bereiche und politische Instrumentalisierung der verstaatlichten Sektoren variierten. Frankreich verfügte mit 11,8%³² (1981) über den umfangreichsten Sektor. Spanien und Griechenland lagen mit 4,1% (1981) bzw. 4,0% (1981) deutlich unter dem südeuropäischen Durchschnitt. Es war also allein Frankreich, das schon vor der Regierungsübernahme des Parti Socialiste über eine wirkliche nationale Tradition in der Verstaatlichungspolitik verfügte. Diese reichte von den Verstaatlichungen der Rüstungs- und Flugzeugindustrie, von 51% der französischen Eisenbahngesellschaft SNCF unter der Volksfrontregierung Leon Blums (1936-38), den umfangreichen Nationalisierungen von Industrien, Banken und Versicherungen in der Phase des "tripartisme" (1945-47) bis zu den unter der Perspektive größerer nationaler Unabhängigkeit vorgenommenen Verstaatlichungen unter de Gaulle in der V. Republik (Sturmtal 1953: 59 ff; Burdeau 1984: 10 ff; Larkin 1988: 58 f; 128-132). Dennoch hat unter den Regierungen aller drei sozialistischen Parteien der verstaatlichte Sektor in den 80er Jahren an Umfang zugenommen. Dies geschah allerdings in unterschiedlichem Maße, mit unterschiedlichen Absichten und Wirkungen. Strategisch geplante Verstaatlichungen (Frankreich) gehörten dabei ebenso zum Politikrepertoire der südeuropäischen Sozialisten wie unsystematische (Griechenland) oder gar nur widerwillig akzeptierte Nationalisierungen (Spanien).

1.1. Die Verstaatlichungen unter sozialistischen Regierungen

Obwohl nach 1945 auch Gaullisten, Christdemokraten und Radikale den verstaatlichten Sektor als ein nützliches Element innerhalb der französischen mixed economy kaum in Frage stellten, wurden die Verstaatlichungspläne der Linksunion von den bürgerlichen Parteien zu Beginn der 80er Jahre kompromißlos abgelehnt. Insofern waren die Verstaatlichungen wie auch die Verzögerungstaktik der bürgerlichen Opposition bei der

³² Alle Prozentzahlen geben, wenn nicht anders vermerkt, den Anteil der öffentlichen Unternehmen an den Erwerbstätigen aller Wirtschaftsbereiche wieder.

Verabschiedung der Verstaatlichungsgesetze (1991/92) zeigt, nicht von einem nationalen Konsens getragen, sondern auch innerhalb des französischen Kontextes eines colbertistisch-etatistischen Politikstils parteipolitisch umstritten und als eine genuin sozialistische Politik interpretiert worden. Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen. Erstens hatten unter dem Einfluß Raimond Barres liberale Wirtschaftskonzeptionen auch im bürgerlichen Lager Frankreichs im Laufe der späten 70er Jahre an Raum gewonnen; zweitens sprengte der Umfang der geplanten Verstaatlichungen die bislang in Frankreich konsensuell akzeptierten Proportionen des verstaatlichten Sektors; drittens verließen die Motive und Instrumentalisierungsvorstellungen der Linksunion das traditionelle Terrain der französischen Verstaatlichungspolitik.

In *Changer la vie*, dem sozialistischen Parteiprogramm von 1972, und im *Programme commun* der Kommunisten und Sozialisten aus dem gleichen Jahr wurden grundsätzliche Selektionskriterien entwickelt, nach denen die nationalisierungsreifen Unternehmen bestimmt werden sollten (Holton 1986: 69; Smith 1990: 81):

- fundamentale soziale Dienstleistungen sollten in öffentliche Regie genommen werden;
- Firmen, die vom Staat abhängig waren, sei es von dessen Subventionen oder Aufträgen;
- Oligopole, die als wichtige Zentren der kapitalistischen Akkumulation große Marktsegmente kontrollierten;
- Unternehmen, die für die zukünftige Stellung der französischen Wirtschaft auf dem Weltmarkt von Bedeutung sein werden.

Mit diesen Kriterien waren die Kernbereiche des Verstaatlichungsprogrammes abgesteckt. Nationalisiert werden sollte der gesamte Banken- und Kreditsektor, die bedeutendsten Unternehmen in den wirtschaftlichen Schlüsselbereichen Bergbau, Luft- und Raumfahrt, der Atom-, Elektronik- und pharmazeutischen Industrie. Am Umfang dieses Programms wurden weder im Verlauf der konfliktreichen Auseinandersetzungen zwischen Sozialisten und Kommunisten um die Aktualisierung des Programms 1977 noch im *Projet socialiste* von 1980 wesentliche Abstriche gemacht. Dies gilt auch für die von Mitterrand ganz auf den Wahlkampf abgestimmten *110 Propositions*. Selbst Rocards und Delors Einwände, daß 51% des jeweiligen Aktienkapitals ausreichten, um die Unternehmen zu kontrollieren und die angestrebten makroökonomischen, industriepolitischen und wirtschaftsdemokratischen Ziele zu verwirklichen, änderten nichts an der

in den Programmen von 1972 und 1980 propagierten Vollsozialisierung der obengenannten Bereiche. (Holton 1986: 70 f). In ihrem Gewicht verschoben haben sich allerdings die Begründungen. In den Programmen von 1972 und 1980, federführend verfaßt von dem neomarxistischen CERES, wurden die Verstaatlichungen noch durch den notwendigen "Bruch mit der kapitalistischen Akkumulationslogik" begründet. Dem lag nicht nur das sozialistisch-ethische Motiv einer gerechteren Verteilung zugrunde, sondern es schweben auch systemtranszendierende Vorstellungen mit. Diese Argumentation spielte in Mitterrands ganz auf den präsidentiellen Wahlkampf von 1981 ausgerichteten *110 Propositions* keine Rolle mehr. Wenn die Nationalisierungen überhaupt zur Sprache kamen, wurden sie von Mitterrand vor allem mit dem traditionellen französischen Argument des Schutzes der nationalen Wirtschaft vor dem Zugriff internationaler Multis begründet und im Zusammenhang einer staatlich zu steuernden Industriepolitik genannt. Dennoch stand Mitterrand und die sozialistische Partei nach ihren Wahlsiegen von 1991 voll zu dem rund 10 Jahre zuvor ausgearbeiteten Nationalisierungsprogramm (Burdeau 1984: 22).

Mit dem im September 1981 verabschiedeten und am 11.2.1982 in Kraft getretenen Verstaatlichungsgesetz wurden folgende Unternehmen nationalisiert: die sechs Konzerne Compagnie Générale d'Electricité, Compagnie Général de Constructions Téléphoniques, Thomson-Brandt, Rhône-Poulenc, Pechiney-Ugine-Kuhlman, St.Gobain-Pont-à-Mouson. Die hohe Verschuldung der beiden Stahlkonzerne Sacilor und Usinor beim französischen Staat wurden in eine staatliche Holding-Mehrheit umgewandelt; neben den beiden Finanz-Holdinggesellschaften Suez und Paribas wurden weitere 39 Banken in staatlichen Besitz genommen. Darüber hinaus sicherte sich die französische Regierung durch Aktienkauf bzw. -zukauf kontrollierende Mehrheiten in der Rüstungsindustrie (z.B. Dassault; Matra) und im Elektronikbereich (z.B. Honeywell-Bull) (Burdeau 1984: 33 ff; Holton 71 f).

Durch die Nationalisierungen von 1981/82 hat sich der staatliche Unternehmenssektor in erheblicher Weise verändert: Der Anteil der staatlichen an der gesamten Beschäftigung stieg von 10,3% (1979) auf 14,6% (1982), der Anteil der Bruttowertschöpfung aller öffentlicher Unternehmen an der Bruttowertschöpfung der gesamten Volkswirtschaft von 13,9% auf 17,3% (CEEP-Jahrbuch 1987: 86; 89). In Einzelsektoren war das staatliche Gewicht noch weit bedeutsamer. Staatliche Unternehmungen beschäftigten 1982 in der Industrie 18,2%, im Verkehrs- und Telekommunikationswesen 59,3%, im Bank- und Kreditwesen 67,8% und im Energiebereich 83,1%

der Gesamterwerbstätigen in diesen Sektoren (ibid. 86). Die gesamte französische Stahlproduktion befand sich unter Kontrolle. Von besonderer strategischer Bedeutung für das staatliche Steuerungspotential wurde von den Sozialisten angesehen, daß fast der gesamte Banken- und Kreditbereich nationalisiert war, der Staat rund 85% der Einlagen und 77% der Kredite kontrollierte (ibid. 86). Durch die Nationalisierung von 1981/82 war der verstaatlichte Sektor Frankreichs unter maßgeblicher Beteiligung der Sozialisten hinter Österreich zum zweitgrößten in Westeuropa avanciert. Aber im Unterschied zu Österreich, wo die Verstaatlichungen durch eine große Koalition von Sozialdemokraten und bürgerlichem Lager gemeinsam in einem historischen Opportunitätsmoment unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg durchgeführt wurden, erfolgten die Nationalisierungen von 1981/82 gegen den erbitterten Widerstand der bürgerlichen Opposition und gegen den allgemeinen Entstaatlichungstrend in den meisten Industriegesellschaften zu Beginn der 80er Jahre. Unter diesem Blickwinkel müssen die Verstaatlichungen unter Mitterrand im westeuropäischen Vergleich als ein beispielloser Akt strategisch geplanter, sozialistischer Wirtschaftspolitik gesehen werden. Selbst der Fall der umfangreichen Verstaatlichungen unter der Labour Regierung Clement Attlees weicht davon ab, da die Nationalisierungen von damals im Anschluß an die historische Zäsur von 1945 vollzogen wurden und voll im wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Trend des etatistischen Planungsoptimismus der unmittelbaren Nachkriegsperiode lagen.

Im Unterschied zur französischen Schwesterpartei besitzen Verstaatlichungen in der Programmatik der panhellenischen Sozialisten (PASOK) keine besondere Bedeutung. Papandreou selbst hat vor den Wahlen 1981 potentiellen ausländischen Investoren versichert, daß es in Griechenland keine Nationalisierungspolitik wie in Frankreich geben werde (Axt 1985: 242). Begriffe wie Nationalisierung oder Verstaatlichung tauchen überhaupt nicht im Zielkatalog der PASOK auf, sondern wurden durch den ambitionierteren, aber auch diffuseren Begriff Sozialisierung ersetzt. Dieser stellte nicht die Eigentumsfrage in den Vordergrund, sondern betonte mit einer geradezu autogestionären Emphase, daß die Produzenten selbst Ablauf und Inhalte des Arbeitsprozesses gestalten sollten. Freilich wird die Vereinbarkeit dieser radikalen betrieblichen Demokratisierung weder im Hinblick auf die Eigentumsfrage noch hinsichtlich ihrer Inkompatibilität mit dem etatistischen Politikstil der PASOK thematisiert, sondern in die unverbindliche Radikalität populistischer Forderungen gehüllt.

Als die PASOK 1981 die Regierungsmacht übernahm, waren der überwiegende Teil des Banken- und Kreditbereichs, der Telekommunikation, der Mineralölverarbeitung, der Häfen und des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs schon in staatlichem Besitz. Hinzu kamen staatliche Beteiligungen in der Elektrizitätswirtschaft, dem Schiffbau und im touristischen Bereich. Mit der Ausnahme des Kreditsektors, dessen Verstaatlichung schon 1953 weitgehend abgeschlossen war (Georgakopoulos et al. 1987: 353), war der Sektor der staatlichen Unternehmungen im westeuropäischen Vergleich unterdurchschnittlich klein und außerordentlich heterogen. Im Industriesektor besaß der Staat nur marginale Beteiligungen. In seiner "atomistischen Struktur" erinnerte er eher an Entwicklungsländer als an entwickelte Volkswirtschaften (ibid. 351 f). Dennoch hatte die PASOK bei der Regierungsübernahme keinerlei Konzept, wie der verstaatlichte Sektor rationalisiert, homogenisiert und in eine gesamtwirtschaftliche Strategie eingebunden werden sollte. Bei den griechischen Sozialisten gab es keine von der Partei offiziell diskutierte und verabschiedete "Verstaatlichungsliste". Es gab lediglich einige Hinweise in Reden Papandreous, daß allein die "sensiblen" Sektoren der Rüstungs- und Pharmaindustrie sowie die in wirtschaftliche Not geratenen "Problemindustrien" unter staatliche Kontrolle gestellt werden sollten (Axt 1985: 242). Das Fehlen eines Verstaatlichungskonzeptes spiegelte dann auch die praktische Politik wider. Die PASOK-Regierungen (1981-89) nationalisierten nicht strategisch ausgewählte Wirtschaftsbereiche, sondern sozialisierten nahezu ausschließlich Verluste, indem sie vom Bankrott bedrohte "Problemfirmen" unter staatliche Kontrolle nahmen.

Die Übernahme der "Problem"-Firmen erfolgte meist durch Umwandlung ihrer Kreditverpflichtungen in staatliche Kapitalbeteiligungen. Auf diese Weise gelangten überwiegend Firmen aus dem Textilbereich, der Papier-, Lebensmittel- und Getränkeindustrie, der Werften sowie der Bauwirtschaft in staatlichen Besitz. Unterstellt wurden sie, soweit sie nicht über Kapitalbeteiligungen der Kontrolle der verstaatlichten Banken unterlagen, einer eigens zu diesem Zweck geschaffenen Staatsholding (OAE) (CEEP-Jahrbuch 1987: 104).

Diese Politik der Sozialisierung der Verluste führte dann rasch zu einer dramatischen Verschlechterung der Finanzsituation im öffentlichen Unternehmenssektor. Dessen Defizite stiegen von 2% (1979) auf 5,5% der jährlichen Staatsausgaben (1985) (OECD Greece 1986/87: 47) und wurden zu einer direkten Belastung des Staatshaushaltes. Anders als im Falle der

französischen Linksregierung, begaben sich die griechischen Sozialisten mit ihrer rein reaktiven Verstaatlichungspolitik von Anfang an entscheidender Voraussetzungen für eine erfolgreiche Instrumentalisierung des öffentlichen Unternehmenssektors.

Unter den sozialistischen Parteien Südeuropas war der Partido Socialista Obrero Espanol (PSOE) zu Beginn der 80er Jahre am wenigsten von der Bedeutung eines ausgedehnten staatlichen Unternehmenssektors zur Verfolgung sozialistischer Reformziele überzeugt. Schon in der Opposition hatten Spaniens Sozialisten nie mit gleicher Emphase wie die französische Linksunion des Gemeinsamen Programmes die Nationalisierung zentraler Sektoren des Industrie- und Kreditsektors verfochten. Dies ist weniger auf die im linken Parteiflügel verbreitete autogestionäre Ideologie als auf die mit dem Ende der 70er Jahre wachsende marktwirtschaftliche Orientierung der sozialistischen Führungseliten zurückzuführen. Darüber hinaus gründete die sozialistische Verstaatlichungszurückhaltung auch in den negativen Erfahrungen mit der rückständigen Struktur und ineffizienten Wirtschaftsweise des öffentlichen Unternehmenssektors in Spanien. Diese hatte sich analog zur allgemeinen Wirtschaftspolitik in vier Phasen herausgebildet (Myro 1989: 484 ff):

1. der Phase der wirtschaftlichen Autarkiebestrebungen parallel zur Konsolidierung des Franco-Regimes (1940-59);
2. der wirtschaftlichen Öffnungs- und Wachstumsperiode des Franco-Regimes (1959-74);
3. der Periode des Regimewechsels und der Wirtschaftskrise unter der bürgerlichen UCD-Regierung (1974-82/83);
4. der Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs, der Rationalisierung und Schrumpfung des staatlichen Unternehmenssektors unter der PSOE-Regierung.

In der Konsolidierungsphase des Franco-Regimes (1940-59) sollten die nationalisierten Unternehmen als Instrumente der wirtschaftlichen Autarkiebestrebungen eingesetzt werden. Das ausländische Kapital sollte aus wirtschaftlichen Schlüsselbereichen verdrängt werden (z.B. Telekommunikation, Transport, Stahlindustrie) und die Unabhängigkeit der nationalen Volkswirtschaft durch Importsubstitution vor allem im Energiebereich erhöht werden. Die vom Beispiel der unter Mussolini etablierten italienischen Staatsholdings IRI und ENI inspirierte Gründung des *Instituto Nacional de Industria* (INI, 1944 gegründet) sollte in erster Linie die staatlichen Unternehmensaktivitäten im industriellen Bereich koordinieren und an den

staatlichen Autarkievorgaben orientieren. In der zweiten, von den Technokraten des Opus Dei eingeleiteten Öffnungs- und Wachstumsphase der spanischen Wirtschaft (1959-74), wuchs auch der staatliche Unternehmensbesitz. Das Autarkieziel als Verstaatlichungsmotiv verschwand sukzessive. Dafür wurden aber nun vom Bankrott bedrohte Unternehmen vornehmlich aus den Bereichen Bergbau, Stahl, Transport und Energie in staatlichen Besitz übernommen. Der Staat rückte damit in Wirtschaftsbereiche ein, die schon von Strukturkrisen betroffen waren oder häufig vom Privatkapital aufgrund unzureichender Rentabilitätsaussichten verlassen wurden (Myro 1989: 485). Die Politik der Nationalisierung von Verlustbetrieben wurde unter der bürgerlichen UCD-Regierung in der Demokratisierungsphase nach 1975 fortgesetzt. Erneut regierte der Primat einer reaktiven Politik über makroökonomische Steuerungserwägungen oder betriebswirtschaftliche Rentabilitätskalküle. Die Sicherung der demokratischen Konsolidierung hatte Vorrang vor der Lösung drängender wirtschaftlicher Modernisierungserfordernisse. Die Demokratisierung sollte nicht durch das gesellschaftliche Konfliktpotential rasch wachsender Arbeitslosigkeit gefährdet werden. Erneut wurden verlustreiche, vom Bankrott bedrohte Unternehmen vornehmlich des Werftenbereichs, des Schiffsverkehrs, der Stahl-, Textil- und Lebensmittelindustrie verstaatlicht. Damit wurden nicht nur weiter Problemindustrien im staatlichen Unternehmenssektor kumuliert, sondern die planlose Übernahme von bankrotten Betrieben führte auch zu einer weiteren konzeptionslosen Diversifikation des verstaatlichten Sektors und damit zu erheblichen Steuerungsproblemen des staatlichen Unternehmensbereiches.

Die Übernahme eines hoch defizitären Sektors mit teilweise obsoleten Produktionsstrukturen, starkem Engagement in Krisensektoren wie Werften und Stahl, personellen Überkapazitäten und jährlich ansteigenden Verlusten der staatlichen Industrieholding INI, des *Instituto Nacional de Hidrocarburos* (INH, gegründet 1981), der *Direccion General del Patrimonio del Estado* (DPGE) sowie der staatlichen Eisenbahn *RENFE* haben noch verbliebene Verstaatlichungsneigungen innerhalb der sozialistischen Partei weiter gedämpft. Den marktwirtschaftlich orientierten Führungseliten des PSOE um Gonzalez, Boyer und Solchaga galten vielmehr die Ineffizienzen des verstaatlichten Sektors als warnendes Paradigma ökonomischen Staatsversagens, verursacht durch eine öffentliche Hand, die gegen den Markt wirtschaftliche Entwicklung zu steuern versucht. So ergibt sich das unter parteiideologischen Aspekten zunächst paradox erscheinende Ergebnis, daß

in Spanien nach dem autoritären Franco-Regime und der bürgerlichen UCD-Regierung erstmals unter einer sozialistischen Regierungsführung mit der nationalen Tradition gebrochen wurde, den staatlichen Unternehmenssektor zunehmend zu vergrößern. Schon in der ersten Legislaturperiode der PSOE-Regierung ging der Anteil der in den öffentlichen Unternehmungen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl von 4,9% (1981) auf 4,6% (1985) leicht zurück. Der einzige Rückfall in die nationale Tradition der Verlustsozialisierung ereignete sich 1983 unmittelbar nach dem Machtantritt der Sozialisten, als der auf einen Bankrott zutreibende Rumasa-Konzern nationalisiert wurde. Dies blieb jedoch die einzige relevante Verstaatlichungsaktion der PSOE-Regierung. Sie erfolgte nicht aus der strategischen Überlegung, die wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten des Staates auszuweiten oder gar die "Logik der kapitalistischen Akkumulation" zu brechen, sondern hatte den Charakter einer "erzwungenen" und transitorischen ad hoc Operation. Vier Jahre später waren die sanierten Bereiche des Rumasa-Konzerns wieder privatisiert und die sanierungsunfähigen Teile liquidiert worden (Merkel 1989: 643).

Im südeuropäischen Vergleich waren die spanischen Sozialisten die einzigen, die von Anfang an auf Verstaatlichungen verzichteten. In Griechenland folgte man der kaum sozialistisch zu nennenden Linie der Sozialisierung der Verluste. Der staatliche Unternehmenssektor wuchs zwar unter der Regierung der panhellenischen Sozialisten auf 10% der Gesamtbeschäftigung an, folgte dabei aber keiner systematischen Konzeption, sondern wurde, wie ich später zeigen werde, stark für partikuläre klientelistische Zwecke der regierenden PASOK instrumentalisiert. Alleine die französischen Sozialisten verfolgten ein systematisches Verstaatlichungsprogramm, das von der ganzen Bandbreite sozialdemokratischer Verstaatlichungsziele motiviert war.

1.2. Von der Instrumentalisierung zur Kommerzialisierung des verstaatlichten Sektors

Die französischen Sozialisten sind unter allen sozialdemokratischen und sozialistischen Regierungen Westeuropas zweifellos mit den ambitionsesten Instrumentalisierungsvorstellungen angetreten. Ihre programmatischen Absichtserklärungen enthalten alle sozialdemokratischen Verstaatlichungsziele, wenngleich sich von der Maxime des "Bruches mit der kapitalisti-

schen Akkumulationslogik" des *programme commun* 1972 hin zur Betonung industriepolitischer Aufgaben in den *110 propositions* (1981) schon eine Präferenzverschiebung innerhalb der Nationalisierungsmotive angedeutet hatte. Berücksichtigt man die sektorale Struktur des verstaatlichten Sektors, seine betriebswirtschaftliche Rentabilität und die vorgesehenen staatlichen Steuerungs- und Kontrollorgane, hatte die französische Linkskoalition im Vergleich zu allen süd- und nordeuropäischen sozialistischen und sozialdemokratischen Regierungen die besten Voraussetzungen, die gesetzten Ziele auch zu verwirklichen. Zwar wurden mit den beiden Stahlkonzernen Usinor und Sacilor defizitäre Krisenindustrien übernommen, aber andererseits nationalisierten Sozialisten und Kommunisten auch profitable Chemieunternehmen wie Rhône-Poulenc oder zukunftssträchtige Konzerne der Telekommunikation, Elektronik- und Computerindustrie wie CGE, Thomson und Saint-Gobain. In fast allen dynamischen Branchen nahmen staatliche Unternehmen eine starke Rolle ein (Uterwedde 1988: 141). Darüber hinaus kontrollierten die staatlichen Banken über drei Viertel des Kreditaufkommens. Auch der Steuerungszugriff des Staates auf seine Firmen war in Frankreich schon vor Amtsantritt der Linksregierung direkter geregelt als in allen anderen westeuropäischen Vergleichsfällen, Großbritannien vielleicht ausgenommen. Die gesetzlichen Regelungen sahen vor, daß Budgetvoranschläge, Jahresabschlüsse, Investitionspläne, der Erwerb von Beteiligungen sowie weitere bedeutsame Unternehmensentscheidungen der Zustimmung der zuständigen Ministerien (Wirtschaft, Finanzen, Industrie) bedurften. Überraschenderweise verabschiedete die Linksregierung im Dezember 1982 ein Dekret, das viele der neu nationalisierten Unternehmen von der strengen Kontrolle ausnahm. Ziel dieser neuen Regelung war es, den Unternehmen mehr Autonomie zu gewähren. Um dennoch eine Balance zwischen betrieblicher Autonomie und staatlicher Kontrolle zu gewährleisten, wurden sogenannte *contrats de plan*, bzw. *contrats de programme* eingeführt. Dadurch wurde die Beziehung zwischen den staatlichen Kontrollbehörden und den nationalisierten Unternehmen formalisiert und die Inanspruchnahme für öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen kalkulierbar gemacht. Gleichzeitig wurde die außerbetriebswirtschaftliche Instrumentalisierung der Unternehmen durch den Staat monetär quantifiziert, ein entsprechender Betrag den Konzernen überwiesen und den Unternehmensführungen weitreichende autonome Entscheidungsbefugnisse belassen. Die Rolle des Staates näherte sich damit jener einer "Holding der Holdings" (Braumann 1984: 434), die die natio-

nalisierten Unternehmen zwar in ihre wirtschaftspolitische Rahmenplanung einbanden, innerhalb dieses Rahmens dem Konzernmanagement und den *conseil d'administration* jedoch weitreichende Direktionsrechte zugestand. Obwohl die regierenden Sozialisten mit der neuen Regelung sich keineswegs ihrer strategischen Steuerungsmöglichkeiten begaben, wurde mit dem Dekret klar, daß es ihnen vor allem darauf ankam, die Staatskonzerne national und international wettbewerbsfähig zu halten bzw. zu machen und ihnen eine industriepolitische Pilotfunktion zuzuweisen. Gerade unter diesem Aspekt sind auch die Verstaatlichungen in den Zukunftsbereichen der Elektronikindustrie zu sehen. Sie sollten der französischen Wirtschaft helfen, sich gegen die internationale Konkurrenz aus den USA, Japan und der Bundesrepublik Deutschland auf zukunftssträchtigen Märkten zu etablieren.

In der Verstaatlichungspolitik der Sozialisten lassen sich parallel zur Wirtschaftspolitik Abfolgen erkennen. Von der linksreformerischen Anfangsphase unter den Regierungen Mauroys (1981-84) über den Technokraten Fabius (1984/85) bis hin zu dem gemäßigten Sozialdemokraten Rocard (1988 ff) ist eine kontinuierliche Aufgabe oder Abschwächung sozialdemokratischer Reform- und Steuerungsziele zu erkennen. Die Periodisierung des Politikwandels im staatlichen Unternehmensbereich wird auch personell mit der Reihenfolge der Industrieminister Joxe/ Dreyfuß (1981/82) - Chevènement (1982/83) - Fabius/ Cresson (1983-86) - Fauroux (1988-91) markiert. Während Dreyfuß dem staatlichen Management nach den umfangreichen Nationalisierungen von 1981/82 zunächst Sicherheit und Kontinuität symbolisieren sollte und relativ wenig in die Unternehmensführung intervenierte, war die Periode unter dem Parteilinken Chevènement von massiven staatlichen Steuerungseingriffen zur Durchsetzung politischer, auch jenseits betriebswirtschaftlicher Rentabilität angesiedelter, Ziele gekennzeichnet. Der Wechsel zu Fabius und, nach dessen Ernennung zum Premierminister, zu Cresson markiert den Rückgang direkter staatlicher Interventionen. Die konjunkturpolitische Inpflichtnahme und beschäftigungspolitische Instrumentalisierung wurden weitgehend aufgegeben, staatliche Interventionen auf industriepolitische Ziele verengt. Betriebswirtschaftliche Maximen avancierten zur Richtschnur für unternehmerisches Handeln im verstaatlichten Bereich. Gebrochen wurde das betriebswirtschaftliche Profitkalkül allein durch die Kontinuitätslinie der französischen Industriepolitik, die nationale wie internationale Konkurrenzfähigkeit industrieller Schlüsselbereiche zu fördern. Diese Politik ist in

Frankreich parteipolitisch freilich neutral. Sie unterschied sich nach 1983 mit der sukzessiven Aufgabe des Zieles, Produktionsketten zu bilden, kaum mehr von der gaullistisch-bürgerlichen Tradition der 60er und 70er Jahre. Dies änderte sich auch nicht zu Beginn der 90er Jahre, als die ehemalige Industrieministerin Cresson als Nachfolgerin Rocard's zur Premierministerin ernannt wurde. Ihr Appell, eine "industrielle Mobilisierung" mit der Elektronikindustrie als "Priorität No. 1" (Le Monde 17.5.1991), dürfte nicht zu einer erneuten etatistischen Wende in der französischen Industriepolitik führen, da Cresson's Vorschläge nun auf supranationale Koordination im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft zielten.

Das ethische Motiv der gerechteren Verteilung der Profite wurde von den Sozialisten nicht direkt durch die allgemeine oder auf einkommensschwache Gruppen beschränkte Senkung der Tarife etwa für Transport, Wasser und Elektrizität angesteuert. Indirekte Umverteilungseffekte entstanden jedoch durch die steuerliche Subventionierung öffentlicher Interessensverfolgung durch die verstaatlichten Unternehmen, die subventionierte Beschäftigungs- und später Sanierungspolitik bei Stahl und Kohle sowie die nach 1984 in einzelnen Unternehmen zunehmende Profitabilität und vereinzelte Gewinnabführung verschiedener Unternehmen wie CGE, Saint-Gobain und Rhône-Poulenc (Smith 1990: 88).

Die sozialistisch/ kommunistische Regierung setzte den verstaatlichten Sektor im Rahmen seiner allgemeinen Konjunkturpolitik ein. Dies gilt vor allem für die erste Phase der keynesianischen Reflation von 1981-82. Rund 70 Mrd. Francs wurden direkt aus dem Staatshaushalt zur allgemeinen Kapitalaufstockung und für spezifische Investitionsprojekte über die nationalisierten Unternehmungen in die französische Wirtschaft gepumpt. 26 Mrd. gingen davon in die öffentlichen Unternehmen des Wettbewerbssektors und 44 Mrd. in den staatlichen Monopolsektor wie Charbonnages de France und die französische Eisenbahn SNCF (Hall 1987: 55). Der Anteil aller öffentlichen Unternehmen an den Bruttoanlageinvestitionen Frankreichs stieg von 27,2% (1981) auf 31% (1982), während er in den Jahren zuvor und danach konstant blieb.

Die hohen Investitionen der öffentlichen Industrieunternehmungen wurden vor allem durch die massiven Kapitalzuführungen des Staates in die Elektronikindustrie sowie in die Eisen- und Stahlindustrie ermöglicht. Die Stagnation des Investitionsniveaus seit 1983 stand wiederum im Einklang mit der austeritären Wirtschaftspolitik von 1983 und 1984. Es wurde in

diesen Jahren zwar weiter in den Wachstumsbranchen der Elektronik- und Computerindustrie investiert, aber die Investitionen im Bereich Kohle und Stahl waren infolge der Sanierungspolitik stark rückläufig. Dahinter verbarg sich die Preisgabe eines klassischen sozialdemokratischen Instrumentalisierungsbereichs, nämlich der Beschäftigungssicherung. Mit dem Wechsel von Chevènement zu Fabius 1983 im Industrieministerium 1983 läßt sie sich personell und zeitlich klar markieren.

Chevènement setzte in der Kontinuität seines Vorgängers Dreyfuß, aber gegen den Widerstand des Finanzministers Delors und der Mehrheit der staatlichen Manager eine weitgehende Beschäftigungssicherung in den nationalisierten Industrien durch. Obwohl sein Augenmerk hauptsächlich auf der Förderung der technologischen Spitzenindustrie lag, weigerte er sich, die von Strukturkrisen erfaßten Stahl- und Kohle-Unternehmen dem internationalen Verdrängungswettbewerb zu opfern. Er setzte eine Erhaltungsstrategie durch, die sich durch eine Mischung defensiver Erhaltungsmaßnahmen und offensiver Investitions- und Modernisierungspolitik auszeichnete (Uterwedde 1988: 143). In der Kohleindustrie wurden mit dem traditionellen französischen Argument der Sicherung einer national unabhängigen Energieversorgung 1981/82 sogar über 8 000 Neueinstellungen vorgenommen, um die Verkürzung der Arbeitszeit auszugleichen. Diese gegen den Markt operierende Beschäftigungssicherung in den niedergehenden Branchen Kohle und Stahl erwies sich als sehr kostspielig. Unter dem Diktat der Sparhaushalte von 1983/84 fand die teure Hortung redundanter Arbeitskräfte mit dem Amtsantritt des neuen Industrieministers Fabius 1983 ein Ende. Seine Order an die staatlichen Unternehmen, bis 1985 schwarze Zahlen zu schreiben, machte forcierte Entlassungen in den Krisenbranchen unvermeidlich. Aufgrund dieser neuen Linie wurden während der verbleibenden drei Regierungsjahre der Sozialisten im verstaatlichten Industriebereich mehr Arbeiter freigesetzt als in der Privatindustrie. Denn obwohl in den Jahren 1981/82 so gut wie keine Entlassungen in den verstaatlichten Betrieben vorgenommen wurden, nahm die Beschäftigung in den zwölf großen industriellen Staatskonzernen zwischen 1981-85 schneller ab (11,4%) als in der Privatindustrie (10,2%) (Smith 1990: 89). Dieses Muster forcierter Entlassungen nach Perioden nicht-marktkonformer Beschäftigungshortung war auch in Österreich nach 1980 zu erkennen. Doch anders als in Österreich, wo der Beschäftigungsvorsprung selbst durch die später verstärkt vorgenommenen Entlassungen nie ganz abschmolz, waren die Entlassungen in Frankreich konsequenter und am Ende umfangreicher

als in der Privatindustrie. Der Unterschied läßt sich unter anderem durch die unterschiedliche Machtposition der Gewerkschaften erklären. Während die sozialdemokratische Regierung Österreichs die Freisetzung der Arbeitskräfte mit dem mächtigen ÖGB verhandeln mußte, vermochten im französischen Falle die geschwächten und gespaltenen Gewerkschaften CGT, CFDT und FO keinen wirksamen Widerstand gegen die Entlassungen zu leisten oder wirtschafts- und beschäftigungspolitische Kompensationsleistungen zu ertauschen.

Auch in der Mitbestimmungsfrage liest sich die Bilanz nicht eindrucksvoller. Obwohl in den 70er Jahren der linke (CERES) und rechte Parteiflügel (Rocard) autogestionäre Konzepte vertraten, die in ihren konzipierten Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten der Belegschaften weit über die deutsche Mitbestimmung hinausgingen, wurden die Auroux-Gesetze vom Mai 1982 (Kißler 1985), die ihrerseits weit hinter der einst als Klassenkolaboration apostrophierten bundesdeutschen Mitbestimmung zurückblieben, den staatlichen Unternehmen noch ein weiteres Jahr vorenthalten. In den Betrieben mit über 200 Beschäftigten mußten *conseils d'administration* eingerichtet werden. Sie setzten sich aus 18 Räten zusammen, von denen die Arbeiterschaft sechs Vertreter stellen durfte. Sieben weitere Mitglieder vertraten den Staat und weitere fünf waren sogenannte Experten, die in erster Linie die Interessen der Konsumenten vertreten sollten. Das Demokratisierungsgesetz des öffentlichen Sektors hatte zwar die Repräsentanz der Arbeiter verstärkt, effektivere Mitspracherechte bei Unternehmensentscheidungen hat es jedoch nicht gebracht. Treffend schreibt Peter Hall: "Workers were given a voice but not control over the enterprise". (Hall 1986: 204) Darüber hinaus hat es die Position der Gewerkschaften besonders in kleineren Unternehmen geschwächt, da auch Nicht-Gewerkschafter auf Betriebsebene für die *conseils* kandidieren durften. Wie in der Beschäftigungsfrage, so auch bei der auf halbem Wege steckengebliebenen Demokratisierung der öffentlichen (und privaten) Wirtschaft, erfreuten sich die Sozialisten einer großen Handlungsautonomie gegenüber den schwachen Gewerkschaften. Dies ist nicht nur auf deren außerordentlich niedrigen Organisationsgrad (1985: 16,3%; OECD 1991: 101) zurückzuführen, sondern auch auf die Tatsache, daß sich deren stärkste Kraft, die kommunistische CGT, bis zum Ausstieg des PCF aus der Regierungskoalition 1984 ausgesprochen loyal gegenüber der Regierungspolitik verhielt. Die regierenden Sozialisten ihrerseits verdrängten die in der Opposition gepflegten autogestionären Ambitionen. Sie wurden den etatistischen Steue-

rungswünschen wie den neu entdeckten marktwirtschaftlichen Vorlieben geopfert. Größere Mitbestimmungsrechte schienen nun den regierenden Sozialisten für beide Passionen dysfunktional.

Nicht bei den klassischen sozialdemokratischen Zielen waren die Sozialisten erfolgreich, sondern bei der Verwirklichung allgemeiner industriepolitischer Ziele. Diese trugen jedoch keine sozialdemokratischen Züge, sondern folgten vielmehr einem etatistischen Muster, das sich bis zum Merkantilismus Jean-Baptiste Colberts zurückverfolgen läßt und dem in besonderem Maße auch die Gaullisten folgten. Dem nationalen Muster verpflichtet blieben die Sozialisten in der Strukturpolitik (vor allem Industriepolitik) stark etatistisch, obwohl sie sich in der Prozeßpolitik (Geld- und Fiskalpolitik) nach 1983 stärker an marktwirtschaftlichen Rezepten orientierten. Wenn es um das vermeintliche nationale Interesse der Aufrechterhaltung und Förderung französischer Industrie in international "bedrohten Schlüsselbereichen" ging, haben die sozialistischen Regierungen von Mauroy bis Rocard nicht gezögert zu intervenieren.

Der eigentliche Erfolg der sozialistischen Verstaatlichungspolitik ist tatsächlich auch in der erfolgreich forcierten Restrukturierung einiger defizitärer Industrieunternehmen zu sehen. Die "großen fünf" des staatlichen Sektors, (CGE, Pechiney, Rhône-Poulenc, Saint-Gobain, Thomson) die 1981 noch einen Verlust von 926 Millionen Francs aufwiesen, verbuchten 1985 am Ende der ersten sozialistischen Regierungsperiode einen Gewinn von 6,5 Milliarden Francs. Die chronisch defizitären Konzerne Bull, CGCT, Sacilor, Usinor konnten zwar nicht in die Gewinnzone geführt werden, ihre Verluste verminderten sich jedoch von 8,5 Mrd. (1981) auf 2,6 Mrd. Francs. Mißglückt allerdings ist die Sanierung von Renault. Die Verluste des einstigen Flaggships des französischen Staatsektors stiegen von 690 Millionen (1981) auf 10,9 Mrd. Francs an (Smith 1990: 88). Dennoch, der allgemeine Erfolg der Restrukturierung und Sanierung kann nicht zuletzt an den Privatisierungserlösen der Regierung Chirac (1986-88) gemessen werden. Die privatisierten Unternehmen nämlich wurden "zum vier- bis fünffachen Preis dessen verkauft..., zu dem sie gekauft worden waren" (Chevènement 1988: 41).

Die Sanierungserfolge sind jedoch stärker auf die Politik des "Technokraten" Fabius und seiner Nachfolger Cresson und Fauroux als auf die beschäftigungssichernde und auf Produktionsketten (filières) setzende Strategie des Linksozialisten Chevènement zurückzuführen. Fabius' Industriepolitik im verstaatlichten Sektor blieb stark interventionistisch, aller-

dings unter Preisgabe der beschäftigungspolitischen und industriedemokratischen Ziele. Damit war die Politik im nationalisierten Sektor wieder zu einem parteipolitisch neutralen, klassisch colbertistisch-gaullistischen Muster zurückgekehrt.

Die "Wende" aber, die 1983 in der Verstaatlichungspolitik stattgefunden hat, ist nicht schlicht als der Übergang von der sozialdemokratischen Instrumentalisierung zur betriebswirtschaftlichen Kommerzialisierung zu beschreiben. Weder betrieben die französischen Sozialisten zu Beginn ihrer Regierungsperiode eine umfassende sozialdemokratische Indienstnahme des verstaatlichten Sektors, noch verfolgten sie 1983 eine vollkommene Kommerzialisierung der öffentlichen Unternehmen des Wettbewerbssektors. Beide Politiken blieben, wie ich gezeigt habe, auf halbem Wege stehen. Der Politikwechsel war keine Kehrtwende sondern moderater, nur eine Kurskorrektur. Dasselbe gilt in Hinblick auf die eigentumsrechtliche Privatisierung. Hier erlaubte die Linksregierung unter dem Diktat der wirtschaftspolitischen "*rigueur*" den verstaatlichten Unternehmen schon 1983 die Emission stimmrechtsloser Investitionszertifikate bis zu einer Höhe von maximal 25% des Eigenkapitals. Über eine stärkere Durchmischung mit privatem Kapital sollte der Zwang zur stärkeren Kommerzialisierung in den Unternehmen selbst verankert werden. Gleichzeitig sollte den Unternehmen dadurch die Aufnahme jenes Kapitals ermöglicht werden, das ihnen nun der Haushalt der "*rigueur*" vorenthielt. Bei dieser Maßnahme zeigte sich, daß das verstaatlichte Produktivvermögen bei den Sozialisten nicht mehr den Status ideologischer Sakrosanz besaß. Ganz offensichtlich wurde dies unter der Regierung Rocard nach 1988. Mitterrand selbst hatte nach den umfangreichen Privatisierungen des bürgerlichen Kabinetts von Jacques Chirac (Bauer 1988) mit seinem berühmten "ni-ni" für die 1988 erneut in die Regierung gewählten Sozialisten in der Verstaatlichungsfrage die Linie vorgegeben. Sowohl weitere Privatisierungen als auch die Renationalisierung der privatisierten Unternehmen sollten ausgeschlossen werden. Tatsächlich wurden beide Order durchbrochen. Aber während neue Akquisitionen durch staatliche Unternehmen eher die Ausnahme blieben, nahmen die Teilprivatisierungen seit 1988 zu. Dies lag zum einen daran, daß die Neuerwerbungen von den staatlichen Unternehmen durch den Verkauf von Aktien (meist) ihrer Tochtergesellschaften finanziert, also letztlich ertauscht wurden; zum anderen, daß das Kabinett Rocard im April 1991 ein Dekret verabschiedete, durch das private Minderheitsbeteiligungen bis zu 49,9% zugelassen wurden. Damit kann die Sperrminorität von

33% der Aktien in nationalisierten Unternehmen deutlich überschritten werden. Allerdings kann der Erwerb der privaten Minderheitsbeteiligungen nur in Form von Kapitalerhöhungen erfolgen und muß von Fall zu Fall von der staatlichen *Commision d'évaluation des entreprises publiques* erlaubt werden.

Das "Privatisierungsdekret" zeigt die neue Flexibilität der Sozialisten in der Eigentumsfrage. Von den konservativen Privatisierungen unterscheidet sich diese Strategie allerdings sowohl im Umfang als auch durch die Tatsache, daß der Staat weiter die Kontrollmehrheit der Aktien hält. Die Erlöse aus den Teilprivatisierungen sollen, einer Erklärung Mitterrands zufolge, in erster Linie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Überdies beruhen die behutsamen Teilprivatisierungen unter der sozialistischen Regierung auch weniger auf einem ideologisch motivierten ordnungspolitischen Präferenzwechsel als auf der pragmatischen Befriedigung der Kapitalbedürfnisse, die die staatlichen Unternehmen in ihrer nachholenden Internationalisierung und den damit notwendigen Akquisitionen nach 1988 entwickelt haben. Allerdings führten die neuen Beteiligungsformen seit 1990 zu einer wachsenden Durchmischung mit privatem Kapital, ein Prozeß, der die Gewichte der Kapitalstruktur der französischen Wirtschaft zu verändern beginnt (Uterwedde 1991: 24). Diese pragmatische Flexibilität in der Eigentumsfrage ist als ein später Sieg der Linie Delors-Rocard zu betrachten, die schon 1981 eine staatliche Beteiligung von 51% für ausreichend hielt. Damals war sie in der sozialistischen Regierung und Partei in einer hoffnungslosen Minderheit. Zu Beginn der 90er Jahren ist ihre Politik nicht nur in der Verstaatlichungsfrage zur offiziellen Linie der sozialistischen Regierung geworden.

Insgesamt produzierte die Verstaatlichungspolitik, gemessen an ihren Intentionen, paradoxe Effekte. Ursprünglich gedacht als ein Instrument gegen die "Logik der kapitalistischen Akkumulation" war sie am Ende ein Instrument zu deren Stärkung. Die Kosten des industriellen Strukturwandels wurden sozialisiert, das Finanzierungssystem der staatlichen Unternehmen modernisiert und liberalisiert. Die Möglichkeiten zu einer Demokratisierung in den staatlichen Betrieben wurden nicht genutzt bzw. nach 1984 behindert, um nach dem Ausscheiden der Kommunisten aus der Regierung die CGT in den verstaatlichten Unternehmen weiter zu schwächen (Smith 1990: 93). Der Staat hat vor allem die Arbeit geleistet, die das private Kapital nicht leisten konnte oder nicht leisten wollte. "Die Nationalisierungen von 1982", resümierte der einstige Industrieminister

Chevènement selbstkritisch einige Jahre später, "haben uns dem Sozialismus in Frankreich sicher nicht näher gebracht" (Chevènement 1988: 41).

Für die griechischen Sozialisten hatte die Verstaatlichungspolitik keinen vergleichbaren Stellenwert. Es muß gar bezweifelt werden, ob überhaupt von einer Strategie gesprochen werden kann. Dies gilt, wie gezeigt, nicht nur für die konzeptionslose Übernahme von bankrottbedrohten Betrieben, sondern auch für die Politik *im* und *mit dem* verstaatlichten Sektor. Als Folge der rein reaktiven Nationalisierungen entstand ein heterogener Unternehmensarchipel, der schon von seiner amorphen Struktur her kaum in eine konzentrierte Wirtschaftspolitik eingebunden werden konnte. Denn obwohl die Mehrzahl der staatlichen Unternehmen statuarisch weitreichenden Regierungskontrollen hinsichtlich der Ernennung des Managements, der Kredit- und Finanzpolitik, der Investitionen, Preise, Tarife und Arbeitsbedingungen unterworfen sein sollten (CEEP Jahrbuch 1987: 100 f), reflektierten und konservierten die unterschiedlichen ministeriellen Zuständigkeiten nur den heterogenen Charakter des nationalisierten Sektors. Die Folge waren Kompetenzstreitigkeiten, Interessenkonflikte und Koordinationsmängel, die, als ein nicht untypisches Muster der gesamten griechischen Politik (Georgkaopoulos et al. 1987: 357), eine konzertierte Verstaatlichungspolitik schon strukturell kaum wahrscheinlich machten. Dennoch versuchte die PASOK-Regierung den nationalisierten Sektor für alle typischen sozialdemokratischen Ziele (Umverteilung, makroökonomische Steuerung, Beschäftigung, Mitbestimmung) zu instrumentalisieren. Dies geschah freilich häufig eher einer ad hoc "Logik" als einer strategisch geplanten Politik folgend. Als Folge traten nicht intendierte oder gar widersprüchliche Effekte auf. Darüber hinaus wurden die öffentlichen Ziele stärker als bei allen anderen sozialdemokratischen und sozialistischen Regierungen von klientelistischen Motiven beeinflusst.

Unter unseren sieben Vergleichsfällen versuchte die PASOK-Regierung am stärksten den nationalisierten Sektor für Umverteilungsziele zu nutzen. Für eine ganze Anzahl von öffentlichen Dienstleistungen und staatlichen Gütern wurden nach dem Regierungsantritt der Sozialisten die Tarife gesenkt bzw. nicht an die rasch ansteigenden Kosten angepaßt. Dies gilt für den öffentlichen Nah- und Fernverkehr, für Wasser und Elektrizität. So fielen beispielsweise die realen Preise für die Güter und Dienstleistungen dieser drei Bereiche von 1981-85 um 26% (OECD Greece 1986/87). Die Verluste aller öffentlicher Unternehmen verdreifachten sich in dieser ersten Legislaturperiode der PASOK-Regierung. Besonders dramatisch

stiegen die Verluste im öffentlichen Verkehrssektor (Städtische Verkehrsgesellschaft, Griechische Eisenbahnen, Olympic Airways). Aber auch die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserbetriebe hatten mit wachsenden Defiziten zu kämpfen. Übertroffen wurden diese nur noch durch die Verluste bei den öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen im Gesundheits- und Wohlfahrtssektor (CEEP 1987: 101 f). Die Defizite wurden über den öffentlichen Haushalt gedeckt. Und dennoch waren die Umverteilungseffekte recht begrenzt. Dies ist auf die fehlende Abstimmung mit der Steuerpolitik zurückzuführen, die das traditionell hoch regressive griechische Steuersystem nicht zu reformieren vermochte. In der ersten Hälfte der 80er Jahre belief sich der Anteil der indirekten Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen auf rund 70%. Die hohe Quote indirekter Steuern, der nur mäßig progressive Einkommensteuertarif und die massive Steuerhinterziehung der Unternehmer, Freiberufler, Geschäftsleute und Händler verstärkte noch die regressiven Effekte (ibid.). Unter diesen Umständen wurden die Umverteilungswirkungen niedriger, steuerlich subventionierter öffentlicher Dienstleistungen fast neutralisiert.

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Unternehmen für makroökonomische Steuerungsziele war von Anfang an äußerst begrenzt und wenig erfolgreich. Zwar wurden in Einklang mit der keynesianischen Nachfragestimulierung von 1981-82 die staatlichen Investitionen in den öffentlichen Unternehmungen massiv verstärkt. Aber sie stiegen auch 1983 weiter, als die griechische Regierung bis kurz vor den Parlamentswahlen versuchte, über restriktivere geld-, haushalts- und lohnpolitische Maßnahmen den Konsum zu dämpfen und die Inflationsrate zu senken (Axt 1985: 230 ff). Die Ausgabenpolitik im öffentlichen Unternehmenssektor wirkte also auch dann noch expansiv, als die Wirtschaftspolitik schon auf eine restriktive antizyklische Wirkung hin orientiert wurde. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Regierung zwar in der Lage war, den öffentlichen Unternehmenssektor im Dienste einer keynesianischen Reflation zu instrumentalisieren, eine kontrazyklische Sparpolitik in dem unübersichtlichen verstaatlichten Unternehmens-Archipel jedoch nicht durchsetzen konnte und aus klientelistischen Gründen auch nicht wollte. So stieg der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Unternehmen von 1981-85 weitgehend unabhängig von der staatlichen Konjunkturpolitik, während die Anlageinvestitionen des privaten Sektors kontinuierlich fielen.

In den offiziellen "Austeritätsphasen" von 1983/84 und 1986-88 wirkte auch die "Umverteilungspolitik" niedriger öffentlicher Tarife als konterka-

rierend, da sie Kaufkraft nicht abschöpfte, sondern den Konsumenten zusätzlich beließ. Verstärkt durch die klientelistisch motivierten Sonderleistungen an die Beschäftigten in den staatlichen Unternehmen, stiegen die Defizite des öffentlichen Unternehmenssektors erheblich an. Da die wachsenden Defizite zumeist über Bankkredite gedeckt wurden, erhöhten sie den Inflationsdruck und produzierten gleichzeitig *crowding out*-Effekte gegenüber privaten Investoren.

Arbeitsplatzsicherung war das Hauptmotiv für die staatliche Übernahme bankrottbedrohter Firmen. Tatsächlich ist sowohl die Gesamtzahl der Beschäftigten öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen als auch ihr relativer Anteil an der Gesamtbeschäftigung Griechenlands ständig gestiegen. Die öffentlichen Unternehmen haben in einer Periode ansteigender Arbeitslosigkeit einen Teil der aus der privaten Industrie freigesetzten Arbeitskräfte aufgenommen (CEEP Jahrbuch 1987: 102). Eine nicht zu leugnende Sensibilität der PASOK-Regierung gegenüber dem Problem Arbeitslosigkeit sowie die im staatlichen Unternehmenssektor ausgesprochen starken Gewerkschaften trugen mit zur personellen Überlast bei. Doch diese Art der Beschäftigungssicherung war nicht strategisch als eine beschäftigungspolitische Überbrückungsstrategie wie etwa in Österreich konzipiert, sondern folgte stark parteipolitisch motivierten klientelistischen Motiven. Vor allem vor den Wahlen 1985 und 1989 erfolgten massive Einstellungsschübe. Damit tauschte die PASOK-Regierung nicht selten Jobs im relativ geschützten verstaatlichten Sektor gegen Wählerstimmen (Georgakopoulos et al. 1987: 358). Dies war freilich kein Novum in der griechischen Politik, sondern folgte einem schon von konservativen Regierungen etablierten Muster klientelistischer Gefolgschaftssicherung (Mouzelis 1980).

"Sozialisierung" stand ganz oben auf der Prioritätenliste der PASOK bei ihrem Regierungsantritt. Mit Sozialisierung meinten die panhellenischen Sozialisten in erster Linie die Demokratisierung der nationalisierten Betriebe (Kossinari-Vallianou 1985: 225 ff). Dennoch dauerte es bis 1985, als nach dem "Sozialisierungsgesetz" von 1983 und mehreren Dekreten 1984/85 die ersten "Vertreterversammlungen zur sozialen Kontrolle" (AS-KE) in drei großen öffentlichen Unternehmen (Griechische Eisenbahnen OSE, Griechische Telekommunikationsgesellschaft OTE, Öffentliche Elektrizitätsgesellschaft) eingerichtet wurden. Die Vertreterversammlungen wurden drittelparitätisch mit je neun Repräsentanten des Staates (Regierung, Gemeinden), der Arbeitnehmer und unabhängigen Vertretern der

Wissenschaft und sozialer Einrichtungen besetzt. Die Befugnisse dieser Gremien glichen jenen der Aktionärshauptversammlungen bundesdeutscher Aktiengesellschaften, hatten aber zusätzlich das Recht, auch ex ante in Bereiche wie Investitionsplanung, Preis-, Beschaffungs- und Beschäftigungspolitik zu intervenieren. Gleichzeitig wurden den Belegschaften ohne besondere gesetzliche Grundlage bei einer Reihe von öffentlichen Unternehmen ein Drittel der Sitze bei Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten eingeräumt. Darüber hinaus wurden in öffentlichen Betrieben "Arbeitsräte" etabliert, die als beratende Gremien in Personalfragen und in Fragen der Arbeitsbedingungen gehört werden sollten (CEEP Jahrbuch 1987: 106).

Vergleicht man diese Vertretungsrechte mit dem mitbestimmungslosen Zustand zuvor, erwecken die neuen Regelungen den Anschein beachtlicher Demokratisierungsreformen auf Betriebs- wie Unternehmensebene. Die Praxis sah jedoch anders aus. Das nicht ausreichend geklärte Nebeneinander von "Vergesellschaftungsorganen", Management und weisungsbefugten Ministerialbürokratien führte bald zu lähmenden Konflikten in zentralen Entscheidungsbereichen der Unternehmen. Der Konflikte überdrüssig, entmachtete die Regierung die "Vertreterversammlungen" schon zwei Jahre nach ihrer "feierlichen Einsetzung" (Kasakos 1988: 40). Damit war nicht nur der Versuch gescheitert, mehr Mitbestimmungsrechte in öffentlichen Unternehmen zu verankern, sondern es ging auch ein politisches Tauschgeschäft in die Brüche, das PASOK-Regierung und Gewerkschaften implizit geschlossen hatten. Denn nahezu alle Betriebe im verstaatlichten Sektor litten unter Überbeschäftigung, waren unrentabel und defizitär. Um die Defizite zu verringern und die Betriebe wieder wettbewerbsfähig zu machen, plante die Regierung nach 1985 einen Lohnstop, die Einführung neuer Technologien und den Abbau der Überbeschäftigung. Diese Rationalisierungen waren im verstaatlichten Sektor nicht einfach durchzusetzen, da dort die griechischen Gewerkschaften (GSEE) ihre Hochburgen hatten, gut organisiert waren und über effektive Mobilisierungsstrategien verfügten (Lyrintzis 1987: 679). Den Gewerkschaften sollten deshalb als Gegenleistung für die Akzeptierung des Lohnstops mehr Mitbestimmungsrechte angeboten werden. Als diese dann von den "Vertreterversammlungen" wahrgenommen wurden, fühlten sich Regierung und Ministerialbürokratie in ihren etatistischen Eingriffsmöglichkeiten beengt und fürchteten um ihre klientelistischen Erbhöfe. Unter diesen Bedingungen versiegten die Reform- und Sanierungsbemühungen, und das traditionelle klientelistische Muster setzte sich auf staatlicher Ebene wieder durch. Als dann die Regie-

rung unter dem ansteigenden fiskalischen Druck der späten 80er Jahre einseitig ihre Rationalisierungsmaßnahmen per Verfügung durchsetzen wollte, scheiterte sie an ihrer eigenen administrativen Unfähigkeit und am Widerstand der um ihre Privilegien im öffentlichen Sektor fürchtenden Beleg- und Gewerkschaften. Für die Unternehmen selbst und die einst anvisierten sozialdemokratischen Ziele war dies sicherlich die schlechteste aller Lösungen.

Die Verstaatlichungspolitik der PASOK ist vor allem aufgrund von vier politischen Fehlern gescheitert:

- der rein reaktiven Sozialisierung von Verlustbetrieben;
- dem Fehlen einer integrierten Strategie, die die unterschiedlichen Unternehmensbereiche, die involvierten Akteure und die anvisierten Ziele koordiniert hätte;
- der vordergründig instrumentellen Einbindung der Gewerkschaften und Belegschaften in die Führung der Unternehmen;
- der Perfektionierung der alten griechischen Tradition, den öffentlichen Unternehmenssektor als eine Agentur klientelistischer Politik zu mißbrauchen.

Mit ihrer Politik der vernachlässigten Modernisierung und der akkumulierten Defizite (1990: ca 7 Mrd. DM, NZZ 24.1.1990) in den verstaatlichten Betrieben bereitete die PASOK dann auch den Boden für die geplanten Massenentlassungen, Betriebsliquidierungen und das Privatisierungsprogramm der 1990 ins Amt gewählten konservativen Regierung Mitsotakis.

Die sozialistischen Regierungen Spaniens waren, verglichen mit ihren südeuropäischen Schwestern, besonders zurückhaltend mit der Verstaatlichung privater Unternehmen. Diese Zurückhaltung erstreckte sich auch auf die Instrumentalisierungsabsichten gegenüber den schon im Staatsbesitz befindlichen Unternehmen. Von den sozialdemokratischen Zielen Umverteilung, konjunkturpolitische Steuerung, Beschäftigungssicherung und Mitbestimmung besaß keines einen besonderen Stellenwert für die Politik der PSOE-Regierung. Im Unterschied zu den französischen und griechischen Sozialisten, aber auch zur eigenen programmatischen Tradition verfolgte der PSOE in der Regierung von Anfang an eine Strategie der Kommerzialisierung und pragmatischen Privatisierung der verstaatlichten Unternehmen. Seine Ziele waren die Entlastung des Staatshaushaltes von der Verlustfinanzierung der staatlichen Unternehmen, die Stärkung von deren Eigenfinanzierungskapazitäten, die Beschleunigung des industriellen Strukturwandels, die Sanierung oder Schließung von Firmen, die am Markt

nicht überleben können (Moya 1983: 371). Damit brach der *Partido Socialista Obrero Espanol* von Beginn seiner Regierungszeit mit der Tradition sozialistischer, aber auch nationaler spanischer Politikmuster. Dies bedeutete im einzelnen (Moya 1983; 489 ff; Myro 1989: 490):

- Ende der Übernahme von bankrottbedrohten Firmen; die einzige Ausnahme blieb 1983 das Unternehmenskonglomerat RUMASA, das nach seiner Sanierung wieder privatisiert wurde;
- keine weitere Nationalisierung oder Gründung von staatlichen Betrieben, mit der Ausnahme einiger weniger Elektrizitätsunternehmen zum Ziele der Rationalisierung des staatlichen Elektrizitätssektors;
- starker Beschäftigungsabbau in den staatlichen Unternehmen: bis 1989 wurden ca. 40 000 Beschäftigte der staatlichen Betriebe entlassen. Addiert man dazu den Personalverlust des staatlichen Unternehmenssektors infolge der vorgenommenen Privatisierungen, beläuft sich die Zahl auf 70 000 (Myro 1989: 489).
- staatliche Kontrolle der Lohnzuwächse in öffentlichen Unternehmen;
- verstärkte Ressourcenverlagerung auf die Forschungs- und Entwicklungsbereiche der Produktinnovation;
- Tendenz zur Liquidierung der am Markt nicht überlebensfähigen Industriebetriebe;
- Privatisierung jener Betriebe, die sich im öffentlichen Besitz als nicht wettbewerbsfähig erwiesen (z.B. SEAT; SKF) oder zu einer Dispersion staatlicher Unternehmensaktivitäten beitrugen.

Die offene Privatisierungspolitik der spanischen Sozialisten unterscheidet sich von den "schleichenden" Teilprivatisierungen der Regierung Rocard oder den nie eingelösten Absichten der PASOK-Regierungen, die zu Sanierungszwecken verstaatlichten Unternehmen wieder in den Privatsektor zu entlassen. Insgesamt privatisierte die sozialistische Regierung bis 1988 über 20 Unternehmen, die sie vorher mit mehr als 400 000 Millionen Pesetas saniert hatte (Cambio 16, 9.5.1988: 64), unter ihnen SEAT, SKF-Espanola und ENTURSA. Weitere Pläne des marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsministers Solchaga sehen auch die Teilprivatisierungen von profitablen Staatskonzernen wie ENDESA (Elektrizität), REPSOL (Mineralöl) und IBERIA (Fluggesellschaft) vor. Verkauft werden soll erstmals über die Börse, vornehmlich an Kleinanleger. Der Staat will sich allerdings mindestens 51% der Aktienmehrheit und damit die unternehmerischen Direktionsrechte vorbehalten. Längerfristig sollen aber auch staatli-

che Minderheitsbeteiligungen akzeptiert werden, die dem Staat nur ein Vetorecht bei strategischen Unternehmensentscheidungen einräumen. Allerdings, und auch dies unterscheidet die Privatisierungen des PSOE von den ideologisch fixierten, pauschalen Entstaatlichungsstrategien der Thatcher- und Chirac-Regierungen: Mit dem Verkauf der Aktien wurden von der sozialistischen Regierung auch Beschäftigungsklauseln ausgehandelt, die einen zu raschen Personalabbau in den großen privatisierten Unternehmen untersagten (Myro 1989: 495). Darüber hinaus sind die Privatisierungen Teil einer Industriepolitik, die die staatlichen Unternehmensaktivitäten auf wenige zentrale Sektoren begrenzen will, um dabei die Vorteile der Spezialisierung und "*economy of scale*" in Hinblick auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes zu nutzen (OECD Spain 1987/88: 38).

Die Rationalisierungen und Privatisierungen brachten auch eine Entlastung des Staatshaushaltes mit sich. Während 1984 die staatlichen Subventionen an die defizitären staatlichen Unternehmen auf 3,7% angewachsen waren, betrugen sie 1987 nur noch 0,7% des BIP (OECD Spain: 1988/89: 56). Der sozialistische Wirtschafts- und Finanzminister Solchaga selbst bezeichnete die Privatisierungen seiner Regierung als das "Ergebnis pragmatischer Fall-zu-Fall Entscheidungen" (Die Zeit 19.2.1988: 27). Allerdings waren die Entscheidungsgrundlagen nicht primär beschäftigungs-, sozial- oder regionalpolitischer Natur, sondern folgten den Motiven marktwirtschaftlicher Effizienz und industriepolitischer Zukunftsorientierung. Es kennzeichnet die programmatische Differenz zwischen spanischen Sozialisten auf der einen sowie den französischen und griechischen Schwesterparteien auf der anderen Seite, daß es in der einstigen sozialistischen Prinzipienfrage der Verstaatlichung innerhalb des PSOE keinen nennenswerten innerparteilichen Diskurs, geschweige denn Widerspruch gegen den Privatisierungs- und Kommerzialisierungskurs der Regierung gab (Merkel 1989: 644).

1.3. Fazit: Abschied von einer Illusion

Die sozialistischen Regierungen Südeuropas verfolgten hinsichtlich der Verstaatlichung in den 80er Jahren drei unterschiedliche Strategien. Die französischen Sozialisten verstaatlichten sofort nach Regierungsantritt offensiv, planmäßig selektiv und in erheblichem Umfang. Gleichzeitig vertraten sie ein ambitioniertes Instrumentalisierungsprogramm, das von indu-

striepolitischen Zielen bis hin zum "Bruch mit dem Kapitalismus" reichte. Die Nationalisierungen der PASOK-Regierung waren defensiv, reaktiv und unplanmäßig. Verstaatlicht wurden fast ausschließlich Krisenunternehmen, um sie vor dem drohenden Bankrott zu retten. Dennoch verfolgten Griechenlands Sozialisten mit ihrem Konzept der "Sozialisierung" zwar diffuse aber umso ambitioniertere Ziele, die insbesondere im Hinblick auf die innerbetriebliche Demokratie, weit über traditionelle Verstaatlichungskonzepte hinausgehen sollten. Allein die spanischen Sozialisten enthielten sich der Verstaatlichungen und verfolgten von Anbeginn ein offensives Konzept der Kommerzialisierung und Teilprivatisierung. Sie waren bezeichnenderweise auch die einzigen, die gemessen an ihren eigenen Zielen auf eine erfolgreiche Bilanz verweisen können. Ihnen gelang es, beachtliche Bereiche der obsolet gewordenen Produktionsstrukturen zu reorganisieren und auf neue wettbewerbsfähige Produkte hin zu orientieren. Seit 1985 gingen nach zehn Jahren kontinuierlichen Anstiegs die Defizite der öffentlichen Unternehmen erstmals zurück (Myra 1989: 479). Freilich wurden diese betriebswirtschaftlichen Erfolge auch durch massive Entlassungen erkauft, die das gravierende Problem der Massenarbeitslosigkeit noch weiter verschärften. Wie überhaupt die gesamte Politik der spanischen Sozialisten im verstaatlichten Sektor frei von den Belastungen sozialdemokratischer Instrumentalisierungsversuche, ja von Anfang an durch deren illusionslose Aufgabe gekennzeichnet war.

PASOKs nur reagierendes Verstaatlichungskonzept produzierte die schlechtesten Resultate. Dies gilt vor allem für die betriebswirtschaftlich katastrophale Bilanz der staatlichen Unternehmen. Sie belastete den Haushalt und schränkte dadurch den fiskalischen Spielraum auch für sozialpolitische Maßnahmen ein. Wie diffus die "Sozialisierungsvorstellungen" der PASOK waren, zeigte sich sehr rasch an den fehlgeschlagenen Versuchen, den Belegschaften der staatlichen Betriebe mehr Mitsprache und Entscheidungsrechte zu gewähren. Sie führten nicht nur nicht zu mehr innerbetrieblicher Demokratie, sondern endeten in einem besonders restriktiven Streikrecht für den verstaatlichten Sektor. Aber auch die Umverteilungsziele mittels niedriger öffentlicher Tarife verloren ihre Wirkung, da sie nicht mit anderen Bereichen wie der Steuerpolitik koordiniert wurden. Erhalten und ausgebaut wurde die griechische Tradition der klientelistischen Indienstnahme öffentlichen Eigentums. In gewissem Sinne erhielt sie erst in ihrer etatistischen Variante der PASOK eine moderne Massenbasis.

Aber auch die französischen Sozialisten konnten ihre hochfliegenden Pläne nicht verwirklichen. Weder konnten sie mit den verstaatlichten Unternehmen die Regeln der kapitalistischen Akkumulation verändern, noch die marktwirtschaftliche Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung auch nur mittelfristig steuern. Allerdings gelang es ihnen in bemerkenswertem Maße, die staatliche Industrie zu modernisieren. Die Wende von der expansiven und instrumentellen Verstaatlichungspolitik zur Kommerzialisierung fand auch nicht erst mit der Regierung Rocard 1988 statt, sondern schon mit dem Wechsel von Chevènement zu Fabius im Jahre 1983. Sie wurde freilich nach 1988 fortgesetzt und fand in den vorsichtigen Teilprivatisierungen nach 1990 ihre fast logische Ergänzung.

Damit haben die französischen Sozialisten ebenso wie die österreichischen Sozialdemokraten in der Gruppe der "etablierten Sozialdemokratie" fast gleichzeitig Abschied von der Illusion genommen, den verstaatlichten Unternehmenssektor für makroökonomische und gesellschaftspolitische Ziele instrumentalisieren zu können. Sieht man von der Politik der PASOK-Regierung ab, setzte sich in den 80er Jahren auch unter den südeuropäischen Sozialisten der Trend zur Kommerzialisierung des verstaatlichten Sektors als die herrschende Tendenz durch. Damit haben sich unter dem Praxisschock der Regierungsverantwortung die einstigen radikalen Verstaatlichungsforderungen der südeuropäischen Sozialisten dem gemäßigten Niveau der Sozialdemokraten Nordeuropas angenähert. Auch die alte sozialdemokratische Hoffnung, durch die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse auch innerhalb kapitalistisch verfaßter Marktwirtschaften nach egalitären und demokratischen Kriterien steuern zu können, verblaßte. Damit ist ein Politikzyklus unter allen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien (vorläufig?) an sein Ende gelangt, der in der Programmatik am Anfang dieses Jahrhunderts begann, realpolitisch nach der Zäsur von 1945 kulminierte und in den 80er Jahren auslief. Dennoch darf die "Entsozialdemokratisierung" der Verstaatlichungspolitik in ihrer Bedeutung für den "Niedergang sozialdemokratischer Politik" nicht überbewertet werden. Denn wie ich gezeigt habe, haben Verstaatlichungen nur für die wenigsten sozialdemokratischen und sozialistischen Regierungen einen wichtigen Stellenwert in der faktischen Politik besessen. Effekte, die aus einer sozialdemokratischen Steuerungsperspektive als beabsichtigt beschrieben werden können, ließen sich nur im industrie- und, zeitlich begrenzt, im beschäftigungspolitischen Bereich nachweisen.

2. Haushaltspolitik

2.1. Staatsausgaben

Errechnet man den Gesamtdurchschnitt der Staatsausgaben Frankreichs, Griechenlands und Spaniens für die Periode von 1960-73, liegt dieser deutlich unter jenem der europäischen OECD-Länder, obwohl Griechenland und Spanien schon in einem kontinuierlichen Aufholprozeß begriffen waren. In dieser Phase wurden die drei Länder von autoritären (Spanien 1960-73; Griechenland 1967-73) oder bürgerlichen Regierungen (Frankreich 1960-73, Griechenland 1960-67) gelenkt. In der nachfolgenden Periode von 1974-80, in der in Frankreich, Griechenland und Spanien bürgerliche Regierungen amtierten³³, vergrößerte sich der Abstand zu den europäischen Ländern wieder. Dies ist alleine auf den relativen Rückgang der französischen Staatsausgaben zurückzuführen. Von 1981-89, als mit geringfügigen Ausnahmen (Spanien 1981/82; Frankreich 1986-88) nur sozialistische Parteien die Regierungen führten, verringerte sich der Abstand deutlich. Alle drei Länder hatten in dieser Phase ihre Staatsausgaben also rascher erhöht als der Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten.

Tab. 26: Entwicklung der Staatsausgaben (Staatsquoten: Anteil der Staatsausgaben am BIP) in Frankreich, Griechenland und Spanien

	1960-73	1974-80	1981-89
Frankreich	38,0	44,1	50,8
Griechenland	20,9	28,3	41,7
Spanien	22,5*	27,8	39,8***
φ	27,1	33,4	44,1
OECD-Europa	34,1	44,4	48,3

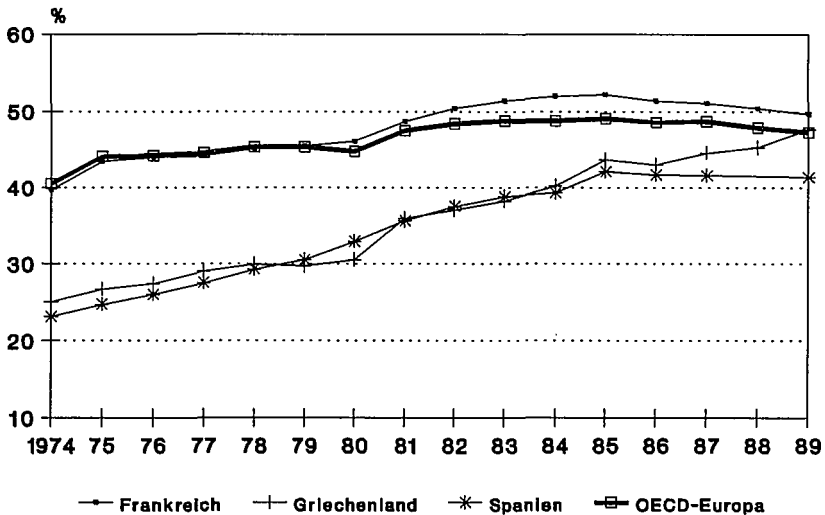
Quelle: errechnet aus: OECD Historical Statistics 1960-85: 64; und 1960-89: 68; OECD Spain 1988/89; 1990/91.

* 1968-73: Für die Jahre von 1960-68 liegen keine vergleichbaren Zahlen vor.
 *** berechnet ohne 1988

³³ In Spanien kann erst nach den ersten freien Parlamentswahlen (1977) von einer demokratischen bürgerlichen Regierung gesprochen werden.

Hier sollen nur die 80er Jahre genauer analysiert werden, da in den beiden Jahrzehnten zuvor die Sozialisten in allen drei Ländern von der Regierungsmacht ausgeschlossen waren. Im Durchschnitt des Jahrzehnts liegt Frankreich knapp über dem OECD-Mittelwert, während Griechenland und Spanien deutlich darunter liegen. Aufschlußreicher als diese Durchschnittswerte ist jedoch der Verlauf der Staatsausgabenentwicklung während der 80er Jahre.

Schaubild 8: Entwicklung der Staatsausgaben (Staatsquoten: Anteil der Staatsausgaben am BIP in Frankreich, Griechenland und Spanien in %)



Quelle: errechnet aus:
 1974-79: OECD Historical Statistics 1969-85: 64
 1980-89: OECD Historical Statistics 1980-89: 68

Die sozialistischen Regierungen Frankreichs, Spaniens und Griechenlands verfolgten länger eine expansive Fiskalpolitik als die früher auf einen Konsolidierungskurs eingeschwenkten bürgerlichen Regierungen der USA, Japans, der BRD, Großbritanniens, Belgiens, der Niederlande und Dänemarks (Oxley et al. 1990: 161-163). Ein internationaler Vergleich zeigt, daß die sozialistischen Regierungen Südeuropas länger geneigt waren, eine expansive Haushaltspolitik zu verfolgen als bürgerliche Regierungen. Die sozialdemokratischen Koalitionsregierungen Österreichs und Finnlands

glichen darin ihren südeuropäischen Schwesterparteien. Allerdings ist diese parteipolitische Hypothese nicht durchgängig haltbar, wie das Beispiel der früh konsolidierenden sozialdemokratischen Regierung Schwedens ebenso zeigt wie die Beispiele der bürgerlichen Regierungen Irlands, Belgiens oder Italiens, die entweder sehr spät oder in den 80er Jahren überhaupt nicht konsolidierten.

Die Tatsache, daß der Anteil der französischen Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 1981-85 stärker anstieg als im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder und auch 1989 noch eine größere Differenz zum europäischen OECD-Mittelwert aufwies als zu Beginn der Dekade, verwundert zunächst. War doch der französischen Linksregierung spätestens nach 1983 von vielen Beobachtern eine neoliberale (Petras 1984), an Raymond Barre erinnernde (Hall 1987; Utterwedde 1988; Sturm 1989), besonders rigide (Pappalardo 1991) Austeritätspolitik attestiert worden. Hier soll keineswegs bestritten werden, daß sich 1982 bzw. 1983 unter dem Druck virulenter außenhandels- und währungspolitischer Probleme eine Wende von der expansiven keynesianischen Politik der ersten Phase hin zu einer restriktiveren Haushaltspolitik vollzogen hat. Dies ist in einer Flut von Analysen zum "Experiment Mitterrand" mitunter eindrucksvoll beschrieben worden und soll hier nicht noch einmal wiederholt werden (Muet/ Fonteneau 1985; Ambler 1985; Machin/ Wright 1985; Hall 1986; 1987; Utterwedde 1988). Wechselt man jedoch den auf Frankreich begrenzten Blickwinkel, der die Entwicklung nach 1982/83 allein an der reflationären ersten Regierungsphase mißt, müssen aus der vergleichenden Perspektive zunächst für den Bereich der Staatsausgaben modifizierende Einschränkungen gegenüber dem "neoliberalen Austeritätsverdikt" vorgenommen werden. Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen europäischen OECD-Länder fällt auf, daß sich der Abstand in den Expansionsjahren 1981-82 nur leicht vergrößert hat. In den Jahren der "harten" sozialistischen Austeritätspolitik 1984/85 wuchsen aber die Staatsausgaben in Frankreich deutlich schneller als im OECD-Durchschnitt. Nach 1985 flacht dann die französische Ausgabenkurve in vollkommener Parallelität zum europäischen OECD-Trend ab, ohne jedoch den in den Jahren 1981-85 gewonnenen Abstand von + 2,5% mehr Ausgaben (gemessen als Anteil am BIP) zu verringern. Für den vergleichsweise schnelleren Anstieg der relativen französischen Staatsausgaben sind mindestens vier Faktoren ursächlich:

- Die expansive linkskeynesianische Phase von 1981-82 wirkte auch noch in den nachfolgenden Haushaltsjahren nach; die Elastizität der Staats-

ausgaben erwies sich aufgrund fortlaufender Leistungsgesetze nach unten geringer als nach oben;

- Die im Vergleich mit den europäischen OECD-Ländern (1981-89: 2,4%) niedrigere Wachstumsrate in Frankreich (1981-89: 2,1%) läßt den relativen Anteil der französischen Staatsausgaben etwas höher erscheinen als im europäischen OECD-Durchschnitt;
- Die Ausgaben der dem Zentralstaat nachgeordneten Gebietskörperschaften (Regionen, Departments, Kommunen) stiegen in den 80er Jahren prozentual stärker als die der Zentralregierung (OECD National Accounts 1988);
- Die Sozialausgaben, insbesondere für Renten und das Gesundheitswesen, stiegen überproportional (Oxley 1990: 44).

Von diesen vier Ursachen für den Anstieg der Staatsausgabenquote ist allerdings nur Punkt eins als genuin sozialdemokratisch zu beurteilen. Dasselbe Etikett kann Punkt vier nur bedingt, und zwar nur insoweit in Anspruch nehmen, als der Anstieg der Sozialausgaben auf einer Erhöhung der pro Kopf Leistungen und nicht etwa auf demographische Gründe oder eine Kostenexplosion im sozialpolitischen Bereich zurückzuführen ist. Punkt zwei und drei sind parteipolitisch neutral zu bewerten. Sie sind eher auf die begrenzte Steuerungsfähigkeit der Zentralregierung als auf sozialdemokratische Verteilungsmotive zurückzuführen. Aber auch die Ausgaben des Zentralstaates, gemessen am Bruttosozialprodukt, blieben zwischen 1983 (21,3%) und 1986 (21,5%) außerordentlich stabil (OECD National Accounts 1988: 207; 215). Richtig ist, daß die französische Linksregierung nach 1982/83 keine expansive keynesianische Konjunkturpolitik mehr betrieben hat. Ein Kurs, der von Wirtschafts- und Finanzminister Pierre Bérégovoy nach 1988 strikt eingehalten wurde. Der Abstand der gegenüber den europäischen OECD-Staaten höheren französischen Staatsausgaben hat sich allerdings dadurch nicht verringert. Nur in dem eingeschränkten Sinne, daß Frankreichs Sozialisten nicht mehr gegen den wirtschaftspolitischen Kurs der dominierenden westlichen Staaten eine expansive Fiskalpolitik setzten, kann die Niedergangsthese sozialdemokratischer Politik hinsichtlich der Staatsausgaben bestätigt werden. Festzuhalten bleibt, daß sich an der Entwicklung der Staatsausgaben ein Niedergang sozialdemokratischer oder umgekehrt ein Triumph neoliberaler Politik in Frankreich, wie ihn Petras (1984), Share (1988) und Pappalardo (1991) behaupten, nicht ablesen läßt.

Die spanischen Staatsausgaben sind seit den frühen 60er Jahren von einem Aufholprozeß an das europäische Niveau gekennzeichnet. Diese Entwicklung setzte sich unter der sozialistischen Regierung von 1982-85 mit etwa gleichbleibenden hohen Zuwachsraten fort. Die hohen relativen Ausgabenzuwächse müssen allerdings, wie auch die Zuwachsraten zwischen 1974-85 insgesamt, auf dem Hintergrund niedriger BIP Wachstumsraten gesehen werden, da diese die zunehmenden Staatsausgaben höher erscheinen lassen, als sie real tatsächlich zugenommen haben. Mit der Staatsausgabenquote von 42,1% lag Spanien dann 1985 zwar noch deutlich unter dem europäischen OECD-Durchschnitt, aber schon gleichauf mit dem Gesamtdurchschnitt aller OECD-Länder (41,4%; OECD Historical Statistics 1991: 68). Nach 1985 sank die Staatsausgabenquote dann parallel zum Durchschnitt der europäischen OECD-Länder (vgl. Schaubild 8). Zwar muß es aus sozialdemokratischer Sichtweise als unbefriedigend erscheinen, den Aufholprozeß der potentiell redistributiven Staatsausgaben gewissermaßen auf halbem Wege abgebrochen zu haben. Die These jedoch, die Wirtschaftspolitik der spanischen Sozialisten sei von Anbeginn "neoliberal" gewesen (Petras 1984; Köhler 1987; Share 1988; Pappalardo 1991), findet auf der Seite der Staatsausgaben zumindest bis 1985 zunächst keine Bestätigung und erkennt zudem, wie ich später noch zeigen werde, die Ausgangsbedingungen wirtschaftspolitischen Handelns im Spanien der 80er Jahre. Unberücksichtigt bleibt bei Pappalardo (1991: 63; 65; 85), daß Spanien in den 80er Jahren unter der PSOE-Regierung von 1983-89 mit 3,6% ein höheres Wirtschaftswachstum aufwies als die europäischen OECD-Länder im gleichen Zeitraum (2,9%). Dies gilt vor allem für die zweite Hälfte der 80er Jahre, als der Anteil der Staatsausgaben leicht zurückging (1985-89: -0,2%), Spanien aber mit durchschnittlich 4,3% mit die höchsten wirtschaftlichen Wachstumsraten im europäischen OECD-Bereich erzielt hatte. Absolut stiegen also die Staatsausgaben in Spanien um "etwa 4,5% per annum" (OECD Spain 1988/89: 51) weiter an.

Die Hauptursachen für das Ausgabenwachstum zwischen 1975-85 liegen vor allem in der mit dem Übergang zur Demokratie verbundenen größeren Empfänglichkeit der demokratisch gewählten Regierungen gegenüber sozialpolitischen Forderungen. In dieser Phase waren die Transfers zur Einkommenssicherung und Subventionierung der Unternehmen der am schnellsten zunehmende Haushaltsposten. Dies war allerdings nicht nur auf die Ausdehnung der Sozialversicherungsprogramme auf einen sich weitenden Kreis von Anspruchsberechtigten oder die Erhöhung der individuellen

Transferleistungen zurückzuführen, sondern hatte insbesondere seinen Grund in dem rapiden Anstieg der Arbeitslosen wie den gestiegenen Subventionsbedürfnissen der von der Krise betroffenen Unternehmen (Comin 1989: 466; OECD Spain 1988/89: 51 f). Der nur marginale Rückgang der Staatsausgabenquote (real: Ausgabenzuwachs) bzw. die geringe "Flexibilität der Staatsausgaben nach unten" (Saunders/ Klau 1985) ist, sieht man von der keynesianischen Expansionsphase ab, auf ähnliche Gründe wie in Frankreich zurückzuführen:

- weiteres Ansteigen der sozialen Transferzahlungen;
- stärkere Zunahme öffentlicher Investitionen, v.a. im Infrastrukturbereich;
- der Ausgabenanteil der nachgeordneten Gebietskörperschaften, vor allem der Kommunen und *Comunidades Autonomas* (Regionen) an den staatlichen Gesamtausgaben hat in den 80er Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Regionen sind nur niedrig verschuldet und können so Ausgabensteigerungen über Kredite finanzieren. Da sie zudem den überwiegenden Anteil ihres Haushaltes aus Transfers zentralstaatlich erhobener Steuern finanzieren, sind die Regionalregierungen für etwaige Steuererhöhungen gegenüber den Wählern nicht verantwortlich. Damit fällt eine die Ausgabendisziplin fördernde wahlpolitische Restriktion für die Regierungen der *Comunidades Autonomas* weg, wenngleich ein Großteil der staatlichen Transfers zweckgebunden ist (OECD Spain 1988/89: 63).

Hier wie auch in Frankreich zeigte sich ein Trend, den schon Scharpf (1987) als eine der Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit in der Finanzpolitik besonders hervorgehoben hat: Das Ausgabenverhalten von Gemeinden und Ländern orientiert sich weniger am Nachfragemanagement der Zentralregierung als an den eigenen Zielen und Restriktionen. Auch gegen eine zentralstaatliche Konsolidierungspolitik verfolgen die Gebietskörperschaften häufig aufgrund "egoistisch-rationaler Kalkulation" zunächst eher eine prozyklische Politik, soweit das zentralstaatliche Haushaltsaufsicht und eigener Kreditrahmen zulassen. Dies ist in föderalistischen Staaten besonders ausgeprägt, fand aber auch in den sich in den 80er Jahren in einem Dezentralisierungsprozeß begriffenen Einheitsstaaten Frankreich und Spanien statt. Freilich zeigt eine Überprüfung der Entwicklung der zentralstaatlichen Ausgaben von 1982-88, daß auch diese, gemessen an der Rela-

tion zum Bruttosozialprodukt in Spanien, nicht ab, sondern leicht zugenommen haben (OECD National Accounts 1986: 425; 430).

Während Spaniens Sozialisten in realistischer Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungskraft ihres Landes den Annäherungsprozeß an das europäische Staatsausgabenniveau 1985 abbrachen und den Haushalt im Gleichklang mit den meisten OECD-Ländern zu konsolidieren begannen, setzte Griechenland die gesamten 80er Jahre hindurch unbeirrt eine Politik steigender Ausgaben fort. Zwar lag die Staatsausgabenquote für das ganze Jahrzehnt mit 40,6% noch deutlich unter dem europäischen OECD-Durchschnitt von 48,0%. Doch am Ende der 80er Jahre hatte sie mit 47,7% (1989) den Mittelwert der europäischen OECD-Staaten schon um 0,4% überstiegen. Das Jahrzehnt davor erhöhten sich die Staatsausgaben noch etwa im OECD-Rhythmus und stagnierten am Ende der 70er Jahre bei etwa 30% des Bruttosozialproduktes. Der steile Anstieg begann 1980, also schon unter der bürgerlich-konservativen Regierung der Nea Dimokratia. Aber in dieser Phase stimmte die Entwicklung der griechischen Staatsausgaben zumindest im Trend mit der Ausgabenpolitik der anderen Industrieländer überein. Die griechischen Sozialisten dagegen setzten die expansive Ausgabenpolitik auch gegen die allgemeinen Konsolidierungstendenzen der OECD-Staatshaushalte durch.

Der atemberaubende Aufholprozeß bei den Staatsausgaben könnte im ersten Augenschein als ein besonders herausragendes Beispiel forciert sozialdemokratischer Politisierung der Ökonomie gelten. Doch er vollzog sich auf dem Hintergrund eines sichtbar langsameren Aufholprozesses der Gesamtwirtschaft. Während die Zuwächse der Staatsausgaben in Griechenland weit über den entsprechenden Raten der OECD-Länder lagen, wuchs das Bruttoinlandsprodukt mit 1,6% deutlich langsamer als im Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten (2,3%). Fatalerweise blieb auch der nur langsame Anstieg der Steuereinnahmen weit hinter der Ausgabenentwicklung zurück. Dies beruhte einerseits auf der geringen Wachstumsquote, andererseits aber auch auf der Unfähigkeit der Regierung, eine Steuerreform durchzuführen, die die massive Steuerhinterziehung verringert und die Steuerbemessungsgrundlagen ausdehnt (OECD Greece 1989/90: 58). Die Folge war, daß sich die staatliche Verschuldung in der ersten Hälfte der 80er Jahre verdoppelte und in der zweiten Hälfte geradezu explodierte.

In allen drei Ländern wuchs der Anteil der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in der Periode 1979-86 bzw. 1980-86/87 schneller als im Durchschnitt der OECD-Staaten und der vier Länder der etablierten

Sozialdemokratie. Gleichzeitig nahm während der 80er Jahre in den süd-europäischen Ländern der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt zu. Die größten Zuwächse sind vor allem in Frankreich zu verzeichnen, wo die Sozialausgaben überproportional zu den gesamten Staatsausgaben stiegen. Es ist der bei weitem größte, ja der einzig substantielle Zuwachs bei den französischen Staatsausgaben in dieser Phase. Zwar haben die sozialistischen Regierungen Frankreichs seit Fabius und verstärkt seit Rocard die Staatsausgabenentwicklung am Wachstum des Sozialproduktes orientiert. Darin unterschieden sich die sozialistischen Regierungen Fabius' und Rocards von dem Kabinett Mauroy in dessen beiden Anfangsjahren. Aber neben den Ausgaben zur Einkommenssicherung, die sich den Steuerungsmöglichkeiten der Regierung teilweise entzogen, behielten Bildung, Gesundheit und Familien selbst unter der Regierung Rocard (1988-91) besondere haushaltspolitische Priorität.

Auch in Griechenland nahm der relative Anteil der Sozialausgaben stark zu. Mit 7,2 % machte er knapp die Hälfte aller Ausgabenzuwächse aus. Wie in Frankreich sind es hier vor allem die monetären Transfers zur Einkommenssicherung, die den überwiegenden Anteil der Zunahme erklären. Dabei nahmen die Lohnersatzleistungen für Arbeitslosigkeit in beiden Ländern nur mäßig zu. Aber während sich in Griechenland der Posten der Rentenzahlungen gemessen am Bruttoinlandsprodukt in sieben Jahren verdoppelte, waren es in Frankreich vor allem die Zahlungen im Krankheitsfalle, die den Löwenanteil der gestiegenen Ausgaben ausmachten (Oxley et al. 1990: 44; OECD Greece 1989/90: 43). Im Unterschied zu Frankreich wuchs der Zinsdienst an den Staatsausgaben in Griechenland dramatisch an. Er verschlang 1987 schon 7,4% des Bruttoinlandsproduktes, um am Ende der PASOK-Regierungsperiode auf 11,2% anzusteigen (ibid.; OECD Greece 1990/91: 13).

In Spanien fällt die Zunahme der Sozialausgaben dagegen mit 2,2% bescheiden aus. Während bei den Gesundheitsausgaben und im Bildungsbereich der Kostenanteil am BIP gar um 0,5% zurückging, sind auch die Transfers zur Einkommenssicherung um 2,7% vergleichsweise sehr langsam gestiegen. Von diesen moderaten Zuwächsen waren es in erster Linie die Renten, die auf der Sollseite zu Buche schlugen. Diese noch relativ stark aggregierten Zahlen für den wohlfahrtsstaatlichen Bereich sagen allerdings nichts über den Anstieg der individuellen pro Kopf Sozialleistungen aus. Demographische Faktoren (Renten) oder gestiegene Arbeitslosigkeit (vor allem in Spanien und Frankreich) bleiben ebenso unberücksichtigt

wie eventuelle Verschwendung und Ineffizienzen des öffentlichen Sektors oder das überproportionale Anwachsen der öffentlichen Gehälter. Für die beiden letzteren Faktoren gibt es insbesondere im Falle Griechenlands gewisse Anhaltspunkte (Axt 1986; Lyrantzis 1987; OECD Greece 1988/9: 43).

*Tab. 27: Funktionale Struktur der Staatsausgaben**

Frankreich			Griechenland			Spanien		
1979	1986	Diff.	1980	1987	Diff.	1980	1986	Diff.
Gesamtausgaben								
45,0	51,6	6,6	33,2	48,3	15,1	32,9	41,1	8,2
Wirtschaftshilfen (1)								
3,5	3,6	0,1	5,7	7,5	1,8	6,1	7,8	1,7
Schuldzinsen								
1,4	2,9	1,5	2,4	7,4	5,0	0,7	3,2	2,5
Öffentliche Güter (2)								
7,0	7,8	0,8	9,5	10,7	1,2	7,8	9,7	1,1
Meritokratische Güter (3)								
14,1	13,4	0,7	5,8	6,8	1,0	7,7	7,2	-0,5
Einkommenssicherung (4)								
16,9	23,9	7,0	9,7	15,9	6,2	10,5	13,2	2,7
Sozialausgaben (5)								
31,0	37,3	7,7	15,5	22,7	7,2	18,2	20,4	2,2

Quellen: Oxley et al. The Public Sector: Issues for the 1990s, OECD Department of Economics and Statistics Working Paper No. 90, 1990: 44; OECD Greece 1989/90: 54; OECD Spain 54; 94.

* wichtigste Posten, gemessen am BIP. 1986 verliert die sozialistische Regierung Frankreichs die Macht für zwei Jahre an die bürgerliche Koalition, deshalb hier die Zäsur 1986. Griechenlands und Spaniens Sozialisten blieben zwar bis 1989 bzw. über 1990 hinaus im Amt, für diese Länder ließen sich aber keine standardisierten Zahlen für die Jahre nach 1986 und 1987 finden.

(1) staatliche Investitionen, Subventionen und Kapitaltransfers

(2) "reine" öffentliche Güter: Verteidigung, Verwaltung

(3) Erziehung, Gesundheit

(4) Renten, Krankengeld, Arbeitslosenzahlungen, Familienhilfen

(5) Sozialausgaben im weitesten Sinne: Meritokratische Güter + Einkommenssicherung

Allerdings, auf der Grundlage der hier vorliegenden aggregierten Zahlen muß die Niedergangsthese im Bereich der Staatsausgaben für Frankreich und Griechenland zurückgewiesen werden. Frankreich hat sich gar mit seinen hohen relativen Zuwachsraten im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben während der 80er Jahre an die Spitze aller OECD-Staaten gesetzt, noch vor Schweden und den Niederlanden. Unter der Regierung der Panhellenischen Sozialisten wuchsen die Sozialausgaben zwar sehr schnell, blieben aber noch unter dem Niveau der europäischen OECD-Staaten, während die Gesamtausgaben des griechischen Staates 1989 das europäische OECD-Niveau erreichten. Dennoch hat der Anstieg der Ausgaben im sozialkonsumptiven Bereich die Leistungskraft der griechischen Wirtschaft überfordert. Die dramatisch zunehmende Verschuldung, die hohe Zinslast und der exorbitante Nettokreditbedarf (1989: 21% des BIP, OECD Greece 1989/90: 39) weisen auf ein "unbalanced growth" hin, wie die OECD-Ökonomen nicht müde wurden zu betonen. Unter diesen Aspekten können die hohen Zuwächse bei den Sozialausgaben unter den PASOK-Regierungen auch unter sozialdemokratischen Kriterien nicht schlicht als positiv bewertet werden. Sie erfolgten auf Kosten der Zukunft und müssen nun in der unabweisbar gewordenen Sparpolitik der 90er Jahre maßgeblich von den Lohnabhängigen bezahlt werden.

Tab. 28: *Bruttostaatsverschuldung (in % des nominalen BIP)*

	1970	1980	1983	1986	1988
Frankreich	52,9	37,3	41,4	46,2	47,3
Griechenland	21,3	27,7	41,2	58,3	64,5
Spanien	14,4	18,5	34,4	47,6	48,5
OECD- ϕ^*	39,5	41,6	50,0	55,9	55,9

* Schätzung

** Ohne Irland, Portugal, Schweiz

Quelle: OECD Economies in Transition, Paris 1989: 194.

Frankreichs Schuldenzuwachs wuchs unter der Linksregierung von 1981-86 langsamer an als im OECD-Durchschnitt. Auch die absolute Verschuldungsquote blieb unter OECD-Niveau. Da aber gleichzeitig die Schuldenzuwachsrate leicht unter und die Ausgabenquote leicht über dem europäischen OECD-Niveau lag, deutet dies auf eine effiziente Steuerpolitik des "starken Staates" (Wilsford 1988) und seiner "effizienten Bürokratie" (Suleiman 1974) hin. Das Gegenteil ist in Griechenland und Spanien der Fall.

Die schnelle Schuldenzunahme dort zeigt, daß die Einnahmen des Staates unter den sozialistischen Regierungen nicht in gleichem Maße wie die Ausgaben gewachsen sind, also zu einem erheblichen Teil über Kredite finanziert wurden. Spaniens Staatsverschuldung lag zwar 1988 noch unter dem Durchschnittswert der europäischen OECD-Länder. Aber die Schulden der öffentlichen Hand wuchsen dort sehr viel schneller an als in den meisten westlichen Industriestaaten. Sie betrugen 1988 das zweieinhalbfache der Staatsverschuldung von 1980. Diese Entwicklung enthüllt, daß der "harte Austeritätskurs" der südeuropäischen Sozialisten (Petras 1984; Share 1988; Pappalardo 1991) zumindest in der Haushaltspolitik nicht so konsequent gewesen sein kann, wie ihre Kritiker behaupten.

2.2. Staatseinnahmen

Die rasante Schuldenzunahme weist neben der Ausgabenentwicklung auf ein fundamentales Reformproblem der sozialistischen Regierungen Griechenlands und Spaniens hin: nämlich auf die Reform der Steuersysteme, Hinterlassenschaften der autoritären und bürgerlichen Vorgängerregierungen. Die etablierten sozialdemokratischen Regierungen Nord- und Mitteleuropas führten am Ende der 80er Jahre Steuerreformen durch, um die Angebotsseite der Wirtschaft zu stärken. Sie erhoffen sich dadurch eine Förderung des Wirtschaftswachstums und damit auch eine längerfristige Finanzierungssicherung des Wohlfahrtsstaates. Dafür nahmen sie auch steuerlich bedingte "negative" Umverteilungseffekte nach oben in Kauf. Vor einer vergleichbaren Problemlage könnte sich auch die französische Linksregierung im Verlauf der 80er Jahre gesehen haben. Den regierenden Sozialisten Spaniens und Griechenlands dagegen mußte es zunächst überhaupt erst einmal darum gegangen sein, ein einigermaßen effizientes und gerechtes Steuersystem aufzubauen, um die projektierten Sozialreformen und den Aufbau des Sozialstaates finanzieren zu können.

Das effizienteste Steuersystem unter den drei Ländern hatte zweifellos Frankreich. Dort lag die Steuerquote während der 80er Jahre auch über jener der europäischen OECD-Staaten. Sie blieb allerdings deutlich unter den Quoten Schwedens und Norwegens und bewegte sich etwa auf dem Niveau der österreichischen Steuerquote. Doch während Schweden, Norwegen und Österreich im Einklang mit den meisten OECD-Ländern eine Steuerreform mit angebotsökonomischen Akzenten am Ende des Jahrzehnts

durchzuführen begannen, begnügten sich die regierenden Sozialisten Südeuropas mit vergleichsweise marginalen Änderungen ihrer Steuersysteme.

Zu Beginn der 80er Jahre charakterisierten drei besondere Merkmale die französische Lohn- und Einkommensbesteuerung: eine starke Progression der Grenzsteuersätze, die besondere Berücksichtigung der familiären Situation und die Tatsache, daß ein großer Teil der Lohn- und Einkommensteuerepflichtigen überhaupt keine Steuer zahlt. So fielen 1988 46,5% der steuerlich definierten Haushalte völlig aus der Lohn- und Einkommensteuer heraus (OECD France 1989/90: 113). Dies ist einerseits auf die relativ hohe Bemessungsgrenze für den Eingangssteuersatz zurückzuführen, andererseits aber auch auf ein extensives System von Ausnahmeregelungen und Abzugsmöglichkeiten, das vor allem den Familien mit niedrigen Einkommen zugute kommt. Dies und die starke Progression der Lohn- und Einkommensteuer mit einem 1986 noch gültigen Spitzensteuersatz von 65% lassen zunächst deutliche Umverteilungselemente im französischen Steuersystem vermuten. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, daß die über die Lohn- und Einkommensbesteuerung erzielten Umverteilungseffekte durch mehrere Faktoren konterkariert werden. An erster Stelle sind hier die Sozialabgaben zu nennen. Sie werden nach einem Proportionalatz erhoben und besitzen damit regressiven Charakter. Verstärkt wird dieser regressive Effekt noch durch den vergleichsweise großen Umfang der Sozialabgaben. Denn während die effektiv entrichtete Lohnsteuer eines durchschnittlichen Industriearbeiters in Frankreich mit 7% des Lohnes zu den niedrigsten Sätzen im gesamten OECD-Raum zählt, gehören die Sozialausgaben mit 17% (1988) zu den höchsten unter den westlichen Industrieländern (ibid. 114 f). An diesen hohen, umverteilungspolitisch regressiv wirkenden Sozialabgaben, die anders als die Lohn- und Einkommensteuer nahezu jeder französische Haushalt entrichtet, änderte keine der sozialistischen Regierungen während der 80er Jahre etwas Wesentliches. Gesenkt wurden in den 80er Jahren nicht die proportional erhobenen Sozialabgaben, sondern der Spitzensteuersatz der progressiven Einkommensteuer. Dies geschah allerdings unter der bürgerlichen Chirac-Regierung, die den Spitzensteuersatz von 65% auf 57% senkte (OECD France 1986/87: 29). Die Nachfolgeregierung des Sozialisten Michel Rocard beließ es freilich bei der Senkung und den damit verbundenen steuerlichen Umverteilungsverlusten. Ebenfalls im Einklang mit dem allgemeinen Trend der OECD-Staaten wurden die Unternehmenssteuern von 50% (1983) auf 42% (1990) gesenkt. Parallel dazu wurde der Steuersatz auf nicht entnommene Gewinne

von 45 % auf 37 % reduziert. Im Gegenzug wurden dafür eine ganze Reihe spezifischer Abschreibungs- und Steuerbefreiungsmöglichkeiten für Unternehmen abgeschafft. Dennoch sind, wie die OECD urteilt, "substantial tax-credit possibilities" (OECD France 1989/90: 117) im Bereich von Forschung und Entwicklung, bei Firmengründungen oder etwa bei Investitionen in unterentwickelten Regionen gültig geblieben. Die Senkungen und Vereinfachungen der Unternehmensbesteuerung zeigen, daß auch die französischen Sozialisten sich veranlaßt sahen, die nominale Körperschaftsteuer zu senken, um in Übereinstimmung mit der internationalen Entwicklung den eigenen Unternehmen etwas von der Steuerlast zu nehmen und sie im internationalen Wettbewerb vor Positionsverlusten zu bewahren. So wurden auch auf der Ebene der Unternehmensbesteuerung internationale Konvergenzzwänge und damit verlorene Freiheitsgrade nationaler Steuerung sichtbar, die die internationale Wirtschaftsverflechtung mit sich gebracht hat.

Regressiv im französischen Steuersystem wirkt auch der hohe Anteil der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen. Die dreistufige Mehrwertsteuer (5,5 %; 18,6 %; 25 %) brachte dem französischen Staat 1986 19,5 % seiner gesamten Steuern ein. Damit lag der relative Anteil der indirekten Verbrauchsteuern 3 % über OECD-Niveau. Allerdings ging der Anteil der Konsumsteuern am Gesamtsteueraufkommen unter den regierenden Sozialisten von 1980-86 um 1,5 % zurück und ist damit in der Rangfolge der OECD-Länder vom vierten auf den siebten Platz zurückgefallen (OECD 1989: 181). Dies ist weniger auf eine bewußt umverteilungsfreundlichere Steuerpolitik der Sozialisten zurückzuführen. Vielmehr war es die Reaktion auf zunehmende Harmonisierungszwänge im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt 1993, die hohen Mehrwertsteuersätze zu senken. Sucht man nach Reformen der Sozialisten, das Steuersystem Frankreichs umverteilungsfreundlicher zu gestalten, bleibt neben den marginalen Veränderungen durch die *contribution sociale généralisée* (CSG) und dem leichten Rückgang des Anteils der indirekten Konsumsteuern nur die Vermögensteuer. Eingeführt von der Linksregierung kurz nach der Regierungsübernahme 1982 als *impôt sur la fortune* wurde sie unter der bürgerlichen Regierung 1987 wieder abgeschafft. Die Regierung Rocard führte sie 1989 erneut ein, nun unter der Bezeichnung '*impôt de solidarité sur la fortune*'. Sie betrifft nur wirklich vermögende Haushalte (1989: 125 000) und brachte dem Staat im ersten Jahr ihrer Wiedereinführung nur 4,4 Mrd. Franc ein (OECD France 1989/90: 119). Die Vermögensteuer ist also kein rele-

vantes Umverteilungsinstrument, aber von beachtlichem politischen Symbolwert, wie ihr wechselvolles Schicksal während der 80er Jahre andeutet.

Tab. 29: Steuerliche und nicht steuerliche Gesamteinnahmen (in % des BIP)

	1980	1983	1986	1988
Frankreich	45,5	47,7	48,2	48,6
Griechenland	30,5	33,6	36,4	36,8
Spanien	29,7	33,5	35,9	38,9
OECD-Europa	42,0	44,1	43,7	44,9
Finnland	35,8	37,4	41,8	41,6
Norwegen	54,2	53,1	56,3	55,2
Österreich	46,4	46,4	47,6	47,0
Schweden	56,6	59,9	61,5	62,8

Quelle: OECD Economies in Transition, Paris 1989: 172.

Wie gezeigt, sind im Steuersystem Frankreichs die redistributiven Elemente unterentwickelt. Daran haben auch die Sozialisten nichts geändert. Aber gewissermaßen unterhalb seiner redistributiven Potentiale ist das französische zweifellos ein modernes Steuersystem, das weitgehend die folgenden vier Modernisierungskriterien erfüllt:

- Es war in der Lage, genügend Revenuen zur Finanzierung der Staatseinnahmen zu gewährleisten und dadurch die Staatsverschuldung in vertretbaren Grenzen zu halten;
- Die mit einem Steuersystem notwendigerweise verbundenen Einflüsse auf die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte führten nicht zu dramatischen allokativen Verzerrungen;
- Die Steueradministration arbeitete relativ effektiv, wenn auch das Besteuerungssystem noch weiter vereinfacht und transparenter gemacht werden könnte; die Steuerhinterziehung blieb in den üblichen Bandbreiten der entwickelten Industrieländer;
- Der trade-off zwischen politischen und wirtschaftlichen Zielen, zwischen sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz wurde zumindest so gelöst, daß er nicht zu erheblichen Wachstumseinbußen oder substantiellen Schwächungen der Besteuerungsgrundlage führte.

Anders verhält sich dies in Griechenland und Spanien. Die Steuersysteme beider Länder erfüllten zu Beginn der 80er Jahre diese Modernitätskriterien nur unzureichend (OECD Greece 1989/90; Tsoucalas 1986: 27 ff; Comin 1989: 874 ff). Der Erfolg sozialistischer Reformen in den 80er Jahren wird also daran zu messen sein, inwieweit diese Modernisierungsdefizite überwunden und gleichzeitig den Steuersystemen auch redistributive Elemente eingebaut werden konnten. Fundamentale Voraussetzung für jede Steuerreform dieser beiden Länder mußte zweifellos die Erfüllung des erstgenannten Modernitätskriteriums sein: ausreichend Steuern einzutreiben, um die Staatsausgaben im allgemeinen und die ebenso nötigen wie gewünschten sozialen Reformen im besonderen ohne zu hohe Staatsverschuldung finanzieren zu können. Ein erster Blick auf Tab. 29 zeigt, daß die Steuerquote 1980 deutlich unter dem europäischen OECD-Niveau lag und dieses auch zu Ende der 80er Jahre nicht erreichte, wenngleich sich der Abstand verringert hatte. Eine zusätzlich vergleichende Perspektive auf die Entwicklung der Staatsausgaben (vgl. Tab. 26) enthüllt jedoch, daß die Ausgaben sehr viel schneller als die Einnahmen gewachsen sind. Dies gilt besonders für Griechenland, mit Einschränkungen aber auch für Spanien. Die unterschiedlich große Differenz zwischen Revenuen und Staatsausgaben in beiden Ländern erklärt dann auch zu einem guten Teil den Unterschied zwischen der rasch angewachsenen Staatsschulden in Spanien und der dramatischen Verschuldungslage Griechenlands. Denn während sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Spanien eine deutliche Annäherung von Einnahmen und Ausgaben vollzog, öffnete sich in Griechenland die Einnahmen-Ausgaben-Schere ungebrochen weiter. Der Trend deutet also daraufhin, daß die sozialistischen Regierungen Spaniens nach 1986 das erste fundamentale Kriterium eines modernen Steuersystems, ausreichend Einnahmen zu erwirtschaften, einzulösen begannen. Freilich geschah dies auch durch die parallel verlaufende Einfrierung der Staatsausgaben. Die griechische PASOK-Regierung dagegen erwies sich als völlig unfähig, Steuereinnahmen und Staatsausgaben in ein ökonomisch vertretbares Verhältnis zu bringen.

Aber auch die drei folgenden Modernitätskriterien wurden nur unzureichend erfüllt, wobei die sozialistischen Regierungen Spaniens allerdings durchgängig besser abschneiden als die panhellenischen Sozialisten. Im zentralen Bereich der Lohn- und Einkommensteuer überlebten mindestens drei zentrale Defekte acht Jahre sozialistischer Regierungszeit; und jeder dieser Defekte hatte sowohl verzerrende ökonomische Allokationseffekte

als auch negative Umverteilungskonsequenzen (OECD Greece 1989/90: 56f; OECD Spain 1989/90; Segura 1989: 848f; Comin 1989: 875ff):

- Durch die Art und Weise wie Lohn- und Einkommensteuer erhoben wurden, wurden abhängig Beschäftigte stark diskriminiert. Sie zahlen ihre volle Steuerschuld, da diese automatisch vom Lohn an der Quelle abgeschöpft wird. Freie Berufe, Händler und Gewerbetreibende müssen ihr Einkommen selbst erklären und können aufgrund völlig unzureichender Kontrollen durch die Finanzbehörden in erheblichem Maße Steuern hinterziehen. So erklärten auch noch nach der großen Steuerreform (1977) zu Beginn der 80er Jahre zwei Drittel der spanischen Selbständigen überhaupt kein steuerpflichtiges Einkommen (OECD Spain 1989/90: 90). Dasselbe gilt für Einkommen aus Kapitalvermögen, die in Südeuropa geradezu traditionell dem Fiskus verschwiegen werden. Hier gehen Schätzungen der OECD für Spanien davon aus, daß über drei Viertel der Einkommen aus Kapitalvermögen nicht versteuert wurden (ibid.). Die auch am Ende der Dekade fast gleichlautenden Klagen von Finanzexperten belegen, daß sich an dieser Situation kaum etwas geändert hat (OECD Greece 1989/90: 57; 1990/91: 57f; Segura 1989: 848ff; Comin 1989: 875ff). Diese ungleiche Art der Steuererhebung hatte erhebliche negative Umverteilungseffekte zu Lasten der (unteren) Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit zur Folge. Darüber hinaus behinderte es den Strukturwandel, indem in beiden Ländern ein überproportional großer Anteil ökonomisch wenig effizienter kleiner Einzelhändler, Handwerksbetriebe und Selbständiger überlebte, die bei steuerlicher Gleichbehandlung längst vom Markt verschwunden wären. Insofern erweist sich das System der Lohn- und Einkommensbesteuerung in Griechenland nicht nur als sozial ungerecht, sondern auch als eine erhebliche Barriere für die Modernisierung des Landes. Eine Entwicklung, die die PASOK bewußt in Kauf genommen hat, da sich ein beachtlicher Teil ihrer Wählerschaft aus diesen traditionellen Mittelschichten rekrutierte.
- Dasselbe gilt mit der gleichen nationalen Rollenverteilung auch für den zweiten diskriminierenden Effekt des Einkommensteuersystems. Landwirtschaftliche Einkommen "entgehen praktisch völlig" der Besteuerung. Dem Fiskus gingen dadurch erhebliche Revenuen verloren, da ein durchschnittliches Einkommen in der griechischen Landwirtschaft nur wenig niedriger als der Durchschnittslohn von abhängig Beschäftigten eingeschätzt wird (OECD Greece 1989/90: 57). Überdies konservierte es

alte unproduktive Wirtschaftsstrukturen, wie die großen Beschäftigungsanteile des Agrarsektors in Spanien (1987: 15,1%) und in Griechenland (1987: 28%) belegen (Merkel 1990: 11). Den in der landwirtschaftlichen "Steuer-oase" Beschäftigten, fehlte zudem jeder Anreiz sich für produktivere Bereiche zu qualifizieren, da gewissermaßen parallel zum Produktivitätsniveau der Wirtschaftsbereiche auch die fiskalischen Zugriffsmöglichkeiten des Staates steigen.

- Drittens zeichnen sich beide Steuersysteme durch umfangreiche Ausnahme-, Abzugs- und Abschreibungsregelungen aus, die wiederum in besonderem Maße für höhere Einkommen aus selbständiger Arbeit gelten. Während jedoch die PSOE-Regierung 1988 ganz im OECD-Trend manche dieser Ausnahmeregelungen abschaffte (OECD Spain 1988/9), erweiterte die amtierende PASOK im gleichen Jahr noch den Ausnahmenkatalog (OECD Greece 1989/90: 57). Solch umfangreiche Ausnahmen erzeugten den Effekt ungleicher steuerlicher Behandlung von selbständiger und nichtselbständiger Arbeit und damit negative Umverteilungswirkungen für Lohnabhängige. Darüber hinaus verkleinerten sie auch die Besteuerungsbasis. Wenn aber gleichzeitig das Steueraufkommen erhöht werden muß, bedarf es dann einer überproportionalen Steigerung der Grenzsteuersätze gerade für jene, die Steuer zahlen. Das sind aber wiederum vor allem die Beschäftigten in den produktiveren Sektoren. Mit der Erhöhung der Steuerprogression fällt aber gleichzeitig deren Motivation für zusätzliche Arbeit. Zusätzliche Verknappung des Angebots qualifizierter Arbeitskräfte ist dann die unvermeidliche Folge.

Auf dem Hintergrund dieser gravierenden Defizite wirkten die angebotsökonomisch motivierten Korrekturen der Grenzsteuersätze fast kosmetisch. Wie Frankreichs Sozialisten, aber auch die sozialdemokratischen Regierungen Finnlands, Norwegens, Österreichs und Schwedens oder die meisten OECD-Staaten, senkten die sozialistischen Regierungen Griechenlands und Spaniens die Spitzensteuersätze auf 50% bzw. 56%. Gleichzeitig erhöhte die sozialistische Regierung Griechenlands, dieses Mal gegen den OECD-Trend, die Prozentsätze der Steuereingangsstufen und den Umfang von Ausnahmeregelungen und Abzugsmöglichkeiten. Das zu erwartende, für eine sozialistische Regierung freilich paradoxe Resultat dieser "Reformen" war nicht nur der zeitweise Rückgang der Lohn- und Einkommensteuerrevenue des Staates (OECD Greece 1989/90: 55), sondern auch eine ein-

deutig regressive Verteilungswirkung für Arbeitnehmerhaushalte mit unteren und mittleren Einkommen.

Tab. 30: Reform der Lohn- und Einkommensteuersätze

	Eingangs- und Spitzensteuersatz			Steuerstufen
	1975	1980	1988-90	1988-90
Frankreich	5-60	5-65	5-57	12
Griechenland	3-63	11-63	18-50	9
Spanien	15-62	16-65	25-56	16

Quelle: OECD Economies in Transition, Paris 1989: 177.

Regressiv wirkte auch die Gewichtung von Lohn- und Einkommensteuer, Sozialabgaben und indirekten Verbrauchsteuern am Gesamtsteueraufkommen.

Tab. 31: Anteil der Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen (in % des BIP)

Frankreich		Griechenland		Spanien		OECD	
1975	1986	1975	1986	1975	1986	1975	1986
Gesamtsteueraufkommen							
41,2	48,8	27,1	35,1	21,7	32,1	32,1	38,1
Lohn-/Einkommensteuer							
5,1	6,7	2,7	4,6	3,1	6,1	10,7	12,1
Unternehmensgewinne							
2,3	2,8	1,0	1,5	1,3	2,1	2,4	3,0
Sozialabgaben							
16,6	20,8	6,7	10,7	10,3	13,0	7,7	9,3
Verbrauchssteuer							
14,0	14,5	14,3	16,5	6,7	10,7	10,3	11,5

Quelle: OECD Spain 1988/89: 66.

Auffallend ist, daß in allen drei südeuropäischen Ländern der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer, also der Steuer mit der stärksten Progression und Verteilungswirkung, weit hinter dem Durchschnitt der OECD-Staaten zurückblieb. Abgesehen davon, blieb aber die in der restlichen Aufkommenstruktur eingebaute negative Umverteilungswirkung zu Lasten der

Arbeitnehmer in Griechenland und Spanien hinter jener Frankreichs zurück. Dies lag in erster Linie an dem sehr hohen Anteil der proportional erhobenen Sozialausgaben, den relativ hohen indirekten Konsumsteuern und dem vergleichsweise geringen Anteil der Unternehmenssteuern in Frankreich. Vernachlässigt man die Tatsache der faktisch massiveren Steuerhinterziehung in Griechenland und Spanien, geht von der Aufkommensstruktur des französischen Steuersystems überraschenderweise die regressivere Verteilungswirkung aus.

2.3. Fazit

Für alle drei Länder gilt, daß die sozialistischen Regierungen an der für ihre Umverteilungsziele negativen Gewichtung der einzelnen Steuern am Gesamtsteueraufkommen nichts Wesentliches geändert haben. Wie die Daten aus den 70er und 80er Jahren zeigen, folgte die Entwicklung traditionellen nationalen Pfaden und nicht parteipolitischen Mustern. Die sozialistischen Regierungen schrieben die Steuerpolitik ihrer bürgerlichen Vorgängerregierungen nur fort. An den unterlassenen bzw. unzureichenden Reformbemühungen in der Steuerpolitik müßte eine Kritik der Haushaltspolitik sozialistischer Regierungen ansetzen. Petras (1984), Share (1988; 1989), Pappalardo (1991) und andere stützen ihr Verdikt des Neoliberalismus einseitig auf die ihrer Meinung nach zu restriktive Ausgabenpolitik der sozialistischen Regierungen. Was auf der Ausgabenseite für Griechenland überhaupt nicht und auch für Frankreich und Spanien nur bei vollkommenem Verlust der komparativen Perspektive für die Periode nach 1986 bzw. 1988 belegt werden kann, ist für die Einnahmenseite aber evident und empirisch belegbar: In der Steuerpolitik haben die drei sozialistischen Regierungen die unsoziale Tradition ihrer Länder nicht geändert. Die Gründe für diese Unterlassung variieren. Für Spanien und noch stärker für Griechenland haben die beschränkten Durchgriffsmöglichkeiten der staatlichen Administration eine bestimmte Rolle gespielt. Ausreichende Durchgriffs- und Kontrollkapazitäten der staatlichen Verwaltung sind aber für die Gewährleistung der Steuerehrlichkeit von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt umso mehr, wenn es, wie in Griechenland und Spanien, unter anderem auch darum geht, ganze soziale Großgruppen wie Bauern, kleine Händler und Gewerbetreibende aus dem Schatten des Fiskus in den Bereich der formellen Ökonomie zu holen. Während aber in Spanien in den Jahren nach 1983 die von der bürgerlichen Regierungskoalition 1977 ver-

abschiedete, jedoch kaum implementierte Steuerreform verstärkt umgesetzt wurde und damit mehr Steuergerechtigkeit verwirklicht wurde (Segura 1989; Comin 1989), fehlen ähnliche Reformerfolge oder auch nur Reformversuche unter der PASOK Regierung ganz. Die Pasok unternahm in ihrer Regierungszeit keine Anstrengungen, drei der hauptsächlichen gesetzlichen und administrativen Hindernisse zur Bekämpfung der grassierenden Steuerhinterziehung zu beseitigen. Sie änderte nichts an der auch gegenüber Finanzbehörden gesicherten Vertraulichkeit der Bankkonten, nichts an der Tatsache, daß es die Behörden sind, die Steuerhinterziehung beweisen müssen und nicht etwa die Steuerpflichtigen die Stichhaltigkeit ihrer Erklärungen (OECD Greece 1989/90: 58). Vor allem aber unterließ sie es, die Steuerbehörden so zu reformieren und auszubauen, daß diese wirkungsvolle Betriebs- und Einkommensprüfungen durchführen können.

Hinter diesen Unterlassungen steckte ein durchaus plausibles wahlpolitisches Kalkül der panhellenischen Sozialisten. Stärker als Frankreich, Spanien oder die meisten europäischen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien gelang es der PASOK mit einer gezielten Politik der Sozialreformen und des Massenklientelismus, Wähler unter den landwirtschaftlich Beschäftigten und den kleinen städtischen Gewerbetreibenden zu gewinnen. Teil dieser "populistischen Strategie" (Lyrintzis 1987) war das stillschweigende Einvernehmen zwischen PASOK-Regierung und ihrer "unterprivilegierten" Wahlklientel, Steuergesetze nicht allzu nachdringlich durchzusetzen. Auch die Teilerfolge bei der Implementierung und Ergänzung der großen Steuerreform (1977) durch die spanischen Sozialisten lassen sich partiell mit der hinter diesen stehenden sozialen Koalition erklären. Der PSOE setzte nicht wie die PASOK auf eine breite agrarisch-proletarisch-kleinbürgerliche Allianz der "Unterprivilegierten". Denn neben dem festen Stamm einer starken Industriearbeiterschaft waren es vor allem die neuen, aufsteigenden Mittelschichten der Städte, die der PSOE für eine Modernisierungskoalition gewinnen konnte (Puhle 1986). Diese Gruppen werden aber in der Regel an der Quelle ihrer Arbeitseinkommen besteuert und betrachten ein modernes Steuersystem als eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen des sozialistischen Modernisierungsprojektes bzw. von Modernisierung überhaupt. Unter den Kriterien sozialdemokratisch orientierter Umverteilung ist die Haushaltspolitik der sozialistischen Regierungen nicht an der Ausgaben-, sondern an der Einnahmenseite gescheitert.

3. Konjunktur- und Beschäftigungspolitik

Die Wirtschaftskrise der 70er und frühen 80er Jahre beeinflusste die sozialistischen Parteien Südeuropas in einer doppelten, höchst ambivalenten Weise. Einerseits trug sie wesentlich dazu bei, ihnen den Weg aus der Opposition in die Regierung zu ebnen, da die regierenden bürgerlichen Parteien vom Wähler dafür bestraft wurden, daß sie nicht in der Lage waren, den Auswirkungen der Krise auf nationaler Ebene erfolgreich entgegen zu steuern. Andererseits aber hatten sie in dem Moment, als sie von der Opposition in die Regierung kamen, mit eben jenen Krisenerscheinungen selbst zu kämpfen, die sie zuvor an die Macht geführt hatten. Dazu kam, zumindest im Falle Spaniens und Griechenlands, daß die sozialistischen Regierungen mit dem Erbe wettbewerbsschwacher Volkswirtschaften in einer sich rasant internationalisierenden Weltwirtschaft belastet wurden. Während also die nordeuropäische Sozialdemokratie ihre Reformpolitik in den "goldenen Jahren" unter den Bedingungen eines expliziten Wachstumspaktes zwischen Regierung, Gewerkschaften und Kapital entwickeln konnte, mußten die Sozialisten Südeuropas versuchen, ihre ehrgeizigen Reformprogramme unter den verteilungspolitischen Auspizien eines Nullsummenspiels und Verteilungskonfliktes umzusetzen (Giner 1984; Petras 1984; Williams 1989).

Die Ausgangsbedingungen für die Wirtschaftspolitik der drei sozialistischen Regierungen wiesen gemeinsame und unterschiedliche Merkmale auf. PS, PASOK und PSOE kamen erstmals nach einer langen, ununterbrochenen Phase autoritärer und konservativer Regierung an die Macht. Alle diese Regierungen hatten gravierende Struktur- und Wettbewerbschwächen in der Wirtschaft ihres Landes hinterlassen. Zweifellos waren die Modernisierungsdefizite in Griechenland und Spanien am stärksten. Die semi-autarke Abschließung der heimischen Märkte durch autoritäre Regierungen hatte in der Industrie beider Länder schwerwiegende Struktur- und Wettbewerbsschwächen hinterlassen (Merkel 1990: 11). Aber auch für Frankreich wirkte die mangelnde Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, seinem hauptsächlichen Handelspartner, als bedeutsame Einschränkung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Linksregierung (Uterwedde 1988). Darüber hinaus zeigten die makroökonomischen Eckdaten der drei südeuropäischen Volkswirtschaften bei

Regierungseintritt der Sozialisten gravierendere Ungleichgewichte als der Durchschnitt der europäischen OECD-Länder.

Tab. 32: Eckdaten zur wirtschaftlichen Ausgangslage (1981 in %)

	W	I	A	L
Frankreich	0,6	13,4	7,4	-0,8
Griechenland	-0,8	24,5	4,0	-6,5
Spanien	-1,2	14,5	13,8	-5,0
OECD-Europa	-0,3	13,4	7,7	-
BRD	0,2	6,6	4,5	-0,9

Quelle: OECD-Historical Statistics 1960-89; OECD France 1982/83; Greece 1982/83; Spain 1982/83; Germany 1982/83.

W = Wachstum; I = Inflation; A = Arbeitslosigkeit; L = Leistungsbilanz

3.1. Die Bilanz

Für die Länder der "etablierten" Sozialdemokratie habe ich gezeigt, daß sich deren beschäftigungspolitische Profile gerade in der Periode ihres postulierten Niedergangs von 1974-89 erst deutlich positiv gegenüber dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder abhoben. Von den südeuropäischen Ländern der sozialistischen Nachzügler läßt sich das nicht behaupten. Allerdings muß hier weit stärker als in der ersten Gruppe nach Ländern und spezifischen Meßgrößen differenziert werden, wie der Blick auf Tab. 33 zeigt.

Arbeitslosigkeit

Bei der zentralen arbeitsmarktpolitischen Meßgröße, der Arbeitslosigkeit, wiesen alle drei Länder Quoten auf, die mit der sozialdemokratischen Zielpreferenz Vollbeschäftigung nicht zu vereinbaren sind. Allein in Griechenland blieb sie während der sozialistisch regierten Dekade stets unter dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Aber gerade hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der griechischen Arbeitslosigkeitsstatistiken rät die OECD zu vorsichtigen Interpretationen (OECD Greece 1983/84: 9). In Griechenland ist eine hohe Zahl der Arbeitslosen aus der in- und semiformellen Ökonomie nicht registriert, weil die Arbeitgeber der Schattenöko-

nomie keine und jene der saisonabhängigen Tourismusbranche nur unzureichend Sozialabgaben bezahlen und die Arbeitnehmer dieser Bereiche dann, wenn sie ohne Arbeit sind, nicht leistungsberechtigt sind. Die relativ niedrige Arbeitslosenquote ist aber auch auf die besondere Beschäftigungsstruktur Griechenlands zurückzuführen. Noch 1989 betrug der Anteil der nicht in der Landwirtschaft tätigen Selbständigen 27,4%. Damit hatte es innerhalb der OECD unangefochten die Spitzenposition inne und lag etwa zwei- bis dreimal über dem europäischen OECD-Durchschnitt (OECD Historical Statistics 1960-89: 52). .

Tab. 33: Arbeitslosen-, Erwerbs- und Frauenerwerbsquoten sowie die Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors

	1974-1980				1981-1989*			
	A	E1	E2	Ö	A	E1	E2	Ö
Frankreich	4,8	68,2	52,7	14,9	9,3	66,2	55,1	22,2
Griechenland	2,0	56,0	33,0	9,6**	7,1	59,3	40,7	10,0
Spanien	6,5	59,2	32,7	10,6	18,8	57,0	35,4	13,6
φ	4,4	61,1	39,5	12,8	11,7	60,8	43,7	17,9
OECD-Europa	5,3	66,8	47,5	15,9	9,5	65,9	50,4	18,4

Quelle: OECD Historical Statistics 1960-85; 1960-1989.

A = Arbeitslosenrate

E1 = Erwerbsquote

E2 = Frauenerwerbsquote

Ö = Beschäftigungsquote des öffentlichen Sektors

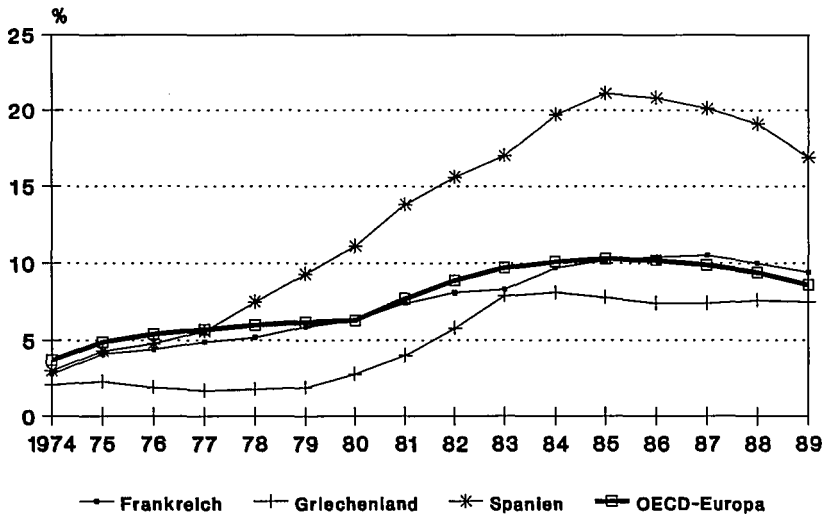
* Das Jahr 1981 wurde gewählt, da sowohl in Griechenland als auch in Frankreich die sozialistische Partei zu diesem Zeitpunkt die Regierung übernahm. Die Zahlen für Spanien gelten für 1982-89, beginnen also mit dem Jahr, in dem der PSOE die Regierung übernahm.

** Die Zahl für Griechenland bezieht sich auf 1981. Die Historical Statistics der OECD weisen keine Zahlen für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor Griechenlands aus. Die Zahlen wurden errechnet aus OECD Greece 1990/91: 44. Sie werden weitgehend durch die Zahlen von Maravall bestätigt, der sich auf direkte Quellen der griechischen Regierung bezieht (Quelle: Maravall 1991: 31).

Die französische Arbeitslosenquote war während der 80er Jahre mit dem europäischen OECD-Durchschnitt fast identisch. Aber erstens lag dieser mit 9,5% auf einer für Sozialdemokraten inakzeptablen Höhe, zweitens ist

die Arbeitslosigkeit in Frankreich seit 1985 unverändert höher als im europäischen Schnitt; drittens schnitten die Linksinformationen unter Mitterrand im internationalen Vergleich relativ schlechter ab als die bürgerlichen Regierungen unter Giscard d'Estaing von 1974-1980. Der Katastrophenfall ist jedoch eindeutig Spanien. Mit 18,8% Arbeitslosigkeit stand es im OECD-Bereich einsam an der Spitze. Zwar übernahmen die Sozialisten bei ihrem Regierungsantritt diese Position schon als Erblast, aber der Abstand zu den übrigen Ländern vergrößerte sich noch bis 1985 weiter, als er die OECD-Rekordhöhe von 21,1% erreichte. Erst danach kam es zu einer Trendwende, die freilich bis zum Ende der 80er Jahre die Arbeitslosigkeit nur auf 16,9% senken konnte und damit den Abstand zum restlichen Europa nur unwesentlich verringerte.

Schaubild 9: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Frankreich, Griechenland und Spanien



Quelle: errechnet aus:

1974-79: OECD Historical Statistics 1989-85: 39

1980-89: OECD Historical Statistics 1990-89: 43

Die Struktur der Arbeitslosigkeit der drei Länder weist ein gemeinsames Merkmal auf, das charakteristisch für die Arbeitsmärkte Südeuropas ist: Die Quote der Jugendarbeitslosigkeit betrug in Griechenland und Spanien

ein Mehrfaches der allgemeinen Arbeitslosenrate. Nach knapp einem Jahrzehnt sozialistischer Regierung lag die Jugendarbeitslosigkeit 1989 in Frankreich bei 19,1%, in Spanien bei 32%, nachdem sie dort 1986 die Rekordhöhe von 46% erreicht hatte (OECD Historical Statistics 1960-89: 41). In Griechenland betrug sie für die 20-24-Jährigen mit 35% gar das fünffache der Gesamtarbeitslosenquote (OECD Greece 1990/1: 45). Die extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit weist auf die hohe Eintrittsschwelle in den Arbeitsmarkt in Südeuropa hin. Die Sozialisten haben daran nichts geändert. Ein Vergleich der Zahlen am Beginn und Ende der 80er Jahre belegt gar eine Verschärfung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit unter den sozialistischen Regierungen.

Beschäftigungsentwicklung

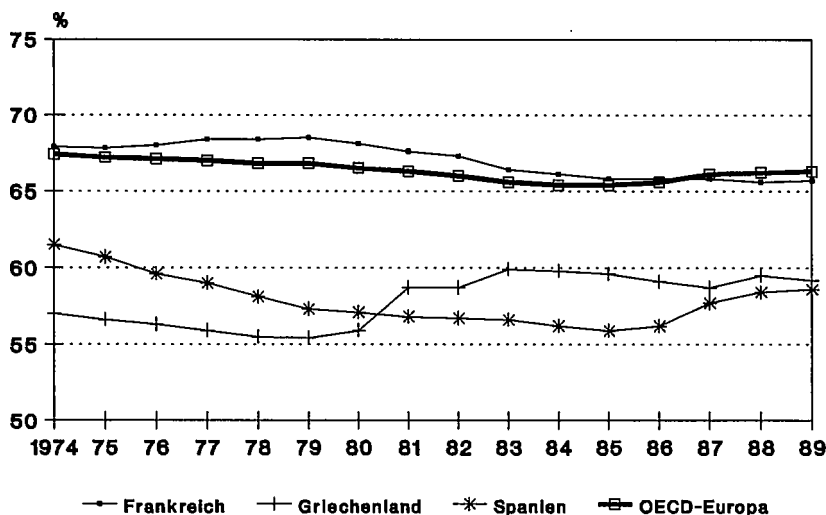
Im Durchschnitt hat sich die Erwerbsquote der drei Länder während der sozialistischen Regierungsperiode gegenüber der bürgerlichen Phase von 1974-80 nicht weiter an den Mittelwert der europäischen OECD-Länder angenähert. In Frankreich, das während der 70er Jahre unter den bürgerlichen Regierungen eine über dem europäischen OECD-Durchschnitt liegende Erwerbsquote aufwies, sank diese bis zum Ende der ersten sozialistischen Legislaturperiode (1986) exakt auf europäisches Niveau. Danach unterschritt es dieses gar. Dies ist vor allem auf den raschen Rückgang der männlichen Erwerbsquote von 80,7% (1981) auf 75,1% (1989) zurückzuführen, die insbesondere im industriellen Sektor schneller abnahm als im europäischen OECD-Durchschnitt (OECD Historical Statistics 1960-89: 39). Die Frauenerwerbsquote blieb dagegen während der 80er Jahre stabil ca. 5% höher als in den anderen europäischen Ländern.

Unter den drei Ländern stieg allein Griechenlands Erwerbsquote von 1979-83 deutlich an, stagnierte aber dann für den Rest des Jahrzehnts bei 60%. Da die Beschäftigungsquote noch während der letzten zwei Regierungsjahre der konservativen Nea Dimokratia besonders stark zunahm, kann sie also nicht mit der Politik der panhellenischen Sozialisten in Verbindung gebracht werden. Anders dagegen der deutliche und kontinuierliche Anstieg der Frauenbeschäftigung. Von 1981-89 nahm die Frauenerwerbsquote um 7,7% zu. Dabei ist dieser Zuwachs weder einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung noch der Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors zuzuschreiben. Die Teilzeitbeschäftigung nahm in den 80er Jahren in Griechenland sogar leicht ab und bildete 1990 mit 5,5% das

Schlußlicht unter den OECD-Staaten. Auch nahm der Frauenanteil unter den Teilzeitbeschäftigten während der Regierungszeit der PASOK nur geringfügig zu. Ebenso wenig kann die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit mit der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor erklärt werden. Denn diese nahm in den 80er Jahren nur um ganze 1,5% zu. Die neuen Arbeitsplätze für Frauen waren meist Vollzeitstellen, in erster Linie im privaten Dienstleistungssektor, in zweiter Linie in der Industrie angesiedelt. Die zunehmende Frauenbeschäftigung ist vielmehr neben der fortschreitenden Urbanisierung und Modernisierung der Gesellschaft vor allem den familien- und arbeitsrechtlichen Reformen der PASOK-Regierung zuzuschreiben (Pollis 1984: 109; Tzannatos 1989: 155), die die Frau dem Mann in der griechischen Gesellschaft erstmals rechtlich gleichgestellt haben. Die wichtigsten zivilrechtlichen und sozialpolitischen Reformen, die die Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessert haben, waren: Erleichterungen im Scheidungsrecht, volle zivilrechtliche Kontrahierungsfähigkeit, Kündigungsschutz während und bis zu einem Jahr nach der Schwangerschaft sowie das Nicht-Diskriminierungsgesetz von 1984, das die Frauen in allen Aspekten des Beschäftigungsverhältnisses inklusive Entlohnung den Männern rechtlich gleichstellt (Spourdalakis 1988: 236; Tzannatos 1989: 155).

In Spanien ist die allgemeine Beschäftigungsentwicklung klar in zwei Phasen einzuteilen. Der mit Beginn der 70er Jahre einsetzende Rückgang der Erwerbsquote hielt bis 1985 an. Erst danach kam es in der zweiten Legislaturperiode der Sozialisten zur Wende auf dem spanischen Arbeitsmarkt. Diese war allerdings deutlicher als sie am moderaten Rückgang der Arbeitslosigkeit alleine abgelesen werden kann. Denn die Zahl der Erwerbstätigen stieg in der zweiten Hälfte der 80er Jahre mit über 2% jährlich schneller an als in nahezu allen anderen OECD-Staaten (Bentolila/Blanchard 1990: 240). Nach dem drastischen Abbau der Arbeitsplätze der letzten 15 Jahre überstieg die Nachfrage nach Arbeitskräften erstmals wieder das Angebot, das seit den späten 70er Jahren drastisch zugenommen hatte. Der massiv anwachsende Angebotsdruck durch weibliche Arbeitssuchende aus der stillen Reserve konnte erstmals absorbiert werden (OECD Spain 1986/87: 16). Denn anders als die allgemeine Erwerbsquote, die dem OECD-Trend folgend bis 1985 rückläufig war, stieg die Frauenerwerbsquote in Spanien schon seit 1981 kontinuierlich an. Aber auch hier erfolgte der deutlichste Beschäftigungsschub erst nach 1986, wie das Schaubild 9 deutlich macht. Der Zuwachs an weiblichen Beschäftigten

Schaubild 10: Entwicklung der Erwerbsquoten in Frankreich, Griechenland und Spanien



Quelle: errechnet aus:

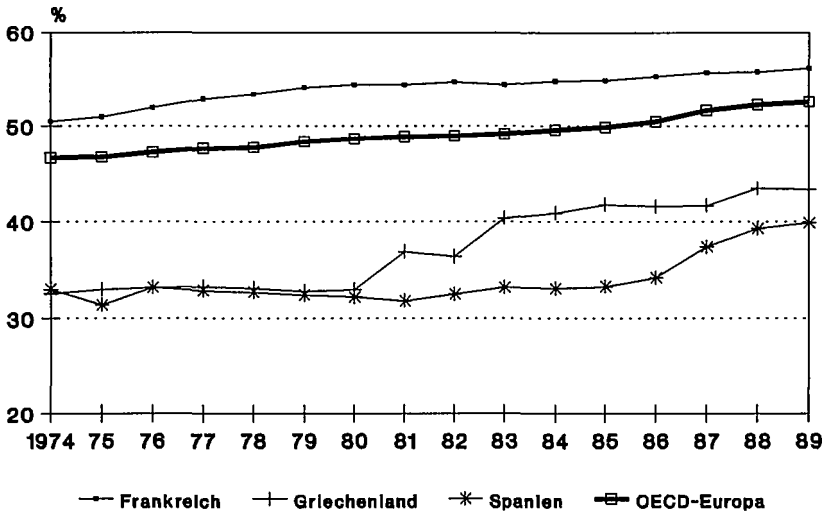
1974-79: OECD Historical Statistics 1980-85: 34

1980-89: OECD Historical Statistics 1980-89: 38

betrug bis 1989 über 5%, während die männliche Beschäftigung im gleichen Zeitraum (1,1%) weiter abnahm.

Anders als bei der Entwicklung der allgemeinen Erwerbsquote oder gar der Arbeitslosigkeit weisen, wie gezeigt, die drei südeuropäischen Länder in der sozialistischen Regierungsdekade der 80er Jahre allein in der Entwicklung der weiblichen Erwerbstätigkeit eine eindeutig positive Bilanz auf. Allerdings ist diese in Griechenland und Spanien weitgehend auf allgemeine Modernisierungsprozesse zurückzuführen. Gleichwohl haben in Griechenland die von der PASOK-Regierung durchgeführten Zivilrechts- und Sozialreformen zu dem stärksten "push"-Effekt von Frauen auf den Arbeitsmarkt geführt. Aufholeffekte gab es auch bei der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Sie sind im Falle Griechenlands und Spaniens allerdings erstaunlich bescheiden ausgefallen. Nach acht Jahren sozialistischer Einparteieregierung hat die öffentliche Beschäftigung in Spanien um ganze 1,3% zugenommen. Dies ist in etwa derselbe Zuwachs, den Portugal, zu verzeichnen hatte (OECD Historical Statistics 1960-89). Portugal jedoch wurde während der 80er Jahre durchgehend von dem neoliberalen

Schaubild 11: Entwicklung der Frauenerwerbsquote in Frankreich, Griechenland und Spanien



Quelle: errechnet aus:

1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 35
1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 39

Partido Social Democratico (PSD) regiert³⁴. Die unterschiedliche parteipolitische Führung der Regierungen beider Länder machte hinsichtlich der öffentlichen Beschäftigung ganz offenbar keinen Unterschied. Dies ist umso erstaunlicher, als das bürgerlich regierte Portugal in den 80er Jahren mit durchschnittlich 7,3% Arbeitslosigkeit nicht annähernd mit solchen Beschäftigungsproblemen konfrontiert war wie Spanien. Zwar nahm die öffentliche Beschäftigungsquote in Spanien von 1982-86 einem zu Beginn der 70er Jahre einsetzenden Trend folgend weiter zu. Aber dies war nur in bescheidenem Maße der absoluten Zunahme von Jobs im öffentlichen Sektor zuzuschreiben. Bedeutsamer war vielmehr die Tatsache, daß in diesem Zeitraum die gesamte Erwerbsquote zurückging. Als es dann nach 1985 zu einer allgemeinen Beschäftigungszunahme kam, fiel auch die

³⁴ Die Sozialisten waren nur einmal während der 80er Jahre, von 1983-85 in einer großen Koalition mit den neoliberalen Sozialdemokraten, an der Regierung beteiligt.

Beschäftigungsquote des öffentlichen Dienstes wieder. Der bescheidene Zuwachs der öffentlichen Beschäftigung in Spanien zeigt, daß der öffentliche Sektor nicht wie in Frankreich von 1981-83 bewußt und massiv zur Schaffung von Arbeitsplätzen instrumentalisiert wurde.

Tatsächlich war Frankreich unter den drei Ländern das einzige, das unter sozialistischer Regierung den öffentlichen Sektor gezielt als beschäftigungspolitisches Instrument einsetzte. Die Graphik des Schaubilds 12 ist allerdings in einem Punkte irreführend. Der Anstieg der öffentlichen Beschäftigungsquote von 1979 auf 1980 ist fast ausschließlich ein statistischer Artefakt. Die beiden französischen Ökonomen Muet und Fonteneau zeigen nämlich, daß der eigentliche Schub in der öffentlichen Beschäftigung von 1981-83 stattgefunden hat. Von den 1981 im Wahlkampf von Mitterrand versprochenen 150 000 Stellen im zentralstaatlichen und 60 000 Jobs im kommunalen Dienstleistungsbereich, wurden bis 1983 tatsächlich 143 000, bzw. 30 000 eingerichtet (Muet/ Fonteneau 1990: 214). Nach 1983 wurde der Zuwachs in Einklang mit der wirtschaftspolitischen Wende weitgehend gestoppt. Er fand nur noch von 1984-85 eine selektive Fortsetzung in der Teilzeit-Einstellungen von Jugendlichen, die allein in diesen Jahren weitere 140 000 vor der Arbeitslosigkeit bewahrte (Hall 1987: 65). Bedingt knüpfte 1988 auch der neue sozialistische Premierminister Rocard an diese spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an, als er über ein Sonderbeschäftigungsprogramm für 185 000 jugendliche Arbeitslose (*contrats emploi-solidarité*) befristete Anstellungen im öffentlichen Sektor schuf (Uterwedde 1991: 21). Dennoch sank nach 1986 die öffentliche Beschäftigungsquote in Frankreich wieder, obwohl die allgemeine Erwerbsquote weiter rückläufig war.

Durch viele Analysen der griechischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zieht sich die empirisch nie ausgewiesene These von der "klientelistischen Aufblähung" des öffentlichen Sektors (Tsoucalas 1986: 29; Petras 1987: 13; Lyrantzis 1987: 675; Spourdalakis 1988: 228). Die OECD macht in den Historical Statistics keine Angaben zum Umfang der öffentlichen Beschäftigung. Das gleiche gilt für die Statistiken der Bank of Greece. In ihrem Survey Greece 1990/91 gibt die OECD erstmals vergleichbare Zahlen für die Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors ("General Government") an. Danach hat sich die öffentliche Beschäftigungsquote gemessen an der Gesamtbeschäftigung von 9,6% im Jahre 1981 auf nur

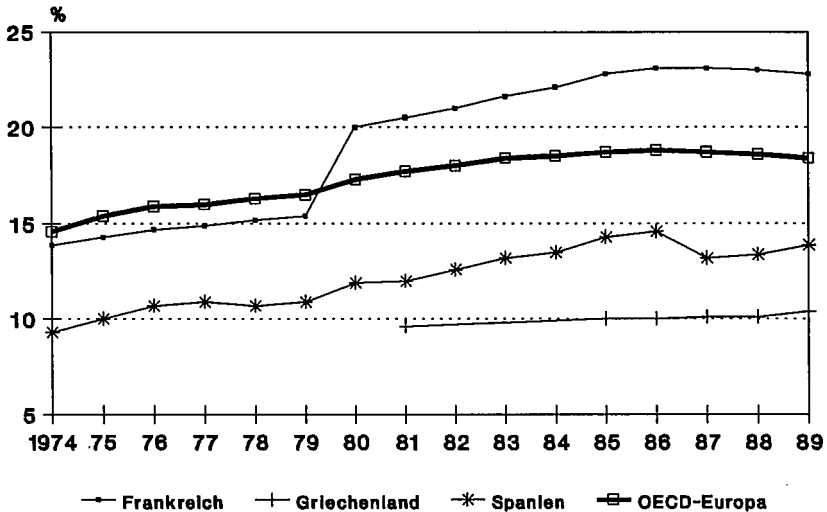
10,4% (1989) erhöht (OECD Greece 1990/91: 44)³⁵. Allerdings, und dies verdecken die Quoten, nahm die öffentliche Beschäftigung im selben Zeitraum doppelt so schnell wie im privaten Sektor zu (ibid.). Nimmt man die Beschäftigung des öffentlichen Sektors im weiten Sinne, d.h. bezieht man die staatlichen Unternehmen in die Berechnung ein, fällt der Zuwachs der öffentlichen Beschäftigung etwas deutlicher aus. Denn es waren gerade die staatlichen Industrieunternehmen des Konkurrenzsektors, die vor den Wahlen 1989 die Beschäftigung aus parteipolitisch-klientelistischen Motiven ausweiteten. Wenngleich die direkte Schaffung von Jobs im öffentlichen Sektor stärker als die Privatwirtschaft dazu beigetragen hat, die Arbeitslosigkeit nach 1983 nicht weiter ansteigen zu lassen, war ihr Gesamtbeitrag mit der Schaffung von ca. 450 000 Arbeitsplätzen (1981-89) geringer als von den genannten Autoren angenommen. Im Vergleich zu den beiden anderen südeuropäischen Ländern hat die öffentliche Beschäftigung in Griechenland während der 80er Jahre am wenigsten zugenommen. Die These von der klientelistisch motivierten, personellen Aufblähung des öffentlichen Sektors ist auf der Grundlage dieser Zahlen kaum zu halten.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktdaten blieb das Leistungsprofil der sozialistischen Regierungen Südeuropas nicht nur weit hinter jenem der etablierten sozialdemokratischen Regierungen zurück. Auch gegenüber dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder schnitten die drei sozialistischen Nachzügler Südeuropas deutlich schlechter ab. Allein Frankreich lag bei der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung etwa auf europäischen OECD-Niveau. Allerdings verschoben sich, gemessen am OECD-Durchschnitt, die Daten der 80er Jahre im Vergleich zur bürgerlichen Regierungsphase von 1974-80 leicht zuungunsten von Frankreich. Spanien ist zweifellos der geschilderte Katastrophenfall. Selbst nach 1986 ging die Arbeitslosenrate in Spanien unter den Bedingungen des hohen Wirtschaftswachstums und der deutlichen Beschäftigungszunahme bis 1989 nur auf 16,9% zurück: Damit blieb Spanien nach wie vor das Schlußlicht unter den OECD-Staaten.

Griechenland schneidet unter den sozialistischen Nachzüglern am besten ab. Allerdings sind nach Meinung der OECD die positiven Daten zum griechischen Arbeitsmarkt mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren.

³⁵ Die Zahlen werden in etwa auch durch Maravall (1991: 31) bestätigt, der für 1984 und 1988 jeweils eine öffentliche Beschäftigungsquote von 9,4% bzw. 10,1% angibt.

Schaubild 12: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Frankreich, Griechenland und Spanien



Quelle: errechnet aus:

1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 38

1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 42

für Griechenland: OECD Greece 1990/1: 44

*Anmerkung zu 1979-80: der steile Anstieg von 1979-80 in Frankreich ist vermutlich weitgehend auf eine Umstellung der Definition und statistischen Erfassung der öffentlichen Beschäftigung zurückzuführen. Denn für diese Periode weisen die Historical Statistics der OECD von 1960-85 und von 1960-89 stark voneinander abweichende Zahlen auf, ohne die Gründe für diese Abweichung anzugeben. Für die Periode von 1980-89 wurde die neuere, für den Zeitraum von 1974-79 die ältere Edition herangezogen.

Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit

Im Gesamtdurchschnitt wiesen die drei südeuropäischen Länder unter sozialistischer Regierungsführung in den 80er Jahren eine höhere Inflationsrate auf als der Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Damit wiederholten sie auch in der Größenordnung sehr exakt das Muster der bürgerlichen Vorgängerregierungen von 1974-80. Vergleicht man allerdings die Preisstabilität Frankreichs, Griechenlands und Spaniens getrennt voneinander, lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen.

Griechenland, das die geringste Arbeitslosigkeit der drei Länder während der 80er Jahre aufwies, hatte die mit Abstand höchste Inflationsrate. Sie war mehr als doppelt so hoch wie im europäischen OECD-Bereich und

fast dreimal so hoch wie in Frankreich. Damit vergrößerte sich unter der PASOK-Regierung das Inflationsdifferential Griechenlands zum Rest Europas noch weiter, obwohl es schon unter der konservativen Nea Dimokratia ein erhebliches Stabilitäts- und Wettbewerbsproblem geworden war. Die Panhellenischen Sozialisten waren offensichtlich weder willens noch in der Lage, die hohe Inflation einzudämmen. Ganz anders Frankreich. Für das gesamte Jahrzehnt blieb Frankreich mit 1,9% unter dem europäischen Inflationssschnitt. Die Rückführung der Preissteigerung ist dabei keineswegs in besonderem Maße der bürgerlichen Interimsregierung von Chirac (1986-88) zuzurechnen. Sie begann vielmehr mit der wirtschaftspolitischen Wende von 1983 und wurde von der bürgerlichen Regierung nur fortgesetzt wie das Schaubild 10 verdeutlicht.

Unter dem Sozialisten Pierre Bérégovoy, Finanz-, Wirtschafts- und ab 1991 auch Premierminister wurde Frankreich zum stabilitätspolitischen Musterknaben der westlichen Industrieländer, als seine Inflationsrate mit 3% deutlich niedriger war als jene Japans, der Bundesrepublik Deutschland (4,5%) oder der Schweiz (6,5%)³⁶. Als trotz deutlicher Kritik von den Gewerkschaften und dem linken Flügel der eigenen Partei Bérégovoy seine Austeritätspolitik nicht verließ und auch unter dem Hinweis auf die "unsozialistisch" hohe Arbeitslosigkeit nicht verlassen mußte, wurde klar, daß sich am Ende der 80er Jahre unter den sozialistischen Regierungseliten mehrheitlich ein Präferenzwechsel von der Arbeitslosigkeits- zur Inflationsbekämpfung vollzogen hatte.

Mit ähnlicher Konsequenz und fast gleichem Erfolg verfochten Spaniens Sozialisten ihren wirtschaftspolitischen Stabilitätspolitik. Spaniens Inflationsrate, die unter der bürgerlichen UCD-Regierung weit über dem europäischen Durchschnitt lag, fiel nach fünf Jahren PSOE-Regierung 1987 erstmals unter den europäischen Mittelwert, wo sie dann auch bis zum Ende des Jahrzehntes blieb. Zwar wurde die deflationäre Politik der Wirtschafts- und Finanzminister Boyer (1982-84) und Solchaga (1984 ff) immer wieder von den Gewerkschaften und Teilen der (entmachteten) Parteilinken (Gillespie 1989) kritisiert, ernstlich gefährdet war sie jedoch nicht. Dies lag zum einen an der vorbehaltlosen Unterstützung durch Felipe González, zum anderen auch an der hohen Wertschätzung, die diese als notwendige Modernisierung verstandene Politik unter den sozialistischen Mittelschichtswählern genoß (Merkel 1989: 650). Dennoch muß es als Novum sozialdemokratischer und sozialistischer Regierungspolitik betrachtet werden, daß eine

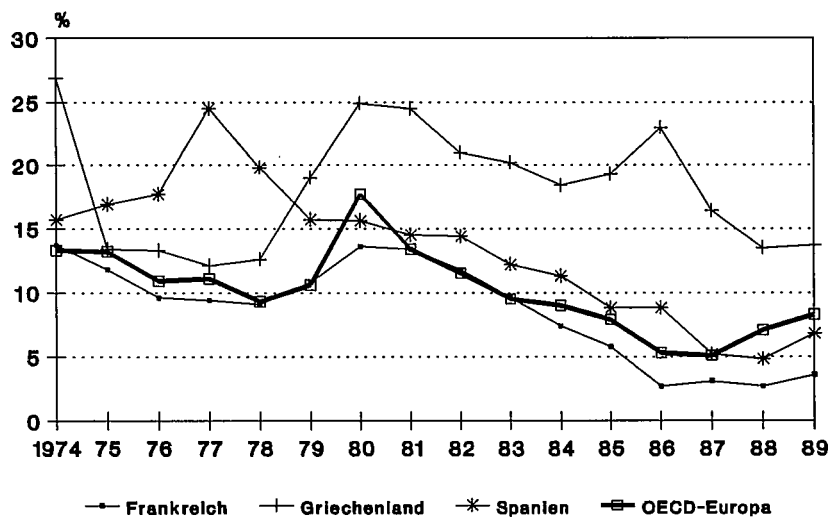
³⁶ Die Inflationsrate wurde für den Zeitraum August 1990 bis August 1991 berechnet.

Tab. 34: Arbeitslosen-, Inflations- und Wachstumsraten

	1974-1980			1981-1989		
	A	I	W	A	I	W
Frankreich	4,8	11,1	2,8	9,3	6,7	1,6
Griechenland	2,0	17,5	2,0	7,1	18,9	1,2
Spanien	6,5	15,8	1,3	18,8	9,6	2,4
ϕ	4,4	14,8	2,0	11,7	11,7	1,7
OECD-Europa	5,3	11,8	1,7	9,5	8,6	1,6

Quelle: OECD Historical Statistics 1960-85; 1960-1989.

Schaubild 13: Entwicklung der Inflationsraten (Verbraucherpreise) in Frankreich, Griechenland und Spanien



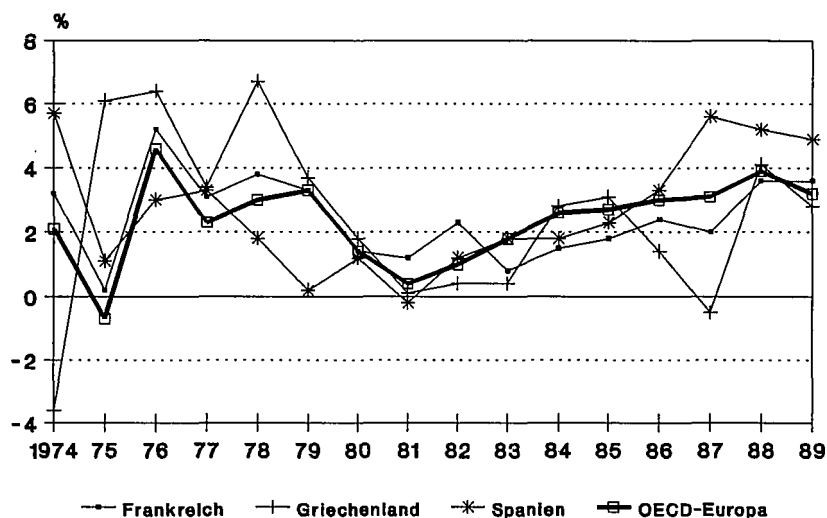
Quelle: errechnet aus:

1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 83
1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 87

sozialistische Regierung trotz europäischer Rekordarbeitslosigkeit und gleichzeitigem Deflationskurs (nach 1985) zweimal wieder gewählt wird und in der Partei selbst keine Revolte ausbricht. Dies ist nur unzureichend mit der charismatisch-autoritären Führung des Duos González und Guerra

zu erklären. Es weist vielmehr ebenso auf ein gewandeltes Selbstverständnis der spanischen Sozialisten wie auf die veränderte Art und Weise hin, wie Sozialisten von der spanischen Wählerschaft wahrgenommen werden (Puhle 1986).

Schaubild 14: Entwicklung der BIP-Zuwachsraten in Frankreich, Griechenland und Spanien



Quelle: errechnet aus:
 1974-79: OECD Historical Statistics 1960-85: 44
 1980-89: OECD Historical Statistics 1960-89: 48

Die Wachstumsraten tragen kaum dazu bei, die unterschiedlichen Arbeitslosenquoten in den drei Ländern zu erklären. Griechenland hatte gleichzeitig die geringste Arbeitslosigkeit und das niedrigste Wachstum, während Spanien mit der höchsten Wachstumsrate zugleich auch die höchste Arbeitslosigkeit aufwies. Allerdings trugen die innerhalb des europäischen OECD-Raumes höchsten Wachstumsraten wesentlich dazu bei, daß Spanien im Unterschied zu Griechenland und Frankreich einen hohen Zuwachs neuer Arbeitsplätze von 1985-90 (1 485 000) zu verzeichnen hatte (Maravall 1991: 35). Im gleichen Zeitraum entstanden in Griechenland nur 128 000 (OECD Greece 1990/91: 44) und in Frankreich 790 000 neue (Convaincre 1991: 60). Der Angebotsdruck von Ersttretenden in den Ar-

beitsmarkt konnte damit, wie oben gezeigt, freilich nicht absorbiert werden.

Während man am wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Profil der vier etablierten sozialdemokratischen Regierungen einen Niedergang sozialdemokratischer Politik nicht ablesen konnte, bestätigt sich die Niedergangsthese bei den sozialistischen Spätentwicklern weitgehend. Sieht man zunächst nur auf die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik, hat die PSOE-Regierung zweifellos das für sozialdemokratische Politik am wenigsten typische Profil. Es liest sich eher als eine Umwertung sozialdemokratischer Werte. Die wirtschaftspolitische Performanz der französischen Sozialisten deutet für die Jahre nach 1983 auf einen mittleren Weg hin. Die zentralen wirtschaftspolitischen Indikatoren liegen in etwa auf der Linie des europäischen Durchschnitts, freilich mit der Ausnahme der großen Erfolge in der Inflationsbekämpfung am Ende der Dekade: bei gleichzeitig ansteigender Arbeitslosigkeit ein für sozialistische Politik eher ungewöhnliches Muster. Allein an den groben makroökonomischen Indikatoren gemessen, erinnert das Leistungsprofil der PASOK am stärksten an traditionelle Muster sozialdemokratischer Zielpräferenzen. Trotz niedriger Wachstumsraten blieb die Arbeitslosigkeit relativ niedrig, wobei auch höhere Inflationsraten in Kauf genommen wurden.

3.2. *Policies*

Bei dem Vergleich der etablierten sozialdemokratischen Regierungen habe ich gefragt, welche *policies* zu der relativen Kontinuität des wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leistungsprofils trotz widriger weltwirtschaftlicher Bedingungen geführt haben. Und tatsächlich haben sich hinter den sozialdemokratischen Leistungsprofilen Veränderungen in den Politiken, den Kooperationsmechanismen der Akteure und gar der Institutionen erkennen lassen. Für die sozialistischen Nachzüglerregierungen Frankreichs und Spaniens ist dagegen zu fragen, ob ihr wenig sozialdemokratisches Leistungsprofil auch auf *policies* zurückzuführen ist, die sich längst von sozialdemokratischen/ sozialistischen Zielvorstellungen gelöst haben? Oder sind sozialdemokratische Politikentwürfe schlicht an den Restriktionen der sozioökonomischen und politischen Umwelt gescheitert? Wie sind die Politikerergebnisse der Panhellenischen Sozialisten zustande gekommen?

Waren sie das Produkt einer Politik, die sozialistisch bzw. sozialdemokratisch genannt werden kann?

Frankreich

Gibt es für nationale Volkswirtschaften jeweils typische, unverwechselbare Muster, so müßte ein solches für das Frankreich von 1945-81 so beschrieben werden (Uterwedde 1991: 17): ein im europäischen Vergleich überdurchschnittliches Wachstum war meist von Inflationsraten begleitet, die über jenen der Haupthandelspartner lagen; die durch die Inflationsdifferenziale entstehenden Wettbewerbsnachteile der exportorientierten Industrie wurden periodisch durch sogenannte 'kompetitive Abwertungen' auszugleichen versucht; der Staat betrieb eine aktive Strukturpolitik; schon unter bürgerlichen Regierungen, spätestens aber ab 1974 wurden die Krisenlasten zunehmend auf die Unternehmen abgewälzt; die stark auf die Familie ausgerichtete Sozialpolitik wurde weitgehend durch den Steuerstaat und die Sozialabgaben der Unternehmer finanziert. Dies war ein Politikmuster, das für die Übernahme und den weiteren sozialdemokratischen Ausbau sehr geeignet erscheinen mußte. Daran änderte auch die Tatsache nur wenig, daß unter der Regierung Barre (1976-81) die Planification weiter an Bedeutung verloren hatte, der Franc 1979 in das EWS integriert wurde und weitere Liberalisierungsanstrengungen unternommen wurden. Denn es sollte erst den Sozialisten vorbehalten sein, das Ende des französischen "Sozial-Colbertismus"³⁷ (Ziebura 1989: 13) einzuläuten, mit dem "dirigisme" zu brechen und die Konturen eines neuen Wachstumsmodells zu zeichnen.

Der Weg zu einem neuen Muster der Wirtschaftspolitik vollzog sich freilich in Etappen und war anders als die konsequent marktorientierte Politik der spanischen Sozialisten von Brüchen und Zäsuren, aber auch von Kontinuitäten geprägt. Einteilen läßt sich die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der französischen Linksregierungen (1981-86; 1988-91) in vier von einander abgrenzbare Etappen (Hall 1986: 192 ff; Hall 1987: 54; Uterwedde 1991: 16f):

³⁷ Vier Elemente kennzeichnen nach Ziebura den "Sozial-Colbertismus": gehobene Sozialleistungen unabhängig von ökonomischen Entwicklungen (Autonomie des Sozialen), massive staatliche Regulierung, eine unterentwickelte "ökonomische Kultur" sowie ein schwach entwickeltes Patronat, das unter dem Schutz des Staates die Sanktionen des Marktes nur wenig zu fürchten hatte (Ziebura 1989: 13).

1. Die linkskeynesianische Umverteilungsphase (1981-82)
2. Die Periode der "riguer" (1982-84)
3. Die Phase der "neoliberalen relance" (Hall) (1984-86)
4. Rocards wirtschaftspolitischer Pragmatismus (1988-91).

Die Etappen 1 bis 3 sind in einer umfangreichen Literatur intensiv dargestellt und debattiert worden (u.a. Ambler 1985; Machin/ Wright 1985; Steinacker/ Westphal 1985; Hall 1986; 1987; 1991; Singer 1988; Uterwedde 1988; Muet/ Fonteneau 1990), sodaß ich mich auf die für meine Fragestellung wesentlichen Punkte konzentrieren kann.

1. Die linkskeynesianische Umverteilungsphase (1981-82)

In den ersten achtzehn Monaten lancierte die französische Linkskoalition eine Serie von expansiven Maßnahmen zur Ankurbelung der französischen Wirtschaft: Die Staatsausgaben wurden um 12,4% (1981-82) gesteigert (Muet/ Fonteneau 1990: 266). Der *Salaire Minimum Interindustriel de Croissance* (SMIC), an den ein Großteil der Löhne in der Privatindustrie gebunden waren, wurde von Juni 1981-83 um 38% erhöht (Muet/ Fonteneau 1990: 75). Heraufgesetzt wurden die traditionell generösen Familien-, Kinder- und Wohnbeihilfen sowie die einkommensabhängigen Zuschüsse für den Häuserbau; die Mindestaltersrente wurde um 62% erhöht und Familien wurden großzügige Steuererleichterungen gewährt (Hall 1987: 55). Gleichzeitig wurden über die nationalisierten Industrien bedeutende Investitionsvorhaben lanciert. Insgesamt betrugen diese nachfragegestützten Maßnahmen rund 2% des Bruttoinlandsproduktes. Finanziert wurden sie über staatliche Kreditaufnahmen (2,6% des BIP) und Steuererhöhungen für die Unternehmen und höheren Einkommen. Die gleichzeitige Erhöhung der Vermögensteuer hatte freilich dabei mehr symbolische, denn effektive fiskalische Bedeutung. Sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite wurde der Umverteilungscharakter des keynesianischen Programms betont. Der Akzent lag auf der Erhöhung (sozial-)staatlicher Ausgaben und nicht bei Steuererleichterungen; die Tendenz zur Umverteilung von höheren Einkommen und privaten Unternehmen zu den einkommensschwächeren Haushalten durchzog fast alle nachfragestimulierenden Maßnahmen. Die Verknüpfung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele sollte zur ersten "Stufe einer neuen Wachstumslogik" werden. Muet/Fonteneau beziffern die Mehrkosten der Linksregierung für alle sozialpolitischen Maßnahmen von Juni 1981-83 auf rund 30 Mrd. Francs, eine Summe,

deren Multiplikatoreffekte ca. 60 000 Arbeitsplätze geschaffen haben soll (Muet/ Fonteneau 1990: 82). Für alle über den Staatshaushalt und die Sozialversicherungen finanzierten expansiven Maßnahmen, die 1982 0,6% und 1983 0,5% zusätzlichen Wachstums induzierten, kalkulieren die beiden französischen Ökonomen 330 000 Arbeitsplätze, die neu geschaffen bzw. erhalten wurden (ibid. 190).

Diese linke Version des Keynesianismus unterschied sich deutlich von der bürgerlichen Variante Chiracs, der von 1974-76 die Wirtschaft vor allem durch eine Senkung der Unternehmenssteuern, durch Zins- und Investitionssubventionen sowie durch große staatliche Infrastrukturinvestitionen anzukurbeln versuchte. Während Chiracs Keynesianismus eine Umverteilung vom Staat zu den Privatunternehmen und zu den Gutverdienenden zur Folge hatte, lassen sich unter Mitterrands Keynesianismus "signifikante redistributive Effekte" auf zwei wichtigen Umverteilungsachsen nachweisen: von privaten zu staatlichen Firmen sowie von den Top-Verdienern zu den unteren Einkommensgruppen (Muet/ Fonteneau 1990: 986; Hall 1987: 66f). Neben den unterschiedlichen Verteilungsergebnissen wichen die keynesianischen Maßnahmen der Linksregierung noch in zweierlei Hinsicht von Chiracs expansiver Wirtschaftspolitik ab. Erstens waren sie nicht nur vorübergehender Natur, sondern hatten häufig strukturellen Charakter. Dies gilt in besonderem Maße für die sozialpolitischen Maßnahmen und die direkte Einrichtung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich. Beide Maßnahmen konnten nach dem Aufschwung nicht einfach wieder revidiert werden. Zweitens wurde das linkskeynesianische Programm gegen die herrschende Wirtschaftspolitik der weltweit dominierenden Volkswirtschaften implementiert. Und genau dies sollte sich verhängnisvoll für den weiteren Verlauf der expansiven Wirtschaftspolitik der französischen Linksregierung auswirken.

Unter den Bedingungen internationaler Isolierung erzeugte die expansive Wirtschaftspolitik des sozialistischen Premiers Pierre Mauroy vor allem auch nicht-indentierte Ergebnisse. Denn anders als die Mehrzahl der internationalen Konjunkturforscher und die OECD vorausgesagt hatten, wurde 1982 nicht das Jahr des internationalen Aufschwungs, brachte nicht den vorausgesagten weltweiten Anstieg der Nachfrage. Vielmehr rutschte die Weltwirtschaft in eine "monetaristische Rezession" (Muet/ Fonteneau 1990: 166), die durch die US-amerikanische Hochzinspolitik noch verschärft wurde. Frankreich blieb auf seinem expansiven Kurs allein. Sein Haupthandelspartner, die Bundesrepublik Deutschland, hatte längst eine

Austeritätswende vollzogen. In dieser Situation erwies sich das Inflationsdifferential und die geringere Konkurrenzfähigkeit der offenen französischen Wirtschaft gegenüber den Hauptkonkurrenten USA, Japan und der BRD als fatal. Ein Großteil der staatlich induzierten Nachfrage floß ins wettbewerbsstärkere Ausland ab, insbesondere zum EG-Partner Deutschland. Die Schere zwischen Ein- und Ausfuhren öffnete sich, das Handelsbilanzdefizit wuchs rasant und der Franc geriet unter Abwertungsdruck. Eine drastische Abwertung, wie sie so erfolgreich zu Beginn der 80er Jahre in den skandinavischen Ländern durchgeführt wurde, blieb der französischen Linksregierung verwehrt. Die Mitgliedschaft im EWS schloß eine solche unilaterale Maßnahme aus. Frankreich wurde im Juni 1982 nur eine Abwertung von 5,75% bei gleichzeitiger Aufwertung der D-Mark um 4,25% zugestanden. Damit wurde gerade der kumulierte Inflationsunterschied beider Länder seit 1981 ausgeglichen (Uterwedde 1988: 148). Gleichzeitig forcierte die sozialistisch-kommunistische Regierung die Löhne und Preise bis Oktober ein. Sie kürzte die Staatsausgaben um 20 Mrd. Francs, senkte die Unternehmenssteuern und verlagerte einen Teil der Sozialabgaben von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer. Die vorsichtigen deflatorischen und angebotsorientierten Kurskorrekturen erwiesen sich jedoch als zu schwach um das Rekorddefizit in der Außenhandels- und Zahlungsbilanz zu verhindern und den Abwertungs- und Spekulationsdruck vom Franc zu nehmen (Hall 1987: 56 f; Uterwedde 1988: 148 f).

Für die Linksregierung stellte sich die Frage, ob sie weiter den austeritäts- und abwertungspolitischen Vorschriften des EWS folgen oder durch einen Austritt aus dem europäischen Währungssystem den autonomen wirtschafts- und währungspolitischen Spielraum vergrößern sollte. Dies stellte die wirtschaftspolitische "Schlüsselentscheidung" (Hall 1992) der 80er Jahre dar. Sie bedeutete, wie ex post mehrfach festgestellt wurde, die eigentliche "Zäsur" (Uterwedde 1991: 17) und "entscheidende Wende" (Singer 1988: 134) der sozialistischen Regierungspolitik. Gerade unter der Fragestellung, ob der Abstieg der Sozialdemokratie programmiert ist, wo die Entscheidungsrestriktionen und Entscheidungsräume sozialistischer/sozialdemokratischer Politik lagen, ob "political choice" oder "economic fate" (Kitschelt 1992: 192) die sozialdemokratische Politik der 80er Jahre bestimmten, lohnt es sich, die "Schlüsselentscheidung" der französischen Sozialisten näher anzusehen.

Theoretisch hatte die Linksregierung im Frühjahr zwei alternative Entscheidungsoptionen. Die eine bestand darin, die expansive Wirtschaftspo-

litik fortzuführen, das Europäische Währungssystem zu verlassen, eine drastische Abwertung des Franc durchzusetzen und protektionistische Barrieren gegen Importe zu errichten. Nicht wenige in der sozialistischen Regierung (ganz zu schweigen von den stets protektionistisch gesinnten Nationalkommunisten des PCF), von dem Parteilinken Chevènement über den späteren "Austeritäts-Premier" Fabius bis hin zu dem künftigen "Deflationsminister" Bérégovoy sprachen sich für diese Option aus (Cameron 1987: 48 f; Singer 1988: 144). Die andere Entscheidungsmöglichkeit bedeutete, im EWS zu verbleiben, den Weg der europäischen Integration fortzusetzen und die Auflagen des Europäischen Währungssystems zu akzeptieren. Dies hieß, die Staatsausgaben zu senken, um das Haushaltsdefizit zu reduzieren, den reflatorischen durch einen deflatorischen Kurs zu ersetzen und die Angebotsseite der Wirtschaft zu stärken. Das war die Linie Delors, Mauroys sowie der meisten ökonomischen Berater des Elysée, Maignon und des Finanzministeriums. Sie setzte sich schließlich durch und führte zu einer restriktiven Haushalts-, Geld-, Lohn- und Einkommenspolitik, mit dem Ziel binnen zweier Jahre die Zahlungsbilanz auszugleichen und die französische Wirtschaft zu stabilisieren (Uterwedde 1991: 16). Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die Schwäche und Desorientierung der französischen Gewerkschaften, daß sie in dieser entscheidenden Frage nicht Stellung bezogen und "stumm" (Cameron 1987: 56) blieben.

War dies der entscheidende Sündenfall der sozialistischen Regierung, das "Requiem für die Sozialdemokratie" (Singer 1988: 276), das Ende "lyrischer Illusionen" (Kesselman 1986: 246) oder schlicht ein zentraler Politikfehler, wie etwa Petras (1984; 1987) Cameron (1987) und Jenson/Ross (1988) suggerieren? Die genannten Politikwissenschaftler sitzen ebenso wie die politischen Protagonisten der "Exit"-option Chevènement, Fabius und Bérégovoy einem voluntaristischen Politikverständnis auf. Sie unterschätzen die disastösen Wirkungen der unvermeidlichen protektionistischen Gegenmaßnahmen der europäischen Währungs- und Wirtschaftspartner. Sie vernachlässigen die katastrophalen Auswirkungen, die eine solchermaßen provozierte Kapitalflucht auf die französische Wirtschaft gehabt hätte. Sie überschätzen die Wirksamkeit anachronistischer Kapital- und Devisenverkehrskontrollen. Der häufig vorgebrachte Hinweis auf die erfolgreiche schwedische Abwertung von 1982 ist schlicht irreführend. Denn Schweden war nicht wie Frankreich Mitglied einer supranationalen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft. Diese Organisationen aus einer

Position der wirtschaftlichen Schwäche zu verlassen, ist grundsätzlich verschieden von der Situation der Nicht-Mitgliedschaft in einer Stellung relativer ökonomischer Stärke. Die Rolle des französischen Franc auf den internationalen Währungsmärkten kann überdies nicht mit der international bedeutungslosen Stellung der schwedischen Krone verglichen werden. Darüber hinaus wäre das Instrument der Abwertung allein nicht ausreichend gewesen, die Handels- und Zahlungsbilanzdefizite von 1982/83 auszugleichen, wie die beiden keynesianisch orientierten Ökonomen Muet/ Fonteneau in ökonometrischen Modellrechnungen verdeutlichen. Denn das Außenhandelsvolumen reagiert weit stärker auf Einkommens- und Nachfrage als auf Preisveränderungen, wie sie mit 'kompetitiven Abwertungen' verbunden sind. Selbst im Bereich industrieller Güter, in dem der Preiswettbewerb eine wichtige Rolle spielt, hätten die Wettbewerbsvorteile nicht ausgereicht, die Effekte der "Konjunkturlücke" zu den Haupthandelspartnern auszugleichen. "The fundamental point stemming from all these analyses", schließen denn auch Muet/ Fonteneau, "is that economic austerity was inevitable in the international context which the Mauroy government had to face" (1990: 163).

Am Beispiel des Frühjahrs 1983 wird deutlich, daß die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Entscheidungsraum der Linksregierung erheblich eingeengt haben. Für eine grundsätzliche Alternativ-Option, wie den Austritt aus dem Europäischen Währungssystem und den Konflikt mit der EG, reichte der Handlungskorridor jedenfalls nicht aus, wollte man nicht das Risiko katastrophaler Folgewirkungen in Kauf nehmen. 1983 war zweifellos der eigentliche Wendepunkt, die "Zäsur" der sozialistischen Wirtschaftspolitik in Frankreich. Doch wie ich im folgenden zeigen werde, hat sich auch diese Trendwende keineswegs in reiner Form vollzogen. Suggestive Formulierungen, die einen Übergang von sozialistischer zu neoliberaler Politik (Petras 1984) diagnostizierten, ersetzen die konkrete Analyse durch die plakative Verwendung pejorativ verstandener Kampfbegriffe. Denn die unbestreitbare Wende der französischen Wirtschaftspolitik wurde ihrerseits durch Kontinuitäten der alten Politik gebrochen. Diese durchzogen die Politik der französischen Sozialisten bis zum Ende des Jahrzehnts auf ihrer "erratischen Suche" (Uterwedde 1991: 17) nach einem neuen ordnungspolitischen Gleichgewicht von Staat, Gesellschaft und Markt.

2. Die Periode der "Rigueur" (1982-84)

Die wirtschaftspolitische Wende von 1982/83 wurde auch durch den Wechsel im Amt des Premierministers symbolisiert. Pierre Mauroy, der im PS die sozialdemokratische Tradition verkörperte, mußte dem weder in der Partei noch in der sozialistischen Tradition des Landes verwurzelten Technokraten Laurent Fabius weichen (Bell/ Criddle 1988: 122f). Er setzte den von Delors ausgearbeiteten Spar- und Stabilisierungsplan durch. Als entscheidende Flankierung der dritten Abwertung seit 1981 bedeutete dies im einzelnen (Uterwedde 1988: 150 f; Hall 1987: 57 f; Muet/ Fonteneau 1990: 250 f):

- Reduzierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu Lasten der Privathaushalte sowie der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen zu je einem Prozent des Bruttosozialproduktes (insgesamt 65 Mrd. Francs);
- Über eine staatlich-dirigistische Einkommenspolitik gelang es der Regierung, bestehende Lohnindexierungen zu durchbrechen und die Löhne im öffentlichen Sektor nicht mehr an den Inflationserwartungen, sondern an den Stabilitätszielen der Regierung auszurichten; an diesem Muster orientierten auf freiwilliger Basis auch die Tarifpartner der meisten Branchen und privaten Unternehmen ihre Lohnabschlüsse;
- Rationalisierung in öffentlichen Unternehmen: Kürzung der Subventionen; zunächst Einstellungsstop, danach Stellenabbau; vorgezogene Preiserhöhungen der öffentlichen Dienstleistungen;
- Erhöhung indirekter Steuern; 1% Sonderabgabe auf alle steuerpflichtigen Einkommen; 10% rückzahlbare Sonderabgabe auf mittlere und höhere Einkommen;
- Devisenbeschränkungen für Touristen und Unternehmen.

Damit wurde endgültig das linkskeynesianische Konzept des sozialen Wachstums aufgegeben. Die wirtschaftspolitischen Prioritäten verlagerten sich von der Nachfragestimulierung auf die Angebotsunterstützung, von der Beschäftigungssicherung auf die Inflationsbekämpfung. Damit näherte sich der neue Kurs sowohl der Wirtschaftspolitik der wichtigsten Industrieländer als auch der "streng" ("Rigueur") an den makroökonomischen Gleichgewichtszielen ausgerichteten Politik Raymond Barres an (Uterwedde 1988: 152). Wurden die Kosten der Reflation von 1981/82 in erster

Linie auf die privaten Unternehmen überwälzt, hatten nun die Konsumenten und Arbeitnehmer die Lasten der Deflation zu tragen.

Auf dem Arbeitsmarkt waren die ersten rezessiven Wirkungen rasch zu spüren. Sie wurden noch verstärkt durch die 1984 einsetzende Restrukturierung der Krisenindustrien. Die Arbeitslosigkeit stieg auf 10,1% (1984), nachdem sie bis 1982 durch die linkskeynesianische Beschäftigungspolitik bei 8,8% stabilisiert worden war. Aber da die Regierung gleichzeitig das Rentenalter auf 60 Jahre senkte, vorzeitige Verrentung über die Finanzierung durch den Nationalen Beschäftigungsfond ermöglichte, wurde über die Reduzierung des Arbeitskräfteangebots der Arbeitsmarkt etwas entlastet und die "sozialen Kosten der Rigueur" gemildert (ibid. 154). Allerdings nahm auch die Befristung der neugeschlossenen Arbeitsverträge sichtbar zu. Während die 1. Phase von 1981/82 durch eine aktive Beschäftigungspolitik gekennzeichnet war (Nachfragestimulierung, Einrichtung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, Lohnsubventionen und Wochenarbeitszeitverkürzung), beschränkte sich die beschäftigungspolitische Steuerung der Linksregierung in der 2. Phase der "Rigueur" vor allem auf die Reduzierung des Arbeitskräfteangebots (Muet/ Fonteneau 1990: 239).

3. Die Phase der "neoliberalen relance" (1984-86)

Der Übergang von der zweiten zur dritten Phase war weniger sichtbar und nicht mit der Wende von 1982/83 zu vergleichen. In vielerlei Hinsicht waren die letzten zwei Jahre der sozialistischen Regierungspolitik vor allem auch eine Fortsetzung und konsequente Weiterführung der schon von Mauroy und Delors im Frühjahr 1983 eingeleiteten Politik. Allerdings kam es nach 1984 zu neuen Akzentsetzungen, die zumindest eine phaseninterne Abgrenzung rechtfertigen.

Die Kommunisten verließen 1984 die Regierung, in der sie nie eine wesentliche Rolle gespielt hatten. Damit verloren die regierenden Sozialisten zwar den passiven Flankenschutz der kommunistisch dominierten Gewerkschaft CGT, aber zu diesem Zeitpunkt waren die französischen Gewerkschaften insgesamt zu schwach, zerstritten und konzeptionslos, als daß sie den neuen Wirtschaftskurs hätten gefährden können. Das Scheitern der von der PCF und CGT 1985 initiierten Streiks, Proteste und Demonstrationen gegen die sozialistische Regierungspolitik verdeutlichte die "Schwäche" der Kommunisten, "wenn nicht des PS Stärke" (Lavau 1987: 121), zumindest aber die Alternativlosigkeit der Regierungspolitik innerhalb der Linken. Fabius und sein neuer Finanzminister Bérégovoy locker-

ten die Austeritätspolitik etwas und leiteten eine vorsichtige "relance" ein, die in erster Linie durch Steuererleichterungen für die mittleren und höheren Einkommen lanciert wurde (Hall 1987: 58). Dabei kamen die Steuererleichterungen weniger den Unternehmen zugute, als den Privathaushalten - wenngleich jenen der Besserverdienenden. Die Umverteilung verlief also zwischen den Privathaushalten. Freilich war sie genau das Gegenteil der Politik von 1981/82, als die unteren Lohngruppen bevorzugt und die höheren Einkommen schärfer besteuert wurden (Muet/ Fonteneau 1990: 290).

Gleichzeitig, und dies war von weit größerer Bedeutung, gaben Frankreichs Sozialisten ihr einstiges ehrgeiziges Konzept einer "nationalen Strukturerhaltungs- und Entwicklungspolitik" (Uterwedde 1991: 16) auf. Die Erhaltung nicht mehr marktfähiger Unternehmen und Arbeitsplätze durch staatliche Subventionen in typischen Krisenbranchen, wie etwa Kohle und Stahl, wurde nicht mehr länger verfolgt und die Sanierung der Unternehmen eingeleitet. Dies war mit der Schließung ganzer Unternehmen und der Vernichtung vieler Arbeitsplätze verbunden, vor allem in den alten Industrieregionen Lothringens.

Dennoch bedeutete das Jahr 1984 den Abschied intensiver Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit. Nach der ersten Phase der aktiven Schaffung von Arbeitsplätzen (1981/82), der zweiten Etappe der sozialpolitisch abgefederten Reduzierung des Arbeitskräfteangebots (1983/84) kehrte die französische Beschäftigungspolitik in der dritten Phase (1984-86) zu ihrer traditionellen Rolle zurück, nur sektoral begrenzt den industriellen Strukturwandel zu begleiten (Muet/ Fonteneau 1990: 242). Die Akzentsetzung lag nun auf der Feinsteuerung der sozialen Probleme der industriellen Umstrukturierung. Branchenspezifische (Umschulung von redundanten Arbeitskräften bei Kohle und Stahl) und regional begrenzte Programme (z.B. Fiskalisierung von Sozialleistungen bestimmter Unternehmen in Lothringen, Unterstützung der Ansiedlung zukunftssträchtiger Industrie- und Dienstleistungsunternehmen) und individuelle Unterstützungen (Umszugshilfen, Umschulungen) sollten den größten sozialen und arbeitsmarktpolitischen Druck mildern. Bei der seit 1982/83 praktizierten Reduzierung des Arbeitskräfteangebots stellte die Regierung aus fiskalischen Gründen die Finanzierungshilfen für die Frühverrentung an die Sozialversicherungskassen ein. Dafür wurden den Arbeitsimmigranten Rückkehrhilfen in ihre Heimatländer angeboten. Ein Angebot freilich, das, da kaum genutzt, den Arbeitsmarkt nur unerheblich entlastete. Als wirkungsvoller erwies sich da die massive Etablierung spezieller Umschulungsprogramme für jugendliche

Arbeitslose. Diese eröffnete den Jugendlichen nicht nur individuelle Berufsperspektiven, sondern entlastete durch das verzögerte Eintreten der 15-24jährigen auch spürbar den Arbeitsmarkt. Zwar ging damit die Jugendarbeitslosigkeit (unter 25 Jahre) von 44,5% (1983) auf 36,5% (1985) zurück, aber den Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit von 8,4% (1983) auf 10,2% konnten diese eng begrenzten Maßnahmen nicht verhindern (ibid. 236).

Flankiert wurde die industrielle Modernisierung nicht zuletzt durch die unter der Regierung Fabius eingeleitete Deregulierung des Arbeitsrechts, die Massenentlassungen erleichterte. Soziale Sicherungen im Inneren wurden zugunsten einer größeren Wettbewerbsfähigkeit nach außen aufgegeben. Nicht so sehr die staatlichen, sondern in zunehmendem Maße die privaten Unternehmen sollten nun unter den Regeln des Marktes die internationale Konkurrenzfähigkeit der französischen Wirtschaft gewährleisten. Für George Ross war diese Form der Modernisierung mit "einer gesunden neoliberalen Dosis" die eigentliche Wende im Regierungsexperiment der französischen Linken (Ross 1987: 204).

Dem internationalen Trend folgend wurde auch in Frankreich unter der Regierung Fabius begonnen, die Kapitalmärkte zu liberalisieren. Die sozialistische Regierung erlaubte neue Formen der Unternehmensfinanzierung über die Börse. Spezialisierte Kreditinstitute und Börsenpapiere wurden zugelassen, die die Abhängigkeit der Unternehmen von staatlichen Subventionen, den Banken im allgemeinen und den verstaatlichten Kreditinstituten im besonderen vermindern sollten. Während 1982 noch 70% des gesamtwirtschaftlichen Kreditbedarfs von den staatlichen Banken kontrolliert wurde, waren es 1986 nur noch 40% (Hall 1992). Mit der vorsichtigen Deregulierung und Liberalisierung von Frankreichs Wirtschaft bereitete Fabius das Terrain für die bürgerliche Nachfolgeregierung unter dem Gaullisten Chirac, die diese Politik nur noch radikalisierten mußte. Der von Peter Hall (1987: 58) übernommene Begriff "neoliberal" ist also weder als generelle Charakterisierung der Politik von Laurent Fabius zu verstehen, noch suggeriert er Parallelen zu Margaret Thatchers Wirtschaftspolitik. Aber in den Jahren 1984-86 wurden Liberalisierungsprozesse in Frankreichs Wirtschaft in Gang gesetzt, die das überkommene etatistisch-colbertistische Politikmuster aufzulösen begannen. Es ist also die an der französischen Tradition gemessene neue Tendenz, die Peter Hall mit dem Adjektiv "neoliberal" zu beschreiben sucht.

Aus neoklassischer Perspektive gesehen, hatte die Austeritäts- und Modernisierungspolitik durchaus Erfolge aufzuweisen. Begünstigt durch die internationale deflatorische Entwicklung, aber vor allem auch als Folge der Preis- und Einkommenspolitik ging die Inflationsrate deutlich zurück. Muet/ Fonteneau kalkulieren den Anteil der Lohn- und Preispolitik für die Inflationsrückführung mit 50%, der Rest sei auf das langsamere Wachstum, den Anstieg der Arbeitslosigkeit und internationale Faktoren zurückzuführen (1990: 260). Unter anderem als Folge der Lohnpolitik verbesserte sich auch die Gewinnsituation der privaten Unternehmen, da ein markanter Anstieg der Produktivität mit der Stagnation der Löhne 1983/84 zusammenfiel. Das Außenhandelsbilanzdefizit verringerte sich nicht zuletzt aufgrund verringerter Einfuhren. Die Leistungsbilanz, die 1982 noch ein Defizit von 79 Mrd. Francs aufwies, kehrte 1985 wieder ins Gleichgewicht zurück (Muet/ Fonteneau 1990: 262f; Uterwedde 1988: 153).

Der Haben-Seite stand ein Soll gegenüber, das aus sozialdemokratischer Perspektive schwer wiegt. Denn trotz der angebotsfreundlichen Politik der Fabius-Regierung, trotz der deutlich gestiegenen Unternehmensgewinne, folgten, entgegen der neoklassischen Annahme, die Realinvestitionen der Firmen nicht dem Zuwachs der Gewinne, sondern stiegen nach der Talsohle von 1983 nur langsam an. Denn obwohl das wirtschaftliche Wachstum eine Expansion der Gütermärkte mit sich brachte, die langsame Lohnentwicklung weiter Gewinne versprach, lagen die Profitmargen bei Finanzanlagen deutlich über den Gewinnerwartungen bei Realinvestitionen (Muet/ Fonteneau 1990: 262). Dies zeigt, daß auch die Verbesserung des nationalen Investitionsklimas allein nicht ausreichte, die Realinvestitionen ausreichend zu erhöhen, um ein weiteres Anwachsen der Arbeitslosenquote zu verhindern (1986: 10,4%). Die Veränderung der Zinssätze und damit auch die Gewinnsituation bei Finanzanlagen lagen weitgehend außerhalb der Reichweite der nationalen Politik Frankreichs.

4. Rocards wirtschaftspolitischer Pragmatismus

Die verbesserte gesamtwirtschaftliche Situation half den Sozialisten für die Parlamentswahlen von 1986 nicht mehr. Sie verloren die Wahl und eine bürgerliche Koalition der Neogaullisten unter Jacques Chirac und der losen Parteienkonföderation UDF mit den konkurrierenden Führern Giscard d'Estaing und Raymond Barre kehrte für zwei Jahre in die Regierung zurück. Mitterrand blieb Staatspräsident. Doch bald zeigte sich, daß unter den Bedingungen der "cohabitation" im semipräsidentiellen Regierungs-

system Frankreichs mit Ausnahme der großen Linien der Sicherheits- und Außenpolitik die Entscheidungsmacht für alle relevanten innen- und wirtschaftspolitischen Fragen beim Parlament lag. Und dort hatten die bürgerlichen Parteien die Mehrheit. Der Neogaullist Chirac streifte die etatistischen Traditionen seiner Bewegung ab und radikalisierte mit seinem Finanz- und Wirtschaftsminister Edouard Balladur die von Fabius begonnene Liberalisierung der französischen Wirtschaft. Sogleich nach der Regierungsübernahme wurden alle Preiskontrollen aufgehoben. Entlassungen wurden durch arbeitsrechtliche Deregulierungsmaßnahmen weiter erleichtert. Das vom Staat kontrollierte Quotensystem für Bankkredite, in der Vergangenheit eines der wesentlichen Instrumente zur Kontrolle der Geldmenge, wurde abgeschafft. Den Banken wurden eine ganze Reihe zusätzlicher Finanz-Dienstleistungen erlaubt. Devisenkontrollen wurden nicht zuletzt in Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt von 1993 reduziert. Kernstück von Chiracs Wirtschaftspolitik war jedoch ein radikales Privatisierungsprogramm der verstaatlichten Unternehmen, dessen volle Verwirklichung erst durch den Börsenkrach von 1987 verhindert wurde (Bauer 1988). Dennoch konnten acht Unternehmensgruppen für mehr als 70 Mrd. Francs über die Börse verkauft werden. Das Programm erwies sich als sehr populär. Die Zahl der französischen Aktienbesitzer stieg in nur zwei Jahren von vier auf sieben Millionen an (Hall 1992). Nimmt man das Privatisierungsprogramm aus, waren die meisten der Deregulierungsmaßnahmen schon unter Fabius eingeleitet worden. Allerdings wurden sie von der bürgerlichen Regierung forciert weitergeführt.

Tatsächlich wurden nach der dritten "alternance", der erneuten Regierungsübernahme der Sozialisten nach den vorgezogenen Parlamentswahlen von 1988, kaum eine der Liberalisierungsmaßnahmen der konservativen Interimsregierung rückgängig gemacht. Die Folgen der verstärkten Marktorientierung wurden nun durch ein Bündel sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen abzufedern versucht. Die Politik des neuen Premierministers Rocard, der in seiner Partei zu der stärker gewordenen Gruppe der "Modernisten" (Ziebur 1989: 5) zählt, orientierte sich damit an Mitterrands Wahlslogan des "la France unie" und ist treffend als "vorsichtig-abwägender Kurs der Mitte" (Uterwedde 1991: 17) beschrieben worden. Die Wahl Rocards zum Premier symbolisiert die Lernerfahrungen der Sozialisten am Ende der 80er Jahre. Sie macht deutlich, daß auch für die Mehrheit der französischen Sozialisten die Zeit der großen Entwürfe vorbei ist. Wichtig sei es vielmehr, "wirksam zu regieren" und dies mit einem

"Projekt sozialer Organisation" (Ziebura 1989: 5) zu verbinden. Damit war das politische Pendel nach den heftigen Ausschlägen nach links (1981/2) und rechts (1986-88) wieder in die Mitte zurückgeschwungen. Freilich war dies ordnungs- und konjunkturpolitisch für Frankreich eine neue Mitte. Sie wies mehr Züge einer gemäßigt bürgerlichen Politik auf als dezidiert sozialdemokratische Elemente. Fünf Merkmale kennzeichneten in besonderer Weise die neue "Realpolitik" (Hall 1992; Ziebura 1989; Uterwedde 1991):

- Die Konjunkturpolitik wurde in hohem Maße an der Politik der wichtigsten Handelspartner orientiert. Der Keynesianismus in einem Lande wurde in einer interdependent verflochtenen Welt als ein Rezept der Vergangenheit angesehen. In der Fiskalpolitik wurden nationale Alleingänge vermieden. Die weitere Rückführung des Haushaltsdefizits behielt deshalb ihre Priorität.
- Die Verminderung der nationalen Handlungsmöglichkeiten in der makroökonomischen Steuerung zwang die Regierung, sich stärker mikroökonomischen Maßnahmen zuzuwenden, die vor allem die Angebotsseite der Industrie stärken sollten. Diese sollten aber nicht mehr wie bis Mitte der 80er Jahre in staatlich dirigierten High-Tech-Projekten oder dem Aufbau von Produktionsketten ihren Schwerpunkt haben, sondern sollten vor allem dem Privatsektor zugute kommen. Die Senkung der Unternehmenssteuern und die Deregulierung der Finanzmärkte zur Verbesserung der Investitionsfinanzierung und der Gewinnsituation der privaten Unternehmen zählten zu den neuen mikroökonomischen Verbesserungen der Angebotsseite. Unter Rocard wurde bewußt der seit 1983/84 eingeschlagene Kurs fortgesetzt, die direkte Verantwortung für Investitionen und Wachstum vom öffentlichen auf den privaten Sektor zu verlagern. Private Profite wurden dafür als eine notwendige Voraussetzung angesehen.
- Die Industriepolitik, immer noch eine Domäne des französischen Staates, wurde stärker dezentralisiert. Die vor der großen Regionalreform von 1982 (Meny 1987) exklusive Allverantwortlichkeit des Zentralstaates wurde nun verstärkt mit regionalen und lokalen Administrationen und Agenturen geteilt. Doch hier wurden auch deutliche Unterschiede zu den bürgerlichen Koalitionsparteien sichtbar. Während Chirac mit regionalen Unternehmenszentren experimentierte, in denen zukunftssträchtige Industrien auf zehn Jahre von der Steuerlast befreit

wurden, zeigte sich bei Rocard noch der moderate dezentral-etatistische Ansatz, indem er den regionalen Körperschaften, regionalen und kommunalen Planungsstellen die Verantwortung übertrug. Diese kontrollieren dann auch den "regionalen Hilfsfond für lokale Initiativen" (FRIL), der unter Rocard etabliert wurde. Die Verlagerung der Subventionsströme von den großen auf mittlere und kleine Unternehmen war nicht zuletzt Ausdruck dieser industriepolitischen Dezentralisierung, in der die Sozialisten in öffentlichen Körperschaften nach wie vor ein unverzichtbares Steuerungsinstrument sahen.

- Unterschiede zu den bürgerlichen Parteien UDF und RPR wurden auch in der Arbeitsmarktpolitik sichtbar. Rocard nahm die unter der Chirac-Regierung weitgehend verschütteten Initiativen von Fabius zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wieder auf. Spezifische Umschulungsprogramme für jugendliche Arbeitslose wurden neu etabliert oder ausgedehnt. Ein Novum war das Gesetz über die Einführung eines "Mindesteinkommens zur sozialen Eingliederung" (*Revenu Minimum d'Insertion, RMI*) von Dezember 1988, das durch eine Zusatzsteuer auf Spitzeneinkommen finanziert wurde (Zieburg 1989: 12). Schon in den ersten sechs Monaten nach Verabschiedung des Gesetzes wurde für mehr als 300 000 Personen die Unterstützung bewilligt. Dies zeigt, daß von dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme "beachtliche Gruppen" (ibid. 12) erfaßt wurden. Von 1989-90 fanden 38% der Bezieher des RMI einen Arbeitsplatz. Ein Prozentsatz, der von der Rocard-Administration noch als ungenügend bezeichnet wurde (Convaincre 1991: 60).

Andererseits griff auch Rocard auf die schon von Chirac bevorzugte beschäftigungspolitische Maßnahme der Fiskalisierung der Sozialleistungen zurück, falls Unternehmen im Gegenzug Neueinstellungen vornahmen. Zwar wurde die arbeitsrechtliche Deregulierung der Chirac-Periode nicht weiter fortgesetzt, die abgebauten Schutzrechte wurden aber in der Regel auch nicht wieder hergestellt. So wurde das 1986 aufgehobene Gesetz, daß Unternehmen 30 Tage vor den geplanten Entlassungen die Erlaubnis dafür bei der Arbeitsmarktbehörde einzuholen haben, nicht wieder aufgelegt. Allerdings wurde erstmals der Begriff der "Entlassung aus ökonomischen Gründen" genau definiert, der die Beweislast zur Rechtfertigung der "ökonomischen" Gründe den Unternehmern aufbürdete (ibid.). Neu, zumindest für Frankreich, war, daß die Unternehmen bei Entlassungen von mehr als zehn Personen Sozialpläne ausarbeiten mußten. Allerdings verbanden sich

hier die akzeptierten Deregulierungsmaßnahmen im Arbeitsrecht und die teilweise Wiedereinführung gewisser Schutzrechte für schon Beschäftigte zu dem negativen Effekt der weiteren Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse. So stieg die Anzahl der befristeten Arbeitsverhältnisse von 358 000, ihrem Tiefstand im Jahre 1984, kontinuierlich auf den bisherigen Höchststand von 845 000 im Jahre 1989 an (Convaincre 1991: 60).

Die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Regierung Rocard erwiesen sich als unzureichend, das gravierende Problem der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit (1990: 8,9%) zu lösen. Allerdings umfaßten sie im Vergleich zur bürgerlichen Regierungskoalition wieder stärker aktive arbeitsmarktpolitische Programme. Dabei konnten bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sichtbare Erfolge erzielt werden. Die Arbeitslosigkeit der unter 25-jährigen war nach ihrem Höchststand 1984 (24,2%) 1990 wieder auf den Stand von 1981 (17,3%) gesunken. Die über 800 000 Arbeitsplätze, die von 1988-90 neu entstanden waren, halfen im gleichen Zeitraum die Arbeitslosigkeit von 10% auf 8,9% zu senken (Convaincre 1991: 60). Freilich sehr bescheidene Erfolge, die nichts an der Tatsache ändern, daß die Arbeitslosenzahlen, an sozialdemokratischen Wertmaßstäben gemessen, weiter unakzeptabel hoch geblieben sind.

Griechenland

Als die griechischen nur wenige Monate nach den französischen Sozialisten 1981 die Regierung übernahmen, waren sie mit ähnlichen, wenngleich schärfer hervortretenden konjunkturellen Problemen konfrontiert wie ihre französische Schwesterpartei. Die Wachstumsrate, 1978 noch über 6% liegend, war unter Null gefallen. Die Bruttoanlageinvestitionen waren innerhalb von nur 2 Jahren (1980/81) um fast 20% zurückgegangen. Gleichzeitig war die Inflationsrate von 12,6% (1978) auf 24,5% (1981) in die Höhe geschossen. Selbst die Arbeitslosigkeit, die in den 60er und 70er Jahren wegen der hohen Wachstumsraten und der Arbeitsemigration nie ein Problem für Griechenland dargestellt hatte, nahm 1979 trotz sinkender Reallöhne erstmals sichtbar zu (Axt 1985: 31; OECD Historical Statistics 1960-85). Diesen alarmierenden makroökonomischen Indikatoren lagen jedoch keineswegs nur internationale (zweiter Ölpreisschock, Stagflation) oder nationale Konjunktureenbrüche zugrunde. In weit größerem Ausmaß als in Frankreich waren sie auf strukturelle Gründe zurückzuführen. Die außerordentlich hohen Wachstumsraten der 60er und frühen 70er Jahre basierten überwiegend auf Tätigkeiten im Bausektor, dem Massentouris-

mus und den Rücküberweisungen der Arbeitsemigranten. Vor allem das große volkswirtschaftliche Gewicht der Bautätigkeit führte über spekulative Entwicklungen zur Fehlallokation ökonomischer Ressourcen (OECD Greece 1983: 9). Sowohl Spekulationsgewinne als auch die Rücküberweisungen wurden nur selten in Industrieanlagen, sondern meist in nur wenig produktive Aktivitäten wie Immobilien, Kleinhandel und Gastronomie investiert. Häufig gingen sie direkt in den Konsum. Eine sich rasch weitende Schere zwischen dem Konsumniveau und den produktiven Kapazitäten des Landes war die Folge (Petras 1985: 298).

Verschleiert blieben so hinter den hohen Wachstumsraten die ungleiche und ungünstige Strukturentwicklung der Industriebranchen, die unsichere Finanzierungsbasis der Unternehmen und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Produkte. Die wichtigsten dieser Strukturschwächen sollen kurz genannt werden: Einem zu großen landwirtschaftlichen Sektor (1981: 28% der Beschäftigten) stand ein rasch wachsender Dienstleistungsbereich mit geringer Produktivität und ein schrumpfender Industriesektor (1981: 29 % der Beschäftigten) gegenüber. In der Industrie war die Kleinproduktion vorherrschend. Die Kapitalgüterindustrie war nur schwach entwickelt, die sektorale Kohärenz der industriellen Produktion gering, die Einkommensentwicklung stark von externen Faktoren wie ausländischen Investitionen, Tourismus und Transfers von Arbeitsemigranten abhängig. In der transnationalen Kapitalzirkulation war Griechenland Nehmer- und nicht Geberland. Der Bereich der arbeitsintensiven Produktion war im Vergleich zu den hoch entwickelten Industriestaaten des nördlicheren Europa zu umfangreich. Trotz der komparativen Lohnkostenvorteile bei weniger kapitalintensiven Gütern machte die Export-Importstruktur Griechenland zum Opfer der terms of trade. Denn ausgeführt wurden vornehmlich jene einfachen Produkte wie Nahrung, Textil, Tabak, Kleider, Schuhe, aus deren Produktion sich die fortgeschrittenen Industrienationen sukzessive zurückgezogen hatten (Merkel 1991: 12). In kapitalintensiveren Industriebranchen mit Standardtechnologien wie etwa der Metallverarbeitung, der Automobilindustrie, dem Maschinenbau oder gar im Hochtechnologiebereich war die griechische Wirtschaft unterentwickelt. Nicht zuletzt deshalb bezeichneten marxistisch inspirierte Autoren Griechenland als von den Metropolen abhängig industrialisiert (Poulantzas 1977: 13), als "peripher kapitalistisch" (Mouzelis 1980: 263), oder beschrieben es in Hinblick auf sein Akkumulationsregime und die damit verbundene Regulationsweise als

"peripheren", bzw. "semiperipheren" Fordismus (Lipietz 1987: 113 ff; Holman 1987/88: 35 ff).

So war es 1981 das erklärte Regierungsziel der panhellenischen Sozialisten, Griechenland von einer abhängigen, unterentwickelten Dienstleistungsökonomie mit meist nur angelernten Arbeitskräften in eine unabhängige Industriegesellschaft, mit gut ausgebildeten Arbeitskräften zu führen (Petras 1987: 12). Auch wenn der "Terzomundismus" im linken Flügel der Partei noch nicht vollkommen verblaßt war, war er innerhalb der PASOK mit dem Eintritt in die Regierung doch weitgehend von sozialdemokratischen Zielvorstellungen überlagert worden. So wurde es eines der großen Reformziele der neuen PASOK-Regierung, die "vorwohlfahrtsstaatliche Gesellschaft" Griechenlands (Tsoucalas 1986: 24) historisch verspätet in einen funktionierenden Sozialstaat umzuwandeln.

1981-85: Vom Linkskeynesianismus zur gemäßigten Austerität

Zunächst versuchten Griechenlands Sozialisten die stagflationäre Situation ihrer Wirtschaft mit einer Kombination von expansiver Nachfrage- und Einkommenspolitik sowie milden angebotsorientierten Maßnahmen zu überwinden. Die expansiven Nachfragekomponenten überwogen bis Ende 1982 und erinnerten zumindest prima facie stark an Mitterrands linkskeynesianische Politik von 1981/82. Besonders auffallend waren die Parallelen in der Einkommenspolitik. Deutliche Lohnerhöhungen zur Steigerung der Massenkaufkraft vor allem der unteren und mittleren Einkommen bildeten den Kern der Nachfragestimulierung. Gleichzeitig wurde die Kaufkraft der Löhne durch eine automatische Indexierung (ATA) an die steigenden Lebenshaltungskosten gesichert. Neben einem einmaligen Ausgleich für die in den letzten zwei Jahren der konservativen Regierung erlittenen Lohneinbußen wurde eine nach der Einkommenshöhe gestaffelte dritteljährig Anpassung der Einkommen gesetzlich festgelegt. Höhere Einkommen wurden bei der Indexierung nicht berücksichtigt. Die Einkommenspolitik enthielt also eine klare sozialpolitische Komponente und folgte insofern geradezu idealiter sozialdemokratischen Zielvorstellungen - zumindest was die Umverteilung innerhalb der "Klasse der Lohnabhängigen" betrifft.

Insgesamt verringerte sich die Differenz zwischen den Spitzengehältern des öffentlichen Dienstes und dem staatlichen Mindestlohn während der sozialistischen Regierungszeit erheblich. Lagen erstere 1980 noch 5,5-mal so hoch wie letztere, war es 1988 nur noch das 2,6-fache (Maravall 1991:

25). Die Kritik von James Petras, die PASOK habe weniger eine links-keynesianische als vielmehr "electoralist strategy" verfolgt, in der jeder etwas bekommen habe, gleichgültig ob es sich dabei um "große oder kleine Unternehmer, Bauern, Bürokraten, Geschäftsleute, Arbeiter, Exporteure oder Importeure" (Petras 1987: 11) handelte, ist zumindest hinsichtlich der Einkommenspolitik undifferenziert und unberechtigt. Die Panhellenischen Sozialisten riskierten in dieser Phase sogar einen Konflikt mit den sich benachteiligt fühlenden Beziehern höherer Einkommen, wie nicht zuletzt die gegen die Einkommenspolitik gerichteten Streiks der gutverdienenden Bankangestellten und Drucker im Sommer 1982 zeigten (Axt 1984: 21). Die einkommenspolitischen Regelungen galten zunächst nur für den öffentlichen Sektor. Da sich in Griechenland die Privatwirtschaft jedoch traditionell an den Tarifvereinbarungen des öffentlichen Dienstes orientierte, wurden nahezu alle Vereinbarungen in einem nationalen Tarifvertrag auch für die Privatwirtschaft übernommen (Axt 1985b: 32).

Die Konzentration der Lohnerhöhungen auf die unteren Einkommensschichten folgte sowohl umverteilungs- als auch gezielten wirtschaftspolitischen Erwägungen. Indem sie die Massenkraft gerade der unteren Einkommensgruppen stärkte, wollte die sozialistische Regierung diese nicht nur für die Einkommensverluste von 5,5% in den beiden letzten Regierungsjahren der konservativen Karamnli-Regierung entschädigen. Sie wollte vor allem auch die neugeschaffene Kaufkraft im Lande halten und nicht für importierte Güter des gehobenen Konsum ins Ausland abfließen lassen. Parallel zur expansiven Einkommenspolitik wurden auch die öffentlichen Ausgaben deutlich erhöht. Die Erhöhungen flossen in erster Linie in den öffentlichen Konsum und in soziale Transferleistungen des Staates oder der Sozialversicherungen. So wurde neben der Erhöhung der Renten auch der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich ausgedehnt. Die landwirtschaftlich Beschäftigten, immerhin fast ein Drittel aller Erwerbstätigen, wurden erstmals in der Geschichte der griechischen Republik in das gesetzliche Rentenversicherungssystem eingegliedert (Featherstone 1983: 247).

Erhöht wurden zunächst auch die Ausgaben für das Erziehungs- und Gesundheitssystem. Der Konzeption nach das kostspieligste und ehrgeizigste Vorhaben war dabei der Versuch, ein nationales Gesundheitssystem aufzubauen. Kern der Reform waren öffentliche Gesundheitszentren, die insbesondere in unterentwickelten Regionen die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherstellen sollten. Finanziert wurden die Gesundheitszentren aus steuerlichen Mitteln und nicht aus Sozialversicherungsbeiträgen.

Da erstere einen über die Einkommenssteuer vermittelten progressiven Charakter haben und letztere sich aus proportional zum Einkommen erhobenen Abgaben speisen, betonten die griechischen Sozialisten ihre sozialpolitisch-redistributiven Absichten nicht zu Unrecht. Zwar verdoppelte der griechische Staat in den ersten zwei Jahren seine Ausgaben für das Gesundheitswesen (Philalithis 1986: 164). Die gesamten öffentlichen Gesundheitsausgaben jedoch erhöhten sich von 1980-85 nur von 3,5% auf 4% des Bruttoinlandproduktes. Sie blieben nicht nur deutlich unter den hohen staatlichen Gesundheitsausgaben Frankreichs (1985: 6,9% des BIP) oder dem Durchschnitt der OECD-Staaten (1985: 5,7% des BIP), sondern auch unter jenen Spaniens (1985: 4,3%; OECD 1990: 10). Damit konnte die sozialistische Regierung Griechenlands nicht nur kaum ihr Versprechen realisieren, die Krankheitskosten aus der persönlichen Risikosphäre zu nehmen und Gesundheit zu einem Kollektivgut zu machen, sondern auch der makroökonomische Stabilisierungseffekt der gestiegenen Gesundheitsausgaben war bei diesen moderaten Steigerungsraten zu vernachlässigen. Zur Eindämmung der hohen Inflation und zur Erhöhung der Produktivität koppelte die sozialistische Regierung von Anfang an ihre moderat-expansive Nachfragepolitik mit angebotsorientierten Maßnahmen. Diese folgten jedoch weniger einer neoliberalen Rezeptur als einem etatistischen Muster wie es nach 1984 auch in Frankreich sichtbar wurde: mit selektiven staatlichen Eingriffen in Produktion, Investition und Liefervereinbarungen der privaten Unternehmen versuchten Griechenlands Sozialisten die Angebotsseite zu stärken. Denselben Ziel dienten auch umfangreiche Investitionssubventionen der öffentlichen Hand - ein traditionelles Muster der griechischen Nachkriegspolitik. Der Abwendung zusätzlicher Inflationsrisiken sollte die vorsichtig-restriktive Geldpolitik dienen. Notenbanken müssen in der Regel zu restriktiven geldpolitischen Maßnahmen nicht erst gedrängt werden. In Griechenland war die Steuerung der Zentralbankpolitik durch die Regierung generell problemlos, da die Notenbank weitgehend weisungsgebunden ist. Sie hat sich der vom Wirtschaftsministerium koordinierten Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik anzuschließen. Diese institutionelle Abhängigkeit der Bank of Greece hat sich in den 80er Jahren unter der über eine absolute Parlamentsmehrheit "verfügenden"³⁸ sozialistischen

³⁸ Der Begriff "verfügen" ist hier wörtlich zu nehmen. Über eine eiserne Fraktionsdisziplin konnte die Regierung, bzw. Papandreou direkt die Parlamentsmehrheiten dirigieren (Spourdalakis 1988: 243).

Regierung noch verstärkt, wie nicht zuletzt die selbstherrliche Ernennung und Abberufung mehrerer Notenbankgouverneure durch die Regierung bzw. durch Papandreou persönlich verdeutlicht hat.

Die "linkskeynesianische Wachstumspolitik" (Kasakos 1988: 43) lief auch in Griechenland nach wenig mehr als einem Jahr aus. Das Ende war nicht mit ähnlichen "dramatischen" Entwicklungen verbunden wie in Frankreich, wurde aber durch vergleichbare binnen- und außenwirtschaftliche Trends herbeigeführt. Die Nachfrage stieg zwar, setzte sich aber nicht in wirtschaftliches Binnenwachstum um. So lag die Wachstumsrate sowohl 1982 als auch 1983 bei mageren 0,4%. Der Hauptgrund dafür lag im Ausbleiben der erhofften zusätzlichen Investitionen. Stattdessen stagnierte das Gesamtinvestitionsvolumen. Die privaten Investitionen gingen in diesen Jahren sogar leicht zurück. Die staatlichen Ausgabenerhöhungen setzten sich nicht in inländische Privatinvestitionen um. Allein die deutliche Erhöhung der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen konnte den Rückgang der Privatinvestitionen gerade kompensieren (Kasakos 1988: 39). Die Inflationsrate ging von 1981-83 um 4,3% zurück, blieb aber auf dem sehr hohen Niveau von 20,2%. Die Arbeitslosigkeit verdoppelte sich von 4,0% (1981) auf 7,9% (1983; OECD Historical Statistics 1960-89). Was im Vergleich zur französischen Politik der ersten Mitterrand-Phase (1981-83) auffällt, ist die Vernachlässigung von beschäftigungspolitischen Programmen trotz steigender Arbeitslosigkeit. Aktive Arbeitsmarktpolitik fand in Griechenland weder in der keynesianischen Anfangsphase zu Beginn der 80er Jahre noch in der populistischen Spätphase der sozialistischen Regierung am Ende des Jahrzehntes statt. So ist es nicht überraschend, daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1988 in Griechenland mit 0,5% des Bruttosozialproduktes noch unter den Aufwendungen Portugals (0,6%) und Spaniens (0,8%) blieben (Larre/ Torres 1991: 184).

Wie in Frankreich konnte auch in Griechenland trotz der besonderen Erhöhung der unteren Einkommensgruppen die Nachfrageexpansion nicht im Lande gehalten werden. Die Handelsbilanz verschlechterte sich in den Jahren 1981/82 und die für Griechenland traditionelle Import-Export-Schere öffnete sich noch weiter. Da gleichzeitig die unsichtbaren Einnahmen (vor allem Transfers der Arbeitsemigranten und aus der Handelsflotte) zurückgingen, verschlechterte sich auch die Zahlungsbilanz. Wenngleich nicht mit derselben Schärfe wie in der ersten Phase von Mitterrands Wirtschaftspolitik, so wirkte sich doch auch in Griechenland der keynesianische Alleingang gegen den Strom der international restriktiven Wirtschaftspoli-

tik schädlich aus. Allerdings gibt es auch einige spezifisch nationale Faktoren, die die griechischen Sozialisten veranlaßten, die Politik der Nachfragestimulierung vorzeitig abubrechen:

- Die Lohnkostenerhöhungen von 1982 verringerten die noch bestehenden komparativen Kostenvorteile Griechenlands, die es aufgrund niedrigerer Lohnstückkosten in den Sektoren mit wenig qualifizierten Arbeitskräften besaß. Selbst einfache Produkte etwa aus den Bereichen Nahrung, Textilien, Leder, Zement verloren zum Teil ihre relativen Wettbewerbsvorteile auf heimischen wie ausländischen Märkten (OECD Greece 1983: 46).
- Der durch nationale Wettbewerbsverluste auf der einen und Kaufkraftsteigerungen auf der anderen Seite ausgelöste Importsog wurde durch Anpassungsschwierigkeiten der heimischen Wirtschaft in der Folge des 1980 vollzogenen EG-Beitritts verstärkt. Der weitere Abbau von Übergangsschutzklauseln verstärkte die Importpenetration des griechischen Marktes durch die wettbewerbsfähigeren Produkte der EG-Mitgliedsländer, während die europäischen Märkte den griechischen Industrieprodukten schon in den 70er Jahren geöffnet wurden (Merkel 1990: 14);
- Gleichzeitig hatte die zu Beginn der 80er Jahre noch häufig, geradezu fahrlässig³⁹ gebrauchte antikapitalistische Rhetorik der PASOK ein unsicheres Investitionsklima geschaffen. Sie verstärkte die Kapitalflucht und die abwartende Haltung vieler Investoren;
- Daran konnten auch die staatliche Nachfragestimulierung oder die verstärkten Investitionssubventionen nicht viel ändern. Denn mit beidem waren die griechischen Unternehmer schon in der Vergangenheit häufig verwöhnt worden, so daß sie nur noch auf stark erhöhte Dosierung reagierten (Axt 1984: 46).
- Gegenüber diesen hohen Dosierungsanforderungen blieb die Nachfragestimulierung zu bescheiden und kurzfristig angelegt, um die beabsichtigten belebenden Wirkungen hervorzubringen. So ist die Einschätzung nicht von der Hand zu weisen, daß die Einkommenspolitik weniger wirtschaftspolitische, denn sozial- und umverteilungspolitische Wirkung

³⁹ Fahrlässig deshalb, weil die antikapitalistische Rhetorik in der faktischen Regierungspolitik zu keinem Zeitpunkt berücksichtigt wurde. Sie diente allenfalls der innerparteilichen Integration und Mobilisierung des linken und populistischen Flügels der PASOK.

hatte, indem sie wenigstens die inflationsbedingten Verluste der unteren Einkommensgruppen ausglich und damit zu einer Verringerung der Einkommensdifferentiale beitrug (ibid. 54).

- Last but not least, folgten Griechenlands Sozialisten einem etatistischen Alleingang, ohne die Gewerkschaften und Unternehmer kooperativ in ihre Politik einzubinden. Die Unternehmer verschreckten sie mit einer verqueren, ihren Namen kaum verdienenden Sozialisierungsrhetorik, während sie die Gewerkschaften, einer politischen Tradition des Landes folgend, mit den Mitteln der gesetzlichen Eindämmung der Streikrechte zu kontrollieren suchten, obwohl sie diese erst 1982 erweitert hatten (ibid.).

Das Ende der keynesianischen Expansion kam freilich in Griechenland nicht so abrupt und war nicht mit einer konsequenten wirtschaftspolitischen Wende verbunden wie in Frankreich. Die Etikettierung der Wirtschaftspolitik im Jahre 1983 als Austeritätswende "um 180°" (Spourdalakis 1986: 253) ist jedenfalls nicht gerechtfertigt, wie ich schon anhand der Entwicklung der Staatsausgaben, Staatseinnahmen und Staatsverschuldung deutlich gemacht habe. Zutreffender erscheint Lyrantzis Beschreibung als "moderate austerity" (Lyrantzis 1984). Eine Austerität freilich, die weitgehend auf die Einkommenspolitik beschränkt blieb und auch hier nur mit einer Einfrierung der Löhne und Gehälter für nicht einmal ein Jahr wirksam wurde. Schon Ende 1983 wurde die nach Einkommen gestaffelte Lohnindexierung, mit etwas verlangsamtem Anpassungsrhythmus wieder aufgenommen. Verstärkt wurden allerdings die angebotsorientierten Elemente der Wirtschaftspolitik. Freilich wirkten sich auch diese nicht positiver auf die Investitionsentwicklung aus als die Nachfragestimulierung. Im Gegenteil, real und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt stagnierten die Bruttoanlageinvestitionen 1983. Im darauffolgenden Jahr fielen sie gar von 20,4% auf 18,5%. Der Rückgang war bei gleichbleibenden öffentlichen Investitionen ausschließlich auf die dramatische Abnahme der Investitionen im Privatsektor zurückzuführen (Kasakos 1988: 39).

Trotz der mageren Resultate der moderaten Austeritätspolitik verschärften die regierenden Sozialisten ihren Sparkurs nicht weiter, sondern schwengten in den Monaten vor den Parlamentswahlen 1985 erneut auf einen reflationären Expansionskurs ein. Ohne daß auch nur ein mittelfristiges Wirtschaftskonzept für eine expansive Konjunkturpolitik erkennbar war, erhöhte die Regierung die staatlichen Ausgaben drastisch. Die ökonomische

mischen Folgen waren der Wiederanstieg der Inflation und eine weitere Verschlechterung der Handels- und Zahlungsbilanz. Das politische Ergebnis dagegen war ein erneuter Wahlerfolg der Sozialisten, der ihnen für die zweite Legislaturperiode noch einmal die absolute Mehrheit der Parlamentssitze sicherte. Natürlich ist der Wahlsieg der Sozialisten nicht allein mit den klientelistischen Vorwahlgeschenken der PASOK erklärbar. Das unmittelbar nach dem Wahlerfolg verkündete Austeritätsprogramm zeigt jedoch, daß die kurze Reflationsphase davor nicht ökonomischen Motiven, sondern der Logik des politischen Konjunkturzyklus' folgte. Für diese Phase ist also James Petras' Vorwurf der elektoralen Komponente der PASOK-Wirtschaftspolitik nicht von der Hand zu weisen.

1985-89: Von der Austerität zur populistischen Verteilung

Das nach dem Wahlsieg der Sozialisten wieder durch ökonomische Rationalität und wirtschaftliche Sachzwänge diktierte Stabilisierungsprogramm, war zunächst auf zwei Jahre angelegt. Die wichtigsten Ziele waren, die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Hand von 18% des BIP auf 10% zu senken, das Defizit der laufenden Bilanz von 10% auf 3% des Bruttoinlandsproduktes zu reduzieren und die Inflation von 24% auf 10% zu drücken (OECD Greece 1986/87: 51). Als wirtschaftspolitische Instrumente sah die Regierung vor, die Drachme um 15% abzuwerten, staatliche Lohn- und Preiskontrollen zu verstärken, den Zuwachs der öffentlichen Ausgaben zu senken, Subventionen und öffentliche Gehälter zu kürzen, die Steuerhinterziehung zu vermindern, die Gebühren für öffentliche Dienstleistungen zu erhöhen sowie die Geldmengensteuerung restriktiver zu handhaben (ibid.). Sieht man von der Subventionsreduzierung und der verschleppten Bekämpfung der Steuerhinterziehung ab, wurden die meisten dieser Maßnahmen auch gegen die Proteste und Streiks der betroffenen Gruppen durchgesetzt. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Einkommenspolitik. Der automatische Inflationsausgleich wurde nicht mehr an der prognostizierten Preissteigerung, sondern am Inflationsziel der Regierung ausgerichtet. Infolge der gestaffelten Indexierung mußten vor allem die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen erhebliche Einbußen hinnehmen. Einigermmaßen unbeschädigt überstanden nur die untersten Lohngruppen das Stabilisierungsprogramm, was zu einer weiteren Reduzierung der Lohndifferentiale führte.

Anders als 1983 stellte dies tatsächlich eine Austeritätswende dar, die mit jener in Frankreich von 1983 vergleichbar war. Beide sozialistischen

Regierungen setzten den Austeritätsschwerpunkt auf die Einkommens- und Nachfrageseite. Während die französischen Sozialisten diese Politik jedoch durch eine restriktive Haushalts- und effektive Steuerpolitik ergänzten, vermochten Griechenlands Sozialisten ersteres nur für ein Jahr und letzteres überhaupt nicht umzusetzen. Der eigentliche Unterschied zwischen beiden Ländern liegt jedoch darin, daß die sozialistischen Regierungen von Fabius über Rocard und Cresson diese Politik von 1984-86 und 1988-91 konsequent verfolgten, während der Austeritätswille der panhellenischen Schwesterpartei schon nach zwei Jahren versiegte. Dabei waren die Ergebnisse der zweijährigen Stabilitätspolitik unter dem federführenden Wirtschaftsminister Kostas Simitis keineswegs entmutigend. Die Inflationsrate ging von 22% (Ende 1985) auf 12% Ende 1987 zurück. Der Neuverschuldungsbedarf konnte im selben Zeitraum von 18% des BIP auf 13% gesenkt werden. Das Zahlungsbilanzdefizit fiel von 10% auf 2,7% des Bruttoinlandsproduktes. Sogar die Arbeitslosigkeit ging geringfügig zurück (OECD Greece 1989/90: 9).

Die OECD bescheinigte der griechischen Stabilitätspolitik, sie habe die destabilisierenden Trends umgekehrt und ermutigende Anzeichen für einen neuen Wachstumskurs gesetzt (OECD Greece 1986/87: 51). Allerdings betrachteten die neoklassisch orientierten Ökonomen aus Paris dies nur als einen ersten Schritt. Denn die Einkommenspolitik allein, argumentierten sie, könne die Last der unverzichtbaren wirtschaftlichen Anpassung an die gewandelten Märkte und die Konkurrenzfähigkeit der Haupthandelspartner nicht tragen. Zusätzlich nötig seien mikroökonomische Maßnahmen zur Stärkung der Angebotsseite ebenso wie eine durchgreifende Erhöhung der Staatseinnahmen. Wiederholt mahnte die OECD eine Deregulierung des Kreditsektors, des Wettbewerbsrechts und insbesondere des Arbeitsmarktes an. Im Gegensatz zu Spanien und Portugal, die zu Beginn der 80er Jahre ebenfalls stark regulierte und wenig flexible Arbeitsmärkte besaßen, aber mit der Befristungsmöglichkeit bei Neueinstellungen ein vielgenutztes Flexibilitätsventil schufen, hat sich an der normierten Unbeweglichkeit des griechischen Arbeitsmarktes bis zum Ende der 80er Jahre kaum etwas geändert. Vor allem die restriktive Regulierung der Teilzeitarbeit, der Überstunden und befristeten Arbeitsverträge wurde kaum gelockert (Larre/Torres 1991: 183). Dasselbe gilt für die Finanz- und Kreditmärkte. Auch hier ist Griechenland sichtbar hinter den Deregulierungsschritten Spaniens oder auch Portugals zurückgeblieben (ibid.).

Als der Wirtschaftsminister Kostas Simitis Ende 1987 angebotsorientierte Strukturreformen und die Fortsetzung der Stabilitätspolitik vorschlug, wurde dies von Papandreou und der Mehrheit des Kabinetts unter dem Eindruck des sich verstärkenden Widerstandes der Interessengruppen und der Gewerkschaften abgelehnt. Die politischen Kosten erschienen der Regierung zu hoch. So ist das Ende der Austeritätspolitik und die erneute wirtschaftspolitische Wende keineswegs als Sieg des linken Partei- und Regierungsflügels zu erklären. Denn dieser hatte spätestens 1985 seinen spärlichen Einfluß auf die Regierungspolitik der PASOK gänzlich verloren (Spourdalakis 1988: 241). Mit dem Rücktritt von Simitis hatte sich vielmehr in der offiziellen Politik der PASOK die populistische Strömung der "*palaiokommatikoi*"⁴⁰ endgültig gegen die sozialdemokratisch orientierten "technokratischen Modernisierer" durchgesetzt.

Für 1988 kündigte die Regierung die Rücknahme vieler der einkommens- und fiskalpolitischen Beschränkungen und Kontrollen an. Tatsächlich sollten die folgenden zwei Jahre der sozialistischen Alleinregierung vor allem dadurch gekennzeichnet sein, daß die faktischen wirtschaftspolitischen Lockerungen ihre Ankündigung noch deutlich übertrafen. Dies gilt in besonderem Maße für die Haushaltspolitik. Trotz der im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt projektierten Einfrierung des Nettokreditbedarfes stieg dieser von 11,8% (1987) auf das OECD-Rekordniveau von 20,9% an (1989) (OECD Greece 1990/91: 13). 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 Nettokreditbedarfes zu befreien. Noch in der Anfangsphase der sozialistischen Regierung waren es die Primärausgaben⁴¹ vor allem im sozialpolitischen Bereich sowie die sta-

⁴⁰ Spourdalakis unterscheidet drei erkennbare Strömungen innerhalb der PASOK während der 80er Jahre: die zunehmend bedeutungsloser werdende "left" oder "radical tendency", die ihre ideologischen Wurzeln zum Teil in trotzkistischen oder links sozialistischen Ideen hatte; die "technocrats", die am besten als moderne europäische Sozialdemokraten beschrieben werden können; die "*palaiokommatikoi*" waren eine sich im Laufe der 80er Jahre immer stärker durchsetzende Strömung, die vor allem über klientelistische Politiken ihre vielschichtigen lokalen und partikularen Klientele zu bedienen suchte, um die eigene Wiederwahl zu sichern; sie repräsentierten die Kerngruppen der populistischen Tendenz innerhalb der PASOK (Spourdalakis 1988: 237 ff).

⁴¹ staatliche Gesamtausgaben minus Zinszahlungen

gnierenden Steuereinnahmen, die Gesamt- wie Neuverschuldung in die Höhe trieben. Nach 1983 stieg das Primärdefizit nicht mehr an und bewegte sich etwa bei 6,5% des BIP. Ausnahme waren die drei Wahljahre 1981, 1985 und 1989 mit kurzfristigen Spitzen von 9% des BIP, "reflecting in large measure the electoral cycle, which seems to be particularly pronounced in Greece" (OECD Greece 1989/90: 11). Danach führten in erster Linie die rapide anwachsenden Zinszahlungen zu dem rasanten Anstieg der Neuverschuldung. Vom Beginn bis zum Ende der 80er Jahre war allein der staatliche Schuldendienst um sein Vierfaches auf 12,5% des Bruttosozialproduktes gestiegen (OECD Greece 1989/90: 39).

So war es vornehmlich der hohe öffentliche Kreditbedarf und die Furcht vor weiterer Kapitalflucht, die die griechische Notenbank auf Regierungsanweisung hin veranlaßte, die vorher schon im internationalen Vergleich hohen Zinssätze noch höher zu schrauben. Damit hatten die Sozialisten ihre hauseigene Hochzinsfalle konstruiert: Denn die Attraktivität von Finanzanlagen auf der einen, crowding-out Effekte und die hohen Kreditkosten auf der anderen Seite trugen dazu bei, daß sich die Zunahme der Realinvestitionen in Griechenland trotz international günstiger Konjunktur-entwicklung verlangsamte und erst 1990 wieder das Investitionsniveau von 1979 erreichte.

Zusätzlich zwang der explodierende Schuldendienst die Sozialisten zu einer Umschichtung im Haushalt. Gekürzt wurden investive und sozialpolitische Ausgaben. Beides untergrub zukünftige Wachstumschancen und damit die Grundlage sozialdemokratisch-wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik. Die Stagnation der Gesundheits- und Bildungsreform, ausbleibende Investitionen in den mit wachsenden Strukturproblemen kämpfenden Bereichen des Verkehrs und der Telekommunikation in der zweiten Legislaturperiode der PASOK sind nur besonders hervorstechende Merkmale. Haushaltspolitisch verfolgte die PASOK spätestens nach 1987 eine Politik der verbrannten Erde. Auch wenn sie 1989 und 1990 nicht in Raten abgewählt worden wäre⁴², hätte sie wirtschaftspolitisch kaum ein anderes Pro-

⁴² 1989 verloren die Sozialisten die Wahl, und eine Koalition von Konservativen (ND) und Kommunisten bildete eine "Katharsis"-Regierung zur Untersuchung der Korruption unter der PASOK-Regierung. Ende 1989 kehrte PASOK in einer Allparteien-Übergangsregierung für wenige Monate an die Macht zurück, von der sie nach der erneuten Wahlniederlage von 1990 wieder lassen mußte.

gramm verfolgen können, als die nachrückende konservative Nea Dimokratia, die das strengste Austeritätsprogramm in der Geschichte der griechischen Republik verkündete.

Die PASOK verließ sich während ihrer Regierungszeit weitgehend auf die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten des Staates. Doch die von den griechischen Sozialisten für den Staat beanspruchten und dem Markt wie den Tarifpartnern vorenthaltenen Steuerungsräume wurden für eine sozialdemokratische Reformpolitik kaum genutzt. In der Konjunkturpolitik erwiesen sich wie gezeigt die einzelnen Politikphasen (1981-82: Expansion; 1983-84: milde Austerität; 1985: Expansion; 1985-87: Austerität; 1987-89: Expansion) als zu kurz, zu wenig konsequent und zu widersprüchlich, um die ihnen zugedachten Wirkungen tatsächlich entfalten zu können. Zumindest zum Teil kann diese Inkonzistenz mit der Permissivität des griechischen Staates und der heterogenen Wählerschaft der PASOK erklärt werden, die die Regierungspolitik gegenüber Ansprüchen unterschiedlicher partikularer Gruppen und Schichten anfällig machte. Permissivität und Anfälligkeit stieg mit der zeitlichen Nähe von Wahlterminen. Blockiert wurden dadurch notwendige Strukturreformen in der Wirtschaft. Und gerade an den verhinderten und verschleppten Strukturreformen, läßt sich ablesen, wie wenig die sozialistische Regierung geneigt war, Kompetenzen an den Markt abzugeben. Sieht man davon ab, daß keineswegs alle staatlichen Regulierungen egalitären Charakter trugen und die ökonomisch Schwachen vor den Risiken des Marktes schützten, sieht das zunächst wie eine prinzipienfeste sozialdemokratische Politik aus. Längerfristig enthüllte sich diese "konservierende" Politik jedoch als schädlich für sozialpolitische Reformen. Die Aufrechterhaltung vieler, häufig partikularen Interessen dienenden Regulierungen gegen den internationalen Trend wurde mit massiven ökonomischen Wohlfahrtsverlusten und damit der Verringerung von Verteilungsspielräumen bezahlt. Sie trug dazu bei, daß das BIP per Capita im Gegensatz zu den anderen (süd-)europäischen Ländern in den 80er Jahren stagnierte.

Die etatistisch gesonnenen Sozialisten Griechenlands weigerten sich, Kompetenzen an die Sozialpartner abzugeben. Die Überschätzung des hierarchischen Steuerungspotentials des griechischen Staates und die Geringschätzung sozialer Steuerungskompetenzen verhinderte, daß die PASOK ernsthaft in Erwägung zog, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in ein kooperatives Verhandlungssystem mit dem Staat zu ziehen. Etatistische Hybris und klientelistisch motivierter Verteilungspopulismus

führten so auf der einen Seite zu einer Überlastung des Steuerungssystems Staat und auf der anderen Seite zu einer Einnahmen-Ausgaben-Schere, die mittelfristig sozialdemokratische Reformpolitik schon aus Finanzierungsgründen verhinderte. Weder der Markt noch der Staat, noch die Gesellschaft konnten die ihnen inhärenten Steuerungspotentiale mobilisieren, geschweige denn durch ihre wechselseitig abgestimmte Handlungskoordination synergetische Steuerungseffekte erzielen, wie dies zeitweise in Schweden, Norwegen und Österreich der Fall war. Doch nicht nur dies: Die Überlastung und klientelistische Indienstnahme des Staates durch die PASOK diskreditierten in der griechischen Bevölkerung bis weit in die Linke hinein die Idee, den Staat als wirksames Steuerungsmedium für gesellschaftliche Reformziele zu nutzen.

Tab. 35: *Entwicklung des BIP per Capita*

	1973-1979	1979-1985	1985-1989
Griechenland	2,9	0,8	0,4
Portugal	0,8	0,0	6,6
Spanien	1,4	-0,1	5,4
OECD-Europa	2,3	1,0	3,8

Quelle: Larre/ Torres 191: 192

Spanien

Ähnlich der griechischen litt auch die spanische Wirtschaft zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme durch die Sozialisten unter erheblichen Struktur-
schwächen. Jahrzehnte der semi-autarken Schließung der spanischen Wirtschaft haben unterentwickelte, aber hoch regulierte Märkte hinterlassen. Kapitalstock und Produkte der spanischen Industrie waren veraltet. Gegenüber den hochentwickelten Industrieländern war die spanische Güter- und Dienstleistungsproduktion nur in wenigen Bereichen konkurrenzfähig. Die Teilliberalisierung der spanischen Wirtschaft zu Beginn der 60er Jahre unter der Leitung des *opus dei* änderte zwar an dieser Wettbewerbsschwäche nur wenig. Sie setzte aber längerfristig Modernisierungsprozesse in-
gang, die bis in die 70er Jahre hinein zu den höchsten Wirtschaftswachstumsraten innerhalb des OECD-Bereiches führten. So war die spanische Wirtschaft zu Beginn der politischen Demokratisierung auf dem Wege in eine intermediäre Position zwischen der südeuropäischen Peripherie und

den hochentwickelten Kernländern Westeuropas. Schneller als in Griechenland oder Portugal hatte sich ein industrieller Strukturwandel von Produktionen mit geringer Technologie, geringem Kapitaleinsatz und unqualifizierter Arbeit hin zu kapitalintensiveren Industrien mit Standardtechnologie (Chemie, Stahl, Metallverarbeitung, Autos) vollzogen (Lipietz 1987: 123ff; Hine 1989: 11f).

Mit der stagflationären Entwicklung der Weltwirtschaft im Gefolge des ersten Ölpreisschocks und der Demokratisierung des politischen Systems Spaniens geriet der Modernisierungsprozeß jedoch ins Stocken. Die eindeutige Priorität, die die bürgerlichen UCD-Regierungen von Adolfo Suarez und Calvo Sotelo (1976-82) der Konsolidierung der Demokratie gaben, führte zu einem Aufschub notwendiger Strukturreformen und damit zu einer zusätzlichen wirtschaftlichen Problemakkumulation in Spanien (Sevilla Segura 1985: 94 ff; Subirats 1989: 135).

Als 1982 die Sozialisten die Regierung übernahmen, war die spanische Wirtschaft nicht nur mit den genannten Strukturdefiziten behaftet. Auch die makroökonomischen Konjunkturdaten waren durch Ungleichgewichte gekennzeichnet, die gravierender waren, als jene der griechischen und französischen Volkswirtschaften ein Jahr zuvor. Ausgedrückt in den Kennziffern des magischen Viereckes hieß das: 0,8% Wirtschaftswachstum, 14,4% Inflation, ein Leistungsbilanzdefizit von -4,1% sowie eine Arbeitslosenrate von 16,3%. Doch trotz dieser negativen Ausgangsposition hatten die spanischen Sozialisten gegenüber ihren französischen und griechischen Schwesterparteien einen gewichtigen Vorteil: die Gnade des späteren Machtantritts. Denn als der PSOE im Herbst 1982 die Regierungsgeschäfte übernahm, hatte sich das Scheitern der linkskeynesianischen Experimente in Frankreich und Griechenland schon abgezeichnet. Auf dem Hintergrund dieser Lernerfahrungen verfolgten Spaniens Sozialisten von Anfang an eine Wirtschaftspolitik, die sich deutlich von den anfänglich expansiven Reflationsstrategien Mitterrands oder Papandreous unterschied. Dafür trug Felipe González von Anfang an auch personell Sorge. Den keynesianisch bis protektionistisch gesonnenen Verfassern des PSOE-Wirtschaftsprogramms wurde weder Zugang zu noch Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Ressorts und Entscheidungsprozesse der Regierung eingeräumt. Nicht zuletzt um sich des Vertrauens der Investoren zu versichern, berief González mit Miquel Boyer (Wirtschaft und Finanzen) und Carlos Solchaga (Industrie, später Wirtschaft und Finanzen) zwei "ideologiefreie" Technokraten, deren ökonomische Deutungsmuster weniger von nationalen keynesianischen

Steuerungsperspektiven als von globalen ökonomischen Interdependenzvorstellungen bestimmt waren. Nicht eine über nationale, etatistische Wirtschaftssteuerung zu realisierende Umverteilungspolitik bestimmte ihre Vorstellungen, sondern das Erreichen internationaler Konkurrenzfähigkeit der Standort-, Investitions- und Produktionsbedingungen in Spanien. Diese für die gesamte sozialistische Regierung verbindliche Problemwahrnehmung führte konsequent zu einer Präferenzverschiebung hinsichtlich wirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und Ziele: Der Markt als rationellstes Allokationssystem erhielt nicht nur unangefochten den Vorzug vor dem Staat. Selbst gegenüber begrenzten akzidentiellen Funktionsstörungen des Marktes wurde staatliche Zurückhaltung empfohlen. Als Steuerungsmedium sollte der Staat allerdings dann den Vorzug bekommen, wenn er, wie etwa bei der *Reconversión Industrial*, den Strukturwandel beschleunigen und die marktwirtschaftliche Bestands- und Konkurrenzfähigkeit schneller herzustellen vermochte, als dies über den Markt alleine möglich gewesen wäre. Die in sich durchaus konsistente Präferenzverschiebung hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumente fand dann auch Ausdruck in einer Wirtschaftspolitik, die von Anfang an stärker liberale denn sozialdemokratische Züge trug (Merkel 1989: 641). Mit besonderer Schärfe wurde dies in der Beschäftigungspolitik deutlich.

Angesichts der hohen Arbeitslosenquote von 16,3% (1982) entsprach es zunächst sowohl der traditionellen Vollbeschäftigungspräferenz sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien als auch der spezifischen Wettbewerbslogik des spanischen Parteiensystems - zu diesem Zeitpunkt noch eine relevante Kommunistische Partei zur Linken -, daß der PSOE vor den Parlamentswahlen die Schaffung von 800 000 Arbeitsplätzen für die erste Legislaturperiode versprach. Das Versprechen wurde nicht gehalten, wie schon oben in der vergleichenden "Bilanz" der drei südeuropäischen Länder dokumentiert wurde. Während Frankreichs und Griechenlands Sozialisten die Arbeitslosigkeit zunächst keynesianisch aus einem Mangel an Güternachfrage erklärten (Fittoussi/ Muet 1989: 244 ff; Axt 1984), folgten die spanischen Sozialisten schon in der Analyse den neoklassischen Interpretationen, die die hohe Arbeitslosigkeit in erster Linie aus der Lohnkostenexplosion der 70er Jahre als Reallohnarbeitslosigkeit erklärten (Lang 1991: 219). Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die neoklassische Wahrnehmung der PSOE-Regierung, daß sie den Faktor der Lohnkostensteigerungen überbewerteten und andere Faktoren, die ebenfalls zu der hohen Arbeitslosigkeit geführt hatten, vernachlässigten. Samuel Bentolila und

Oliver Blanchard haben überzeugend nachgewiesen, daß neben den Lohnkostensteigerungen von Mitte bis Ende der 70er Jahre dem Anstieg der Arbeitslosigkeit bis 1985 noch weitere Ursachen zugrunde lagen (Bentolila/Blanchard 1990: 234; 248-256). Zunächst nennen sie die Entscheidung der Regierung und der spanischen Notenbank, die Inflation nicht mehr über eine laxe Geldmengenpolitik zu akkomodieren. Beides, die Lohnkostenexplosion, verstärkt durch die Dysfunktionalität des archaisch-frankistischen Systems der industriellen Beziehungen, sowie die restriktivere Geldmengensteuerung haben zu einer Schwächung der Kapitalakkumulation und in der Folge zu einem Rückgang der Investitionen und Arbeitsplätze geführt. Gleichzeitig traten in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zunehmend die geburtenstarken Jahrgänge der beginnenden 60er Jahre erstmals in den Arbeitsmarkt ein. Das traditionelle Mittel des Exports von Arbeitsemigranten dagegen blieb mit der Wirtschaftskrise der hochentwickelten Industriestaaten des nördlicheren Europa verschlossen. Der spanische Arbeitsmarkt mußte sogar die rückkehrenden "Gastarbeiter" wieder aufnehmen. Auffällig, daß dennoch neben der traditionell niedrigen vertikalen auch die horizontale Mobilität innerhalb Spaniens ausgesprochen gering war (ibid. 235). Im Unterschied zur Regierungspolitik der französischen und griechischen Sozialisten lassen sich in der Wirtschaftspolitik der PSOE in den 80er Jahren keine Wenden, Kursänderungen oder auch nur Phasen erkennen.

Geldpolitik

In der Konsequenz ihrer Ursachenanalyse der Arbeitslosigkeit versuchten die Sozialisten nicht, diese von der Nachfrageseite her zu bekämpfen. Im Gegenteil, als Kern ihrer gemäßigten Austeritätspolitik setzten sie in Abstimmung mit der spanischen Notenbank eine vorsichtig restriktive Geldpolitik durch (OECD Spanien 1984: 28). Bis auf eine geringfügige Abweichung 1985 wurden die Geldmengenziele von Jahr zu Jahr restriktiver programmiert. Real kam es in der ersten sozialistischen Legislaturperiode von 1982-86 zu einer kontinuierlichen Reduzierung des Geldmengenwachses. Erst mit der starken Wachstumsphase nach 1986 nahm die Geldmenge deutlich über die vorgesehenen Ziele hinaus zu. Für den gesamten Zeitraum der 80er Jahre wurde das Geldangebot nicht nur viel schneller als in dem ebenfalls sozialistisch regierten Griechenland reduziert. Die Verknappung erfolgte auch konsequenter als im Großbritannien Margaret Thatchers oder in der christlich-liberal regierten Bundesrepublik mit ihrer stabilitätsorientierten und weitgehend autonomen Bundesbank (Pappalardo

1991: 74f). In Spanien dagegen war dies keineswegs der Alleingang einer autonomen Notenbank, die restriktive Geldmengenpolitik wurde konsensuell von Notenbankgouverneur und Regierung getragen.

Die spanische Zentralbank ist, trotz gewisser Schutzrechte gegenüber zu weitgehender gouvernementaler Instrumentalisierung, weisungsgebunden. Auch die Kompetenzen zur Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen "Einheit der Wirtschafts- und Geldpolitik" liegen überwiegend bei dem integrierten Wirtschafts- und Finanzministerium (Donaghy/ Newton 1987: 207 ff). Dennoch unternahmen die spanischen Sozialisten nie den Versuch, die in der Notenbank dominierenden Paradigmen von Monetarismus und Neoklassik zurückzudrängen. Die Einflußrichtung verlief eher umgekehrt. Zumeist setzte das Finanzministerium nur die Expertisen des *Servicio de Estudios*, des einflußreichen Forschungsinstituts der Zentralbank, in konkrete Politik um. Darüber hinaus fungierte dieser "Think Tank" des Banco de España als "Sozialisierungsinstanz" für viele Ökonomen, die unter Miguel Boyer und seinem Nachfolger Carlos Solchaga für das Finanz- und Wirtschaftsministerium rekrutiert wurden.

So lag es durchaus in der Konsequenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik der PSOE-Regierung, die autonomen Kompetenzen des Banco de España 1988 durch das "Ley de Sanciones" weiter auszudehnen (Cambio 16, 16.5.1988: 20). Die beiden Harvard-Ökonomen Alesina und Summers gaben der spanischen Zentralbank auf einer von 1 bis 4 reichenden Unabhängigkeitsskala zwar nur den niedrigsten Wert 1 (Deutsche Bundesbank: 4). Aber der stark statische, weil legalistisch konstruierte Index (Alesina 1989; Economist 25.1.1992: 21) vermag weder die Handlungsräume zu erfassen, die sich durch die gewachsene Reputation der Institution Zentralbank und das persönliche Ansehen des Notenbankgouverneurs Mariano Rubio erweitert haben, noch hat er die jüngste gesetzliche Stärkung des Banco de España berücksichtigt. Naturgemäß kann er auch nicht das Rekrutierungsmuster für die in Wirtschafts- und Finanzfragen zuständigen Regierungseliten einbeziehen. Gerade hier aber besteht der besondere, nur schwer zu quantifizierende Einfluß der spanischen Notenbank auf die Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung. So führt Pappalardo die unbeirrbarke Präferenz der für die Finanz- und Wirtschaftspolitik verantwortlichen sozialistischen Regierungseliten für die Inflationssenkung auf deren "neoklassische Ausbildung" zurück (Pappalardo 1991: 267).

Komplementär zur gemäßigt restriktiven Geldpolitik versuchte die sozialistische Regierung auch haushaltspolitisch stabilitätsorientierte Akzente zu

setzen. Nachdem die bürgerlichen UCD-Regierungen in den letzten Jahren ihrer Amtsperiode in einem innenpolitisch und innerparteilich instabilen Kontext die Kontrolle über die Staatsausgaben verloren hatten (Sevilla Segura 1985: 175), standen für den PSOE haushaltskonsolidierende Maßnahmen im Vordergrund. Von einer "harsh austerity" (Share 1988: 52) kann jedoch nicht die Rede sein. Bis 1985 stiegen die Staatsausgaben weiter. Der Ausgabenzuwachs wurde danach allerdings sichtbar verlangsamt und die Nettokreditaufnahmen des Staates durch Steuererhöhungen verringert. Da die stabilitätsorientierte Finanzpolitik auf dieselben Parameter der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage wirkte wie die restriktive Zins- und Geldmengenpolitik, saldierten sich beide Politiken bis 1986 zu einem leicht kontraktiven Netto-Effekt in der Inlandsnachfrage (Merkel 1989: 642). Es war aber in erster Linie die restriktive Geldmengensteuerung, die in Spanien bis 1985/86, wie in Frankreich nach 1983 die Hauptlast der Stabilitätspolitik und der Rückführung der Inflation getragen hat. Unterstützt wurde die über die Geldmenge und Haushaltspolitik gesteuerte Stabilitätspolitik durch drei mittelfristig angelegte Politiken, die die Angebotsseite stärken und längerfristige Modernisierungsprozesse in Gang setzen sollten: die Restrukturierung der Industrie, die Einkommenspolitik und die Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Restrukturierung der Industrie

Bis Ende der 70er Jahre wurden große staatliche wie private Investitionsprogramme in der Stahlindustrie und im Schiffsbau gefördert, obwohl die internationale und nationale Nachfrage aufgrund langfristig wirksamer Strukturfaktoren schon deutlich gesunken war (OECD Spanien 1986: 41). Die bürgerliche UCD-Regierung hatte unter dem Druck der vorrangigen Konsolidierung der spanischen Demokratie die Subventionen bis 1981 aufrechterhalten. Die bei einer Umstrukturierung unvermeidlichen Beschäftigungssopfer sollten vermieden werden, um den Demokratisierungsprozeß nicht zusätzlich zu belasten. Notwendige Reformen im verstaatlichten wie im privaten Industriesektor wurden aufgeschoben. So blieb es der sozialistischen Regierung vorbehalten, mit dem *Ley sobre Reconversión y Reindustrialización* von 1983 eine Umstrukturierung jener Industrien einzuleiten, deren Produkte und Produktionsstrukturen längst obsolet geworden waren. Ziel der Regierung war die Schließung sanierungsunfähiger Unternehmen und die Verbesserung der Produktivität überlebensfähiger Firmen durch den Abbau von personellen Überhängen und Überkapazitäten im

Produktionsbereich. Die finanziellen Verbindlichkeiten der meist überschuldeten Betriebe sollten mit staatlicher Hilfe abgebaut und neu geregelt werden. Der zweite Kernpunkt des Programms lag in der Ansiedlung neuer Industrien durch die staatliche Förderung von Innovation und Investitionen in jenen Industriezweigen, die für die Zukunft gute Ertragschancen boten (OECD-Spanien 1986: 42). Das Gesetz zur industriellen Rekonversion bezog sich gleichermaßen auf staatliche wie private Unternehmen. Es basierte auf der Grundlage der Freiwilligkeit und sollte in Kooperation von Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern durchgeführt werden. Um die mit dem Beschäftigungsabbau einhergehenden Belastungen in besonders betroffenen Regionen wie in Asturien, Baskenland und Galizien gezielt und so rasch wie möglich zu überwinden, wurden *Zonas de Urgente Reindustrialización* (ZUR) eingerichtet. In diesen Zonen wurden Steuererleichterungen, Kredit- und Investitionshilfen für Neugründungen bzw. schon bestehende, zukunftssträchtige Unternehmen von der Regierung bereitgestellt (UGT 1984: 291).

Ende 1987, kurz vor Auslaufen des Rekonversionsprogrammes waren 85% des geplanten Beschäftigungsabbaus verwirklicht worden. 70 500 Arbeitsplätze vor allem in den Krisenbranchen Schiffsbau, Kohle, Stahl und Textil waren abgebaut, allerdings nur 23 000 neue über die ZUR-Beihilfen geschaffen worden. So trug auch die *Reconversión Industrial* in den Jahren 1982-85 zum Anstieg der Arbeitslosigkeit bei. Dies war von Kritikern (Köhler 1987; Share 1988) stets als ein zusätzlicher Beweis für den Neoliberalismus der sozialistischen Regierung angeführt worden. Diese Kritik verschweigt jedoch zumindest zweierlei. Erstens unterschlägt sie, daß der Personalabbau auch sozialpolitisch begleitet wurde. Die Regierung stellte nämlich in den ZUR zusätzliche Gelder für die Vorruhestandsregelungen zur Verfügung oder bezahlte zusätzlich zum Arbeitslosengeld eine "beträchtliche Abfindung" (OECD Spanien 1986: 42), die wahlweise an einen Beschäftigungsförderungsfond abgetreten werden konnte. Dieser zahlte dem mit der Abtretung der Abfindung automatisch Beigetretenen für drei Jahre 80% des letzten Lohnes, finanzierte Umschulungen und war bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatzes behilflich. Zweitens werden von den Kritikern die möglichen Alternativen nicht benannt. Eine weitere Subventionierung nämlich hätte den Staatshaushalt stark belastet und letztendlich die Entlassungen nur aufgeschoben. Drittens wurde der industrielle Strukturwandel nicht dem Markt alleine überlassen, sondern der Staat griff mit strukturpolitischen Maßnahmen massiv ein, um die Unternehmen wie-

der marktfähig zu machen. Staatliche Industrie- und Strukturpolitik jedoch zählen kaum zum Maßnahmenkatalog neoliberaler Wirtschaftspolitik.

Einkommenspolitik

Obwohl die Sozialisten die Hauptursache der Arbeitslosigkeit in der Explosion der Reallöhne vor ihrem Regierungsantritt sahen und obwohl sie programmatisch der neokorporatistischen Konzertierung zuneigten, standen sie bis 1984 tripartistischen Abkommen zurückhaltender gegenüber als die bürgerlichen Vorgängerregierungen der UCD (Robinson 1985: 33). Bis dahin hatte die hohe Arbeitslosigkeit und die Rezession in Spanien gleichsam über den Markt eine disziplinierende Wirkung auf die Lohnforderungen der Gewerkschaften ausgeübt. Als sich 1984 jedoch die Anzeichen eines Konjunkturaufschwungs verdichteten, erinnerte sich die sozialistische Regierung trilateraler Abkommen als geeigneter Instrumente, ihren wirtschaftspolitischen Wachstumskurs gegenüber lohninduzierten inflationären Risiken mit einer Politik der konzertierten Lohndämpfung abzusichern. Auf Initiative der Regierung schlossen die sozialistische Gewerkschaft UGT, der Arbeitgeberverband CEOE und die sozialistische Regierung den *Acuerdo Económico y Social* (AES) mit zwei Jahren Laufzeit (1984-86). Die kommunistischen Comisiones Obreras (CC.OO) traten dem Abkommen nicht offiziell bei, beachteten in den Tarifverhandlungen jedoch weitgehend dessen Vereinbarungen. Im AES akzeptierten die Gewerkschaften die von der Regierung an der angestrebten Inflationsrate orientierten Lohnleitlinien, stimmten Flexibilisierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt zu und bejahten die Mitfinanzierung eines Solidaritätsfonds zur Beschäftigung durch Arbeitnehmerabgaben. Die Arbeitgeber erklärten sich bereit, die Überstunden abzubauen und die Investitionen im Lande zu erhöhen. Die Regierung versprach eine Ausdehnung der Arbeitslosenhilfe, die Erhöhung der Renten, die Verstärkung öffentlicher Investitionen unter der Berücksichtigung beschäftigungspolitischer Aspekte (Hawkesworth/ Fina 1987: 77; 80f).

Allerdings erwiesen sich Selbstverpflichtungswille und Selbstverpflichtungsfähigkeit der drei Akteure bei der Einhaltung des Abkommens als sehr unterschiedlich. Der "*pacto socio-economico*" geriet zu einem ungleichen Tausch. Allein die Gewerkschaften hielten trotz ihres niedrigen Organisationsgrades und ihrer richtungs- und organisationspolitischen Fragmentierung ihre Verpflichtungen ein. Auch wenn die Daten zur Reallohnentwicklung je nach Quelle voneinander abweichen, wird aus allen Zahlen

klar, daß die Gewerkschaften trotz einer deutlich anziehenden Konjunktur eine außerordentliche Lohnzurückhaltung übten.

Die Regierung blieb jedoch manche ihrer Verpflichtungen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik schuldig und setzte stärker auf die Ressource sozialistischer Solidarität innerhalb der UGT als auf die Symmetrie neokorporatistischer Tauscherträge. Die Folge des ungleichen Tausches führte zu einer zunehmenden Entfremdung von sozialistischer Regierung und Gewerkschaft, die Ende 1988 in einem Generalstreik gegen die Regierungspolitik mündete (Bernecker 1991: 155-161). Auch die Unternehmer bauten weder die Überstunden ab, noch reichten ihre Investitionen bis 1987 aus, um die Arbeitslosigkeit unter den Stand von 1984 zu senken.

Tab. 36: Tarif-, Effektiv- und Reallohnentwicklung in der spanischen Industrie (Veränderungen in %)

	Sozialpakete und verhandelte Lohnmargen		Tarifabschlüsse	Effektivlöhne	Reallohn* I II	
1981	AMI	11 - 15	13,1	15,6	1,0	3,2
1982	ANE	9 - 11	10,5	13,8	-0,6	0,5
1983	AI	9,5 - 12,5	11,5	14,5	2,3	1,6
1984	free bargaining		7,8	9,8	-1,5	-0,5
1985	AES	5,5 - 7,5	7,4	8,5	-0,3	1,7
1986	AES	7,5 - 8,5	8,1	8,2	-0,4	2,2
1987	free bargaining		-	-	-	2,0
1988	free bargaining		-	-	-	0,8

* Reallohn = Effektivlohn minus Inflationsrate

I: Zahlen Martínez/ Allier; II: Zahlen Pappalardo

Quelle: Martínez/ Allier/ Roca 1987: Tab. 7; Pappalardo 1991: 44

Die Regierung selbst war angesichts der lohndisziplinierenden Funktion der hohen Arbeitslosigkeit nicht geneigt den von der sozialistischen Gewerkschaft geforderten Preis substantieller Zugeständnisse in der Haushalts- und Finanzpolitik zu bezahlen. Die Wahlverluste bei den Parlamentswahlen 1986 und 1989 waren zu gering und die sich formierende innerparteiliche gewerkschaftliche Opposition zu unbedeutend (Gillespie 1989: 420 ff), als daß die hohe Arbeitslosigkeit zu einem bestandsgefährdenden politischen Problem der sozialistischen Regierung geführt und sie zu einem

wirtschaftspolitischen Kurswechsel hätte veranlassen können. Spaniens Gewerkschaften wurden das klassische Opfer einer Asymmetrie der Verhandlungspositionen von Staat, Unternehmern und Gewerkschaften, wie sie neokorporatistischen Arrangements innewohnen kann. Arbeitgeberverbände verfügen nicht annähernd über die gleiche Verpflichtungs- und Kontrollfähigkeit hinsichtlich der Investitions- und Personalpolitik gegenüber ihren Mitgliedsfirmen wie etwa Gewerkschaften bezüglich der Lohnforderungen der Arbeitnehmer (Offe 1984b). Wenn Regierungen in Vollbeschäftigungssituationen leicht zu Gefangenen durchsetzungsfähiger Gewerkschaften werden können, verkehrt sich die Dominanzsituation unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit. Die schon strukturell angelegte schwächere Position der Gewerkschaften gegenüber Regierung und Unternehmen manifestiert sich dann besonders deutlich in einer Gesellschaft wie der spanischen, die weit davon entfernt ist, jene semi-institutionalisierte "Machtbalance" und Vertrauensbasis ausgebildet zu haben, die in den vergangenen Jahrzehnten Österreich und Schweden kennzeichnete. Die in der Neokorporatismusforschung häufig genannte Voraussetzung für das Funktionieren tripartistischer Arrangements, die längerfristige Dominanz sozialdemokratischer Parteien in der Regierung, blieb in Spanien bedeutungslos. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, der relativen Schwäche der Gewerkschaften und der parlamentarischen Stärke der PSOE-Regierung, waren die regierenden Sozialisten nicht bereit, der gewerkschaftlichen Forderung nach einer Korrektur ihres marktorientierten Modernisierungskurses nachzugeben.

Arbeitsmarktpolitik

Auch auf dem Arbeitsmarkt versuchte die sozialistische Regierung in erster Linie die Angebotsseite zu stärken. Dies geschah jedoch am wenigsten durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der vertikalen (Ausbildung, Umschulung) und horizontalen Mobilität (Umzugshilfen, Miethilfen) der Arbeitnehmer. Zwar verdoppelte die sozialistische Regierung in ihrer zweiten Amtsperiode die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von 0,34% des BIP (1985) auf 0,80% (1989). Davon entfiel aber der überwiegende Anteil auf Beschäftigungssubventionen (1989: 0,48% des BIP). Auf spezielle Schulungs- und Umschulungsmaßnahmen für Jugendliche und Erwachsene entfielen nur insgesamt 0,17% des BIP (OECD Employment Outlook 1991: 246). Und es lag nicht zuletzt an den völlig unzureichenden staatlichen Unterstützungen und

Anreizen, daß sowohl die vertikale als auch die horizontale Mobilität in den 80er Jahren eher ab als zunahm, obwohl sie gerade in der Phase der industriellen Umstrukturierungen besonders gefordert gewesen wäre.

Hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Mobilität verstärkten sich so wechselseitig. Denn als Arbeitsloser ist es dann rational und naheliegend am ursprünglichen Wohnort zu bleiben, wenn die Arbeitslosigkeit überall groß, also die Wahrscheinlichkeit gering ist, anderswo Arbeit zu finden und/oder die Kosten für einen Umzug oder für Requalifizierungsmaßnahmen hoch sind und weitgehend individuell getragen werden müssen. Verharrt der Arbeitslose in einer solchen Situation immobil an seinem alten Wohnort, kann er zumindest auf die Unterstützung familiärer und freundschaftlicher Netzwerke zurückgreifen. Für Spanien stellen denn auch Bentalila und Blanchard fest: "...if labour mobility is low, labour shedding may, as we have seen lead to higher equilibrium unemployment, with workers being in effect in the wrong places". (1990: 258)

Auch die besonderen Maßnahmen, die das berufsbezogene Ausbildungsniveau heben sollten, blieben gemessen am Problem der hohen Jugendarbeitslosigkeit völlig unzureichend. Zwar wurden über fiskalische Anreize sogenannte *contratos para la formación* und *Contratos de práctica* gefördert. Aber sie wurden nicht vereinheitlicht, blieben punktuell und führten eher zu Mitnahme- denn zu langfristigen Beschäftigungseffekten. Weder die Ausbildungs- noch die Beschäftigungseffekte der "Contratos" sind deshalb auch nur annähernd mit jenen des dualen Berufsbildungssystems der Bundesrepublik Deutschland zu vergleichen (Dingeldey 1988: 16; 49 ff).

Die Verbesserung der Angebotsseite auf dem Arbeitsmarkt wurde von den Sozialisten vor allem über die Deregulierung des Arbeitsrechtes und die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen angestrebt. Das Ausgangsniveau der arbeitsrechtlichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen war allerdings in Spanien selbst im Vergleich zu den nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten außerordentlich hoch. Die rigide Regulierung war eine Erblast des frankistischen Regimes, das mit einer paternalistischen Arbeitsmarktpolitik und autoritär korporatistischen Maßnahmen die aus der Unterdrückung syndikaler Rechte entstehenden Konfliktpotentiale präventiv durch Beschäftigungsgarantien zu dämpfen suchte. Unter dem Problemdruck der prekären Demokratisierung von 1976-81 setzten auch die bürgerlichen Regierungen diese Politik fort, indem sie politischen gegenüber wirtschaftlichen Problemen eine eindeutige Priorität einräumten. Als Folge

waren in Spanien Entlassungen stärker reglementiert als in jedem anderen Land Westeuropas (Sagardoy-Bengoechea 1987: 62). Die sozialistische Regierung erleichterte die Entlassungsprozeduren, wenngleich vorsichtiger, als viele ihrer orthodox-linken Kritiker ihnen vorwarfen. Denn auch am Ende der 80er Jahre waren die gesetzlich normierten Kompensationszahlungen der Arbeitgeber im Entlassungsfalle - "45 days' wages for every year of service, subject to a maximum of 42 months, plus the wages corresponding to the period covered by the dismissal proceedings" (ibid. 62 f) in ihrer Höhe ohne Beispiel innerhalb der EG.

Dafür erleichterte die Regierung mit dem Gesetz No. 1992 vom 3.10.1984 in erheblichem Maße Neueinstellungen auf zeitlich befristeter Grundlage. Als Folge nahmen die befristeten Arbeitsverträge (Mindestzeit 6 Monate), deren Zahl in den ersten beiden sozialistischen Regierungsjahren noch rückläufig war, ab 1985 in starkem Maße zu: 1986 waren 14%, 1987 15,6%, 1988 21,3 und 1989 26,6% aller Erwerbstätigen nur über befristete Arbeitsverträge angestellt (OECD Employment Outlook 1991: 50). Über 90% aller Neueinstellungen erfolgten 1987 auf befristeter Grundlage. Mit beiden Quoten stand Spanien unter den EG-Staaten unangefochten an der Spitze. Der mit dem rapiden Anstieg der befristeten Arbeitsverträge einhergehende Rückgang der unbefristeten Anstellungsverhältnisse deutet auf eine weitgehende Substitution letzterer durch erstere hin (Estivill/ de la Hoz 1990: 297). Die von den Sozialisten durch diese Deregulierungsmaßnahmen erhofften Netto-Beschäftigungseffekte müssen deshalb als gering eingeschätzt werden. Da gleichzeitig die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse von den Deregulierungsmaßnahmen weitgehend unberührt blieben (Larre/ Torres 1991: 183), verschärften sich die Segmentierungsprozesse auf dem spanischen Arbeitsmarkt. Die "Insiders" verloren nur wenig von ihren Schutzgarantien, während die "Outsiders" sich entweder mit prekären Arbeitsplätzen zufrieden geben mußten oder sich als Arbeitslose in den familiären Netzwerken einzurichten hatten (de la Dehesa 1990: 268). Das sozialistische Deregulierungsprojekt blieb so auf halber Strecke stehen. Die angestrebte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes war unzureichend und erfolgte auf Kosten der Schwächsten des Arbeitsmarktes, den "Outsiders", d.h. vor allen Dingen Jugendlichen und Frauen, die erstmals in den Arbeitsmarkt eintraten.

Dennoch verwischt es Begriffe und Differenzen zu wirklicher radikaler Deregulierung, die Arbeitsmarktpolitik der Sozialisten schlicht als neoliberal zu bezeichnen (Petras 1987; Köhler 1987; Share 1988). Es verkennet

das hohe Ausgangsniveau der arbeitsrechtlichen Regulierung in Spanien, überschätzt die vergleichsweise geringe Deregulierung unter der sozialistischen Regierung. Es unterschätzt den enormen Modernisierungsdruck, der auf Spaniens Wirtschaft angesichts des EG-Beitritts lastet. Sagardoy Bengoechea differenziert denn auch zwischen "neo-liberaler Flexibilisierung", "kollektiver laissez-faire Flexibilisierung" sowie "adaptiver Flexibilisierung" (1987: 58). Dabei versteht er unter:

- "*neo-liberaler Flexibilisierung*", die radikale Deregulierung des Arbeitsmarktes durch den weitgehenden Abbau individueller und kollektiver arbeitsrechtlicher Schutzbestimmungen;
- "*kollektiver laissez-faire Flexibilisierung*" den Verlust von individuellen gesetzlichen Garantien in den Arbeitsbeziehungen, der durch eine Verstärkung der kollektiven, funktionalen Repräsentationsorgane der Arbeiterschaft kompensiert wird;
- "*adaptiver Flexibilisierung*", die Anpassung an geänderte ökonomische Rahmenbedingungen, durch eine Einschränkung von Reichweite und Inhalten der Verrechtlichung, ohne allerdings deren fundamentale Prinzipien und Standards zu verändern (ibid.).

Die spanischen Regierungen, argumentiert Sagardoy-Bengoechea, oszillierten in den 80er Jahren zwischen der zweiten und dritten Form der Flexibilisierung: Zum einen hätten sie die Rechte und das Vermögen der Gewerkschaften gestärkt, zum anderen hätten sie mit der Einführung von befristeten und der Ausdehnung von Teilzeitarbeitsverträgen den Unternehmen Möglichkeiten für eine flexiblere Rekrutierungspolitik an die Hand gegeben. Während ersteres aber zum großen Teil noch unter der UCD-Regierung verwirklicht wurde, lag der Schwerpunkt der sozialistischen Nachfolgeregierungen auf letzteren Maßnahmen.

Geld-, Finanz-, Einkommens-, Industriepolitik und Deregulierung des Arbeitsmarktes waren in der ersten Legislaturperiode (1982-86) der sozialistischen Regierung klar aufeinander abgestimmt. Ihr gemeinsamer Nenner war die Orientierung an der Modernisierung und der Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft. Dies geschah unter teilweisem Rückzug des Staates (Privatisierung, partielle Deregulierung des Kapital- und Arbeitsmarktes), aber auch durch staatlich forcierte "Vermarktwirtschaftlichung" wie bei der Umstrukturierung der Krisenindustrien. Damit folgten die Sozialisten der von Felipe Gonzalez vorab verkündeten "Zwei-Phasen-Strategie": zunächst Modernisierung und Stärkung der Wettbe-

werbsfähigkeit der Wirtschaft, danach, auf der gesicherten Grundlage einer erstarkten Volkswirtschaft aufbauend, Vollbeschäftigung, Umverteilung und Ausbau des Sozialstaates. Kostspielige wohlfahrtsstaatliche Programme und beschäftigungssichernde Regulierung des Arbeitsmarktes wurden in der Perspektive dieser "ersten Phase" von der sozialistischen Regierung realistisch als Investitionshemmnis und Einladung zur Kapitalflucht gedeutet.

Die ökonomische Logik, die so offensichtlich die eigene Programmatik sozialdemokratischer Zielvorstellungen wie auch die unmittelbaren Interessen eines beachtlichen Teils der traditionellen sozialistischen Wählerklientel verletzte, liegt auf der Hand, wenn man die außenwirtschaftlichen Restriktionen berücksichtigt. Als offene und sich im Hinblick auf den EG-Beitritt weiter öffnende, aber mit erheblichen Struktur- und Wettbewerbsdefiziten behaftete Volkswirtschaft konnte sich Spaniens Wirtschaft dem Modernisierungsimperativ nicht entziehen. Ein Festhalten an obsoleten Produktionsstrukturen, dysfunktional gewordenen Regulierungen und überholten national-staatlichen Steuerungskompetenzen oder eine global-keynesianische Nachfragepolitik im Stile der französischen Linksregierung, hätte vermutlich für die sozialdemokratischen Ziele einer universalistischen Wohlfahrt und einer gerechteren Verteilung auf hohem Niveau längerfristig negativere Folgen gehabt als der Modernisierungskurs der spanischen Sozialisten. Die sozialistische Regierung folgte in ihrer ersten Legislaturperiode der auch für linke Parteien kaum abweisbaren Logik der nationalen Wettbewerbsfähigkeit auf Binnen- wie Weltmarkt, der Logik des Wettlaufes um Exportmärkte und Investitionen.

Schwieriger zu erklären ist jedoch, warum es nach 1985 nicht zu einer Modifizierung der Wirtschaftspolitik kam, warum nicht stärker Elemente der "zweiten Phase", der Verteilung, des sozialstaatlichen Ausbaus, der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik Berücksichtigung fanden. Die Weltkonjunktur ging in das dritte Jahr der Expansion, das internationale Zinsniveau war erheblich gefallen, der Ölpreis zurückgegangen, die Lohnstückkosten gesunken, die Inflationsdifferenz zu den wichtigsten Handelspartnern hatte sich erheblich verringert, die Leistungsbilanz wies positive Salden auf und die spanische Wirtschaft begann schneller als alle anderen Ökonomien Westeuropas zu wachsen. Kurz, der wirtschaftspolitische Handlungskorridor hatte sich für die spanische Regierung in dem Maße erweitert, wie sie strukturelle Defizite verringert und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte abgebaut hatte. Zu einer Einleitung der "zweiten Phase"

hätte es keiner weiteren Nachfragestimulierung bedurft. Sie wäre in einer Boomphase wie der spanischen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre nicht nur überflüssig, sondern auch geradezu schädlich gewesen, da sie rasch in eine Überhitzung der Konjunktur geführt hätte. Aber spätestens nachdem klar wurde, daß die hohen Wachstumsraten von über 4% zwar zu einer Beschäftigungsausweitung von jährlich ungefähr 3% (1986-90) führten, aber die extrem hohe Arbeitslosigkeit nur sehr langsam zurückging, hätten die regierenden Sozialisten sich stärker selektiven Beschäftigungsmaßnahmen und dem raschen Aufbau einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zuwenden können. Die dafür notwendigen Haushaltsmittel hätten über eine Einkommensteuer- und Steuerbürokratiereform aufgebracht werden können, die die gravierende Steuerhinterziehung vermindert und die im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrige Steuerquote (1982: 27,6%; 1989: 34,4%; OECD 1991: 73) schneller angehoben hätte. Die aus sozialdemokratischer Sicht unakzeptabel hohen Modernisierungsoffer vor allem unter den arbeitslosen Jugendlichen und Frauen sowie den Langzeitarbeitslosen hätten dadurch verringert werden können. Während Spaniens Sozialisten aus dem Scheitern des keynesianischen Alleingangs der französischen Linksregierung sehr rasch Lehren für die eigene Politik zogen, blieben sie gegenüber den positiven Erfahrungen der aktiven Beschäftigungspolitik ihrer schwedischen Schwesterpartei auffallend lernresistent.

Gefangen im "ehernen Gehäuse" des Zieles Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit, verengte sich die Wahrnehmung hinsichtlich denkbarer Politikoptionen. Die PSOE-Regierung geriet mit ihrer "Zwei-Phasen-Strategie" in eine Art Marktfalle. Sie setzte auf das liberale Credo, "die Gewinne von heute sind die Investitionen von morgen, und die Arbeitsplätze von übermorgen". Dieses Diktum, in Spanien als "*La 'Ley' de Helmut Schmidt*" bekannt (Subirats 1989), ließ die sozialistische Regierung ohne ein wirksames Steuerungsinstrument in der Beschäftigungsfrage. Sie übergab so das Problem der Massenarbeitslosigkeit weitgehend dem Markt, dessen Hand, wie die katastrophalen Arbeitslosenquoten zeigen, in dieser Frage tatsächlich unsichtbar blieb. Die Möglichkeiten unterhalb der Ebene makroökonomischer Steuerung entgingen der marktzentrierten selektiven Wahrnehmung der sozialistischen Entscheidungseliten. Unter dem Signum des Modernisierungswettlaufs, nun auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1993 fixiert, wurde auch in der zweiten Legislaturperiode der sozialistischen Regierung der Beginn der von González angekündigten zweiten Politik-Phase noch einmal verschoben.

3.3. Fazit

Die drei sozialistischen Parteien Südeuropas haben zu Beginn der 80er Jahre mit radikal (PS, PASOK: Bell/ Criddle 1988; Lyrantzis 1983; Axt 1985; Spourdalakis 1988) oder gemäßigt (PSOE: Maravall 1985; Santesmases 1985; Merkel 1989) sozialdemokratischen Programmen die Regierungsmacht übernommen. Doch einmal an der Macht gelang es weder dem Parti Socialiste Français noch der PASOK, noch dem PSOE ihre reformistischen Absichten zu realisieren oder gar den "idealen" sozialdemokratischen Steuerungsmix der Nachkriegsperiode von Markt, Staat und Neokorporatismus zu etablieren. Jede der drei sozialistischen Regierungen schlug eigene Wege ein - mit unterschiedlichen Erfolgen, wie gezeigt.

Die französischen und griechischen Sozialisten vollzogen sehr rasch nach einer ersten expansiven Keynesianischen Phase eine Wende in ihrer Wirtschaftspolitik. Der Parti Socialiste Français änderte in der Regierung jedoch nur einmal grundsätzlich seine Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, als er 1982/83 von einem auf Beschäftigungssicherung und Umverteilung orientierten Kurs, mit höheren Inflationsraten und periodischer "*dévaluation compétitive*" langsam, aber konsequent auf eine Politik der "*desinflation compétitive*" einschwenkte und Vollbeschäftigung wie Verteilung nur als dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht nachgeordnete Prioritäten verfolgte. Damit hat der PS die aus der Verflechtung offener Ökonomien entstandenen außenwirtschaftlichen Restriktionen als Handlungsgrenzen der nationalen Wirtschaftspolitik akzeptiert. Die Lehren der frühen 80er Jahre fanden am Ende des Jahrzehntes in der Regierung Rocard ihre realpolitische Umsetzung. Rocard gab dem Markt die unangefochtene Dominanz in der Allokation von Kapital und Arbeit, von Gütern und Dienstleistungen. Den Fiskalstaat nahm er jedoch keineswegs zurück, sondern nutzte ihn weiter zu umfangreichen Korrekturen, der durch den Markt produzierten gesellschaftlichen Ungleichheiten. Zwar gaben die französischen Sozialisten auch ordnungspolitisch bestimmte traditionelle, colbertistisch-dirigistische Prärogativen preis. Dennoch kann auch hier nicht von einer völligen 'Entzauberung des Staates' die Rede sein, wie die Industriepolitik zeigte. Unter den sozialistischen Regierungen der 80er Jahre wurde dem Markt auf Kosten staatlicher Eingriffsrechte mehr Raum gewährt. Das dritte Medium wirtschafts- und gesellschaftlicher Steuerung, sozialpartnerschaftliche bzw. neokorporatistische Arrangements blieb jedoch weiterhin wenig geschätzt und unterentwickelt.

Die griechischen Sozialisten vollzogen nicht wie ihre französische Schwesterpartei nur eine sondern mehrere Wenden. Die zeitweise Akzeptanz außenwirtschaftlicher Restriktionen (1983/84; 1985-87) wich im Vorfeld von Wahlen häufig taktischen Überlegungen. Notwendige Stabilitätspolitiken und Modernisierungsprozesse wurden unterbrochen und aufgeschoben, bevor sie die angestrebten Effekte und Ziele überhaupt erreichen konnten. Die wahltaktische Fixierung der PASOK auf einen politischen Konjunkturzyklus hatte durchaus auch Umverteilungseffekte zur Folge, die, zwar unsystematisch aber immerhin, von oben nach unten verliefen.

Im Griechenland der 80er Jahre kann von einem Rückzug des Staates aus der Wirtschaft nicht gesprochen werden. Im Gegenteil, die staatlichen Interventionen nahmen in beiden Legislaturperioden von 1981-89 eher zu. Dies läßt sich insbesondere in der Ordnungs-, Konjunktur-, Beschäftigungs-, Einkommens- und Sozialpolitik nachweisen. Dennoch kann diese Politik nicht umstandslos als sozialdemokratisch charakterisiert werden. Denn erstens orientierte sie sich in abnehmendem Maße an linksreformistischen Zielen und folgte zunehmend der partikularen Rationalität eines staatsbürokratisch organisierten Massenklientelismus (Mouzelis 1980: 274; Lyrantzis 1987). Zweitens basierten die Reformen und Ausgabenprogramme nicht auf einer soliden wirtschaftlichen Basis. Auch ohne die "Abwahl" PASOKs von der Regierung (1989) wäre die "Reformpolitik" infolge der explodierenden Staatsverschuldung nicht mehr zu finanzieren gewesen. Die Ausgaben waren in zunehmendem Maße kreditfinanziert. Notwendige Struktur- und Modernisierungsreformen, die längerfristig die unverzichtbare ökonomische Basis für die sozialpolitischen Reformvorhaben hätten schaffen können, wurden weitgehend in die Zukunft verschoben. Es ist nicht zuletzt diese Perspektive und wirtschaftspolitische Strategie der verbrannten Erde, aus der das Experiment des "panhellenischen Sozialismus" als gescheitert angesehen werden muß.

Keine Wende in der Wirtschaftspolitik vollzogen Spaniens Sozialisten. Von ihrem Machtantritt 1982 bis in die dritte Legislaturperiode zu Beginn der 90er Jahre hinein läßt sich eine starke Kontinuität und Kohärenz in und zwischen den einzelnen wirtschaftspolitischen Bereichen feststellen. Die sozialistische Einparteienregierung war sich der Außenhandels- und währungspolitischen Fallen für eine offene und nur bedingt wettbewerbsfähige Volkswirtschaft bewußt und orientierte ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik von Anfang an an den außen- und binnenwirtschaftlichen Restriktionen. Begrenzt in ihren wirtschaftspolitischen Optionen durch das im westeuro-

päischen Vergleich niedrige nationale wirtschaftliche Entwicklungsniveau - und durch den infolge des EG-Eintritts und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1993 verschärften Modernisierungsdruck, haben Spaniens Sozialisten die Linien innerhalb der Steuerungstrias Staat-Markt-neokorporatistische Selbstbindung neu gezogen. Und sie taten dies, verglichen mit den französischen und griechischen Sozialisten oder den traditionellen Sozialdemokratien Westeuropas, stärker zugunsten des Marktes. Sie schlossen unrentable Betriebe, begannen den Arbeits- und Kapitalmarkt zu deregulieren und privatisierten staatliche Unternehmungen. Die unmittelbare Unternehmerrolle des Staates wurde reduziert. Industrielle Modernisierung rangierte vor Beschäftigungssicherung. Modernisierungssopfer auf dem Arbeitsmarkt wurden in Kauf genommen und dem längerfristigen Aufholprozeß gegenüber den anderen westlichen Industrienationen untergeordnet. Betont wurde die alloкатive Rationalität des Marktes, hervorgehoben die individuelle Aufstiegsmobilität. Die Preisgabe staatlicher Handlungsprärogativen erfolgte bewußt und ist unverkennbar. Das Ziel sozialer Gerechtigkeit verlor dabei dort häufig an Boden, wo sich der Schutz kollektiver Rechte und Interessen an der Effizienz des Marktes rieb (Merkel 1989). Der Versuch, die sozioökonomischen Pakte (1977-86) einseitig zugunsten der Privatinvestoren zu instrumentalisieren (Martinez-Allier 1987), unterstreicht die klare marktwirtschaftliche Präferenz des PSOE.

Bei der Bilanzierung der Politikergebnisse habe ich im vorhergehenden Kapitel gemessen an sozialdemokratischen Zielvorstellungen bei allen drei sozialistischen Regierungen Südeuropas untypische Leistungsprofile festgestellt. Berücksichtigt man allein die aggregierten makroökonomischen Indikatoren kam Griechenland dem sozialdemokratischen Profil noch am nächsten. Dasselbe ließ sich bei den *policies* und den eingesetzten Politikinstrumenten nicht feststellen. Vor allem läßt es die unausweichlichen Folgewirkungen der unverantwortlichen Haushaltspolitik der Jahre 1981-89 unberücksichtigt. Aber auch die einseitige Präferenzierung marktwirtschaftlicher Lösungen der spanischen Sozialisten wich vom gewohnten sozialdemokratischen Muster ab. Am ehesten lassen sich noch in der Politik der französischen Sozialisten die Steuerungspräferenzen moderner sozialdemokratischer Parteien erkennen und zwar insoweit, als sie eine Balance von Markt und Staat herzustellen suchten. Allerdings gerieten hinter den alten etatistischen Vorlieben und der neu entdeckten Sympathie für den Markt neokorporatistische Steuerungsmöglichkeiten völlig aus dem Blickfeld.

Wenn man im südeuropäischen Falle nicht von einem Niedergang sozialdemokratischer Politik sprechen kann, dann deshalb, weil dies eine vorgängige sozialdemokratische Vergangenheit implizierte. Diese war jedoch in keinem dieser Länder vorhanden. Mit gewissen Einschränkungen bezüglich Frankreich muß aber konstatiert werden, daß die Sozialisten Südeuropas entweder nicht willens oder in der Lage waren, eine Reformpolitik zu etablieren, die sozialdemokratisch genannt werden könnte.

Die Gründe dafür sollen über einen Vergleich der etablierten Sozialdemokratie und der sozialistischen Nachzügler Südeuropas herausgearbeitet werden. Indem die unterschiedlichen Politikergebnisse und Politikwahlen in Beziehung zu den verfügbaren Ressourcen und vorhandenen Restriktionen gesetzt werden, soll ein Erklärungsbeitrag zur Logik sozialdemokratischen Handelns geleistet werden.

Kapitel 8

Schluß: Machtressourcen, Handlungsrestriktionen und Strategiewahlen

In der Logik sozialdemokratischen Handelns lassen sich Wählerentwicklung, Regierungspräsenz und Gewerkschaftsstärke als "Machtressourcen" der sozialdemokratischen Akteure interpretieren. Haben aber diese im Vergleich zur "goldenen Periode" im Durchschnitt kaum verminderten Ressourcen ausgereicht, um unter den sich seit den 70er Jahren beschleunigt ändernden externen und internen Handlungsbedingungen noch die traditionellen Ziele mit den traditionellen Instrumenten und Strategien verwirklichen zu können? Oder hat der dreifache Angriff auf die Handlungsfähigkeit des Staates durch die Globalisierung der Kapital- und Gütermärkte (Scharpf 1987; 1991: 622), die Heterogenisierung von kollektiven Akteuren, sozialen Schichten, Milieus und Lebensstilen (Przeworski 1985; Beck 1986; Lash/ Urry 1987; Streeck 1991) sowie die fortschreitende funktionale Differenzierung und Eigensinnigkeit gesellschaftlicher Subsysteme (Luhmann 1986; Luhmann/ Scharpf 1989; Willke 1983; 1987; 1991)⁴³ auch die Machtressourcen "abgewertet" und traditionelle Strategien obsolet gemacht?

Der Angriff "von außen" auf die nationale Handlungssouveränität (sozialdemokratischer) Regierungen durch die fortschreitende Globalisierung der Märkte und Unternehmen ist in allen Niedergangstheorien, seien sie "paläo-" wie neomarxistischer Herkunft oder neoliberaler Provenienz, ein wichtiger Erklärungsfaktor. Aber auch neoinstitutionalistisch aufgeklär-

⁴³ Trotz gleicher Ausgangsprämissen hinsichtlich der funktionalen Differenzierung und der gleichzeitigen Independenz und Interdependenz gesellschaftlicher Teilsysteme, vertreten Luhmann und Willke hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Entwicklungen unterschiedliche Positionen. Während Luhmann intentionale Steuerung für unwahrscheinlich hält, verweist Willke auf die Potentiale "sozietales Kontextsteuerung" (u.a. Luhmann 1986; Willke 1991).

te, system- wie handlungstheoretisch informierte Analytiker wie Fritz Scharpf sehen in dieser Entwicklung eine rigide Restriktion für sozialdemokratisches Handeln, ohne freilich sofort die generelle Obsoleszenz sozialdemokratischer Politik zu diagnostizieren (Scharpf 1987: 335f). Der Angriff "von innen" wurde von den einem arkanen sozialstrukturellen Bias aufsitzenden "Handlungstheoretikern" Przeworski und Sprague (1986) zu einem unauflösbaren elektoralen Dilemma stilisiert, in dem sich sozialdemokratische Parteien in wahlstrategisch bedingten Oszillationen zwischen Mittelschichten und Arbeiterschaft aufreiben. Mit den schwindenden Machtressourcen und der Heterogenisierung der zu vertretenden Interessen, so die Argumentationssequenz, werde dann der sozialdemokratischen Politik auch die Handlungsorientierung entzogen. Aber auch weniger deterministisch argumentierende Sozialwissenschaftler sehen in der Heterogenisierung der Gesellschaft und der Fragmentierung der Gewerkschaften eine nur schwer zu lösende Herausforderung für linksreformistische Regierungen. Denn zum einen können sie nicht mehr wie einst an eine relativ homogene Arbeiterschaft ihre Wahl- und Politikprogramme adressieren, und zum anderen verlieren sie in den Gewerkschaften in dem Maße ihren wichtigsten Kooperationspartner in der Arena der industriellen Beziehungen, wie dieser sich fragmentiert und an gesamtgesellschaftlicher Bedeutung verliert (Lash/ Urry 1987).

Eine noch vernichtendere Perspektive wird von der autopoietischen Variante der Systemtheorie gezeichnet. Dabei ist ihre Argumentation gar nicht spezifisch auf die Handlungsfähigkeit sozialdemokratischer Regierungen bezogen. Sondern die Steuerungsfähigkeit des Staates, verstanden als "intentionale Handlungskoordination zu gemeinwohlorientierter Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse " (Scharpf 1988: 63) wird überhaupt in Frage gestellt. Nach der autopoietischen Argumentation ergibt sich das Steuerungsunvermögen aus der gegensinnigen Entwicklung zweier Evolutionsprinzipien der modernen "polyzentrischen Gesellschaften", nämlich der funktionalen Differenzierung und der operativen Geschlossenheit funktional differenzierter gesellschaftlicher Teilsysteme (Willke 1987: 289). Mit der funktionalen Differenzierung gehen steigende Spezialisierung und Funktionsverengung und damit die zunehmende Interdependenz gesellschaftlicher Subsysteme einher, die nur gemeinsam eine "evolutionsfähige Einheit" ergeben können. Gleichzeitig entwickeln die Teilsysteme mit steigender Spezialisierung jedoch eine zunehmende operative Geschlossenheit und Independenz (ibid.). Das politische System ist dabei den anderen

großen gesellschaftlichen Funktionsbereichen wie Wirtschaft, Recht, Erziehung, Wissenschaft etc. keineswegs hierarchisch übergeordnet. Denn es operiert, wie alle anderen Teilsysteme auch, nach einem eigenen binären Code (Regierung-Opposition). Die in ihm zur Verfügung stehenden Steuerungsmedien Macht und Geld werden nur unter der binär codierten Rationalität eingesetzt, ob es der Regierung oder der Opposition nützt⁴⁴. Damit sind Macht und Geld zwar in der Lage das politische System zu steuern, vermögen aber kaum in die funktionsspezifischen Codes der anderen gesellschaftlichen Subsysteme einzugreifen. Vor dem Hintergrund dieser radikalen Absage an jede Art von hierarchischer politischer Steuerung ist vom Staat als interner Regelstruktur des politischen Systems eine Orientierung am Gemeinwohl oder an gesamtgesellschaftlichen Problemen kaum zu erwarten (Luhmann 1986: 167 ff).

Träfen all diese Theorien und Thesen oder auch nur einige von ihnen zu, wäre davon insbesondere die Sozialdemokratie betroffen. Denn sie sucht, stärker als bürgerliche Parteien, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse in marktwirtschaftlich verfaßten Systemen nach bestimmten Zielkriterien zu steuern und zu korrigieren. Die Obsoleszenz hierarchischer Lenkung durch den Staat oder der Anfang vom Ende kooperativer Steuerung durch neokorporatistische Arrangements, die wichtigsten Steuerungsinstrumente der Sozialdemokratie nach 1945, mußten dann für die wirtschaftspolitischen Interventionen und sozialstaatlichen Korrekturen erhebliche Folgen haben, die sich auch in der Veränderung der Leistungsprofile sozialdemokratischer Regierungen niederschlagen mußten. Betrachtet man nur die Entwicklung der Machtressourcen (Wähler, Regierungsmacht, Gewerkschaftsstärke) und der Leistungsprofile sozialdemokratischer/ sozialistischer Regierungen (sozialdemokratisches Fünfeck), läßt also die Institutionen, Strategien und Policies zunächst unberücksichtigt, ergibt sich für die Niedergangsperiode folgendes, allgemeines Bild.

Trotz des Wählerschwunds und des Verlustes der Regierungsdominanz, trotz zunehmender Konzertierungsprobleme innerhalb der neokorporatistischen Arrangements in den 70er und 80er Jahren hat sich das sozialdemokratische Leistungsprofil der Gruppe der "etablierten Sozialdemokratie" nicht verschlechtert. Zwar gab es gegenüber der "goldenen Periode" von 1960-73 bei den Indikatoren Arbeitslosigkeit, Inflation und Wachstum

⁴⁴ Zur Kritik vgl. u.a.: Scharpf 1988; Luhmann/ Scharpf 1989; von Beyme 1991a.

geringfügig schlechtere Werte. Aber wie im synchronen internationalen Vergleich gezeigt, hat sich die Distanz zwischen den vier Ländern und den deutlich schlechteren Durchschnittswerten der europäischen OECD-Staaten ausgerechnet in der "Niedergangsperiode" noch einmal vergrößert. Ein umgekehrtes Bild ergab sich für die "sozialistischen Nachzügler" Südeuropas. Trotz erheblichen Wähler- und Machtzuwachses auf Regierungsebene, trotz der Tatsache, daß die sozialistischen Parteien Frankreichs, Griechenlands und Spaniens meist über absolute Parlamentsmehrheiten verfügten und in Einparteienregierungen ihre Politik formulieren konnten, erzielten sie ein in mehrfacher Hinsicht schlechteres Leistungsprofil: Dies gilt nicht nur im Vergleich mit den vier etablierten Sozialdemokratien, sondern auch in Hinblick auf den Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten. Vor allem trifft es aber auch im diachronen Vergleich zu. Während die Arbeitslosenquote in der bürgerlichen Regierungsphase von 1974-1980 unter dem europäischen OECD-Mittelwert lag, stieg sie in der "sozialistischen Dekade" der 80er Jahre über den europäischen OECD-Durchschnitt. Gleichzeitig verkürzten die drei südeuropäischen Länder ihr Inflationsdifferential zu den europäischen OECD-Staaten, was allerdings weitgehend auf die gute Performanz Frankreichs zurückzuführen war.

Die Unterschiede hinsichtlich der drei "Machtressourcen" Wähler, Regierungs- und Gewerkschaftsmacht reichen als unabhängige Variablen nicht aus, um die voneinander abweichenden Politikergebnisse und Strategien der traditionellen Sozialdemokratie des nördlichen und der jungen sozialistischen Nachzügler des südlichen Europa hinreichend zu erklären. Zu begründen bleibt, welche Ressourcen, Restriktionen und Problemwahrnehmungen zu welchen Strategiewahlen führten. In welcher besonderen Verknüpfung vermögen diese die relative Stabilität des "sozialdemokratischen" Leistungsprofils in Schweden, Österreich und mit Abstrichen in Norwegen zu erklären? Wodurch wurde die "Sozialdemokratisierung" der finnischen Politik möglich? Wie lassen sich das schlechte sozialdemokratische Leistungsprofil und die von den sozialistischen Regierungen verfolgten Strategien in Südeuropa erklären? Warum gab es in der Niedergangsphase (1974-90) in Nordeuropa immer noch eine Dominanz sozialdemokratischer Politik und warum keinen "Sozialismus" in Südeuropa?

Dahrendorfs summarisch-apodiktische These vom "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" trägt zur Erklärung der divergierenden Strategien und Politikergebnisse nichts bei. Aber auch Przeworski und Spragues Niedergangshypothese scheitert am Anspruch ihrer monokausalen Erklä-

rungsästhetik. Ihre Tendenz zu universell gültigen "Letztaussagen" ebnet die vorhandenen Unterschiede geradezu theoretisch zwingend ein. Das behauptete "electoral dilemma" führte nicht gleichermaßen und unausweichlich zur Aufgabe sozialdemokratischer Ziele und Politikinhalte. Denn die Niedergangslogik wurde faktisch gebrochen durch den spezifischen Einfluß von Institutionen, Organisationen, Wertedispositionen, politischen Erblasten, Traditionen und Strategiewahlen. Was fehlt, ist eine Restriktions- und Ressourcenanalyse, die die jeweilige Opportunitätsstruktur sozialdemokratischen Handelns definiert, Strategiewahlen einsichtig macht und Politikergebnisse erklären hilft.

Zur Verbindung solcher system- und handlungstheoretischen Überlegungen liefert Jon Elster (1979: 112-117) eine ebenso einfache wie überzeugende Überlegung. Elster beschreibt individuelles wie politisches Handeln als einen doppelt gefilterten Prozeß. Den ersten Filter konstituieren strukturelle Restriktionen. Sie lassen sich im Kontext sozialdemokratischen Handelns u.a. als ökonomische Ausgangsbedingungen, soziale Interessenlagen, Institutionen oder auch politisch-kulturelle Wertedispositionen beschreiben. Die Filterelemente wirken keineswegs nur als Restriktionen. Sie können ebenso in bestimmten Kombinationen und Umwelten auch den Charakter von handlungserweiternden Ressourcen annehmen. Windhoff-Héritier hat diese Kontingenz auf Institutionen bezogen und als deren doppelte Funktion beschrieben: "They set restrictions, but at the same time they offer opportunities" (Windhoff-Héritier 1991: 40). Die Überlegung, daß Institutionen politisches Handeln nicht nur begrenzen, sondern auch Optionen eröffnen, in bestimmtem Sinne Handeln konstituieren, läßt sich mit derselben überzeugenden Plausibilität auch auf die anderen Filterelemente, wie etwa ökonomische Voraussetzungen oder politische Kulturen, beziehen.

Der erste Filter strukturiert also das Handlungsfeld und definiert die "Handlungskorridore" (Schmidt 1987b: 192), die den politischen Akteuren zur Verfügung stehen. Innerhalb dieses "Handlungskorridors" eröffnet sich den politischen Akteuren eine begrenzte Anzahl von Handlungsoptionen (Elster: 1979: 113: "feasible set"), aus denen sie in einem zweiten Filterprozeß ihre Auswahl treffen. Die muß dabei keineswegs immer nach ausschließlich rationalen Kalkülen getroffen werden. Sie kann auch durch Gewohnheit oder ideologische Vorlieben geprägt werden. In jedem Falle beeinflußt die Beschaffenheit der Korridorwände die Strategiewahl ebenso, wie diese durch die Strategiewahlen konkurrierender Akteure bestimmt

wird. Dabei wirken die getroffenen Entscheidungen ihrerseits, werden sie implementiert, wieder auf die den Filter I konstituierenden Elemente zurück. Sie haben also auch Einfluß auf die Gestalt des Handlungsraumes und damit darauf, wie die zukünftigen Politikoptionen "strukturiert" werden (von Beyme 1991b: 20). "Constraints" sind aber häufig auch das Ergebnis vorher getroffener oder unterlassener Entscheidungen. In diesem Sinne sind die Wände der Handlungskorridore keineswegs unverrückbar, sondern können unter bestimmten Bedingungen durch angemessene Handlungen auch nach außen erweitert werden (Schmidt 1987b: 192).

Um den Doppelcharakter der "Strukturen" zu betonen, nämlich sowohl optionsmindernde Restriktion wie handlungsermöglichende Ressource sein zu können, werde ich zunächst neutral von Einflußvariablen sprechen. Die vier wichtigsten dieser unabhängigen Variablen(bündel) kennzeichnen das von mir gewählte Erklärungsraster: Ökonomie, Sozialstruktur, Institutionen sowie die Variable "Zeit", verstanden als "historische Konjunktur". Eine generelle Entscheidung hinsichtlich der Hierarchie der Variablen wird nicht getroffen. Ihre Einflußstärke und Einflußwirkung bzw. die unterschiedlichen "Härtegrade der strukturellen constraints" (Wiesenthal 1987: 24) lassen sich nicht a priori, sondern nur in ihrer konkreten Verbindung mit anderen Variablen und den verfolgten Strategien benennen.

1. Ökonomie

a. Ökonomisches Entwicklungsniveau

Das ökonomische Entwicklungsniveau variiert stark unter den sieben untersuchten Ländern. Mißt man es an dem inklusiven Entwicklungsindikator des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, zeigen sich klare "Gruppenmuster", die mit meiner Klassifizierung in "etablierte Sozialdemokratie" und "sozialistische Nachzügler" weitgehend übereinstimmen. Norwegen, Schweden, Finnland und Österreich sind klar in der ersten, Spanien und Griechenland in der zweiten Gruppe. Der abweichende Fall ist Frankreich, das noch vor Österreich in der Gruppe der entwickelten Ökonomien rangiert. Dieses Muster wird mit wenigen graduellen Abweichungen auch von einem anderen "Entwicklungsindikator" bestätigt. Der relativ große Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigungs-

zahl in Spanien und insbesondere in Griechenland verdeutlicht noch einmal die Entwicklungsdifferenz der beiden südeuropäischen Staaten zu den übrigen fünf Untersuchungsländern.

Der Entwicklungsgrad der Ökonomie ist nicht ohne Einfluß auf die sozialdemokratische Handlungsfähigkeit. Denn erstens bieten hoch entwickelte Volkswirtschaften zumindest theoretisch eine ausgedehnte materielle Basis für sozialpolitische Korrekturen marktinduzierter gesellschaftlicher Probleme und Ungleichheiten. Zweitens eröffnen sie, ebenfalls unter bestimmten Umständen, besondere Möglichkeiten für die staatliche Steuerung der Wirtschaft. Nach Adolph Wagners "Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit" wachsen mit dem steigenden Wohlstand einer Volkswirtschaft auch

Tab. 37: Ökonomische Entwicklungsindikatoren

	BIP/Capita (ECU)	Größe des Agrarsektors	Produktivitätsent- wicklung
	1980	1980*	1979-1989**
Finnland	7757	13,5	4,8
Norwegen	10142	8,5	3,6
Österreich	7315	10,5	2,1
Schweden	10728	5,6	2,5
Griechenland	4609	30,3	-0,6
Frankreich	8697	8,7	2,4
Spanien	5796	19,3	3,9
OECD-Europa	7972	13,5	2,6

Quellen: Eurostat 1982; OECD Historical Statistics 1960-89

* Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten;

** Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie pro Beschäftigten; für Spanien bezieht sich der Durchschnittswert auf die Periode 1979-1986.

die Staatsausgaben, da sowohl Nachfrage wie Angebot an staatlich bereitgestellten Gütern zunehmen. Dies ist zwar ein "ceteris paribus" Gesetz, da die Höhe der öffentlichen Ausgaben zusätzlich von einer Reihe weiterer ökonomischer, politischer und demographischer Faktoren abhängt, wie nicht nur die Beispiele der USA, Japans und der Schweiz, sondern auch eine ebenso extensive wie kontroverse Diskussion zur Dynamik der Staats-

ausgaben zeigen⁴⁵. Aber bei unseren sieben Vergleichsländern ergibt sich hinsichtlich der Staatsausgaben ein mit dem BIP per Capita-Indikator fast identisches Muster: Griechenland und Spanien hatten zum Zeitpunkt des sozialistischen Regierungsantritts 1981/82 auch die niedrigste Staatsausgabenquote. Finnland war mit seinen niedrigen Staatsausgaben allerdings der abweichende Fall in der ersten Gruppe.

Hohe Staatsausgaben deuten auf eine Politisierung der Ökonomie hin (Schmidt 1982) und erlauben der Regierung, wiederum "ceteris paribus", umfangreicher und direkter steuernd in die Wirtschaftsentwicklung einzugreifen als in Ländern mit einem kleinen öffentlichen Sektor. Diese Voraussetzung war bei den Ländern der etablierten Sozialdemokratie mit Ausnahme Finnlands gegeben; sie lag im Falle Frankreichs vor, fehlte aber in Griechenland und Spanien. Das Beispiel Griechenlands mit dem drastischen Anstieg der Staatsausgaben und der synchron zunehmenden dramatischen Staatsverschuldung während der 80er Jahre zeigt zudem, daß diese Voraussetzung erfolgreicher sozialdemokratischer Steuerung in ökonomisch schwierigen Phasen sich auch nicht beliebig schnell herstellen läßt. Insofern ist die Ausgangsposition eines niedrigen ökonomischen Entwicklungsniveaus und niedriger Staatsausgaben als eine harte Restriktion für die wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit der griechischen und spanischen Sozialisten zu werten. Hart auch deshalb, weil jede schnelle Dehnung dieser Begrenzung des "Handlungskorridors" mit einer Reihe nichtintendierter und ihrerseits handlungsbegrenzender Effekte verbunden ist. Eine Begrenzung, die die spanischen Sozialisten antizipierten, die panhellenischen Sozialisten jedoch mißachteten. Erstere bezahlten dafür mit einer geringeren wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Steuerungsfähigkeit, letztere provozierten mit ihrer Verschuldungsstrategie der verbrannten Erde mittelfristig eine gerade für die unteren Schichten schmerzhafteste Austeritätswende nach 1985.

Für die wirtschaftlich stark entwickelten Länder bestand gegenüber dieser Restriktion ein größerer Spielraum. Darauf deutet nicht zuletzt das Beispiel Schwedens hin. Schweden hat in den 70er Jahren etwa im selben Umfang die Staatsausgaben ausgedehnt wie Griechenland in den 80er Jahren, ohne sich jedoch dadurch vergleichbare neue Handlungsrestriktionen einzuhandeln. Der Fall Schweden deutet an, daß das wirtschaftliche Mo-

⁴⁵ Vgl. u.a. Cameron 1978 und 1984; Castles 1978 und 1982; Schmidt 1982; Kohl 1985 und 1987; Wildavsky 1985.

modernisierungsniveau für die entwickelten Länder in ökonomisch problematischen Phasen weniger als eine Restriktion denn als optionserweiternde Ressource zu betrachten war. Für die geringer entwickelten Staaten wie Griechenland und Spanien war es dagegen steuerungstheoretisch wie verteilungspolitisch ein harter "constraint".

b. Wettbewerbsfähigkeit

Weniger entwickelte Ökonomien sind trotz möglicher komparativer Kostenvorteile, etwa durch geringere Lohn- und Lohnnebenkosten, durch die *terms of trade* den leistungsstarken Volkswirtschaften mit ihren technisch hoch entwickelten Produkten unterlegen. Dies trifft gerade für Griechenland und Spanien zu, die mit erheblichen Strukturschwächen aus der Erblast semi-autarker Abschließung ihrer Märkte (Spanien) bzw. subalternen Integration in den Weltmarkt (Griechenland) zu Beginn der 80er Jahre zu kämpfen hatten. Der mit dieser relativen Rückständigkeit verbundene Modernisierungszwang für kleine offene (Griechenland) oder mittelgroße, sich öffnende Volkswirtschaften (Spanien), ließ den regierenden Sozialisten wenig Spielraum für Umverteilung oder kostspielige wohlfahrtsstaatliche Reformen. Wenngleich in einer stärkeren Position, hatte auch Frankreich sichtbare Wettbewerbsschwächen gegenüber den drei dominanten Ökonomien USA, Japan und Bundesrepublik. Wie verhängnisvoll sich diese für eine expansive Strategie dann auswirken, wenn die Haupthandelspartner, wie etwa die BRD, eine restriktive Konsolidierungspolitik betreiben, mußte Frankreichs Linksregierung 1982/83 erfahren, als ihre linkskeynesianische Strategie an dieser harten Restriktion auflief.

Anders als Griechenland und Spanien hatten die kleinen offenen Volkswirtschaften von Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich schon früh, verstärkt aber nach 1945 über eine Spezialisierung ihrer Industrie- und Dienstleistungsstruktur zu einer erfolgreichen Nischenproduktion gefunden. Damit versuchten sie, den strategischen Nachteil des geringen Einflusses auf die internationalen *terms of trade* zu kompensieren. Die Spezialisierung machte sie aber besonders gegenüber exogenen Einflüssen verwundbar. Denn anders als große Volkswirtschaften können sie weniger auf sektorale Ausgleichseffekte hoffen, wenn sie in ihren exportorientierten Branchen wegen mangelnder Konkurrenzfähigkeit Marktanteile verlieren. Dies zwang zu einer frühzeitigen "flexiblen Anpassung" an die sich ändernden Weltmarktbedingungen. Aktive staatliche Eingriffe in die Indu-

strie- und Lohnpolitik, die Herausbildung eines großen öffentlichen Sektors und generöse sozialstaatliche Sicherungen waren die politischen komplexen Strategien, die die kooperative Bewältigung des Anpassungsproblems gewährleisteten, indem sie die jeweiligen Kosten industrieller Umstrukturierungen weitgehend "sozialisierten" (Cameron 1978; Katzenstein 1985; Pekkarinen/ Rowthorn/ Pohjola 1992). Die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung ging trotz der beschriebenen Erosionen bestimmter Bestandteile der neokorporatistischen Arrangements in den 80er Jahren nicht verloren. Außer Österreich hatten alle Länder der etablierten Sozialdemokratie durchschnittliche bzw. überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse zu verzeichnen, obwohl es sich bei ihnen um "reife" Volkswirtschaften handelt, die sich nicht, wie Spanien, in einem Aufholprozeß befanden.

Bestätigt wird die Wettbewerbsstärke durch die Entwicklung der Handelsbilanz. Während in den 70er Jahren alle vier Länder mit Defiziten abschlossen, kam es in den 80er Jahren zu einer "bemerkenswerten Wende" (Landesmann/ Vartiainen 1992). Alle Länder, insbesondere aber Norwegen und Schweden, wiesen positive Salden auf. Frankreich, Griechenland und Spanien hatten dagegen im selben Zeitraum eine durchwegs negative Handelsbilanz zu verzeichnen. Auch wenn dieser Indikator vorsichtig interpretiert werden muß, deutet er in Verbindung mit den anderen ökonomischen Entwicklungsindikatoren an, daß die sozialistischen Nachzügler auch in der Wettbewerbsschwäche ihrer Länder und dem daraus resultierenden Modernisierungsimperativ eine strukturelle Restriktion bei ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen hatten.

c. Mitgliedschaft in EG und EWS

Alle drei südeuropäischen Länder waren Mitglieder der EG⁴⁶, während die vier Länder der etablierten Sozialdemokratie nicht in die Europäische Gemeinschaft eingebunden waren. Dies engte die Handlungsfreiheit der nationalen Wirtschaftspolitik in den drei südeuropäischen Ländern in den 80er Jahren ein. Gerade für konkurrenzschwache Volkswirtschaften kann der Wegfall der Zölle, die supranationale Normierung von Wettbewerbsregeln und staatlichen Subventionshilfen, kurz, die Liberalisierung des

⁴⁶ Spanien ist zwar erst 1986 Vollmitglied der EG geworden, hat aber seit seinem Beitrittsge- such von 1977 begonnen EG Normen und Regelungen antizipierend zu verwirklichen.

Handels von erheblichem Nachteil sein. Denn obwohl Griechenland und Spanien großzügige Übergangsregelungen konzedierte wurden, obwohl sie seit ihrem Eintritt von der EG finanzielle Zuwendungen erhielten, die deutlich ihre Mitgliedsbeiträge überstiegen, zählten beide Länder hinsichtlich der ungleich wichtigeren Ex- und Importentwicklungen zu den Verlierern in der EG, zu der sie aber wiederum keine Alternative besaßen, wollten sie nicht von der wirtschaftlichen Weiterentwicklung Europas abgekoppelt werden (Merkel 1990: 11 ff). Die Restriktionen des Europäischen Währungssystems bekam die französische Linksregierung 1982/83 zu spüren. Sie mußte die Mitgliedschaft ihres Landes im EWS mit fundamentalen Einschränkungen der nationalen Souveränität über die eigene Währungspolitik bezahlen. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der währungspolitische Spielraum der Regierung Mauroy schon durch die fundamentalen Außenhandelsungleichgewichte stark eingeschränkt, so daß ihr auch ohne die Abwertungsregulierung durch das EWS eine wirtschaftspolitische Wende kaum erspart geblieben wäre.

Gegenüber den drei südeuropäischen Ländern hatten Schweden, Norwegen und Finnland durch ihre Nicht-Mitgliedschaft in EG und EWS in den 80er Jahre zweifellos eine größere Anzahl wirtschaftspolitischer Optionen zur Verfügung, die sie vor allem in der Währungs-, Kredit- und Industriepolitik nutzten. Freilich ist dies ein Handlungsvorteil, der in den 90er Jahren verschwinden wird, wenn die einzelnen Länder ihre Währungen an den ECU ankoppeln, dem EWS oder der EG beitreten. Schweden, Finnland und Österreich haben schon ihre Aufnahmeanträge in eine Europäische Gemeinschaft gestellt, die sich auf dem Wege zu einer Wirtschafts- und Währungsunion befindet. Spätestens mit dem Eintritt der drei Länder in der Mitte der 90er Jahre werden sich dann auch für die etablierte Sozialdemokratie die Handlungskorridore nationaler Wirtschafts- und Währungssteuerung weiter verengen.

d. Der verstaatlichte Sektor

Der verstaatlichte Industrie- und Bankensektor erwies sich nur sehr bedingt und zeitlich begrenzt als strategische Ressource, um die sozialdemokratischen Ziele einer egalitär orientierten Gesellschaft mit universeller Wohlfahrt, Vollbeschäftigung, gerechterer Einkommens- und Vermögensverteilung und Formen der Wirtschaftsdemokratie zu erreichen. Die französische Linksregierung war weder willens noch in der Lage, den verstaatlich-

ten Kreditsektor und die nationalisierte Industrie für diese Ziele wirkungsvoll einzusetzen. Sieht man von den industriepolitischen Modernisierungseffekten ab, blieb die Verstaatlichung unter Mitterrand im wesentlichen nur ein Akt symbolischer Politik. Die griechischen Sozialisten unterlagen der Versuchung, ihren verstaatlichten Sektor "verteilungspolitisch" für massenklientelistische Zwecke zu funktionalisieren. Sie bezahlten dies mit einer zusätzlichen Belastung des Staatshaushaltes. Anstatt demokratische Mitbestimmungsstrukturen zu etablieren, mißbrauchten sie ihn bald als Experimentierfeld staatsautoritärer Regulierung von Streiks.

Österreichs Sozialdemokraten benutzten die "Verstaatlichten" zu lange, um überflüssige Arbeitskräfte zu horten. Als sie dann Mitte der 80er Jahre infolge hoher Defizite und skandalösen Verhaltens des Managements gezwungen waren, den verstaatlichten Konkurrenzsektor zu rationalisieren, verlor dieser seine Funktion als Beschäftigungspuffer. Selbst im Bereich der Beschäftigungspolitik offenbarte der verstaatlichte Sektor damit seine begrenzte Instrumentalisierbarkeit innerhalb der Marktwirtschaft.

Daß auch diese Erfahrungen sich nicht zu einem universell gültigen Verdikt generalisieren lassen, zeigt das Beispiel Norwegens. Die norwegische Arbeiterpartei benutzte den verstaatlichten Kreditsektor in den 60er und 70er Jahren erfolgreich zu wirksamer Investitionssteuerung.

Aber trotz des norwegischen Beispiels, trotz begrenzter industriepolitischer Erfolge in Frankreich und Finnland, zeigt der Vergleich unserer sieben Untersuchungsfälle, daß der "funktionale Sozialismus" (Adler-Karlsson 1967) der schwedischen Sozialdemokratie sich als weniger verwundbar gegenüber den Angebotsökonomischen Imperativen der 80er Jahre erwies. Dies nährt erneut Zweifel (Crosland 1957; Thomas 1986; Tilton 1987), ob Verstaatlichungen eine wichtige oder auch nur sinnvolle Ressource sozialdemokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sind. Ein verstaatlichter Sektor, der staatlich instrumentalisiert wird, produziert in einer kapitalistisch verfaßten Wirtschaft Externalitäten, die wiederum vom Staat kompensiert werden müssen. Wird der nationalisierte Sektor aber nicht instrumentalisiert und nach einer rein betriebswirtschaftlichen Rationalität gelenkt, verliert er weitgehend seine progressive Zweckbestimmung. Wenn er sich zudem als verwundbar oder erfolglos in der Beschäftigungs- und Strukturpolitik erweist, droht ihm vollends die "raison d'être" abhandenzukommen. Und genau dies war, zumindest in der Tendenz, die Entwicklung der 80er Jahre.

2. Sozialstruktur

Die Abnahme der Arbeiter unter den sozialdemokratischen Wählern, verursacht vor allem durch den Rückgang des Arbeiteranteils in der Gesamtgesellschaft und nur zu einem geringen Grad durch *class dealignment*, hat nicht zu einer generellen Schrumpfung der sozialdemokratischen Wählerschaft geführt. Die Verluste an Arbeiterstimmen wurden durch Mittelschichtwähler kompensiert. Ein Prozeß freilich, der schon die sogenannte "goldene Phase" der Sozialdemokratie geprägt hatte. Allerdings hat die sozialstrukturelle "Verbürgerlichung" ein unterschiedliches Ausmaß und eine von Land zu Land unterschiedliche Bedeutung angenommen. Aber gerade in Südeuropa, wo auch in den 80er Jahren noch beachtliche Teile der Industriearbeiterschaft kommunistisch wählten⁴⁷, benötigten die südeuropäischen Sozialisten starke Stimmenanteile aus den Mittelschichten, um regierungsfähige Mehrheiten zu gewinnen.

Die Mittelschichten Südeuropas unterschieden sich zumindest in zweifacher Hinsicht von ihrem Pendant in Nordeuropa. Zum einen setzten sie sich in Griechenland und in Spanien zu einem beachtlichen Anteil noch aus den traditionellen Mittelschichten der Handwerker und Händler zusammen. Zum anderen waren die südeuropäischen Mittelschichten anders als jene der wirtschaftlich und sozial hochentwickelten Wohlfahrtsstaaten Nordeuropas in weit geringerem Maße von den sozialen Leistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten des Wohlfahrtsstaates abhängig, weil beides nur in geringem Umfang und auf bescheidenem Niveau angeboten wurde. Frankreich glich hier, insbesondere was den Umfang der sozialstaatlichen Leistungen angeht, den Ländern der "etablierten Sozialdemokratie".

Für die traditionellen wie die neu aufsteigenden Mittelschichten Spaniens und Griechenlands indes bot ein dezidiertes Umverteilungsprogramm und der Aufbau eines Wohlfahrtsstaates wenig Anreiz. Sie waren stärker an unmittelbarem privatem Konsum als an kollektiver wohlfahrtsstaatlicher

⁴⁷ Finnland ist in der Ländergruppe der "etablierten Sozialdemokratie" diesbezüglich eine Ausnahme. Der traditionalkommunistische Wählerverband SKDL (9,4%) und die stärker reformorientierte DEVA (4,3%) konnten 1987 mit 13,7% der Wählerstimmen auch viele Wähler aus den Kernbereichen der Industriearbeiterschaft binden. Daß dies in bestimmtem Maße selbst noch für die Periode nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in der Sowjetunion und Osteuropa gilt, zeigten die Parlamentswahlen von 1991, in denen die nun zu einer Partei vereinigten Kommunisten noch 10,1% der Wählerstimmen erhielten (Arter 1991: 177).

Sicherung in der Zukunft orientiert. Zu Recht betrachteten sie den Aufbau eines starken Steuer- und Wohlfahrtsstaates unter den ökonomischen Bedingungen der 80er Jahre in ihren Ländern als ein Negativsummenspiel. Sie hätten unmittelbar zu seiner Entstehung mehr aufwenden müssen, als kurz oder mittelfristig von ihm hätte profitiert werden können. Während es für die sozialdemokratischen Regierungen der nordischen Wohlfahrtsstaaten auch hinsichtlich der Wählerstimmenmaximierung unter den Mittelschichten eine rationale Strategie war, den Wohlfahrtsstaat zu erhalten oder auszubauen, erwies sich umgekehrt die PSOE-Politik der marktwirtschaftlichen Modernisierung Spaniens bei gleichzeitiger sozialpolitischer Zurückhaltung als durchaus funktional, um Wählerstimmen aus den aufsteigenden Mittelschichten zu gewinnen. Als haushaltspolitisch fatal, aber unter wahlstrategischen Gesichtspunkten erfolgreich, zeigte sich PASOKs Politik des bürokratischen Massenklientelismus auf dem Hintergrund einer verschleppten Steuerreform. Durch letzteres vermieden es Griechenlands Sozialisten, die chronisch steuerhinterziehenden traditionellen Mittelschichten in Handwerk und Handel als Wähler zu verlieren, mit ersterem konnten sie beachtliche Teile der neuen akademischen Mittelschichten über die Aufblähung eines parasitären Administrationsapparates interessenpolitisch an sich binden. Für beide sozialistischen Regierungen boten sich also jenseits traditionaler sozialdemokratischer Politikstile und Politikinhalte Handlungsoptionen an, die zumindest kurzfristig Wahlprämien versprachen.

Die unterschiedliche Größe, Rolle und die variierenden Anspruchsprofile der Mittelschichten in Südeuropa und den Wohlfahrtsstaaten Nordeuropas zeigen, daß die fortschreitende "Verbürgerlichung" der sozialdemokratischen Wählerschaften völlig unterschiedliche Politikkonsequenzen nach sich ziehen kann. Wirkten die Mittelschichten in Südeuropa als Restriktion für eine traditionelle sozialdemokratische Reformpolitik, entwickelten sie sich in den drei skandinavischen Ländern als Beharrungskräfte, die den Wohlfahrtsstaat und seinen engagiertesten Verteidiger, die Sozialdemokratie, aus eigenem Interesse "schützten". So etwa, wenn im sozialstaatlichen Bereich tätige Frauen weit überdurchschnittlich sozialdemokratisch wählen (Lindström 1991: 181), während Teile der jungen männlichen Industriearbeiter sich im Schweden und Norwegen der beginnenden 90er Jahre empfänglich für die anti-wohlfahrtsstaatlichen Wahlappelle rechtspopulistischer Parteien zeigten.

3. Institutionen

Nicht nur ökonomische Entwicklungsniveaus, die Art der Weltmarktintegration oder sozialstrukturell bedingte Interessenlagen, Machtkoalitionen, Parlamentsmandate und Regierungssitze bestimmen darüber, welche Politik formuliert und implementiert wird. In welcher Weise und in welchem Umfang Akteure ihre Interessen durchsetzen können, hängt auch davon ab, wie ihre Handlungen untereinander verknüpft, normiert und kanalisiert werden. Eine zentrale Vermittlungsinstanz in den "policy networks" (Katzenstein 1978: 19) interessen geleiteter politischer Handlungen sind Institutionen⁴⁸. Sie gehen als von den Akteuren antizipierte Restriktionen oder Ressourcen in die konkrete Formulierung einzelner Politiken ein und beeinflussen vermittels ihrer Implementationskapazität auch die Durchsetzungswahrscheinlichkeit der getroffenen Entscheidungen (Hall 1986: 232 f). Institutionen regulieren den Zugang zu den Arenen, in denen verbindlich Politik formuliert wird. Da auch in Demokratien Institutionen "geronnener" Ausdruck sozialer und politischer Machtverhältnisse sind, gewährt die spezifische Struktur der Zugangsregulierung einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen Vorteile, während sie andere benachteiligt. Aber einmal etabliert, entwickeln Institutionen "autonome" Anreize, Interessen und Handlungskapazitäten, die von den Regierungen und Parlamenten keineswegs völlig kontrolliert werden können. Insoweit binden früher entstandene Institutionen später nachfolgende Regierungen und deren Politik. Sie wirken also über Regierungswechsel hinaus als beherrschende Kräfte politischer Kontinuität (Lehmbruch 1991).

Von besonderer Bedeutung für die Gestaltungsräume, für "Inhalt und zeitliche Plazierung" sozialdemokratischer Politik sind die Institutionen in folgenden fünf Bereichen:

- a. industrielle Beziehungen
- b. fiskalpolitische Steuerungsfähigkeit
- c. Notenbank
- d. staatliche Verwaltung
- e. Wohlfahrtsstaat.

⁴⁸ Unter Institutionen verstehe ich hier "Manifestationsformen oder Symbolnetze von Handlungsregelmäßigkeiten oder -gewohnheiten,..., die soziohistorisch auf "relative Dauer" angelegt sind" (Waschkuhn 1985: 376 f).

a. Industrielle Beziehungen

Die industriellen Beziehungen waren in Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden von hochorganisierten, stark zentralisierten Verbänden und kooperativen Konflikt-schlichtungsmustern geprägt. In Finnland nahmen während der "Niedergangsperiode" sowohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad als auch die Zentralisierung der Gewerkschaften erheblich zu. In Schweden wie in Norwegen stieg der Grad der gewerkschaftlichen Organisation noch einmal an, obschon von einem außerordentlich hohen Niveau ausgehend. Allein in Österreich ging er zurück. Dafür blieb dort die konkurrenzlos hohe Zentralisierung stabil, während sie in Norwegen und Schweden leicht zurückging (Visser 1990: 152). Gleichzeitig nahm in den 80er Jahren die Bereitschaft der Arbeitgeber ab, sich in neokorporatistische Arrangements einbinden zu lassen. Ihnen waren mit der Internationalisierung der Kapital- und Gütermärkte neue Handlungsalternativen zuge wachsen. Als Folge traten in Norwegen und Schweden Konzertierungsprobleme bei den Lohnverhandlungen auf, die durch vermehrte staatliche Interventionen teilweise kompensiert wurden. So waren selbst in den 80er Jahren die neokorporatistisch organisierten Arbeitsbeziehungen noch eine wichtige komplementäre Steuerungsressource für die sozialdemokratischen Regierungen. In der Zukunft deutet sich allerdings ein Bedeutungsschwund dieser Steuerungsform an. Denn je länger die Institutionen und wechselseitigen Vertrauensakkumulationen partnerschaftlicher Konzertierung unter Stress stehen, je öfter die beteiligten Akteure die kooperativen Spielregeln verletzen, umso stärker werden die neokorporatistischen Arrangements erodieren.

Aber selbst wenn sich diese Tendenzen in den 90er Jahren noch beschleunigen, wird sich die Arena der industriellen Beziehungen der vier Länder noch substantiell von jenen Südeuropas unterscheiden. Dort waren die Arbeitsbeziehungen schon in den 70er Jahren stark dezentralisiert, fragmentiert und konfliktreich. Eine wirtschafts- und einkommenspolitische Konzertierung war daher unwahrscheinlich und wurde (mit der zeitweisen Ausnahme Spaniens 1977-86) auch gar nicht erst versucht. Sie war für die sozialistischen Regierungen schon deshalb keine naheliegende Option, da weder der PS noch PASOK, noch der PSOE vergleichbare "organische" Beziehungen zu den Gewerkschaften hatten wie ihre etablierten Schwesterparteien Nordeuropas. Es fehlten also alle Voraussetzungen, die industriellen Beziehungen kooperativ zu organisieren. In Spanien ließen sich die Gewerkschaften zwar bis 1986 zeitweise in die wirtschaftspolitische

Konzertierung einbinden. Doch ihre Schwäche erlaubte der sozialistischen Regierung die asymmetrische Instrumentalisierung der Sozialpakete. Dadurch wurden die auf gegenseitigem Vertrauen basierenden Bestandsgrundlagen der neokorporatistischen Konzertierung bis spätestens 1986 aufgezehrt. Allerdings waren die spanischen wie die französischen und griechischen Gewerkschaften auch nicht stark genug, um ihrerseits die sozialistische Regierungspolitik zu beeinflussen oder zu konterkarieren. Aus dieser Perspektive gesehen, besaßen alle drei südeuropäischen sozialistischen Regierungen eine "relative Autonomie" (Cameron 1988) gegenüber den Interessen der Arbeiter. Doch die "relative Autonomie" erwies sich als janusköpfig für die sozialistische Politik. Denn mit der Schwäche der Gewerkschaften fehlte den Regierungen in Frankreich, Griechenland und nach 1986 auch in Spanien ein wichtiger Implementationspartner. Da die industriellen Beziehungen sich in den drei Ländern weder als wichtige Steuerungsressource anboten, noch als bedeutsame Handlungsrestriktion wahrgenommen wurden, sahen sich die sozialistischen Regierungen stärker auf die Steuerungssysteme Markt und Staat verwiesen, als ihre etablierten Schwesterparteien.

b. Fiskalpolitische Steuerungsfähigkeit

Loziert man die sieben Vergleichsländer auf einem Kontinuum zwischen zentralistischem Einheits- und konföderalem Bundesstaat, ist allein Österreich als unitarischer Bundesstaat zu den föderalistischen Ländern zu rechnen. Die anderen Länder changieren zwischen dezentralem und zentralistischem Einheitsstaat. Eine solche verfassungsrechtliche Typologie bleibt aber hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten der Zentralregierung unscharf. Bezieht sie doch weder die Gemeinden als dritte Ebene öffentlicher Gebietskörperschaften ein, noch vermag sie quantitative Angaben über die Ausgabenrelationen des Zentralstaates und der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu machen. Fritz Scharpf hat ein solches Maß für die fiskalpolitische Steuerungsfähigkeit vorgeschlagen, indem er den Anteil der Zentralregierung an den gesamtstaatlichen Ausgaben bzw. am Bruttoinlandsprodukt maß (Scharpf 1987: 265). In Ländern, in denen die zentralstaatlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt einen größeren Anteil ausmachen, bestehen wirkungsvollere fiskalpolitische Steuerungsmöglichkeiten als in Ländern mit niedrigen Anteilen. Potentielle Vetopositionen, die sich in konterkarierendem Ausgabenverhal-

ten nachgeordneter Gebietskörperschaften äußern könnten, vermögen im ersten Falle nur geringe Neutralisierungswirkungen gegenüber zentralstaatlichen Fiskalimpulsen zu entfalten. Für die sieben Untersuchungsländer ergab sich ein eher einheitliches Bild. Die Länder der "etablierten Sozialdemokratie" besaßen zwar einen niedrigeren zentralstaatlichen Ausgabenanteil als die drei südeuropäischen Staaten. Aber dies wurde durch die höheren Staatsquoten ausgeglichen. Gemessen am Bruttosozialprodukt entstand so kein fiskalpolitischer Steuerungsnachteil für die sozialdemokratischen Regierungen des Nordens gegenüber den sozialistischen Regierungen Südeuropas. Alle sieben Länder besaßen deutlich günstigere fiskalpolitische Durchgriffsmöglichkeiten als föderalistische Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland oder gar die Schweiz.

Tab. 38: Fiskalische Zentralisierung: Anteil der Ausgaben des Zentralstaates an den Gesamtausgaben und am BIP (1985 in %)

	Anteil an Gesamtausgaben*	Ausgaben (in % des BIP)
Finnland	(74,0)	-
Norwegen	78,2	35,7
Österreich	60,3	31,2
Schweden	61,8	40,0
Frankreich	74,7	38,8
Griechenland	(98,7)	-
Spanien	79,2	33,3
BRD	42,6	20,2

Quellen: BMF Finanzbericht 1988: 244f; OECD Revenue Statistics 1986: 204.

* Anteil der Ausgaben der Zentralregierung an den gesamtstaatlichen Ausgaben. Für Finnland und Griechenland waren keine nach Gebietskörperschaften getrennten Ausgabenzahlen erhältlich; die in Klammer gesetzten Angaben geben die Steuereinnahmen des Zentralstaates wieder.

c. Status der Notenbank

Den wirtschaftspolitischen Manövrierraum der Regierungen können, je nach ihrer Unabhängigkeit, auch Notenbanken erheblich einschränken. Die Autonomie einer Zentralbank hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: dem Wahlmodus der Gouverneure und Zentralbankräte, den Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten durch Regierung und Parlament, dem Umfang der

Kontrollinstrumente der Notenbanken gegenüber dem Geldmarkt oder dem Ausmaß, in dem die Notenbanken gezwungen sind, die Staatsverschuldung zu finanzieren (Goodman 1991: 330f). Für komparative Zwecke haben Alesina und Summers den umfassendsten Index entwickelt. Sie lozieren die Notenbanken auf einer Skala von 0 (less independent) bis 5 (more independent). Modifiziert durch regionale Vergleichsstudien lassen sich die Zentralbanken der sieben Vergleichsländer folgendermaßen skalieren:

Tab. 39: Autonomieindex von Zentralbanken

	Alesina/Summers	modifizierter Index*
Finnland	2	3
Norwegen	2	2
Österreich	-	4
Schweden	2	2
Frankreich	2	1
Griechenland	-	1
Spanien	1	2
BRD	4	4

Quelle: Alesina/ Summers, in: The Economist 25.1.1992: 21.

* Modifiziert nach regionalen Vergleichsstudien von Zentralbanken durch: Uusitalo 1984; Pekkarinen 1989 (Skandinavien); Kurzer 1991 (Schweden, Österreich); Goodman 1991 (BRD, Frankreich).

Der Unabhängigkeitsgrad der Zentralbanken ist für sozialdemokratische Regierungen nicht nur deshalb von Bedeutung, weil die Geldpolitik sich zu einem der wirkungsvollsten konjunkturpolitischen Steuerungsinstrumente entwickelt hat, wenn sie restriktiv eingesetzt wird (Scharpf 1987: 253). Die besondere Bedeutung der Autonomie von Zentralbanken liegt darin, daß Notenbanken in erster Linie inflationäre Risiken abzuwehren bestrebt sind (Goodman 1991: 329), wenn sie nicht gar über Zentralbankgesetze dazu institutionell verpflichtet sind. Arbeitslosigkeit ist demgegenüber für Zentralbanken ein nachrangiges Problem. Die sozialistischen Regierungen Südeuropas hatten hier leichte Steuerungsvorteile gegenüber den etablierten sozialdemokratischen Regierungen in Finnland und Österreich. Die Notenbanken der drei südeuropäischen Länder hatten den Weisungen der Finanz-

ministerien zu folgen⁴⁹, wobei diese bisweilen wie im Falle Frankreichs durch die supranationale Einbindung in das EWS ihrerseits gebunden waren. Als echte institutionelle Handlungsrestriktion zur Konjunktursteuerung hätten sich nur die Zentralbanken von Finnland und Österreich erweisen können. Die finnische Notenbank machte bis Ende der 70er Jahre häufig von ihren autonomen Prärogativen gegenüber der Regierung Gebrauch. Selbst danach konnte sie sich auf gesetzlicher Grundlage gegen Regierungszumutungen der Staatsschuldfinanzierung wehren. Ein Teil der niedrigen Staatsausgabenquote Finnlands ist von mir in Kapitel 6.2. durch diesen konstitutionellen Faktor erklärt worden.

Österreich ist ein Sonderfall. Denn obwohl die Nationalbank verpflichtet ist, die Wirtschaftspolitik der Regierung geldpolitisch zu flankieren (Winkler 1982: 200 ff), und lange akzeptierte, was in der Sozialpartnerschaft beschlossen wurde (Scharpf 1987: 86), waren ihr währungspolitisch seit 1977 die Hände gebunden. Mit der bewußten Ankopplung des Schillings an die Mark, wurde die Hartwährungspolitik über die Bundesbank in Frankfurt nach Österreich importiert. Allerdings war die Hartwährungspolitik eingebettet in das Konzept des Austrokeynesianismus und insofern von der Regierung gewollt und kalkulierbar. Nach dem Ende der expansiven Fiskalpolitik und der beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung des verstaatlichten Industriesektors zu Beginn der 80er Jahre ist die Hartwährungspolitik allerdings zu einer harten geldpolitischen Restriktion für die kleine und große Koalition in Österreich geworden.

d. Staatliche Verwaltung und administrative Effizienz

Die staatliche Bürokratie ist kein monolithisch handelnder Akteur. Sie ist, der Gesellschaft nicht unähnlich, fragmentiert, polyzentrisch und von Konflikten durchzogen. Konkurrierende staatliche Institutionen besitzen wechselseitige Blockade- und Vetopotentiale. Das Durchsetzungsvermögen der staatlichen Bürokratie variiert von Land zu Land, Zeit zu Zeit, Politikfeld zu Politikfeld. Naiv wäre es in der Tat anzunehmen, es genüge, ausgestattet mit parlamentarischen Mehrheiten, die Regierung zu übernehmen, um von dieser "Schaltzentrale der Macht" hierarchisch die Verwirklichung der beschlossenen Politik durchzusetzen. Die Durchsetzungsfähigkeit ist viel-

⁴⁹ Auf die während der 80er Jahre gestiegene Unabhängigkeit des Banco de Espana und ihren informellen Einfluß habe ich in Kap. 7.3. schon verwiesen.

mehr abhängig von der internen Organisation des Staatsapparates, dem Einfluß der Regierung auf die Bürokratie, der Organisation der Gesellschaft sowie der Verbindung von staatlicher Administration und gesellschaftlichen Akteuren.

Die administrative Effizienz und Vertrautheit der staatlichen Bürokratien in der Implementation sozialdemokratischer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik war in den vier Ländern der "etablierten Sozialdemokratie" unterschiedlich ausgeprägt. Alle verfügten über eine dem zentralistischen Staat unterstehende "starke Bürokratie"⁵⁰ (Lehmbruch 1991: 144), die in den skandinavischen Ländern zusätzlich über eine offene, kollegiale Administrationspraxis (Elder et al. 1988: 138 ff; Petersson 1989: 100 ff) mit den hoch zentralisierten Verbänden effektive und stabile "policy networks" ausgebildet haben. Für Schweden spricht Jann von einer besonderen "Verwaltungskultur" (1981: 398). Teil dieser Verwaltungskultur ist die frühe Institutionalisierung der Ombudsmänner und die Publikation offizieller Verwaltungsdokumente. Diese von Schweden ausgehende Transparenz der Verwaltung, die im Laufe dieses Jahrhunderts auch in die anderen skandinavischen Länder exportiert wurde, hat mit dazu beigetragen, einen konsensuellen Politikstil (Elder et al. 1988) zu etablieren, der sowohl in der Phase der Politikformulierung als auch in der Etappe der Implementierung Effizienz und Legitimation staatlichen Handelns generieren half. Da die Wirksamkeit staatlicher Steuerung in hohem Maße davon abhängt, wie sie von den Adressaten angenommen wird, ist die Akzeptanz, die den mit der Implementation befaßten Bürokratien entgegengebracht wird, von erheblicher Bedeutung. Und gerade in der Legitimationsausstattung der staatlichen Administrationen Skandinaviens lagen erhebliche komparative Vorteile dieser Länder gegenüber Griechenland, Spanien und selbst Frankreich, in denen die Akzeptanz gegenüber staatlich-administrativem Handeln eine wesentlich knappere Ressource war.

Das Musterbeispiel einer effizienten "sozialdemokratischen" Institution ist zweifellos die nationale Arbeitsmarktbehörde Schwedens, AMS. Die in

⁵⁰ In Schweden und Österreich ist der administrative Durchgriff des Zentralstaates durch nachgeordnete Gebietskörperschaften leicht "gebrochen". In Schweden wurde beginnend mit dem Dezentralisierungsbeschluß der Zentralregierung 1979 und der Gebietsreform von 1984 die Position der Gemeinden gestärkt. In Österreich haben die Länder aufgrund der bundesstaatlichen Struktur autonome fiskalische und administrative Kompetenzen. Der Bundesstaat hat jedoch weit stärker als in der Bundesrepublik Deutschland das Übergewicht.

den 50er Jahren von der sozialdemokratischen Regierung ins Leben gerufen, von den Gewerkschaften unterstützte und mit weitreichenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattete AMS bildete eine zentrale institutionelle Voraussetzung der schwedischen Vollbeschäftigung (Rothstein 1985). Der Erfolg seinerseits sicherte der AMS wachsende Ressourcen und Legitimität, so daß sie als "sozialdemokratische Reformbürokratie" (ibid. 162) auch unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung (1976-82) ihre auf Vollbeschäftigung gerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben konnte. Der Doppelcharakter einer solchen Administration besteht darin, daß sie nicht nur effizient politische Entscheidungen implementiert, sondern ihre Leistungsfähigkeit und Legitimation auch erheblichen Einfluß darauf haben, welche Politiken überhaupt formuliert werden. Als ein funktionales Äquivalent für die AMS kann in Norwegen bis in die erste Hälfte der 80er Jahre das institutionelle Netzwerk von Finanzministerium, weisungsgebundener Notenbank und sektoriell spezialisierten staatlichen Banken gelten. Sie kontrollierten erfolgreich Industriekredite und übten damit einen entscheidenden Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung aus (Mjøset 1989; 1992; Esping-Andersen 1990: 169). Ähnlich können für Österreich die sozialpartnerschaftlichen Institutionen in ihren formellen und informellen Vernetzungen mit den Kammern, Verbänden und wirtschaftspolitisch relevanten Behörden als Beispiel wirkungsvoller institutioneller Netzwerke der Politikformulierung und Implementation angesehen werden (Pelinka 1981; Marin 1982; Grande 1988). Gemeinsam war allen drei Ländern, daß Administrationen, eng vernetzt mit politischen Akteuren und Verbänden, zu Beginn der "Niedergangsperiode" fest etabliert waren. Eingeeübt in kooperatives Handeln und "sozialdemokratische" Problemlösungen vermochten sie, flexibel auf die Herausforderung der sich ändernden ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen zu reagieren. Institutionen, administratives know how und policy-Routinen "emerged before the crisis itself" (Weir/ Skocpol 1985: 125)⁵¹.

Verstärkt wurde dieser institutionelle Pfad zu "sozialdemokratischen" Problemlösungen noch durch die in den Institutionen handelnden Akteure. Insbesondere in Schweden und Norwegen hat die lange und kontinuierliche

⁵¹ Margret Weir und Theda Skocpol entwickelten diese These am Beispiel der beschäftigungspolitischen Reaktion des schwedischen Staates auf die große Depression zu Beginn der 30er Jahre.

Regierungsmacht der Sozialdemokraten den Geist der öffentlichen Administrationen und das Bewußtsein der dort Beschäftigten geprägt. Eine jüngst durchgeführte "Macht-Studie" zu Staat und Gesellschaft in Schweden zeigt, daß das Personal der großen Verbände, der kulturellen Organisationen und der staatlichen Administration zu 70% eine starke ideologische Präferenz für sozialdemokratische Werte aufwiesen (Lane 1991: 224). Während dies in ähnlichem Umfang für Norwegen gelten kann (Lindström 1991), trifft es in geringerem Maße für Finnland zu. Dort hatten zwar Mitte-links-Koalitionen und Gewerkschaften seit Ende der 60er Jahre staatliche Kommissionen und Institutionen zur Koordination der Einkommenspolitik durchsetzen können (Arter 1987: 215), die schwächere Position der finnischen Sozialdemokratie erlaubte es ihr jedoch nicht, den Staatsapparat insgesamt personell und ideologisch in ähnlicher Weise zu prägen, wie dies ihre Schwesterparteien in Norwegen und Schweden vermochten. In Österreich dagegen hat sich mit der Dominanz der SPÖ in den beiden vergangenen Jahrzehnten über den bei der Besetzung wichtiger administrativer Positionen verfolgten Parteienproporz ein leichtes Übergewicht sozialdemokratischer Bürokraten herausgebildet. Nach der administrativen Konfiguration, der Vertrautheit der Bürokratien mit sozialdemokratischen Politikroutinen und personellen Loyalitäten beurteilt, bestanden in Schweden, Norwegen und Österreich ohne Zweifel günstige Voraussetzungen für die Kontinuität sozialdemokratischer Politik auch in der Phase nach 1974.

Mit einer spiegelbildlich verkehrten Situation waren die sozialistischen Parteien Südeuropas bei ihrem Machtantritt zu Beginn der 80er Jahre konfrontiert. Sie übernahmen staatliche Bürokratien, die von der Kontinuität autoritärer oder konservativ-bürgerlicher Regierungspolitik geprägt waren. Dennoch waren hier unter den drei Ländern deutliche Unterschiede zu erkennen, die Frankreich von Spanien und Griechenland und letztere noch einmal untereinander klar voneinander scheiden. Frankreich besaß zweifellos die effizienteste und stärkste staatliche Administration. Die lange Tradition staatlicher Intervention in die Wirtschaft hat zudem Bürokratien entstehen lassen, die für eine sozialdemokratisch orientierte Wirtschaftssteuerung wertvolle Implementationshilfen darstellten. Denn weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen der IV. und V. Republik läßt sich in der französischen Wirtschaftspolitik ein dominierendes Muster erkennen: Mit dem Ziel, ein wachstumsförderndes hohes Investitionsniveau zu garantieren, setzte der französische Staat auf Nachfragestimulierung, billige subventionierte Kredite für die Industrie

und periodische Abwertungen, um die Konkurrenzfähigkeit der französischen Wirtschaft zu garantieren (Hall 1986: 245). Zur Durchführung dieser auf Wachstum ausgerichteten Politik hatte sich schon in der IV. Republik ein staatlich-administratives Netzwerk herausgebildet, dessen wichtigste Institutionen in der V. Republik weiter ausgebaut wurden. Im Zentrum steht das französische Finanzministerium, dem nicht nur die hauptsächlichen fiskalpolitischen Kompetenzen, sondern auch die Weisungsbefugnis über die Notenbank zugeordnet wurden. Damit befindet das Finanzministerium gleichzeitig über die Fiskal- und Geldpolitik des Landes. Zudem ist es in Verbindung mit dem Industrieministerium in erheblichem Umfang in die Industriepolitik involviert. Über die verstaatlichten Banken und spezialisierte staatseigene Kreditinstitute kann das Finanzministerium gezielt die Investitionen in bestimmten Wirtschaftssektoren beeinflussen. Mit den Absolventen der großen Verwaltungsschulen wie der ENA, wurden hochprofessionelle Administrationseleiten herangebildet, die sich für die Leistungsfähigkeit der französischen Wirtschaft verantwortlich fühlten (Suleiman 1974). Im Vergleich zu den sozialdemokratisch geprägten staatlichen Administrationen Schwedens und Norwegens war die etatistische Tradition Frankreichs gerade in der V. Republik durch die Exklusion der Arbeiterschaft und ihrer Organisationen aus diesem Steuerungsnetzwerk gekennzeichnet. Dem starken zentralistischen Staat mit seinen spezialisierten, hochprofessionellen Administrationen standen schwache Verbände, insbesondere schwache Gewerkschaften gegenüber (Lehmbruch 1991: 144). Den staatlichen Steuerungsbürokratien standen also für den Bereich der Arbeiterschaft keine kooperationsfähigen und kooperationswilligen Akteure und Institutionen zur Verfügung, die die etatistische Steuerung entlastet und ihr eine höhere soziale Akzeptanz garantiert hätten.

Kann die interne Struktur und Funktionsweise der französischen Verwaltung unter der erwähnten Einschränkung noch als Steuerungsressource für die sozialistische Regierung angesehen werden, muß die *administración pública* zu Beginn der 80er Jahre in Spanien als Handlungsrestriktion für die PSOE-Regierung gewertet werden. Vereinfacht lassen sich die Beziehungen des Staates zur spanischen Gesellschaft folgendermaßen charakterisieren: eine zentralistische Regierung, der eine zentralisierte, aber schwache Verwaltung nachgeordnet ist, die in der Bevölkerung aufgrund der autoritären Vergangenheit und ihrer geringen Leistungsfähigkeit nur eine geringe Akzeptanz besitzt. Die sozialistische Regierung konnte also nicht auf ein eingespieltes Institutionennetz von Regierung-Verwaltung-Verbän-

den zurückgreifen, sondern mußte erst eine Verwaltungsreform durchführen, deren Konturen zwischen Zentralverwaltung und der Administration in den *comunidades autónomas* politisch und verfassungsrechtlich in den 80er Jahren umstritten waren. Nur Teile der 1984 beschlossenen Reform der öffentlichen Verwaltung waren bis zum Ende der 80er Jahre verwirklicht worden (Beltrán Villalva 1990: 345). Die Dezentralisierungsreformen haben kaum zu einer administrativen Entlastung der zentralstaatlichen Verwaltung beigetragen, da nicht selten die zentralstaatliche Verwaltung in Madrid weiterexistierte und in den Autonomen Gemeinschaften nur ein Duplikat erhielt (Donaghy/ Newton 1987: 96). Beide Administrationen wurden zudem auch unter der sozialistischen Regierung und den in den Autonomen Gemeinschaften regierenden Parteien zu einer willkommenen Möglichkeit klientelistischer Personalpolitik mißbraucht, was weder die Professionalität der Verwaltung noch deren Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhte.

Noch ausgeprägter als in Spanien stellte die staatliche Verwaltung in Griechenland eine Restriktion für sozialdemokratisches Handeln dar. Ein hoch zentralistischer Staat, belastet mit einer zentralisierten, aber personell aufgeblähten und ineffizienten Verwaltung suchte nicht mit den Verbänden zu kooperieren, sondern sie autoritär-paternalistisch zu funktionalisieren. Der griechische Staat hatte aufgrund der Schwäche des einheimischen Kapitals und der Bourgeoisie in der kapitalistischen Entwicklung dieses Jahrhunderts eine zentrale Rolle gespielt (Mouzelis 1980: 260). Diese Stärke gegenüber der schwachen Zivilgesellschaft schützte den Staat vor einer "Indienstnahme" durch ökonomisch dominierende Klassen und Interessengruppen. Indienstgenommen wurde der Staat dafür von den politischen Eliten selbst. Sie benützten staatliche Pfründe, um lokale Klientele an sich zu binden. So war der griechische Staat des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von personalistisch-klientelistischen Kanälen durchzogen. Das System der persönlichen Patronage wurde seit den 60er Jahren dieses Jahrhunderts von den bürgerlichen Parteien zunehmend durch das System des "bürokratischen Klientelismus" auf Massenbasis ersetzt (Lyrantzis 1984). Durch die systematische Infiltration des Staatsapparates durch Parteigünstlinge und die partikularistische Allokation staatlicher Ressourcen über klientelistische Kanäle wurde der Staat als ein dem Gemeinwohl verpflichteter Akteur geschwächt.

Die Schwäche der Zivilgesellschaft bedingte unter den kulturellen Kontextbedingungen Griechenlands aber gleichzeitig auch die Handlungsschwä-

che des Staates. Die jeweiligen "Staats"parteien wurden eine Art kollektiver Patron des Staates mit einem klientelistischen Netzwerk, in das die öffentliche Verwaltung funktionalisiert eingebunden war (Ganslandt 1990: 38). Diese Instrumentalisierung der Verwaltung effektivisierte aber nicht den Steuerungszugriff der Zentralregierung, sondern fragmentierte die staatliche Administration in klientelistische Erbhöfe. Die PASOK übernahm dieses System und perfektionierte es. Durch die mühelose Kolonialisierung des Staatsapparates mit eigenen Parteigängern entstand auch die illusionäre Omnipotenzvorstellung der PASOK-Führung, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung exklusiv-etatistisch von oben steuern zu können. Nicht zuletzt diese Illusion verhinderte es, daß die PASOK eine gründliche Verwaltungsreform überhaupt für notwendig erachtete, wie sie von den spanischen Sozialisten in Angriff genommen wurde.

e. Typ der Wohlfahrtsstaaten

Die Existenz eines ausgedehnten Wohlfahrtsstaates erwies sich vor allem in der Doppelfunktion, Distributionsinstanz und Arbeitgeber zu sein, als bedeutsamer Stabilisierungsfaktor traditioneller sozialdemokratischer Politik. Gerade die besondere Struktur der Wohlfahrtssysteme Schwedens, Norwegens und mit Einschränkung auch Finnlands - nicht überwiegend auf monetären Transfers aufgebaut zu sein und Sozialpolitik wesentlich auch als kollektive Bereitstellung sozialer Güter und Dienstleistungen zu praktizieren - macht den nordischen Wohlfahrtsstaat als Arbeitgeber bedeutsam (Esping-Andersen 1990: 158 f). Da die im öffentlichen Wohlfahrtssektor Beschäftigten ein nicht unbedeutendes Wählerreservoir darstellen, wurden die sozialdemokratischen Architekten und Verteidiger dieser Art von Sozialpolitik auf dem Wählermarkt ebenso prämiert, wie neokonservative Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat abgeschwächt wurden. Dazu trug auch die Tatsache bei, daß die wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstandards in Schweden - mit Einschränkungen auch in Norwegen, Finnland und Österreich - sowohl den unteren Einkommensgruppen als auch den mittleren Schichten attraktiv erschienen (Esping-Andersen 1990; Kosonen 1992).

Diese besondere Konstruktion des schwedischen und norwegischen Wohlfahrtsstaates läßt sich maßgeblich mit der dominierenden Rolle der Sozialdemokratie in den 30er Jahren erklären. Anders als die wohlfahrtsstaatlichen Systeme der Niederlande, Deutschlands, Italiens und Frankreichs, die häufig den "exit" aus dem Arbeitsmarkt prämiieren, war der

schwedische und norwegische Wohlfahrtsstaat auf die Maximierung von Jobs und Arbeitskräften ausgerichtet (Esping-Andersen 1990: 159). Dieser Typ des Wohlfahrtsstaats stellte soziale Güter hohen Standards bereit und sondern erwies sich als ein strukturell eingebautes Element der Arbeitsmarkträumung, nicht zuletzt die Frauen betreffend. Soziale Wohlfahrt und Arbeitsethik verschränkten sich hier zu sozialstaatlichen Institutionen, die Arbeitslosigkeit und soziale Not nicht zu kompensieren, sondern zu verhindern angelegt waren. (Sozialdemokratische) Parteien, die eine dieser beiden Säulen antasteten, liefen zumindest bis zur Mitte der 80er Jahre in Schweden und Norwegen Gefahr, an den Wahlurnen bestraft zu werden (Sainsbury 1985)⁵². Die Werte Vollbeschäftigung und universelle soziale Sicherung mögen zu Ende der 80er Jahre an den Rändern populistische Blessuren bekommen haben. Ihre über Jahrzehnte gewachsene Verankerung und das bewußt wahrgenommene Eigeninteresse großer Teile der Bevölkerung (u.a. Frauen!) an ihnen, bildeten für die von mir untersuchte Periode immer noch eine wichtige Basis für die Kontinuität sozialdemokratischer Politik (Sainsbury 1985; 1991).

Die Institutionen und Leistungen des Wohlfahrtsstaates waren in Griechenland und Spanien weit weniger entwickelt. Die schichtenübergreifende Nachfrage nach umfassender sozialstaatlicher Versorgung hatte keine Tradition. Es gab sie auch am Ende der 80er Jahre, nach einem Jahrzehnt sozialistischer Regierungspolitik, noch nicht. Die Standards der sozialen Güter und Dienstleistungen waren überdies zu niedrig, um auch für die Mittelschichten attraktiv zu sein, die zudem häufig gar nicht anspruchsberechtigt waren. Darüber hinaus waren die "marginalen" Wohlfahrtssysteme Spaniens und Griechenlands als Arbeitgeber nur von geringer Bedeutung. Als die ökonomischen Bedingungen der ersten Hälfte der 80er Jahre den sozialistischen Regierungen "Produktivität" oder wohlfahrtsstaatliche Umverteilung nahezulegen schienen, konnten sich die spanischen Sozialisten gegen den forcierten Ausbau des Wohlfahrtssystems entscheiden, ohne massive Wählerabwanderungen befürchten zu müssen. Die PASOK, die sich auch aufgrund ihres weit größeren Wählerreservoirs unter den landwirtschaftlich Beschäftigten (Einführung einer Altersrente, Verbesserung

⁵² Gegen Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre begann sich allerdings der eherne Charakter dieser Regel aufzulösen, als sich auch junge, männliche Industriearbeiter für die Anti-Steuer Appelle rechtspopulistischer Protestparteien empfänglich zeigten (vgl. Kap. 3).

der medizinischen Versorgung auf dem Lande) auf kostspieligere Reformen ein- und gleichzeitig Steuerreformen unterließ, bezahlte die Überdehnung ihrer Handlungsmöglichkeiten mit einer rasant anwachsenden Staatsverschuldung.

Frankreich weicht auch hier von dem südeuropäischen Muster ab, ohne jedoch dem nordeuropäischen zu gleichen. Der französische Sozialstaat ist primär auf monetären Transfers aufgebaut, unter besonderer Berücksichtigung der familienpolitischen Komponenten (Jallade 1985). Als Arbeitgeber besitzt das wohlfahrtsstaatliche System nicht annähernd die Bedeutung des schwedischen. Eine vergleichbare doppelte Loyalität zum Wohlfahrtsstaat konnte deshalb in Frankreich nie in gleichem Maße entstehen. Dennoch sind die hohen Ausgaben für Familie, Gesundheit und Bildung so wichtige Werte in der Bevölkerung, daß der "nationale Pfad" hier von den Sozialisten in Einklang mit ihrer eigenen Programmatik beschritten werden konnte. In den 80er Jahren haben auch diese Haushaltsposten proportional deutlich schneller als die gesamten Staatsausgaben zugenommen. Da aber der Sozialstaat in Frankreich, anders als in Skandinavien, kaum mit den Sozialisten assoziiert und nicht in gleicher Weise institutionell auf Vollbeschäftigung ausgerichtet ist wie in Schweden, Norwegen und selbst in Österreich, war die Hinnahme der Arbeitslosigkeit für die in hohem Maße von den Mittelschichten gewählten französischen Sozialisten wahlstrategisch rationaler und schmerzloser als eine Kürzung der Sozialausgaben in den drei genannten Bereichen. So stellte der französische Wohlfahrtsstaat für die Politik der Linksregierungen zwar eine Fessel in bestimmten Bereichen dar, für die Verpflichtung auf das Vollbeschäftigungsziel blieb er jedoch unbedeutend.

4. "Zeit"

Aus der besonderen Konfiguration ökonomischer Restriktionen und institutioneller Voraussetzungen ergaben sich für die Handlungsfähigkeit sozialistischer bzw. sozialdemokratischer Regierungen Süd- und Nordeuropas in den 80er Jahren gänzlich unterschiedliche Opportunitätsstrukturen. Sie sind historisch gewachsen und entziehen sich kurzfristigen Modellierungsversuchen. Das weist auf eine Einflußgröße hin, die in ihrer

Bedeutung für sozialdemokratisches (generell politisches) Handeln den Rang einer eigenständigen unabhängigen Variablen beanspruchen kann, nämlich die jeweilige "historische Konjunktur"⁵³. So läßt sich der Unterschied der *policies* und der *policy outcomes* der sozialistischen "Nachzügler" Südeuropas und der etablierten Sozialdemokratie vor allem auch auf unterschiedliche historische "Opportunitätsmomente" zurückführen, in denen diese jeweils an die Macht gekommen sind. Die sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens übernahmen erstmals in den 30er Jahren und danach in den ersten Jahrzehnten der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg für längere Phasen die Regierungsmacht. Von den 70er und 80er Jahren unterschieden sich diese Zeiträume unter anderem dadurch, daß die nationalen Volkswirtschaften geschlossener waren und nach 1945 auf einer langen Welle ungekannter Prosperität schwammen. Dies ermöglichte es den vier sozialdemokratischen Parteien, relativ unbedrängt von den Wettbewerbsvorteilen höher entwickelter Ökonomien die Zuwachsraten des Sozialproduktes nach den Kriterien der gegenüber externen Einflüssen vergleichsweise souverän entscheidenden nationalen Regierungen vorzunehmen. Unter diesen Bedingungen eines Mehrsummenspiels vermochten die sozialdemokratischen Parteien Institutionen und gesellschaftliche Werte zu prägen; sie "etablierten" sich.

Als jedoch die französischen, griechischen und spanischen Sozialisten zu Beginn der 80er Jahre erstmals - oder nach langer Abwesenheit von der Macht (SFIO/PS; PSOE) - die Regierungsverantwortung übernahmen, erlaubten die externen ökonomischen Rahmenbedingungen und die interne Wettbewerbsschwäche der eigenen Volkswirtschaften den griechischen und spanischen Sozialisten nur wenig mehr als eine Strategie der Modernisierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft; Modernisierungen, die Nord-

⁵³ Der Begriff historische Konjunktur kommt aus der Tradition des strukturalistischen Marxismus und wurde in erster Linie von Poulantzas gebraucht. Er faßt begrifflich die Verbindung von strukturellen Determinanten und handlungsbezogenen Variablen zusammen, um damit die ökonomischen und politischen Entwicklungen und Entwicklungsmöglichkeiten zu einem gegebenen Zeitpunkt und an einem gegebenen Ort wiederzugeben (Poulantzas 1974: 14; Braun/ Keman 1986: 95). Mit dem Terminus "historische Konjunktur" wird also die besondere Individualität einer Gesellschaftsformation "auf den Begriff" gebracht. Entkleidet man Poulantzas' Begriff seiner marxistischen Konnotationen, läßt er sich allgemein, normativ nicht festgelegt, auf die jeweiligen politischen und ökonomischen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten einer bestimmten historischen Situation beziehen.

europa schon unter den ungleich günstigeren Bedingungen der ersten Nachkriegsjahrzehnte durchgeführt hatte. In der "Schumpeterianischen Dekade" (Giersch 1983) der 80er Jahre mit ihrer Internationalisierung der nationalen Ökonomien und der tendenziellen Entkopplung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, stand Südeuropas Sozialisten keine dem Keynesianismus vergleichbare "synthetische makroökonomische" Strategie mehr zur Verfügung, die eine gleichzeitige Verfolgung von Produktivitäts- und Umverteilungszielen erlaubt hätte, wie nicht zuletzt das Beispiel der französischen Linksregierung gelehrt hat.

Viele der ökonomischen und institutionellen Voraussetzungen, die die relative Stabilität der sozialdemokratischen Politik in den drei skandinavischen Ländern und Österreich ermöglichten, waren in den drei südeuropäischen Ländern nicht vorhanden. Damit sind wichtige "strukturelle" Gründe für das Scheitern der linksreformistischen Politik in Südeuropa genannt. Die südeuropäischen Sozialisten befanden sich in einem engen Handlungskorridor, der nicht zuletzt von ihren regierenden Vorgängern geschaffen worden war. "Policies", schrieb Richard Rose, "survive their originators and they are inherited by all, even the opponents of the policies in question" (Rose, zit. nach Lane/ Errson 1990: 178). *Policies* überleben aber vor allem deshalb ihre Urheber, weil die sie prägenden Strukturen und gesellschaftlich dominierenden Werte fortauern und sich kurzfristigen Modellierungsversuchen "träge" verweigern. Institutionen aber lassen sich nicht beliebig schnell etablieren. Gerade unter krisenhaften Bedingungen "fehlt die Zeit für die graduellen Veränderungen des institutionellen Handlungsrepertoires" (Scharpf 1987: 12). Claus Offe spricht in diesem Zusammenhang von einem "Konservatismus aus Komplexität" (1988: 771). Denn ein Abweichen vom bisher eingeschlagenen nationalen Entwicklungspfad führt zunächst durch "ungebahntes Gelände" (ibid.). Die Kosten eines solchen Pfadwechsels sind zumeist sehr hoch. Zumindest aber sind die Risiken des Übergangs durch "ungebahntes Gelände" schwerer zu kalkulieren als die der ausgetretenen Pfade. Dies gilt für die mit einem radikalen Politikwechsel verbundenen Probleme der sozialistischen Regierungen Südeuropas ebenso, wie es die relative Kontinuität der Politikziele und Politikergebnisse in den vier Ländern der "etablierten Sozialdemokratie" erklären hilft.

5. Strategiewahl

Nun läßt sich der "Konservatismus aus Komplexität" keineswegs zur alles determinierenden Einflußgröße stilisieren, hinter der politisches Handeln prinzipiell zur Residualkategorie schrumpft. Doch der aus der Komplexität der Verhältnisse entstehende Struktur- und Politikkonservatismus ist, wie ich zu zeigen versuchte, in unterschiedlichen historischen Opportunitätsmomenten unterschiedlich schwer zu überwinden. Die 30er, 50er und 60er Jahre waren für sozialdemokratische Politikinnovationen zweifellos günstiger als die 70er und 80er Jahre. Aber Scheitern oder Erfolg bei der Verwirklichung der Reformvorhaben war auch in diesen beiden Dekaden nicht unabhängig von den jeweiligen Politikstrategien.

Innerhalb der Steuerungstrias Staat-Markt-Neokorporatismus lassen sich unterschiedliche Strategiewahlen erkennen. Die Strategiewahl war nicht nur durch die "Strukturimperative" des "1.Filters" geprägt, sondern wurde auch durch die unterschiedlichen Wettbewerbssituationen in den einzelnen Parteiensystemen beeinflusst. Die Stärke, Homogenität und Strategie der jeweiligen Opponenten spielte ebenso eine Rolle wie die interne Geschlossenheit der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien selbst.

In der Gruppe der etablierten Sozialdemokratie hat sich der ausbalancierte *Mix* von Staat-Markt-Neokorporatismus zugunsten des Marktes verschoben. In Skandinavien kam es nur in der Währungs- und Kreditpolitik zu einem leichten Rückzug des Staates. Die sozialdemokratischen Regierungen Schwedens, Norwegens und Österreichs verstärkten ihre Eingriffe zwar zugunsten der Angebotsseite. Aber auch die genaue Analyse der schwedischen und norwegischen Wirtschaftspolitik zeigt, daß, selektiv eingesetzt, keynesianische Steuerungen durchaus noch möglich waren (Pekkarinen 1992).

Die relative Stabilität traditioneller sozialdemokratischer Politikmuster der schwedischen und norwegischen Sozialdemokraten muß auch aus der Konfiguration der nationalen Parteiensysteme erklärt werden. In beiden Ländern war das bürgerliche Lager fragmentiert. Die jeweils relevanten drei bürgerlichen Parteien waren untereinander nur bedingt kooperations- und koalitionsfähig (Einhorn/ Logue 1989: 86 ff). Auf eine neokonservative Offensive für "mehr Markt" konnten sie sich nicht einigen. In Schweden lehnten die Zentrums- und die liberale Folkpartiet, in Norwegen ebenfalls die Zentrums- und die christliche Volkspartei aus interessenpoliti-

schen oder ideologischen Gründen eine radikal marktorientierte Politik ab. Selbst die Erfolge der gegen den Wohlfahrtsstaat polemisierenden rechts-populistischen Fortschrittspartei in Norwegen seit Mitte der 80er Jahre genügten nicht, um die sozialdemokratische Partei schneller zur Mitte des Parteienspektrums rücken zu lassen. Mehr Markt, weniger staatliche Wirtschaftssteuerung und Abbau des Wohlfahrtsstaates wären auch wahlstrategisch kaum rational gewesen, da zum einen das Zentrum des Parteiensystems stark besetzt ist und zum anderen mit den Linkssozialisten auf der Linken ein relevanter Konkurrent für enttäuschte sozialdemokratische Wähler bereitgestanden hätte. Unter diesen Wettbewerbsbedingungen erscheint die "strategische Trägheit", das nur wenig veränderte Festhalten an traditionellen Politikmustern, nicht nur erklärbar, sondern wahlstrategisch als rational. Die strategische Kontinuität begann jedoch mit den Erfolgen der rechtspopulistischen Parteien am Ende der 80er Jahre ihre "Rationalität" zu verlieren und wich einer neuen programmatischen Beweglichkeit.

Die finnischen Sozialdemokraten besaßen aufgrund des polarisierten Vielparteiensystems ihres Landes nie eine ihren skandinavischen Schwesterparteien vergleichbar dominante Position. Mit dem Wahlsieg der Linken 1966 konsolidierten die Sozialdemokraten jedoch ihre Stellung als stärkste Partei. Gleichzeitig kam es zu einer Depolarisierung des Parteiensystems und einer Verschiebung der Regierungskoalitionen (Arter 1987: 56). Von 1966-83 regierten große Mitte-links-Koalitionen, in denen sich die Sozialdemokraten einer *pivotal role* erfreuten. Die komfortable Position zwischen den koalitionsfähigen Kommunisten und den Parteien der bürgerlichen Mitte begrenzte zwar die sozialdemokratische Wählermobilisierung nach links und rechts, ermöglichte es den Sozialdemokraten aber, mehr von ihren politischen Zielen durchzusetzen, als ihrer Wählerstärke allein zugerechnet werden kann.

Österreichs Sozialdemokraten wurden in den 80er Jahren durch die Entwicklung des Parteiensystems erstmals mit einem strategischen Rationalitätsdilemma konfrontiert. Mit den libertär-ökonomischen Grünen entstand der SPÖ ein relevanter Mitbewerber auf der Linken. Auf der Rechten, stand ihr, anders als den skandinavischen Schwesterparteien, mit der ÖVP eine fast gleich starke konservative Partei gegenüber. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre verzeichnete die weiter nach rechts gewanderte FPÖ, mit rechtspopulistischen, anti-etatistischen Appellen nicht nur einen starken Wählerzuwachs, sondern vermochte auch zunehmend den politischen

Diskurs des Landes zu prägen. Die SPÖ reagierte und bewegte sich vorsichtig zur Mitte des Parteienspektrums hin. Damit verhielt sie sich zwar rational, konnte aber dadurch das strategische Dilemma keineswegs auflösen. Sie verlor sowohl auf der Rechten wie auf der Linken Wählerstimmen (Plasser/ Sommer/ Ulram 1991: 129 ff). Die Bewegungsfreiheit zur Mitte, zur Entstaatlichung von Wirtschafts- und Sozialpolitik erscheint gegenwärtig allerdings als ausgereizt. Denn stärker als jede andere sozialdemokratische Partei ist die SPÖ mit den Gewerkschaften organisatorisch, personell und programmatisch verbunden. Eine weitere Orientierung zur Mitte hin dürfte sich gegen den Widerstand der Gewerkschaften für die SPÖ auf dem Wählermarkt nicht mehr auszahlen.

Bei den südeuropäischen Sozialisten lassen sich drei voneinander abweichende Muster erkennen. Spaniens Sozialisten entschieden sich von Anfang an zu einer Politik der marktorientierten Modernisierung. Die hohen "Transaktionskosten" auf dem Modernisierungspfad wie hohe Arbeitslosigkeit und negative Umverteilungseffekte wurden als unvermeidbar wahr- und in Kauf genommen. Sie konnten deshalb von den spanischen Sozialisten akzeptiert werden, weil ihre Politik über einen längeren Zeithorizont verfügte. Ausgestattet mit komfortablen parlamentarischen Mehrheiten und gestützt von einer auf Modernisierung setzenden öffentlichen Meinung, profitierte der PSOE von der Schwäche und Fragmentierung der bürgerlichen und linken Oppositionsparteien. Die begründete Aussicht, länger als ein Jahrzehnt zu regieren, ließ die spanischen Sozialisten auch über die "Transaktionskosten" hinaus auf das überragende Modernisierungsziel blicken, Spanien zu einem auch faktisch gleichberechtigten Partner in dem sich enger zusammenschließenden Europa zu machen (Maravall 1991: 53). Aus dieser Perspektive überschätzten Spaniens Sozialisten die Restriktionen, setzten einseitig auf den Markt und vernachlässigten die Steuerungspotentiale von Staat und Neokorporatismus. Im Kontext des spanischen Parteiensystems aber war diese Strategiewahl durchaus rational. Denn die Opposition ist in "links" (PCE bzw. IU) und "rechts" (AP bzw. PP, CDS, CiU) gespalten. Das metrische Zentrum des Parteienspektrums war mit dem Zerfall der bürgerlichen UCD (1981/82) frei geworden. Es "lohnte" sich also für den PSOE in die Mitte zu rücken (Caciagli 1986: 148; Puhle 1986). Denn auch die "Kosten" waren niedrig. Die kommunistische Linke war mit sich selbst beschäftigt und bot durch ihre internen Flügelkämpfe und Abspaltungen keine attraktive Alternative für enttäuschte PSOE-Wähler. Die Rechte war ebenfalls gespalten. Weder der rechtskon-

servative *Partido Popular* noch Adolfo Suarez' prekäres *Centro Democrático y Social* konnten sich glaubwürdig als die marktwirtschaftliche Alternative zu den Sozialisten etablieren. Die Position der marktwirtschaftlich orientierten Modernisierungspartei war seit Beginn der 80er Jahre schon von der sozialistischen Partei erfolgreich besetzt worden (Mc Donough et al. 1985).

Ausgestattet mit parlamentarischen Mehrheiten, vertrauend auf die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der staatlichen Administrationen und programmatisch wie koalitionär einer linken Reformpolitik verpflichtet, überschätzten die französischen Sozialisten die etatistischen Steuerungspotentiale, als sie 1981 im nationalen Alleingang einen links-keynesianischen Kurs einschlugen. Der von den harten ökonomischen Restriktionen erzwungene Lernprozeß und die daraus folgende wirtschaftspolitische Wende von 1982/83 wurden durch die Entwicklung des französischen Parteiensystems erleichtert und beschleunigt. Der kommunistische Partner war schon 1984 aus der linken Koalitionsregierung ausgetreten und inszenierte seinen "politischen Suizid" durch die Restalinisierung der Partei. Von da an mußten die Sozialisten den PCF nicht mehr wie in den 70er Jahren als eine attraktive linke Wahlalternative zu sich selbst fürchten. Anfallende Wählerverluste von linken PS-Wählern konnten geringer kalkuliert werden als die Stimmen, die es in der Mitte zu gewinnen gab. Nachdem die Sozialisten 1988 keine parlamentarische Mehrheit erringen konnten, der diskreditierte PCF als Koalitionspartner nicht mehr zur Verfügung stand, wurde die von Mitterrand verkündete Öffnung zur Mitte von der Notwendigkeit zur Mehrheitsbildung fast erzwungen (Kempf 1989: 105 f). Allerdings war die Mitte des Parteienspektrums, anders als in Spanien, schon von dem liberal-konservativen Bündnis UDF unter Giscard d'Estaing und Raymond Barre besetzt. So entsprach die Öffnung zur Mitte nur bedingt rationalem strategischen Verhalten. Denn zum einen war das Zentrum des Parteiensystems schon fest besetzt, und zum anderen besaß die Politik der französischen Sozialisten aufgrund ihrer Wenden auch nicht dieselbe Glaubwürdigkeit, wie sie der von Anfang an verfolgte marktorientierte Modernisierungskurs der spanischen Schwesterpartei den Wählern vermitteln konnte.

Die PASOK-Regierung entschloß sich weder für die anfängliche links-keynesianische Strategie der französischen Sozialisten noch für die klare Marktorientierung der spanischen Schwesterpartei. Ihre Politik oszillierte zwischen linkskeynesianischer Umverteilung, partikularistischem Klientelismus und etatistisch verfügbarer Austerität. Die erratische Abfolge und

zeitweise Durchmischung dieser Politiken gehorchte weniger wirtschaftspolitischen Erfordernissen als den kurzfristigen Imperativen politischer Wahlzyklen. Denn auch die griechischen Sozialisten waren mit einem strategischen Dilemma konfrontiert. Auf der Linken konkurrierten sie mit der orthodoxen, aber wählerstabilen KP (KKE), auf der Rechten mit der konservativen Nea Dimokratia. Da diese zudem als einzige Partei das bürgerlich-konservative Lager repräsentierte (Clogg 1987: 149 ff), hatten es die Panhellenischen Sozialisten mit einem kompakten, handlungs- und mehrheitsfähigen bürgerlichen "Lager" zu tun. Kurzfristig besaß die Politik unsteter Oszillationen durchaus "Downssche Rationalität". Langfristig war sie jedoch schädlich, da sie der Glaubwürdigkeit der PASOK schadete.

6. Fazit

Aus der besonderen Konfiguration von Machtressourcen, Handlungsrestriktionen und Strategiewahlen lassen sich die unterschiedlichen Politikerergebnisse der sozialistischen Regierungen in Südeuropa und der etablierten Sozialdemokratie in Österreich und Skandinavien erklären. Die jeweiligen Verschiebungen der "Machtressourcen" reichten nicht aus, um die Handlungsrestriktionen zu überwinden und politische Kehrtwenden in den einzelnen Ländern zu erlauben. Claus Offes Erklärungsformel des "Konservatismus aus Komplexität" trifft - aus sozialdemokratischer Perspektive - im Negativen (sozialistische Nachzügler) wie im Positiven (etablierte Sozialdemokratie) zu.

Trotz der Wahlerfolge, trotz (meist) parlamentarischer Mehrheiten und alleiniger Regierungsverantwortung reichten für die sozialistischen Regierungen Südeuropas die politischen Machtressourcen nicht aus, um die negative Kumulation von *Restriktionen*, die sich einer sozialdemokratischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik entgegenstellten, zu überwinden. Die erheblichen wirtschaftlichen Modernisierungsdefizite, fehlende Institutionen und die besonderen politischen Kulturen erwiesen sich dabei als die schwerste Hypothek. Und es waren gerade die wirtschaftlichen, institutionellen und politisch-kulturellen Faktoren, die sich in Schweden, Norwegen, Österreich und Finnland als *Ressourcen* sozialdemokratischen Handelns erwiesen. Sie schoben sich gewissermaßen als Filter zwischen

Regierungsmacht und Politikergebnisse. Dadurch schwächten sie die von der Erosion der sozialdemokratischen "Regierungsmacht" ausgehenden Wirkungen auf die Politikergebnisse erheblich ab.

Dies bedeutet freilich nicht, daß die sozialdemokratischen Parteien sich selbst und ihre Politik nicht verändert hätten. Nur, für die Periode nach 1974 habe ich auf der Ebene der Machtressourcen und Politikergebnisse gezeigt, daß sich Allgemeingültigkeit beanspruchende Niedergangsthesen nicht halten lassen. Der Niedergang war weder allgemein noch irreversibel. Die Mängel der Niedergangsprognosen liegen in der Verabsolutierung temporärer Entwicklungen einzelner Fälle (z.B. Labour Party, SPD), dem Verlust der vergleichenden Perspektive auf die Machtentwicklung der bürgerlichen Opponenten und in der deterministischen Versuchung, aus veränderten Handlungsbedingungen auf das Ende sozialdemokratischer Handlungsmöglichkeiten überhaupt zu schließen. Die teils luzide herausgearbeitete, teils überschätzte Dynamik der Umweltveränderung, kontrastiert dort eigentümlich mit einer unterstellten Statik und Ohnmacht der Akteure.

Allerdings überwiegen auch in meiner Studie die den Handlungskorridor definierenden Strukturen als Erklärungsvariablen für die Entwicklung der sozialdemokratischen Parteien und ihrer Regierungspolitik nach 1974. Von den deterministisch in die Zukunft extrapolierenden Niedergangstheorien unterscheidet sie sich dennoch in mehrfacher Hinsicht:

- sie vermeidet die selektive Überschätzung einzelner "Umweltveränderungen" ebenso wie deren unilineare Extrapolation in die Zukunft und die daraus abgeleitete säkulare Niedergangsthese;
- sie verzichtet auf apodiktische Generalaussagen in der modischen Formulierung der "end of .." Theorien, wie sie von Dahrendorf bis Przeworski gebraucht wurden;
- sie betont den stabilisierenden Einfluß von Institutionen, politischen Kulturen und "gewachsenen" nationalen Pfaden in der Politikformulierung und Politikimplementierung;
- sie hebt gerade die daraus entstehenden unterschiedlichen Spielräume für sozialdemokratisches Regierungshandeln hervor und versucht aus den variierenden Konfigurationen von "Machtressourcen", "Handlungsrestriktionen" und "Strategiewahlen" die voneinander abweichenden Leistungsprofile zu erklären.

Die Studie bestreitet nicht, daß die 80er Jahre für die sozialdemokratischen Parteien eine Umbruchsituation darstellten. Sie verneint aber, daß sich daraus ein genereller, unvermeidlicher Niedergangstrend interpretieren läßt. Denn wenn sich hinter den von mir aufgezeigten unterschiedlichen Entwicklungen eine Resultante erkennen läßt, ist es die schon erwähnte Konvergenz. Sie vollzog sich auf mindestens drei Ebenen: jenen der "Machtressourcen", der Koalitionsfrage und - damit verbunden - der programmatischen Zielvorstellungen. Auf all diesen Ebenen näherten sich, aus unterschiedlichen Richtungen, die sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien des "wohlfahrtsstaatlichen", "mediterranen" und "labouristischen" Typus dem "pragmatischen Koalitionstyp" an. Die "wohlfahrtsstaatlichen" Sozialdemokratien mußten ebenso wie die "mediterranen" Sozialisten in den 80er Jahren Wählerverluste hinnehmen, die in der näheren Zukunft sozialdemokratische oder sozialistische Alleinregierungen unwahrscheinlich machen. Die sich in den 80er Jahren weiter ausdifferenzierenden Parteiensysteme in Schweden, Norwegen und Frankreich sind ein weiterer Indikator dafür. Selbst für die britische Labour Party erscheinen Lib-Lab-Koalitionen für die Zukunft wahrscheinlicher als Alleinregierungen. Der entstandene Koalitionszwang wird den Trend zu programmatischer Mäßigung festigen. Dies vor allem dann, wenn bürgerliche Parteien die Koalitionspartner sein werden. An der den sozialdemokratischen Parteien des mittleren und nördlichen Europa neu zugewachsenen Koalitionsoption mit (links-)ökologischen Parteien wird der Konvergenztrend zur "linken Mitte" allerdings eine Grenze finden.

Zum ersten Mal in diesem Jahrhundert hat sich in den 80er Jahren gleichzeitig ein Politik- und Programmwechsel unter den sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien vollzogen. Während der Abschied vom Revolutionsparadigma und die spätere Aufgabe des sozialistischen Transformationsziels ungleichzeitig und in Etappen verlief, erfolgte der Abschied von der Illusion einer keynesianisch orientierten Feinsteuerung des Kapitalismus auffallend synchron. Die Aufgabe der ersten beiden Paradigmen hat dem sozialdemokratischen Ziel einer sozial gerechteren Gesellschaft - zumindest in der ersten Welt - nicht geschadet, sondern genützt. Denn die Anerkennung liberal-demokratischer Institutionen und Verfahrensweisen in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts ersetzte den passiven revolutionären Attentismus (Groh 1974) und ermöglichte den Sozialdemokraten die aktive Teilnahme an der Ausgestaltung der Demokratie. Ebenso eröffnete die Akzeptanz des Kapitalismus als überlegenem

Allokationssystem auch die Möglichkeit, ihn zu verändern. Und nicht zuletzt durch die Politik der Sozialdemokratie hat sich der Kapitalismus geändert. Am Ende des 20. Jahrhunderts ist er in den entwickelten Sozialstaaten Westeuropas weder mit jenem der Jahrhundertwende noch mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem nach 1945 zu vergleichen. Der in der Struktur des Kapitalismus angelegte Machtvorsprung des Kapitals gegenüber Lohnabhängigen und Konsumenten ist durch institutionelle Vorkehrungen zunehmend gebändigt worden. Die wichtigsten dieser institutionellen Vorkehrungen ließen sich selbst in Hochzeiten neokonservativer Welten nicht wegschöpfen.

Zweifellos bedeutet der Abschied von der Keynesianischen Globalsteuerung einen Verlust an sozialdemokratischer Strategiefähigkeit im Bereich der Konjunktur und Beschäftigungspolitik. Sollte er nicht vorübergehender Natur sein, wird die Sozialdemokratie für ihre Ziele funktional äquivalente Politiken entwickeln müssen. Gleichwohl muß bezweifelt werden, daß selbst im unwahrscheinlichen Falle eines endgültigen Abschieds von Keynes' Lehren dies dieselbe paradigmatische Wirkung haben wird, wie sie die Akzeptanz der liberalen Demokratie und des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu Anfang und in der Mitte des Jahrhunderts entfalteten. Auch würde das Ende des Keynesianismus keineswegs das Ende staatlicher Wirtschaftssteuerung überhaupt bedeuten. Von der Struktur- bis zur Arbeitsmarktpolitik stehen weiter wirksame wirtschaftspolitische Steuerungselemente zur Verfügung. Das Ende des Keynesianismus würde freilich der Sozialdemokratie nicht wie die ersten beiden Paradigmenwechsel nützen. Es ist aber nicht mit dem Ende sozialdemokratischer Politik gleichzusetzen. Noch weniger markiert es das "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts".

Die Sozialdemokratie, noch vor Beginn dieses Jahrhunderts als politischer Arm der Arbeiterbewegung entstanden, wird in Zukunft immer weniger die Partei der traditionellen Arbeiterschaft sein. Dies bedeutet allerdings keineswegs automatisch die Preisgabe des alten Zieles einer sozial gerechteren Gesellschaft. Nur wenn die doppelte Marxsche Fiktion der Arbeiterklasse als Objekt kapitalistischer Ausbeutung und Subjekt universalistischen gesellschaftlichen Fortschritts auch für das Ende des 20. Jahrhunderts aufrechterhalten wird, läßt sich mit dem Rückgang der Arbeiterschaft konkludent der Niedergang einer sozialdemokratischen Politik ableiten, die auf die Herstellung gleicher Teilhabe-Chancen am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben zielt. Denn auch wenn die numeri-

sche, wirtschaftliche und politische Bedeutung der Arbeiterschaft abnimmt, schwindet damit nicht die Ungleichheit. Sie wird nur, um noch einmal Ulrich Becks Metapher aufzugreifen, "insgesamt eine Etage höher gefahren" (Beck 1986: 122).

Soziale Ungleichheit war schon in den entwickelten Industriegesellschaften der letzten Jahrzehnte immer weniger an die Dichotomie Arbeiterschaft versus Rest der Gesellschaft gebunden. Sie hat sich von ihren traditionellen Klassenbezügen zunehmend gelöst. Die Diversifizierung von Lebenslagen und Lebensrisiken hat auch zu einer sozialstrukturellen Diversifizierung der Verlierer kapitalistischer Gesellschaften geführt. Aus dieser Perspektive einer enttraditionalisierten, individualisierten, aber nach wie vor ungleichen "Nachklassengesellschaft" (Beck 1986: 158) mögen sich die traditionellen Adressaten der traditionellen sozialdemokratischen Politik weiter ausdifferenzieren. Alte Probleme, wie eine zyklisch verlaufende Wirtschaftsentwicklung, Arbeitslosigkeit oder soziale Ungleichheit, sind jedoch geblieben und werden beständig aufs neue erzeugt. Neue Probleme sind dazugekommen. Zur noch nicht gelösten sozialen ist die ungelöste ökologische Frage hinzugekommen. Die Externalisierung ökologischer Kosten durch die kapitalistische Wirtschaftsweise wird in den westeuropäischen Gesellschaften immer weniger hingenommen. Ein neuer Regelungsbedarf jenseits des Marktes ist entstanden. An diesen alten und neuen gesellschaftlichen Bruchlinien gibt es auch im sozialstaatlich korrigierten Kapitalismus der Zukunft ausreichend unterschiedliche Interessenslagen, Konflikte und Regulierungsbedürfnisse, die der Sozialdemokratie das Überleben sichern.

Literatur

- Aardal, Bernt: The Norwegian Parliamentary Election of 1989, in: Electoral Studies 2/1990: 151-158.
- Abromeit, Heidrun: Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle. Ansätze zu einer politischen Theorie der öffentlichen Unternehmung, in: Politische Vierteljahresschrift 3/ 1985: 287-305.
- : Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979-1985), in: Politische Vierteljahresschrift 3/ 1986: 271-289.
- Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1971.
- Adler, Max: Die Staatsauffassung des Marxismus, Wien 1922.
- Adler-Karlsson, Gunnar: Functional Socialism. A Swedish Theory for Democratic Socialization, Stockholm 1967.
- Aglietta, Michel: Régulation et crises du capitalisme, Paris 1976.
- : World Capitalism in the Eighties, in: New Left Review (136) 1982: 5-41.
- Ahrne, Göran/ Blom, Raimo/ Meilin, Harri/ Nikula, Jouko (Hrsg.): Class and Social Organisation in Finland, Sweden and Norway, Uppsala 1988.
- Aimer, Peter: The Rise of Neoliberalism and Right Wing Protest Parties in Scandinavia and New Zealand: The Progress Parties and the New Zealand Party, in: Political Science 2/ 1988: 1-15.
- Alesina, Alberto: Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, in: Economic Policy, (8) 1989: 55-98.
- Alesina, Alberto/ Summers, Lawrence. Central Bank Independence-Index, in: The Economist, January 25th 1992.
- Alestalo, Matti/ Flora, Peter/ Uusitalo, Hannu. Structure and Politics in the Making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective, in: Alapuru, Risto et al.: Small States in Comparative Perspective, Oslo 1985: 188-210.
- Alestalo, Matti/ Uusitalo, Hannu: Finland, in: Flora, Peter (Hrsg.): Growth to Limits. The Western Welfare States since World War II, Vol. 1, Berlin/ New York 1986: 197-292.
- Almond, Gabriel: The Return to the State, in: American Political Science Review 3/ 1988: 853-874.
- Ambler, John S. (Hrsg.): The French Socialist Experiment, Philadelphia 1985.
- Ambrosius, Gerold: Zur Geschichte der öffentlichen Wirtschaft, in: Abromeit, Heidrun/ Himmelmann, Gerhard/ Jürgens, Ulrich (Hrsg.): Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft?, WZB discussion papers IIVG/ dp 86-214, 1986: 1-25.
- Andersson, Jan Otto: The Economic Policy Strategies of the Nordic Countries, in: Keman, Hans/ Paloheimo, Heikki/ Whiteley, Paul F. (Hrsg.): Coping with the Crisis.

- Alternative Responses to Economic Recession in Advanced Industrial Society, London/ Newbury Park/ Beverly Hills/ New Dehli 1987.
- : Peninsular Corporatism. Nordic Experiences in the Light of the Theory of Regulation, paper presented at the International Conference on the Theory of Regulation, Barcelona, June 16-18, 1988.
- Armingeon, Klaus: Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950-1985, Frankfurt/ New York 1988.
- : Sozialdemokratie am Ende? Die Entwicklung der Macht sozialdemokratischer Parteien im internationalen Vergleich 1945-1988, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/ 1989: 321-345.
- : Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsentwicklung in den achtziger Jahren: Ein Vergleich der OECD-Länder, in: Politische Vierteljahresschrift 4/ 1989a: 603-628.
- : Reform der kollektiven Arbeitsbeziehungen, Heidelberg 1992 (Habilitationsschrift i.E.).
- Arter, David: Politics and Policy Making in Finnland, Sussex/ New York 1987.
- : The Finnish Elections of 17th March 1991: A Victory for Opposition, in: West European Politics 4/ 1991: 174-180.
- Axelrod, Robert: Conflict of Interest, Chicago 1970.
- Axt, Heinz-Jürgen: Postkeynesianismus - zum Scheitern verurteilt. Erfahrungen mit der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik der sozialistischen Regierung in Griechenland seit 1981, Ms. Berlin 1984.
- : Wandel und Kontinuität in Griechenland. Zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung seit 1981, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26/ 1985: 21-37.
- : Die PASOK - Aufstieg und Wandel des verspäteten Sozialismus in Griechenland, Bonn 1985a.
- Bakker, Isabella: Women's Employment in Comparative Perspective, in: Jenson, Jane/ Hagen, Elisabeth/ Reddy, Ceallaigh (Hrsg.): Feminization of the Labour Force. Paradoxes and Promises, Cambridge 1988: 17-44.
- Bauer, Michel: The Politics of State Directed Privatisation: The Case of France 1986-88, in: West European Politics 4/ 1988: 49-60.
- Bayer, Kurt/ Kreisky, Peter: Nach dem Debakel. Die österreichische Gemeinwirtschaft. Der Anfang vom Ende des "Österreichischen Weges"?, in: Pelinka, Peter/ Steger, Gerhard (Hrsg.): Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945, Wien 1988: 227-246.
- Beaud, Michel: La politique économique de la gauche. Le grand écart, Paris 1985.
- Beck, Ulrich: Risikogesellschaft, Frankfurt 1986.
- Becker, Johannes M. (Hrsg.): Das französische Experiment. Linksregierung in Frankreich 1981 bis 1985, Berlin/ Bonn 1985.
- Bell, Daniel: Die nachindustrielle Revolution, Frankfurt 1975.
- Bell, David/ Criddle, Byron: The French Socialist Party, Oxford 1988 (2.Aufl.).
- Beltrán Villalva, Miguel: La Administración pública y los funcionarios, in: Giner, Salvador (Hrsg.): España. Sociedad y Política, Madrid 1990: 315-352.
- Bentolia, Samuel/ Blanchard, Olivier J.: Spanish Unemployment, in: Economic Policy (10) 1990: 315-352.
- Bernecker, Walther L.: Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in der parlamentarischen Monarchie, in: Bernecker, Walther L./ Oehrlein, Josef (Hrsg.): Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt 1991: 121-166.

- Bernstein, Eduard: Zur Theorie und Geschichte des Sozialismus. Gesammelte Abhandlungen von Eduard Bernstein, Berlin 1904 (4. Aufl.).
- Beyer, Jürgen: Die Linksparteien Westeuropas im Niedergang?, Heidelberg 1992, Magisterarbeit.
- Beyme, Klaus von: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1971.
- : Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München/ Zürich 1977.
- : Parteien in westlichen Demokratien, München 1982.
- : Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München 1988.
- : Konfliktorische und kooperative Gewerkschaftspolitik - Eine überwundene Alternative?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/ 1989: 19-27.
- : Vom Neomarxismus zum Postmarxismus, in: Zeitschrift für Politik 2/ 1991: 119-139.
- : Theorie der Politik im zwanzigsten Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt 1991a.
- : Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systemansatz, in: Hartwich, Hans-Hermann/ Wewer, Götrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik III, Opladen 1991b: 9-34.
- Biffi, Gudrun/ Guger, Alois/ Pollan, Wolfgang The Causes of Low Unemployment in Austria, Occasional Papers in Employment Studies No.7, Employment Research Centre, University of Buckingham 1987.
- Bobbio, Norberto: Questione socialista e questione comunista, in: Monoperaio 9/ 1976: 41-50.
- : Was sind die Alternativen zur repräsentativen Demokratie?, in: Albers, Detlev (Hrsg.): Demokratie und Sozialismus in Italien, Frankfurt/ New York 1978: 209-221.
- Bosworth, Barry P./ Rivlin Alice M. (Hrsg.): The Swedish Economy, Washington D.C. 1987.
- Boyer, Robert: Theorie de la Regulation. Bilan, Critique, Perspectives, Paris 1976.
- : Wage Formation in Historical Perspective: The French Experience, in: Cambridge Journal of Economics 3/ 1979: 99-118.
- : (Hrsg.): The Search for Labour Market Flexibility. The European Economies in Transition, Oxford 1988.
- : The Capital Labour Relations in OECD Countries: From the "Golden Age" to the Uncertain Nineties, unveröffentlichtes Ms. Paris 1989.
- Braumann, Winfried: Autonomie und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen in Frankreich, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4/ 1984: 427-438.
- Braun, Dietmar/ Keman, Hans: Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: Politische Vierteljahresschrift 1/ 1986: 78-99.
- Brooks, Brian T: Australia, Deventer 1988.
- Broué, Pierre/ Témime, Emile: Revolution und Krieg in Spanien, 2 Bde, Frankfurt 1968.
- Bruno, Michael/ Sachs, Jeffrey: Economics of Worlwide Stagflation, Cambridge, Mass. 1985.
- Buchanan, James M.: Die Grenzen der Freiheit, Tübingen 1984.
- : Hemmnisse und Hindernisse marktwirtschaftlicher Reformen, in: NZZ 27.1.1990.
- Buci-Glucksmann, Christine/ Therborn, Goeran: Der sozialdemokratische Staat, Hamburg 1982.

- Budge, Ian/ Keman, Hans: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford 1990.
- Burdeau, Geneviève: *Die französischen Verstaatlichungen*, Heidelberg 1984.
- Busch, Andreas: *The Politics of Price Stability in Germany, Austria and Switzerland in a Comparative Perspective, 1973-1986*, Ms. Heidelberg 1991.
- Busch, Andreas/Merkel, Wolfgang: *Staatshandeln in kleinen Ländern: Schweiz und Österreich*, in: Abromeit, Heidrun/ Pommerehne, Werner (Hrsg.): *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern 1992.
- Butler, David/ Kavanagh, Dennis: *The British General Election of 1983*, London & Basingstoke 1984.
- Caciagli, Mario: *Elezioni e partiti politici nella Spagna postfranchista*, Padova 1986.
- Cameron, David: *The Expansion of the Public Economy: a Comparative Analysis*, in: *American Political Science Review* 4/ 1978: 1243-1261.
- : *Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society*, in: Goldthorpe, John H. (Hrsg.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984: 143-178.
- : *The Colors of a Rose: On the Ambiguous Record of French Socialism*, Harvard University, Center for European Studies, Working papers Series, Cambridge 1987.
- Carlsson, Bo: *Public Industrial Enterprises in Norway. A Comparison with Sweden*, in: *Annals of Public and Co-operative Economy* (59) 2/ 1988(a): 197-213.
- : *Public Industrial Enterprises in Sweden. Searching for a Viable Structure*, in: *Annals of Public and Co-operative Economy* (59) 2/ 1988(b): 174-196.
- Castles, Francis: *The Social Democratic Image of Society*, London 1978.
- : (Hrsg.): *The Impact of Parties: Politics and Policies in Capitalist States*, London 1982.
- : *Parteien, sozialdemokratische*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 2, München 1983: 296-304.
- : *'Neocorporatism and the 'Happiness Index', or what the Trade Unions get for their Cooperation*, in: *European Journal of Political Research* (15) 1987: 381-393.
- : *Sozialdemokratische Parteien*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) *Lexikon der Politik*, Bd. 3 München 1992 (i.E.).
- Castles, Francis G./ Mitchell, Deborah: *Worlds of Welfare and Family of Nations*, in: Castles, Francis G. (Hrsg.): *Families of Nations: Patterns of Public Policies in Western Democracies*, Aldershot 1993 (i.E.).
- Cavalli, Luciano (Hrsg.): *Leadership socialista in Europa*, Città & Regione 3/ 1983.
- CEEP: *Jahrbuch der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft*, Jge. 1973; 1975; 1978; 1981; 1984; 1987, Berlin.
- Chèvènement, Jean-Pierre/ Glotz, Peter/ Occhetto, Achille: *Die europäische Linke muß sich aufrufen. Ein Streitgespräch*, in: *Der Spiegel* 8/ 1988: 35-60.
- Clogg, Richard: *Parties and Elections in Greece. The Search for Legitimacy*, London 1987.
- Collins, Doreen: *A More Equal Society? Social Policy Under the Socialists*, in: Mazey, Sonia/ Newman, Michael (Hrsg.): *Mitterrand's France*, London/ New York/ Sidney 1987.
- Comin, Francisco: *Las Administraciones Públicas*, in: García Delgado, José Louis (Hrsg.): *España, economía*, Madrid 1989: 431-470.

- Convaincre No. 66 (supplément): Mai 1988 - Mai 1991. Le temps de la réforme, Paris 1991.
- Coombes, David: *State Enterprise. Business or Politics?*, Oxford 1971.
- Corliras, Panayotis: *The Economics of Stagflation and Transformation in Greece*, in: Tzannatos, Zafiris (Hrsg.): *Socialism in Greece*, Aldershot 1986: 35-40.
- Crosland, Anthony: *The Future of Socialism*, New York 1957.
- Crouch, Colin: *Generalized Political Exchange in Industrial Relations in Europe During the Twentieth Century*, in: Marin, Bernd (Hrsg.): *Governance and Generalized Exchange*, Frankfurt/ Boulder 1990: 69-116.
- Crozier, Michael et al. (Hrsg.): *The Crisis of Democracy*, New York 1975.
- Czada, Roland: *Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Staatstätigkeit*, PVS Sonderheft 19/ 1988: 178-195.
- : *Nationalisierungspolitik*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd.2, München 1983: 255-262.
- : *Staatssektor*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 2, München 1983: 403-409.
- Dahrendorf, Ralf: *Soziale Klassen und Klassenkonflikte*, Stuttgart 1957.
- : *Life Chances: Approaches to Social and Political Theory*, London 1980.
- : *Die neue Unterklasse*, in: *Die Zeit* 2.2.1984: 32.
- : *Fragmente eines neuen Liberalismus*, Stuttgart 1987.
- : *Tertium Non Datur: A Comment on the Andrew Shonfield Lectures*, in: *Government & Opposition* 2/ 1989: 131-141.
- Dauderstädt, Michael: *Schwacher Staat und schwacher Markt: Portugals Wirtschaftspolitik zwischen Abhängigkeit und Modernisierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3/ 1988: 433-453.
- de la Dehesa, Guillermo: *Comment on Bentolila/ Blanchard: Spanish Unemployment*, in: *Economic Policy* (10) 1990: 267-270.
- Delorme, Robert: *Wohlfahrtsstaat und Beschäftigungsniveau. Empirische Argumente aus der Sicht der französischen Regulierungstheorie*, in: Matzner, Egon/ Kregel, Jan/ Roncaglia, Allesandro (Hrsg.): *Arbeit für alle ist möglich*, Berlin 1987.
- Dingeldey, Irene: *Arbeitsmarktpolitik in Spanien*, Magisterarbeit Heidelberg 1988.
- DiScala, Spencer: *Renewing Italian Socialism*, Oxford 1988.
- Dittrich, Karl: *Testing the Catch-all Thesis: Some Difficulties and Problems*, in: Daalder, Hans/ Mair, Peter (Hrsg.): *Western European Party Systems*, London/ New York 1983: 257-266.
- Donaghy, Peter J./ Newton Michael T: *Spain. A Guide to Political and Economic Institutions*, Cambridge 1987.
- Economist. *Fading Illusions. A Survey of Austria*, 1989.
- Economist. *The Nordic Alternative. A Survey of Finland, Norway and Sweden* 1987.
- Einhorn, Eric S./ Logue, John: *Modern Welfare States. Politics and policies in Scandinavia*, New York/ Westport/ London 1989.
- Eisfeld, Rainer: *Sozialistischer Pluralismus in Europa. Ansätze und Scheitern am Beispiel Portugals*, Köln 1984.
- Elder, Neil/ Thomas Alastair H./ Arter David: *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1988.
- Eldersveld, Samuel J.: *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago 1964.

- Elvander, Nils: *Incomes Policies in the Nordic Countries*, in: *International Labour Review* 1/ 1990: 1-21.
- Ercole, Enrico/ Martinotti, Guido: *Le basi del neosocialismo italiano*, in: Caciagli, Mario/ Spreafico, Alberto (Hrsg.): *Vent'anni di elezioni in Italia. 1968-1987*, Padova 1990: 61-96.
- Esping-Andersen, Gosta: *Politics Against Markets*, Princeton 1985.
- : *Equality, Efficiency and Power in the Making of a Welfare State*, Ms., Florence 1988.
- : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.
- Esping-Andersen, Gosta/ Korpi, Walter: *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Policy*, in: Erikson, Robert/ Hansen, Erik J./ Ringen, Stein/ Uusitalo, Hannu (Hrsg.): *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, New York/ London 1987: 39-74.
- Estivill, Jordi/ de la Hoz, Josep M.: *Transition and Crisis: The Complexity of Spanish Industrial Relations*, in: Baglioni, Guido/ Crouch, Colin (Hrsg.): *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London/ Newbury Park/ New Delhi 1990: 265-299.
- Evans, Peter B./ Rueschemeyer, Dietrich/ Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge Mass. 1985.
- Featherstone, Kevin: *The Greek Socialists in Power*, in: *West European Politics* 3/ 1983: 237-250.
- Flora, Peter (Hrsg.): *Growth to Limits: The Western European Welfare State Since World War II*, Berlin/ New York 1986.
- Flora, Peter/ Alber, Jens/ Kohl, Jürgen. *Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/ 1977: 707-772.
- Foucauld de, Jean Baptiste: *La fin du Social-Colbertisme*, Paris 1988.
- Gallagher, Tom: *Goodbye to Revolution: The Portuguese Election of July 1987*, in: *West European Politics* 1/ 1988: 139-145.
- Ganslandt, Herbert R.: *Politische Kultur und politisches System in Griechenland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 51/ 1990: 29-38.
- Genser, Bernd: *Steuerreform in Österreich*, in: Abele, Hanns/ Nowotny, Ewald/ Schleicher, Stefan/ Winckler, Georg (Hrsg.): *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien 1989: 461-478.
- Georgakopoulos, T./ Prodromidis, K./ Loizides, J.: *Public Enterprises in Greece*, in: *Annals of Public and Co-operative Economy* (58) 4/ 1987: 351-367.
- Gerlich, Peter/ Grande, Edgar/ Müller, Wolfgang C.: *Corporatism in Crisis: Stability and Change of Social Partnership in Austria*, in: *Political Studies* 2/ 1988: 209-223.
- Giersch, Herbert: *Eurosclerosis. Kieler Diskussionsbeiträge*, Kiel 1985.
- Gillespie, Richard: *The Spanish Socialist Party. A History of Factionalism*, Oxford 1989.
- Giner, Salvador: *Southern European Socialism in Transition*, in: *West European Politics* 2/ 1984: 138-157.
- : *Political Economy, Legitimation, and the State in Southern Europe*, in: O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe, C./ Whitehead, Laurence (Hrsg.): *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy. Vol. I*, Baltimore/ London 1986: 187-192.

- Ginsburg, Helen: Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden, New York 1983.
- Glyn, Andrew/ Rowthorn, Bob: West European Unemployment: Corporatism and Structural Change, in: *American Economic Review* 2/ 1988: 194-199.
- Glötz, Peter: Manifest für eine Neue Europäische Linke, Berlin 1985.
- Gough, Ian: The Political Economy of the Welfare State, London 1979.
- Grande, Edgar: Sozialpartnerschaft. Stabilitätsbedingungen und Entwicklungsperspektiven korporatistischer Politik in Österreich, in: *Der Bürger im Staat* 2/ 1988: 145-150.
- Gransow, Volker/ Offe, Claus: Politische Kultur und sozialdemokratische Regierungspolitik, in: *Das Argument* (128) 1981: 551-564.
- Greven, Michael Th./ Prätorius, Rainer/ Schiller, Theo: Sozialstaat und Sozialpolitik, Neuwied/ Darmstadt 1980.
- Groh, Dieter: Negative Integration und revolutionärer Attentismus, Frankfurt 1974.
- Guger, Alois: Corporatism: Success or Failure? Austrian Experiences, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.): *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Gunther, Richard/ Sani, Giacomo/ Shabad, Goldie: Spain after Franco. The Making of a Competitive Party System, Berkeley/ Los Angeles 1988.
- Gustafsson, Bo: A Perennial of Doctrinal History: Keynes and the 'Stockholm School', in: *Economy and History* (17) 1973: 114-128.
- Haavio-Mannila, Elina/ Liljeström, Rita/ Sokolowska, Magdalena: The State, the Family and the Position of Women in the Nordic Countries and Poland, in: Alapuro, Risto et al. (Hrsg.): *Small States in Comparative Perspective*, Oslo 1985: 69-90.
- Habermas, Jürgen: Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt 1985.
- Hall, Peter: Governing the Economy, Cambridge 1986.
- : The Evolution of Economic Policy under Mitterrand, in: Ross, George/ Hoffmann, Stanley/ Malzacher, Sylvia (Hrsg.): *The Mitterrand Experiment*, Cambridge 1987: 54-75.
- : (Hrsg.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton 1989.
- : The State and the Market in the French Economy, in: Hayward, Jack/ Machin, Howard (Hrsg.): *Developments in French Politics*, London 1992 (i.E.).
- Hall, Stuart: Popular-demokratischer oder autoritärer Populismus, in: Dubiel, Helmut (Hrsg.): *Populismus und Aufklärung*, Frankfurt 1986: 84-105.
- Hanley, David: Keeping Left? Ceres and the French Socialist Party, Manchester 1986.
- Hawkesworth, Richard/ Fina, Lluís: Trade Unions and Industrial Relations in Spain: the response to the economic crisis, in: Brierly, William (Hrsg.): *Trade Unions and the Economic Crisis of the 1980s*, Aldershot 1987: 64-83.
- Heald, David: The United Kingdom: Privatisation and its Political Context, in: *West European Politics* 4/ 1988: 31-48.
- Heath, Anthony/ Jowell, Roger/ Curtice, John: *How Britain Votes*, Oxford 1985.
- Heclo, Hugh/ Madsen, Henrik: Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism, Philadelphia 1987.
- Hedström, Peter: The Evolution of the Bargaining Society: Politico Economic Dependencies in Sweden, in: *European Sociological Review* 2/ 1986: 20-29.
- Heidar, Knut: Norway: Levels of Party Competitions and System Change, in: *West European Politics* 4/ 1989: 143-156.

- : Programmatic Renewal in the Norwegian Labour Party: New Wine or just New Labels?, Paper presented to the Annual Conference of the PSA of UK, Warwick, 4-6 April 1989a.
- Heidenheimer, Arnold J./ Hecllo, Hugh/ Adams, Carolyn T.: Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan, New York 1990.
- Helenius, Ralf: The Finnish Social Democratic Party, in: Paterson, W.E./ Thomas, Alastair (Hrsg.): The Social Democratic Parties in Western Europe, London 1977: 272-291.
- Henningsen, Bernd: Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden 1986.
- Hibbs, Douglas A.: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review (71) 4/ 1977: 1467-1487.
- : The Political Economy of Industrial Democracies, Cambridge Mass., 1987.
- : Steuerungsinstrument öffentliche Wirtschaft?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 4/ 1986: 395-407.
- Hine, Robert: Customs Enlargement and Adjustment: Spains Accessioun to the European Community, in: Journal of Common Market Studies 1/ 1989: 1-27.
- Hinrichs, Karl: Vollbeschäftigung in Schweden. Zu den kulturellen Grundlagen und den Grenzen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 4/ 1988: 569-590.
- Hinrichs, Karl/ Merkel, Wolfgang: Der Wohlfahrtsstaat Schweden: Was bleibt vom Modell?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B51/ 1987: 23-38.
- Hirsch, Joachim: Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990.
- Hirsch, Joachim/ Häusler, Jürgen: Regulation und Parteien im Übergang zum Postfordismus, in: Das Argument (165) 1987: 651-671.
- Hirsch, Joachim/ Roth, Roland: Das neue Gesicht des Kapitalismus, Hamburg 1986.
- Hirschman, Albert O.: How the Keynesian Revolution Was Exported from the United States, and Other Comments, in: Hall, Peter (Hrsg.): The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations, Princeton 1989: 347-361.
- Holman, Otto: Semiperipheral Fordism in Southern Europe, in: International Journal of Political Economy 4/ 1987/88: 11-55.
- Holton, Richard: Industrial Politics in France: Nationalisation under Mitterrand, in: West European Politics 1/ 1986: 67-80.
- Hudson, Ray/ Lewis, Jim (Hrsg.): Uneven Development in Southern Europe, London-New York 1985.
- Hübner, Kurt: Theorie der Regulation, Berlin 1989.
- Hübner, Kurt/ Mahnkopf, Birgit: Ecole de la Regulation, WZB Paper FS II 88-201, Berlin 1988.
- : (Hrsg.): Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation, Münster 1988.
- Hüttig, Christoph: Gemeinwirtschaft im Sozialstaat: Grenzen und Möglichkeiten eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums, Frankfurt 1986.
- Inglehart, Ronald: The Changing Structure of Political Cleavages in Western Societies, in: Dalton, Russell J./ Flanagan Scott C./ Beck, Paul Allen (Hrsg.): Electoral Change in Advanced Western Democracies, Princeton 1984: 25-69.
- : Value Change in Industrial Society, in: American Political Science Review 4/ 1989: 1289-1303.

- Israel, Joachim: Swedish Socialism and Big Business, in: *Acta Sociologica* 4/ 1978: 341-353.
- Jallade, Jean-Pierre: Redistribution and the Welfare State: An Assessment of the French Socialists' Performance, in: *Government and Opposition* 3/ 1985: 343-355.
- Jann, Werner: Die Vorbereitung von Gesetzen in Schweden, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/ 1981: 377-398.
- Jessop, Bob et al.: Authoritarian Populism, two Nations and Thatcherism, in: *New Left Review* (147) 1984: 32-60.
- : Postfordismus, in: *Das Argument* (169) 1988: 381-390.
- Johnson, Harry G.: The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings* 2/ 1971: 1-14.
- Kallscheuer, Otto: Philosophie und Politik in der deutschen Sozialdemokratie heute, in: *Leviathan* 1/ 1983.
- Kalmbach, Peter (Hrsg.): Die Keynesianische Revolution und die monetaristische Konterrevolution, München 1973.
- Kasakos, Panos: Entwicklungsprobleme und wirtschaftliche Optionen im Griechenland der achtziger Jahre, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B14-15/ 1988: 36-46.
- Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *Between Power and Plenty*, Madison 1978.
- : Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry, Ithaca/ London 1984.
- : *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca/ London 1985.
- Keman, Hans: The Development Toward Surplus Welfare: Social Democratic Politics and Policies in Advanced Capitalist Democracies (1965-1984), Leiden 1988.
- Keman, Hans/ van Dijk, Tibert: Policy Strategies, Implementation and Outcomes, in: Keman, Hans/ Paloheimo, Heiko/ Whitely, Paul F. (Hrsg.): *Coping with the Economic Crisis*, London 1987: 127-162.
- Kempf, Udo: Frankreichs Parteiensystem im Wandel, in: *Der Bürger im Staat* 2/ 1989: 102-113.
- Kernbauer, Hans: Zur Politik der verstaatlichten Großbanken in Österreich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/ 1981: 419-438.
- Kesselman, Mark: Prospects for Democratic Socialism in Advanced Capitalism: Class struggle and Compromise in Sweden and France, in: *Politics and Society* 4/ 1982: 397-438.
- : Lyrical Illusions or a Socialism of Governance: Wither French Socialism?, in: *Socialist Register* 1985/6, London 1986: 233-248.
- Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1964.
- Kimmel, Adolf: Das französische Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B39/ 1989: 14-25.
- : Innenpolitische Entwicklungen und Probleme in Frankreich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B47-48/ 1991: 3-15.
- King, Desmond S./ Rothstein, Bo: Institutional Choices and Labour Market Policies. A British-Swedish Comparison, paper prepared for delivery at the Annual APSA-Meeting, Washington September 1991.
- King, Desmond S./ Wickham-Jones, Mark: Review Article: Social Democracy and Rational Workers, in: *British Journal of Political Science* 3/ 1990: 387-413.

- Kirchheimer, Otto: The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes, in: *Social Research* (24) 1957: 127-156.
- : Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/ 1965: 20-41.
- Kirchner, Emil J. (Hrsg.): *Liberal Parties in Western Europe*, Cambridge 1988.
- Kißler, Leo (Hrsg.): *Industrielle Demokratie in Frankreich*, Frankfurt 1985.
- Kitschelt, Herbert: Left-libertarian Parties. Explaining Innovation in Competitive Party Systems, in: *World Politics* 2/ 1988a: 194-234.
- : Mapping the Course of the European Left, Durham N.C. 1988b (unveröffentlichtes Ms.).
- : Socialist Parties in Western Europe and the Challenge of the Libertarian Left, Durham N.C. 1990 (unveröffentlichtes Ms.).
- : The Socialist Discourse and Party Strategy in West European Democracies, in: Lemke, Christiane/ Marks, Gary (Hrsg.): *The Crisis of Socialism in Europe*, Durham 1992: 191-228.
- Koelble, Thomas A.: Trade Unionists, Party Activists, and Politicians, in: *Comparative Politics* 3/ 1988: 253-266.
- : *The Left Unraveled*, Durham 1991.
- Köhler, Holm-Detlev: Spaniens Demokratie unter Modernisierungszwang, in: *Prokla* 3/ 1987: 131-151.
- Könke, Günter: *Organisierter Kapitalismus, Sozialdemokratie und Staat*, Wiesbaden/ Stuttgart 1987.
- Kohl, Jürgen: *Staatsausgaben in Westeuropa. Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben*, Frankfurt 1985.
- : Ökonomische und politische Determinanten der Entwicklung der Staatsausgaben, in: Heinemann, Klaus (Hrsg.): *Soziologie wirtschaftlichen Handelns*, Opladen 1987: 234-262.
- Korpi, Walter: *The Democratic Class Struggle*, London 1983.
- : Developments in the Theory of Power and Exchange. Power Ressources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power, in: *Sociological Theory* (3) 1985: 31-45.
- Kosonen, Katri: Saving and Economic Growth in a Nordic Perspective, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.): *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Kossinari-Vallianou, Vassiliki: *Die Panhellenische Sozialistische Bewegung. Untersuchung zur geschichtlichen Entwicklung, Organisation, Ideologie und Politik der PASOK von 1974 bis 1981*, München 1985 (Diss.).
- Krasner, Stephen: Review Article: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, in: *Comparative Politics* 2/ 1984: 223-246.
- Kreile, Michael: *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Italien (1968-1982)*, Frankfurt 1985.
- Kuhnle, Stein: Norway, in: Flora, Peter (Hrsg.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Vol. 1, Berlin/ New York 1986: 120-196.
- Lafferty, William M.: The Political Transformation of a Social Democratic State: As the World Moves in Norway Moves Right, in: *West European Politics* 1/ 1990: 79-100.

- Landesmann, Michael: *Industrial Policies and Social Corporatism*, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Robert (Hrsg.): *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Lane, Jan-Erik: *The Swedish Power Investigation: The Prince without his Machiavelli*, in: *West European Politics* 3/ 1991: 221-227.
- Lang, Werner: *Krisenmanagement durch Neokorporatismus. Das Modell Österreich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1981: 6-25.
- : *Die wirtschaftliche Entwicklung Spaniens seit dem Übergang zur Demokratie: Von der Depression zur ökonomischen Revitalisierung*, in: Bernecker, Walther L./ Oehrlein, Josef (Hrsg.): *Spanien heute. Politik-Wirtschaft-Kultur*, Frankfurt 1991: 189-224.
- Larkin, Maurice: *France Since the Popular Front*, Oxford 1988.
- Larre, Bénédicte/ Torres, Raymond: *Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece*, in: *OECD Economic Studies* No. 16, Spring 1991: 170-199.
- Lash, Scott: *The End of Neo-Corporatism? The Breakdown of Centralized Bargaining in Sweden*, in: *British Journal of Industrial Relations* (23) 1985: 215-239.
- Lash, Scott/ Urry, John: *The End of Organized Capitalism*, Cambridge 1987.
- Lauber, Volkmar: *Recent Developments in Austrian Economic Policy*, in: *Politics and Society in Germany, Austria and Switzerland* 1/ 1990: 51-68.
- Lavau, Georges: *The Left and Power*, in: Ross, George/ Hoffmann, Stanley/ Malzacher, Sylvia (Hrsg.): *The Mitterrand Experiment*, Cambridge 1987: 115-127.
- Leggewie, Klaus: *Encore le siècle du corporatisme?*, in: Abromeit, Heidrun/ Blanke, Bernard (Hrsg.): *Leviathan*, Sonderheft 1987: 147-158.
- Lehmbruch, Gerhard: *The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks*, in: Czada, Roland M./ Windhoff-Héritier (Hrsg.): *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt/ Boulder 1991: 121-160.
- Leithäuser, Gerhard: *Möglichkeiten und Grenzen linksorientierter Wirtschaftspolitik in Frankreich*, in: *Leviathan* 2/ 1986: 233-254.
- Lewin, Leif: *Ideology and Strategy: A Century of Swedish Politics*, Cambridge 1988.
- Liebman, Marcel: *Reformism Yesterday and Social Democracy Today*, in: *Socialist Register* 1985/6, London 1986: 1-22.
- Lijphart, Arend: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/ London 1984.
- Lijphart, Arend et al.: *A Mediterranean Model of Democracy? The Southern European Democracies in Comparative Perspectives*, in: *West European Politics* 1/ 1988: 7-25.
- Lindström, Ulf: *From Cadres to Citizens to Clients: Towards a Theory of the Electoral Coalitions of Social Democracy*, in: Karvonen, Lauri/ Sundberg, Jan (Hrsg.): *Social Democracy in Transition. Northern, Southern and Eastern Europe*, Aldershot 1991: 161-188.
- Lipietz, Alain: *Towards Global Fordism?*, in: *New Left Review* (132) 1982: 33-47.
- : *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der "Regulation"*, in: *Prokla* (58) 1985: 109-137.
- : *Mirages and Miracles. The Crises of Global Fordism*, London 1987.
- Luhmann, Niklas: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981.
- : *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?*, Opladen 1986.
- Luhmann, Niklas/ Scharpf Fritz W.: *Politische Steuerung. Ein Streitgespräch*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/ 1989: 4-21.

- Lutz, Burkart: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt/ New York 1984.
- Lybeck, Johan A.: *The Groth of Government in Developed Economies*, Aldershot 1986.
- Lyrantzis, Christos: *Between Socialism and Populism: The Rise of the Panhellenic Socialist Movement*, unpublished Ph.D. thesis, London School of Economics, London 1983.
- : *Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?* : *West European Politics* 2/ 1984: 99-117.
- : *The Power of Greek Populism: The Greek Case*, in: *European Journal of Political Research* 6/ 1987: 667-686.
- Machin, Howard/ Wright, Vincent (Hrsg.): *Economic Policy and Policy Making Under the Mitterrand Presidency 1981-1984*, London 1985.
- Mair, Peter: *The Changing Irish Party System. Organisation, ideology and electoral competition*, London 1987.
- Mannheimer, Renato: *Vecchi e nuovi charatteri del voto comunista*, in: Caciagli, Mario/ Spreafico, Alberto (Hrsg.): *Vent'anni di elezioni in Italia. 1968-1987*, Padova 1990: 31-60.
- Maravall, José Maria: *Economic Reforms and New Democracy*, Ms. Madrid 1991.
- Marin, Bernd: *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien 1982.
- Marklund, Staffan: *Paradise lost ? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*, Lund 1988.
- Markovits, Andrei S.: *The Politics of the West German Trade Unions: Strategies of Class and Interest Representation in Growth and Crisis*, Cambridge 1986.
- Markovits, Andrei S./ Pelinka Anton: *Social Democracy in Austria and West Germany in the 1970s and 1980s: A Comparative Assessment*. Paper presented at the 1988 Annual Meeting of APSA, Washington, September 1-4, 1988.
- Martin, Andrew: *Wages, Profits, and Investment in Sweden*, in: Lindberg, Leon/ Meyer, Charles (Hrsg.): *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington 1985: 403-462.
- : *1987 Restoring the Social Democratic Distributive Regime*, Cambridge 1987 (unveröffentlichtes Ms.).
- Marquand, David: *Beyond Social Democracy*, in: *Political Quarterly* (58) 1987: 243-245.
- McCallum, John: *Inflation and the Social Consensus in the Seventies*, in: *The Economic Journal*, December 1983: 784-805.
- McDonough, Peter/ Barnes, Samuel/ López Pina, Antonio: *Economic Policy and Public Opinion in Spain*, paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago 1985.
- Meidner, Rudolf/ Hedborg, Anna: *Modell Schweden*, Frankfurt/ New York 1984.
- Mény, Yves: *The Socialist Decentralization*, in: Ross, George/ Hoffmann, Stanley/ Malzacher, Sylvia (Hrsg.): *The Mitterrand Experiment*, Cambridge 1987: 248-262.
- Merkel, Wolfgang: *Vom Oppositionssozialismus zur Staatspartei. Die Sozialistische Partei Italiens unter Bettino Craxi*, Bochum 1985.
- : *Italien unter Craxi: Eine Politik mit Regierung?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/ 1987: 523-536.
- : *Sozialdemokratische Politik in einer "postkeynesianischen" Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1989: 629-654.

-
- : Niedergang der Sozialdemokratie? Sozialdemokratische und sozialistische Regierungs-politik im westeuropäischen Vergleich, in: *Leviathan* 1/ 1990: 106-133.
 - : Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spa-nien auf dem Weg zurück nach Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B51/ 1990a: 3-14.
 - : After the Golden Age. Is Social Democracy Doomed to Decline?, in: Lemke, Chri-stiane/ Marks, Gary (Hrsg.): *The Crisis of Socialism in Europe*, Durham/ London 1992: 136-170.
 - : Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich, in: Abromeit, Heidrun/ Jürgens, Ulrich (Hrsg.). *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns*, Berlin 1992a.
 - Meth-Cohn, Delia: Der Abbau der Verstaatlichungsidee in der SPÖ und der Labour Par-ty: Eine vergleichende Analyse, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/ 1988: 249-262.
 - Meyer, Thomas: *Bernsteins konstruktiver Sozialismus*, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1977.
 - : *Was bleibt vom Sozialismus*, Hamburg 1991.
 - Michels, Ank/ Slomp, Hans: The Role of Government in Collective Bargaining: Scandina-via and the Low Countries, in: *Scandinavian Political Studies* 1/ 1990: 21-35.
 - Midtun, Atle: Norway in the 1980s: Competitive Adaptation or Structural Crisis? A Com-ment on Katzenstein's Small State/ Flexible-Adjustment Thesis, in: *Scandinavian Politi-cal Studies* 4/ 1990: 307-326.
 - Miliband, Ralph/ Saville, John/ Liebman Marcel/ Panitch, Leo: *Socialist Register* 1985/6, London 1986.
 - Milner, Henry: *Sweden. Social Democracy in Practice*, Oxford 1989.
 - Mintzel, Alf: *Die Volkspartei*, Opladen 1984.
 - Mjøset, Lars: Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s, in: *International Organi-zation* 3/ 1987: 403-456.
 - : Norway's Full-Employment Oil Economy - Flexible Adjustment or Paralyzing Rigidi-ties?, in: *Scandinavian Political Studies* 4/ 1989: 313-341.
 - Mjøset, Lars/ Fagerberg, Jan/ Cappelen, Adne/ Skarstein, Rune: The Break-Up of Social Democratic State in Norway, in: Camiller, Patrick (Hrsg.): *The Left in Western Euro-pe*, London 1991.
 - Morawetz, Inge: Privatisierungspolitik in Österreich: Entstaatlichung als Umstrukturierung des Verhältnisses von staatlichem und privatem Wirtschaftseigentum, in: *Österreichi-sche Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/ 1988: 405-416.
 - Mouzelis, Nikos: Capitalism and the Development of the Greek State, in: Scase, Richard (Hrsg.): *The State in Western Europe*, London 1980: 241-273.
 - Moya Frances, Enrique: Interview, in: *Papeles de Economia Espanola*, (15) 1983: 370-374.
 - Muet, Pierre-Alain/ Fonteneau, Alain: *La Gauche face à la crise*, Paris 1985.
 - : *Reflation and Austerity. Economic Policy Under Mitterrand*, New York/ Oxford/ München 1990.
 - Müller, Wolfgang C.: Zur Genese des Verhältnisses von Politik und verstaatlichter Indu-strie in Österreich (1946-1981), in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/ 1981: 393-408.
 - : Mikroökonomische Steuerung und Parteien- Konkurrenz in Österreich, in: Abromeit, Heidrun/ Himmelmann, Gerhard/ Jürgens, Ulrich (Hrsg.): *Steuerungsinstrument öffent-liche Wirtschaft?*, WZB discussion paper IIVG/dp 86-214, 1986: 160-208.

-
- : *Privatising in a Corporatist Economy: The Politics of Privatisation in Austria*, in: *West European Politics* 4/ 1988: 101-116.
 - : *The Catch-All Party Thesis and the Austrian Social Democrats*, Paper presented to the II. Conference on the Study of the European Socialist Parties, Barcelona, December 1991.
 - Müller-Rommel, Ferdinand: *Innerparteiliche Gruppierungen in der SPD: Eine empirische Studie über informell organisierte Gruppierungen von 1969-1980*, Opladen 1982.
 - Murray, Robin: *Ownership, Control and the Market*, in: *New Left Review* (164) 1987: 87-112.
 - Musgrave, Richard A./ Musgrave, Peggy B.: *Public Finance in Theory and Practice*, Tokio usw. 1973.
 - Myro, Rafael: *Las empresas públicas*, Delgado, José Luis García (Hrsg.): *España, economía*, Madrid 1989: 471-498.

 - Naphtali, Fritz: *Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel*, Berlin 1928.
 - Nedelmann, Birgitta: *Konstellationsveränderungen im politischen Systems Schwedens*, in: Falter, Jürgen W./ Fenner, Christian/ Greven, Michael Th. (Hrsg.): *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*, Opladen 1984: 174-184.
 - : *Soziale Probleme und Handlungsflexibilität. Zur Bedeutsamkeit des kulturellen Aspektes sozialer Probleme*, in: Oppl, Hubert/ Tomaschek, Arnold (Hrsg.): *Soziale Arbeit* 2000, Bd.1, Freiburg 1986: 13-42.
 - Neidhart, Leonhard: *Das Parteiensystem der Schweiz*, in: *Der Bürger im Staat* 1/ 1988: 61-67.
 - Nettl, J.P.: *The State as a Conceptual Variable*, in: *World Politics* 4/ 1968: 559-592.
 - Neumann, Siegmund: *Die Parteien der Weimarer Republik*, Stuttgart 1977.
 - Nohlen, Dieter: *Wahlsysteme der Welt*, München 1978.
 - : *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 1989.
 - Nohlen, Dieter/ Hildenbrand, Andreas: *Politische Dezentralisierung in Spanien: Ergebnisse und Probleme der Bildung des Autonomiestaates*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/ 1988: 323-333.
 - Nordlinger, Eric. A.: *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge Mass. 1981.
 - : *The Return to the States: Critiques*, in: *American Political Science Review* 3/ 1988: 875-885.
 - Norris, Pippa: *Politics and Sexual Equality. The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Boulder 1987.
 - Norton, Philip: *Britain: Still a Two-Party System?*, in: *West European Politics* 4/ 1984: 27-45.
 - Nousiainen, Jaako: *The Finnish Political System*, Cambridge Mass. 1971.
 - : *Finland*, in: Blondel, Jean/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Cabinets in Western Europe*, London 1988: 213-233.
 - Nowotny, Ewald: *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft und Finanzpolitik*, in: Gerlich et al. (Hrsg.): *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien 1985: 313-312.
 - : *Zur Theorie und Politik der Gemeinwirtschaft*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6/ 1986: 740-751.

 - O'Connor, James: *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt 1974.
 - OECD Economic Surveys Austria, Jge 1973 ff.
 - OECD Economic Surveys Finland, Jge 1973 ff.

- OECD Economic Surveys France, Jge 1973 ff.
 OECD Economic Surveys Greece, Jge 1973 ff.
 OECD Economic Surveys Norway, Jge 1973 ff.
 OECD Economic Surveys Spain, Jge 1973 ff.
 OECD Economic Surveys Sweden, Jge 1973 ff.
 OECD Economic Studies No. 4, 1985. Special Issue: The Role of the Public Sector.
 OECD National Accounts 1974-1986 Vol. II, Paris 1988.
 OECD Historical Statistics 1960-1985, Paris 1987.
 OECD Historical Statistics 1960-1989, Paris 1991.
 OECD Economies in Transition. Structural Adjustment in OECD Countries, Paris 1989.
 OECD Employment Outlook, Paris Jge. 1983; 1991.
 OECD Studies in Taxation: The Personal Income Tax Base. A Comparative Survey, Paris 1990.
 OECD Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1990, Paris 1991.
 Offe, Claus: Contradictions of the Welfare State, Cambridge 1984.
 —: Neokorporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung, in: Geschichte und Gesellschaft (10) 1984b: 234-256.
 —: Am Ende der Massenproduktion - das Handwerk? Rezension zu: Piore, Michael/ Sabel, Charles: Das Ende der Massenproduktion. Eine Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Ms. Bielefeld 1986.
 —: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein, Thomas et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987: 309-320.
 —: Fessel und Bremse. Moralische und institutionelle Aspekte "intelligenter Selbstbeschränkung", in: Honneth, Axel/ McCarthy, Thomas/ Offe, Claus/ Wellmer, Albrecht (Hrsg.): Zwischenbetrachtungen im Prozeß der Aufklärung, Frankfurt 1988: 739-774.
 Offe, Claus/ Hinrichs, Karl: Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle, in: Offe, Claus: "Arbeitsgesellschaft": Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/ New York 1984: 44-86.
 Ofner, Günther: Der Weg zur großen Steuerreform - Analyse der wirtschaftlichen, steuerlichen und verteilungspolitischen Auswirkungen, in: Khol, Andreas/ Ofner, Günther/ Stirnemann, Alfred (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987, Wien/ München 1988: 331-356.
 —: Analyse des Koalitionsübereinkommens 1990, in: Khol, Andreas/ Ofner, Günther/ Stirnemann, Alfred (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, Wien/ München 1991: 185-260.
 Olson, Mancur: The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982.
 Ostleitner, Herbert: Zu den Grundlagen der wirtschaftspolitischen Konzeption der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ), in: Abele, Hanns et al. (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1982: 133-142.
 —: Die Zukunft der Beschäftigungspolitik in Österreich, in: Vak, Karl/ Zilk, Helmut (Hrsg.): Europas Aufstieg, Wien/ Zürich 1989: 337-352.
 Oxley, Howard/ Maher, Maria/ Martin, John P./ Nicoletti, Giuseppe: The Public Sector: Issues for the 1990s, OECD Department of Economics and Statistics Working Papers, No.90, Paris 1990.
 Padgett, Stephen/ Paterson, William, E.: A History of Social Democracy in Postwar Europe, 1991.

- Panitch, Leo: The Development of Corporatism in Liberal Democracies, in: *Comparative Political Studies* 1/ 1977: 61-90.
- : Trade Unions and the Capitalist State, in: *New Left Review* (125) 1981: 21-44.
- : The Impasse of Social Democratic Politics, In: *Socialist Register* 1985/6: 50-97.
- Pappalardo, Adriano: Austerità conservatrice e rigore socialista: che differenza? Teil I in: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 1/ 1991: 33-90; Teil II in: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2/ 1991: 255-280.
- Parris, Henry/ Pestieau, Pierre/ Saynor, Peter: *Public Enterprise in Western Europe*, London/ Sydney/ New Hampshire 1987.
- Pasquino, Gianfranco: Political Leadership in Southern Europe: Research Problems, in: *West European Politics* 4/ 1990: 118-130.
- Paterson, William E./ Thomas Alistair H.: *The Future of Social Democracy*, Oxford 1986.
- Pedersen, Mogens N.: Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation, in: Daalder, Hans/ Mair, Peter (Hrsg.): *Western European Party Systems*, London 1983: 29-66.
- Pekkarinen, Jukka: Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy, in: Hall, Peter (Hrsg.): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton 1989: 311-346.
- : Corporatism and Economic Performance in Sweden, Norway and Finland, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.): *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.): *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Pekkarinen, Jukka/ Vartiainen, Juhana: *Keynesianism and National Models of Economic Discussion Policy*, University of Helsinki, Department of Economics, Discussion Papers 203, 1983.
- Pelinka, Anton: *Sozialdemokratische Parteien in Europa*, Wien/ München 1980.
- : *Gewerkschaften im Parteienstaat. Ein Vergleich zwischen dem Deutschen und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund*, Berlin 1980a.
- : *Modellfall Österreich. Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien 1981.
- Pelinka, Peter/ Steger, Peter: *Auf dem Weg zur Staatspartei. Zur Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945*, Wien 1988.
- Penniman, Howard R. (Hrsg.): *France at The Polls, 1981 and 1986*, Durham 1988.
- Pérez/ Díaz, Víctor: *Politica economica e patti sociali in Spagna durante la transizione*, in: *Stato e Mercato* No. 16 April 1986: 57-91.
- : *El retorno de la sociedad civil*, Madrid 1987.
- Petersson, Olof: *Die politischen Systeme Nordeuropas*, Baden-Baden 1989.
- : *Democracy and Power in Sweden*, in: *Scandinavian Political Studies* 2/ 1991: 173-192.
- Petras, James: *The Rise and Decline of Southern European Socialism*, in: *New Left Review* (146) 1984: 37-52.
- : *Class and Political-Economic Development in the Mediterranean*, in: *Economic and Political Weekly* 16.2.1985
- : *The Contradictions of Greek Socialism*, in: *New Left Review* (163) 1987: 3-25.

- Philalithis, Anastas: The Imperative for a National Health System in Greece in a Social and Historical Context, in: Tzannatos, Zafiris (Hrsg.). *Socialism in Greece*, Aldershot 1986.
- Piore, Michael/ Sabel, Charles: Das Ende der Massenproduktion. Eine Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Berlin 1985.
- Plasser, Fritz/ Sommer, Franz/ Ulram, Peter: Eine Kanzler- und Protestwahl. Wählerverhalten und Wahlmotive bei der Nationalratswahl 1990, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1990, Wien/ München 1991: 95-151.
- Plasser, Fritz/ Ulram, Peter A.: Wahltag ist Zahltag. Populistischer Appell und Wählerprotest in den achtziger Jahren, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2/ 1989: 151-164.
- Pleschberger, Werner: "Modernisierung" als Perspektive der österreichischen Sozialdemokratie? Umriss eines postreformistischen Weges, in: Pelinka, Peter/ Steger, Gerhard (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Staatspartei*, Wien 1988.
- Pontusson, Jonas: The Story of Wage Earner Funds, in: *New Left Review* (165) 1987: 5-33.
- : Austerity, Government Crisis and Political Realignment in Sweden, 1989-90, Paper Prepared for Delivery at the APSA-Meeting, Atlanta, September 1990.
- : Labor, Corporatism, and Industrial Policy. The Swedish Case in Comparative Perspective, in: *Comparative Politics* 1/ 1991: 163-179.
- Pothoff, Heinrich: *Die Sozialdemokratie von den Anfängen bis 1945*, Bonn 1978.
- Poulantzas, Nicos: *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*, Frankfurt 1974.
- : *Die Krise der Diktaturen Portugal, Griechenland, Spanien*, Frankfurt 1977.
- Pridham, Geoffrey (Hrsg.): *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*, London, 1984.
- : Southern European Socialists and the State. Consolidation of Party Rule or Consolidation of Democracy?, in: Gallagher, Tom/ Williams, Allen (Hrsg.). *Southern European Socialism. Parties, Elections and the Challenge of Government*, Manchester/ New York 1989: 102-162.
- Przeworski, Adam: *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge 1985.
- : Class, Production and Politics: A Reply to Buroway, in: *Socialist Review* 2/ 1989: 78-112.
- Przeworski, Adam/ Sprague, John: *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*, Chicago 1986.
- PSOE. La obra XXVII congreso PSOE 1977, Madrid 1977.
- PSOE. Programa Electoral 1982, Madrid 1982.
- Puhle, Hans Jürgen: El PSOE: Un Partido dominante y heterogeneo, in: Linz, Juan/ Montero, Jose R. (Hrsg.): *Crisis y cambio. Electores y partidos en España de los años ochenta*, Madrid 1986.
- Radice, Giles/ Radice, Lisanne: *Socialists in Recession*, Basingstoke/ London 1986.
- Raschke, Joachim: *Organisierter Konflikt in politischen Parteien*, Opladen 1977.
- Rehfeldt, Udo: Nationalisierung und Wirtschaftlenkung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/ 1983: 245-251.
- Rehn, Gösta: Swedish Active Labour Market Policy: Retrospect and Prospect, in: *Industrial Relations* (24) 1985: 62-89.

- Reisert, Bernd/ Schmid, Günther: Organisations- und Finanzierungssysteme als "Handlungsfilter" der Arbeitsmarktpolitik: ein internationaler Vergleich, in: Abromeit, Heidrun/ Blanke, Bernhard (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Opladen 1987: 86-99.
- Robinson, Robert: Economic Interest Groups and the State in Spain: a Corporatist Mirage?, paper presented to the workshop of the ECPR on corporatism in mediterranean Europe, Barcelona 1985
- Rose, Richard (Hrsg.): Challenge to Governance. Studies in Overloaded Politics, Beverly Hills/ London 1980.
- : Maximizing Tax Revenue While Minimizing Political Costs, in: Journal of Public Policy 3/ 1985: 289-320.
- Ross, George: From one Left to Another. Le Social in Mitterrand's France, in: Ross, George/ Hoffmann, Stanley/ Malzacher, Sylvia (Hrsg.): The Mitterrand Experiment, Cambridge 1987.
- Ross, George/ Hoffmann, Stanley/ Malzacher, Sylvia (Hrsg.): The Mitterrand Experiment, Cambridge 1987.
- Ross, George/ Jensen, Jane: The Tragedy of the French left, in: New Left Review (171) 1988: 5-44.
- Rother, Bernd: Wirtschaftspolitik von Sozialisten in der Krise: Der Fall Portugal, in: Politische Vierteljahresschrift 2/ 1984: 156-168.
- : Der verhinderte Übergang zum Sozialismus, Frankfurt 1985.
- Rothschild, Kurt W.: Arbeitslosigkeit in Österreich 1955-1975, Veröffentlichungen des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXIII, Linz 1977.
- : Ziele, Ereignisse und Reaktionen: Reflexionen über die österreichische Wirtschaftspolitik, in: Abele, Hanns/ Nowotny, Ewald/ Schleicher, Stefan/ Winckler, Georg (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1989: 113-124.
- Rothstein, Bo: The Success of the Swedish Labour Market Policy: the Organizational Connection to Policy, in: European Journal of Political Research 1/ 1985: 153-165.
- : Institutional Analysis, and Working Class Power: The Swedish Case, in: Politics and Society 3 /1990: 317-345.
- Roubini, Nouriel/ Sachs Jeffrey: Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries, in: Economic Policy April 1988: 100-132.
- Rowthorn, Bob: Corporatism and Labour Market Performance, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.): Social Corporatism and Economic Performance, Oxford 1992.
- Rudzio, Wolfgang: Entwicklung der Sozialisierungsdiskussion seit 1945, in: Konegen, Norbert/ Kracht, Gerhard (Hrsg.): Sozialismus und Sozialisierung, Kronberg/ Ts. 1975: 200-210.
- Ruggie, Mary: Gender, Work and Social Progress. Some Consequences of Interest Aggregation in Sweden, in: Jensen, Jane/ Hagen, Elizabeth/ Reddy, Calleigh (Hrsg.): Feminization of the Labour Force, Cambridge/ Mass. 1988: 173-188.
- Sagardoy-Bengoechea, Antonio: Labour Market Flexibility in Spain, in: Labour and Society 12/ 1987, 55-67.
- Sainsbury, Diane: Scandinavian Party Politics Re-examed: Social Democracy in Decline?, in: West European Politics 4/1984: 67-102.

-
- : The Electoral Differences of the Scandinavian Social Democrats in the 1970s: The Social bases of the Parties and Structural Explanations of Party Decline, in: *Comparative Politics* 1/ 1985: 1-19.
- : The 1985 Swedish Election: The Conservative Upsurge Is Checked, in: *West European Politics* 2/ 1986: 292-297.
- : Party Strategies and the Electoral Trade-off of Class-based Parties, in: *European Journal of Political Research* 1/ 1990: 29-50.
- : Social Democracy in Transition: The Party's Record in the 1980s and the Challenge of the 1990s, in: *West European Politics* 3/ 1991: 31-57.
- Santesmases, Antonio G.: Evolución ideológica del socialismo en la España actual, in: *Sistema* (1986) 68-69: 61-78.
- Sartori, Giovanni: *Parties and Party Systems*, Cambridge 1976.
- Saunders, Peter/ Klau, Friedrich: *The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth*. Paris, OECD Economic Studies. Special Issue 4/ 1985.
- Sawyer, Malcom: Income Distribution in OECD-Countries, in: *OECD Economic Outlook-Occasional Studies* Nr. 19, Paris 1976: 3-36.
- Schäfer Ursula: *Regierungsparteien in Frankreich. Die Sozialistische Partei in der V.Republik*, München 1989.
- Scharpf, Fritz W.: Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise, in: *Leviathan* 1/ 1985: 1-22.
- : *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa*, Frankfurt/ New York 1987.
- : Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen 1988 (PVS Sonderheft 19): 61-87.
- : Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politischer Vierteljahresschrift* 4/1991: 621-634.
- Schenk, Karl E. (Hrsg.): *Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen im Wirtschaftssystem*, Berlin 1978.
- Schettkat, Ronald: Die Erwerbsquote, ein geeigneter Indikator zur Analyse der Erwerbsbeteiligung? Zur internationalen und intertemporären Vergleichbarkeit der Erwerbsbeteiligung, *WZB discussion papers IIM/LMP* 1987-18.
- Schmidt, Manfred G.: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, Frankfurt/ New York 1982.
- : The Growth of the Tax State: The Industrial Democracies, 1950-1978, in: Taylor, Charles L. (Hrsg.): *Why Governments Grow. Measuring Public Sector Size*, Beverly Hills - London 1983: 261-285.
- : Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Leviathan* 3/ 1985: 376-397.
- : Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985), in: *Journal für Sozialforschung* 2/ 1986: 251-273.
- : Einleitung. Politikwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, in: Abromeit, Heidrun/ Blanke, Bernhard (Hrsg.): *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*, Opladen 1987a: 12-19.
- : Vergleichende Policy-Forschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen 1987b: 185-201.
- : The Politics of Labour Market Policy. Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations, in: Castles, Francis G./ Lehner, Franz/

- Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Managing Mixed Economies*, Berlin/ New York 1988: 4-53.
- : Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1988a.
- : *Structures and Trends in the Political Complexion of Government in Western Nations*, paper prepared for delivery at the International Conference on "Is there a Future for Party Government?", Salerno 12.-14. Dezember 1990.
- : *Political and Social Aspects of Female and Male Labour Force Participation. The German-Speaking Family of Nations in Comparative Perspective*, Heidelberg 1991, Ms.
- : *Regierungen - parteipolitische Zusammensetzung*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.). *Lexikon der Politik*, Bd. 3: Die westlichen Länder, München 1992.
- Schmitter, Philippe C.: *Five Reflections on the Future of the Welfare State*, in: *Politics and Society* 4/ 1988: 503-516.
- Schmitter, Philippe C./ Lehmbruch, Gerhard: *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills 1982.
- Schultze, Rainer-Olaf: *Föderalismus*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 2, München/ Zürich 1983: 93-105.
- Segrestin, Denis: *Recent Changes in France*, in: Baglioni, Guido/ Crouch, Colin (Hrsg.) *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London/ Newbury Park/ New Dehli 1990: 97-126.
- Segura, Julio: *Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado*, in: García Delgado, José Luis (Hrsg.): *España economía*, Madrid 1989: 831-858.
- Sevilla Segura, José V.: *Economía política de la Crisis Española*, Madrid 1985.
- Seyd, Patrick: *Party Renewal: The British Labour Party*, in: *Institut de Ciències Polítiques i Socials* (Hrsg.): *Socialist Parties in Europe*, Barcelona 1991: 83-96.
- : *Labour's Quest for Power: The Political Trade-Offs*, paper presented to the II. Conference on the Study of the European Socialist Parties, Barcelona, December 1991.
- Share, Donald: *Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left*, in: *West European Politics* 1/ 1985: 82-103.
- : *Socialists as Neoliberals*, in: *Socialist Review* 1/ 1988: 38-67.
- Shonfield, Andrew: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, London 1969.
- Singer, Daniel: *Is Socialism Doomed?* New York/ Oxford 1988.
- Skidelsky, Robert (Hrsg.): *The End of the Keynesian Era*, London 1977.
- Spahn, Heinz-Peter: *Neoklassik und Linkskynesianismus*, in: *Leviathan* 4/ 1979: 512-536.
- Spitzer, Rudolf: *Die österreichische Gesamtwirtschaft - Entwicklung und derzeitige Probleme*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 4/ 1987: 415-424.
- Spourdalakis, Michael: *The Greek Experience*, in: *Socialist Register* 1985/6, London 1986: 249-267.
- : *The Rise of the Greek Socialist Party*, London/ New York 1988.
- Steinacker, Max/ Westphal, Andreas: *Sozialistische Wirtschaftspolitik in Frankreich*, Berlin 1985.
- Steinmo, Sven: *Social Democracy vs. Socialism: Goal Adaptation in Social Democratic Sweden*, in: *Politics & Society* 4/ 1988: 403-447.
- : *Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britain*, in: *World Politics* 4/ 1989: 500-535.

- Stephens, John D.: *The Transition from Capitalism to Socialism*, London 1979.
- Streeck, Wolfgang: *Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany*, in: Goldthorpe, John H. (Hrsg.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism - Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford 1984: 291-314.
- Sturm, Roland: *Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA*, Baden-Baden 1989.
- : *Privatisierungspolitik im internationalen Vergleich*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 2/ 1990: 170-184.
- Sturmthal, Adolf F.: *Left of Center. European Labour since World War II*, Chicago/ London 1983.
- : *Nationalization and Workers Control in Britain and France*, in: *Journal of Political Economy* (LXI) 1953: 43-79.
- Subirats, Joan: *The Economic Crisis in Spain: What Makes it Different*, Barcelona 1986.
- : *Political Change and Economic Crisis in Spain 1974-1987*, in: Damgaard, Erik/ Gerlich, Peter/ Richardson, Jeremy J. (Hrsg.). *The Politics of Economic Crisis*, Aldershot 1989: 125-145.
- Suleiman, Ezra N.: *Politics, Power, and Bureaucracy in France. The Administrative Elite in France*, Princeton 1974.
- de Swaan, Abraam: *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formations as Applied to Nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam 1973.
- Swenson, Peter: *Labor and the Limits of the Welfare State. The Politics of Intraclass Conflict and Cross-Class Alliances in Sweden and West Germany*, in: *Comparative Politics* 3/ 1991: 379-399.
- Therborn, Göran: *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg 1985.
- : *Lessons from "corporatist" theorizations*, in: Pekkarinen, Jukka/ Pohjola, Matti/ Rowthorn, Bob (Hrsg.) *Social Corporatism and Economic Performance*, Oxford 1992 (i.E.).
- Thieme, H.Jörg: *Keynesianismus - Monetarismus: Was bleibt?*, in: Starbatty, Joachim (Hrsg.). *Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft*, Tübingen 1982: 18-34.
- Thomas, Alistair H.: *Social Democracy in Scandinavia: Can Dominance be Regained?*, in: Paterson, William E./ Thomas, Alistair H. (Hrsg.): *The Future of Social Democracy*, Oxford 1986: 172-222.
- Thomashausen, André: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit im neuen Portugal*, Berlin 1981.
- Tichy, Gunther: *Gemeinwirtschaft und Wirtschaftspolitik in Österreich*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 2/ 1983: 146-156.
- Tilton, Timothy: *Why don't the Swedish Social Democrats Nationalize Industry?*, in: *Scandinavian Studies* (59) 1987: 142-166.
- Traxler, Franz: *Interessenverbände der Unternehmer*, Frankfurt/ New York 1985.
- : *Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. Zur Machtverteilung in Österreichs Sozialpartnerschaft im Umbruch*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/ 1987: 59-79.

- Tsoucalas, Constantine: Radical Reformism in a 'Pre-welfare' Society: The Antinomies of Democratic Socialism in Greece, in: Tzannatos, Zafiris (Hrsg.). *Socialism in Greece. The first Four Years*, Aldershot 1986: 24-34.
- Tzannatos, Zafiris: Women's Wages and Equal Pay in Greece, in: *Journal of Modern Greek Studies* (7) 1989: 155-167.
- UGT. *Que es la reconversión industrial*, Madrid 1984.
- Uterwedde, Henrik: *Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich. Programme und Praxis*, Frankfurt/ New York 1988.
- : Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Mitterrand, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B47-48/ 1991: 16-25.
- Uusitalo, Hannu: Incomes Policy in Finnland: Economic and Social Effects in a Comparative Perspective, in: *Scandinavian Political Studies* 1/ 1983: 1-25.
- Uusitalo, Paavo: Monetarism, Keynesianism and the Institutional Status of Central Banks, in: *Acta Sociologica* 1/ 1984: 31-50.
- van der Bellen, Alexander: Steuerung und Kontrolle staatlicher Unternehmen in Österreich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/ 1981: 419-438.
- Verney Susannah: Between Coalition and One-Party Government: the Greek Elections of November 1989 and April 1990, in: *West European Politics* 4/ 1990: 131-138.
- Vickers, John/ Wright, Vincent: The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe: An Overview, in: *West European Politics* 4/ 1988: 1-30.
- Visser, Jelle: *Trade Unions in Figures*, Deventer 1989.
- : In Search of Inclusive Unionism, in: *Bulletin of Comparative Labour Relations* 18/ 1990, Deventer/ Boston.
- Vobruba, Georg: *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt 1983.
- Walters, Peter: Sweden's Public Sector Crisis. Before and After the 1982 Elections, in: *Government and Opposition* 1/ 1983: 23-39.
- Waschkuhn, Arno: Institution(en), in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1, München 1985: 376f.
- Weir, Margaret/ Skocpol, Theda: State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States, in: Evans, Peter/ Rueschemeyer, Dietrich/ Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985.
- Wiesenthal, Helmut: *Strategie und Illusion. Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980-1985*, Frankfurt/ New York 1987.
- Wildavsky, Aaron: The Logic of Public Sector Growth, in: Lane, Jan-Erik (Hrsg.): *State and Market*, London 1985: 231-270.
- Wilensky, Harold L.: *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley 1975.
- Williams, Allan M.: Socialist Economic Policies: Never off the Drawing Board? in: Gallagher, Tom/ Williams, Allan P. (Hrsg.): *Southern European Socialism. Parties, Elections and the Challenge of Government*, Manchester 1989: 188-216.
- Willke, Helmut: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königsstein/Ts. 1983.

-
- : Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens/ Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd.1, Baden-Baden 1987: 285-308.
- : Regieren als die Kunst systemischer Intervention, in: Hartwich Hans H./ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik III, Opladen 1991: 35-51.
- Wilsford, David: Tactical Advantages Versus Administrative Heterogeneity: The Strength and Limits of the French State, in: Comparative Political Studies 1/ 1988: 126-168.
- Wilson, Frank L.: Socialism in France: A Failure of Politics not a Failure of Policy, in: Parliamentary Affairs 2/ 1985: 163-179.
- Winckler, Georg: Der Austrokeynesianismus und sein Ende, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/ 1988: 221-230.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: Institutions, Interests and Political Choice, in: Czada, Roland/ Windhoff-Héritier (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality, Frankfurt/ Boulder, Colorado 1991: 27-52.
- Windolf, Paul (Hrsg.): Gewerkschaften in Großbritannien, Frankfurt 1983.
- : Vom Korporatismus zur Deregulierung. Thesen zum Strukturwandel der Gewerkschaften, in: Journal für Sozialforschung 4/ 1989: 367-387.
- : "Streik und Betriebsbesetzung bei Peugeot - Die französische Industriepolitik in der Krise, in: Leviathan 1/ 1985: 38-69.
- Winkler, Heinrich-August: Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918-1924, Bonn 1984.
- de Winter, Lieven: Socialist Parties in Belgium, in: Institut de Ciències Polítiques i Socials (Hrsg.): Socialist Parties in Europe, Barcelona 1991: 121-156.
- Ziebur, Gilbert: Frankreich: Umrisse eines neuen Wachstumsmodells?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B39/ 1989: 3-13.

Anhang

Ich beziehe mich dabei auf Daten, die im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen für die EG-Länder seit 1975 zweimal pro Jahr erhoben werden. Im länderübergreifenden Vergleich hat der Bezug auf *eine* Datenquelle gegenüber unterschiedlichen nationalen Wahlstatistiken den überragenden Vorteil, daß für alle Länder identische Schichtungskriterien für die Wahlbevölkerung verwendet werden. Das Problem der unterschiedlichen Definition sozialer Schichtungskategorien wie z.B. Arbeiter und Angestellte, das einen auf unterschiedlichen nationalen Statistiken und Kategoriebildungen basierenden Vergleich notwendigerweise verzerrt, entfällt damit. Da eine solche homogene Datenquelle nur für die EG-Länder zur Verfügung steht, erkaufe ich den exklusiven Bezug auf Eurobarometer mit der Reduzierung meiner Untersuchungsländer auf 11 Länder⁵⁴ der Europäischen Gemeinschaft.

Hinsichtlich der allgemeinen Parlamentswahlen stehen durch Eurobarometer zwei Zeitreihen zur Verfügung, die auf zwei unterschiedlichen Fragen beruhen:

- "Which party did you vote for at the last general election?" (last vote)
- "If there were a "General Election" tomorrow, which party would you support?"⁵⁵ (vote intention)

Die "last vote" Frage wurde von Eurobarometer nicht in allen Ländern durchgängig gestellt. Darüberhinaus war hier die Zahl derer, die die Antwort verweigerten, sehr hoch. Der manchmal bis zu 4 oder 5 Jahre reichende Zeitabstand zwischen Wahl und Befragung führt zudem ebenso zu Verzerrungen, wie etwa das sozialpsychologische Phänomen der ex post Identifikation mancher Wähler mit dem Wahlsieger. Die Frage nach der "vote intention" wurde dagegen durchgehend seit 1975 für alle EG-Länder gestellt⁵⁶ und die Verweigerungsrate war durchgängig wesentlich geringer als bei der "last vote"-Frage. Dafür muß allerdings in Kauf genommen werden, daß bei den Antworten auf die Frage nach der Wahlabsicht langfristige Parteibindungen nicht ausreichend zum Tragen kommen. Da ich aber in erster Linie die Veränderungen vom Zeitpunkt t1 (1975-77) zu t2 (1988-90) untersuche und zu beiden Befragungszeiträumen die längerfristigen Parteibin-

⁵⁴ Luxemburg wird auch hier wegen seiner geringen Größe vom Vergleich ausgeschlossen. Für Griechenland, Spanien und Portugal stehen erst mit dem jeweiligen EG-Eintritt Daten zur Verfügung. Deshalb beziehen sich hier die für t1 verwendeten Daten auf 1980a, 1980b, 1981a, 1981b, 1982a, bzw. auf 1985a, 1985b, 1986a, 1986b, 1987a.

⁵⁵ Vgl. Eurobarometer Questionnaire vom Oktober 1988, hier die Fragen 533/ 534 und 529/530.

⁵⁶ In den mir zur Verfügung gestandenen Datensätzen fehlten nur die Umfragen des Jahres 1988.

dungen in identischer Weise nicht umfassend berücksichtigt werden, verliert dieser Verzerrungseffekt an Bedeutung.

Zum Zeitpunkt t_1 , dem Anfang der "Niedergangsphase" habe ich die Daten von fünf Umfragen von 1975a, 1975b, 1976a, 1976b, 1977a kumuliert. Ebenso bin ich mit dem Ende meines Untersuchungszeitraumes t_2 verfahren, in dem ich die Umfragen von 1987a, 1987b, 1989a, 1989b, 1990a "gepoolt" habe. Das Zusammenlegen mehrerer Umfragen hat zwei wichtige Vorteile. Zum einen habe ich dadurch ein ausreichend großes Sample von Antworten. Zum anderen werden durch die "Poolung" von Umfragen über einen Zeitraum von zweieinhalb bzw. dreieinhalb Jahren saisonale Effekte, die durch kurzfristige politische Ereignisse, Skandale, kurzlebige issues etc. deutlich gegenüber der Verwendung von nur einer Umfrage vermindert.