

Siegel, Nico A.; Jochem, Sven

**Working Paper**

## Zwischen Sozialstaats-Status quo und Beschäftigungswachstum. Das Dilemma des Bündnisses für Arbeit und Trilemma der Dienstleistungsgesellschaft

ZeS-Arbeitspapier, No. 17/1999

**Provided in Cooperation with:**

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

*Suggested Citation:* Siegel, Nico A.; Jochem, Sven (1999) : Zwischen Sozialstaats-Status quo und Beschäftigungswachstum. Das Dilemma des Bündnisses für Arbeit und Trilemma der Dienstleistungsgesellschaft, ZeS-Arbeitspapier, No. 17/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41480>

**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.*

**Nico A. Siegel und Sven Jochem**

**Zwischen Sozialstaats-Status quo und  
Beschäftigungswachstum.**

**Das Dilemma des Bündnisses für Arbeit im Trilemma der Dienstleistungsgesellschaft.**

Zes-Arbeitspapier Nr. 17/99

Für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Versionen danken wir insbesondere Heinz Rothgang, Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer.

## Zusammenfassung

Die Bundesrepublik Deutschland weist – aus historisch wie aus international vergleichender Perspektive – in den 90er Jahren eine suboptimale wirtschaftliche Performanz auf und laboriert gegenwärtig vor allem an einer anhaltenden Wachstums- und Innovationsschwäche mit einhergehender strukturell verfestigter Massenarbeitslosigkeit. In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, inwiefern die Sozialstaatsfinanzierung die Beschäftigungsdynamik beeinflusst und welche Implikationen sich daraus für die von der rot-grünen Regierungskoalition (neuerlich) initiierten Konzertierungsbemühungen im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit ergeben. Unsere Hauptthese ist, dass ein ausgebauter Sozialversicherungsstaat die Beschäftigungsdynamik insbesondere im niedrigproduktiven Dienstleistungssektor bremst, also in einem Beschäftigungssegment, dem in Zukunft große Wachstumspotenziale zugeschrieben werden können. Just an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Sozialstaat setzen auch die Bündnisgespräche an. Jedoch erschien das Bündnis für Arbeit aufgrund prozeduraler und institutioneller Rahmenbedingungen bis zum Sommer 1999 als eine wenig erfolgversprechende Konzertierungsaktion, um das Dilemma zwischen ausgebautem Sozialversicherungsstaat und Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungszeitalter abzuschwächen.

## Abstract

During the 1990s, the Federal Republic's economic performance was, whether judged from a historic or from an international perspective, characterised by sluggish economic growth and high structural unemployment. In this article we try to give an answer to the question of whether and to which degree the German social insurance state sets a brake for employment growth and which implications could be drawn for the national concertation initiative, the *Bündnis für Arbeit* (Alliance for Jobs), re-initiated by the red green federal coalition government. Based on cross sectional correlation and regression analyses for OECD countries, our main finding is that a big social insurance state comes out as a negative factor for employment growth, particularly in the low wage-low productivity segment of the service sector. It is exactly the nexus between the labour market and the social insurance state which the Alliance dialogue focuses on. However, during the autumn of 1999, due to procedural as well as institutional factors within the German political economy, the German *Alliance for Jobs* did not appear as a promising concertation initiative for overcoming the dilemma between a big social insurance state and employment dynamics in the era of the service economy.

## **Gliederung**

1. Einleitung .....	5
2. Sozialstaat und Beschäftigung.....	9
2.1 Die bundesdeutsche Beschäftigungsperformanz im internationalen Vergleich .....	10
2.2 Industrieweltmeister und Dienstleistungsnachzügler – Beschäftigungsperformanz in einzelnen Sektoren .....	13
2.3 Der disaggregierte Dienstleistungssektor .....	16
2.4 Sozialstaatsfinanzierung und Beschäftigungsdynamik .....	21
3. Die Bundesrepublik im Trilemma des Dienstleistungszeitalters .....	27
4. Implikationen für den deutschen Beschäftigungspakt.....	30
Literatur .....	38

*„Moderne Wirtschaftspolitik strebt an, die Nettoeinkommen der Beschäftigten zu erhöhen und zugleich die Kosten der Arbeit für die Arbeitgeber zu senken. Deshalb hat die Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten durch strukturelle Reformen der sozialen Sicherungssysteme und eine zukunftsorientierte, beschäftigungsfreundliche Steuer- und Abgabenstruktur besondere Bedeutung.“*

Gerhard Schröder & Tony Blair

*„Die Strategie der 'Neuen Mitte' kann so keine Erfolgsstrategie sein. Die Gefahr droht zusätzlich, daß konzeptionelle und strategische Schwächen durch Lautstärke und Aktionismus ausgeglichen werden müssen. Ein reformpolitisches Gesamtkonzept und ein mittelfristiger Rahmenplan der parlamentarischen und Regierungsarbeit fehlen auch 9 Monate nach der Bundestagswahl.“*

Detlef von Larcher & Andrea Nahles<sup>1</sup>

## 1. Einleitung<sup>2</sup>

Ausgerechnet zum 50jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland mehren sich die Krankheitsbefunde inländischer und ausländischer Beobachter am "Modell Deutschland"<sup>3</sup>. "The sick man of the euro", titelte etwa der Economist jüngst (Economist, 5<sup>th</sup> June 1999: 19-23) und verwies auf Stagnationstendenzen in der deutschen Wirtschaft und deren negative Auswirkungen auf die Mitgliedsländer der Europäischen Union. Zunehmend dominieren seit mehreren Jahren Krisenmetaphern den öffentlichen und politischen Diskurs. Insbesondere die staatliche Sozialpolitik "ist mittlerweile Gegenstand eines heftigen Streits in Politik und Wissenschaft" (ZeS 1998: 5), vor allem weil sie als das Politikfeld dargestellt wird, in dem hoher Reformbedarf mit immenser Reformresistenz einhergehe.

Die bundesdeutsche Wirtschaft leidet insbesondere seit der Rezession des Jahres 1993 an einer Wachstums- und Innovationsschwäche, die sich am deutlichsten in einer international unterdurchschnittlichen Beschäftigungsperformanz manifestiert und von vielen Beobachtern auf politische Steuerungsdefizite, sprich Politikversagen, zurückgeführt wird. Politisch gebremste Anpassung an einen sich rasant ändernden Weltmarkt, so lautet nicht selten der Kernbefund mit Blick auf das "Gegenmodell" USA, ihrem schlanken Sozialstaat und ihren schwach regulierten Arbeitsmärkten. Als reformpolitisches Rezept wird der Bundesrepublik immer öfter eine weitgehende Institutionenreform und ein radikaler Wechsel in Richtung mehr Wettbewerb in Staat und Wirtschaft verschrieben. Fundamentalkritik an der

<sup>1</sup> Ein Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair, London, 8. Juni 1999, S.9.; Detlef von Larcher und Andrea Nahles: Abbruch des "Politikwechsels"? Wir stehen vor der Zäsur sozialdemokratischer Reformpolitik. Bonn, 15.6.1999, S.2.

<sup>2</sup> Nach Fertigstellung und vor Annahme dieses Beitrages als ZeS-Arbeitspapier erschien ein Beitrag von Fritz W. Scharpf als MPI Discussion Paper, der eine ähnlich geartete Problemstellung und teilweise übereinstimmende Resultate wie das Kapitel 2 unseres Aufsatzes enthält. Vgl. aber die näheren Ausführungen in Kapitel 2. Vgl. Scharpf 1999b.

<sup>3</sup> Es kann an dieser Stelle die nunmehr zwei Jahrzehnte andauernde Forschung zum Modell Deutschland nicht nachgezeichnet werden. Grundlegend zur Diskussion über das Modell Deutschland, siehe Newsweek 1976; Markovits 1982; Streeck 1997; Smelser 1991; Czada 1998; Immerfall/Franz 1998.

Verwischung von Verantwortlichkeiten üben beispielsweise Ökonomen wie Norbert Berthold und Rainer Hank (1999) und kritisieren harsch das *Bündnis für Arbeit*<sup>4</sup>, in dem sie "Korporatismus statt Wettbewerb" und damit einen dysfunktionalen politischen Steuerungsmodus angelegt sehen.

Nicht dass eine umfassende Institutionenreform und eine nachhaltige Rückführung des Grades staatlicher Intervention in die Wirtschaft in diesem Beitrag als illegitime politische Forderungen per se abgetan werden soll. Auch sollen an dieser Stelle nicht ausführlich Reformnotwendigkeiten im bundesdeutschen Föderalismus dargelegt und mögliche Reformoptionen diskutiert werden. Jedoch ist zu bedenken, dass ein weitreichendes "Re-engineering" (Henkel 1998) des politischen Institutionensystems, ob wünschenswert oder nicht, in der Regel nur unter großzügig gesteckten Zeithorizonten realisierbar wäre, weil hierfür die Schlüsselakteure in Regierungsverantwortung und Opposition, auf Bundes- und auf Länderebene und eine breite Bevölkerungsmehrheit vonnöten wären. Eine solche weitreichende Transformation des politischen Systems liegt aber kurz- und mittelfristig kaum im Bereich des Realisierbaren. Wenn jedoch angesichts einer durchaus als dramatisch zu bezeichnenden Beschäftigungssituation zumindest der kurzfristige Einstieg in den "Modus des Problemlösens" (Scharpf 1985) auf der Tagesordnung ganz oben stehen sollte, bezüglich der Ressource "Zeit" also Knappheit besteht, dann diktiert die Macht des Faktischen eine politische Strategie, die innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens Problemlösungsreserven freilegen könnte.<sup>5</sup> Zumindest gilt es "Entscheidungsblockaden" so weit wie möglich zu vermeiden. Im Staat der "Großen Koalitionen" (Schmidt 1996; Hinrichs 1998) werden die hierfür notwendigen Reformressourcen aber vornehmlich dann freigelegt und führen zu keiner Blockade durch mächtige Vetospieler, wenn kooperativen Problemlösungsmechanismen Vorrang vor konfliktiven eingeräumt wird.

Unsere zentrale Ausgangsthese ist, dass ein Abschied vom konsensualen Konfliktlösungsmodus gerade dann *kurzfristig* kontraproduktive Effekte generieren kann, wenn langfristig mehr Wettbewerb in Politik und Wirtschaft erreicht werden soll und hierfür kurzfristig auf den Modus des reinen Mehrheitsentscheids übergegangen würde. Auch derjenige, der das politische Institutionensystem entflechten und die Rolle des Staates neu und womöglich schlanker definieren möchte, muss also kurzfristig den scheinbar entgegengesetzten Weg einschlagen und auf Kooperation und Abstimmung bezüglich des Weges zum gewünschten Ziel setzen. Ansonsten droht der Erhalt des Status quo als wahrscheinlichstes Politikergebnis einer Entscheidungssituation, die durch viele, stark abweichende Positionen einnehmende individuelle und kohärente kollektive Akteure gekennzeichnet ist (Tsebelis 1995).

Aber nicht nur im Hinblick auf das politische Institutionensystem im engeren Sinne, also etwa das Bund-Länder-Verhältnis, gilt es die "Kooperationsimperative" für wohlfahrtsstaatliche Reformen in der politischen Ökonomie in der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen. Wer zum Beispiel in der Bundesrepublik eine grundlegende Reform des bestehenden sozialen Sicherungssystems politisch

<sup>4</sup> Im folgenden referieren wir generell mit dem Begriff *Bündnis für Arbeit* auf das von der rot-grünen Koalitionsregierung initiierte *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* und das 1996 gescheiterte, erste *Bündnis für Arbeit und Standortsicherung*.

<sup>5</sup> So kritisiert auch Fritz W. Scharpf die vielfältigen Verflechtungen im bundesdeutschen Föderalismus, gelangt aber aus einer Perspektive, die das politische Machbare betont, zu dem Fazit, dass Reformvorschläge "im Prinzip innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur und mit den darin handelnden Akteuren realisierbar sein [müssen]. Alles andere wäre eine Vergeudung knapper politischer Energie" (Scharpf 1999a: 6).

durchsetzen möchte, der müsste nicht nur zwei Große Koalitionen, nämlich diejenigen zwischen den Volksparteien einerseits und den Arbeitsmarktparteien andererseits schnüren, sondern ferner noch die in der Bundesrepublik stark ausgeprägte, ressortspezifisch-segmentiert agierende Sozialversicherungsexpertokratie für seine Vorhaben gewinnen sowie die mit institutionellen Eigeninteressen behafteten korporatistischen Selbstverwaltungsinstitutionen im Bismarckschen Sozialversicherungsstaat. Kurzum: wer hierzulande einen radikalen Reformkurs à la Thatcher einschlägt, der muss den legalen und legitimen Verweigerungswillen mächtiger, dem politischen Prozess zum Teil nachgeschalteter Vetospieler in seine Kosten-Nutzen-Bilanz einberechnen – und diese womöglich einer Neukalkulation unterziehen, die nicht nur die Entscheidungs-, sondern auch die Implementationskosten enthält.

Eine zentrale Schlussfolgerung der institutionellen und prozeduralen Merkmale der politischen Ökonomie für Reformpolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat wäre, dass das von der neuen Bundesregierung initiierte *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit* zumindest eine mögliche adäquate, weil grundsätzlich auf Koordination und Konzertierung ausgerichtete institutionelle Hülle für die Einleitung reformpolitischer Vorhaben an den Schnittstellen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik darstellt.

Verwickelter verhält es sich allerdings mit der Frage, unter welchen Umständen die formal angemessene institutionelle Verpackung in Form von Bündnisgesprächen problemadäquate Lösungen zeitigen kann. Bislang überwiegen eher skeptische Einschätzungen bezüglich der Reformpotenziale, die ein deutscher Beschäftigungspakt im Rahmen der tripartistischen Konzertierung auf der Makroebene erzielen könnte. Maßgeblich hierfür sind die Rückschlüsse, die aus den bislang erfolgten Bündnisgesprächen gezogen werden. Erstens, das Scheitern des *Bündnisses für Arbeit und Standortsicherung* 1996 (Bispinck 1997) unter der christdemokratisch-liberalen Koalition. Und zweitens die bislang (Stand Ende August 1999) eher gemischte vorläufige Bilanz der zweiten Bündnisrunde seit Dezember 1998. Der sehr allgemein gehaltene und bisweilen implizit widersprüchliche Zielkatalog der gemeinsamen Erklärungen<sup>6</sup> trug hierzu ebenso bei wie der Widerstand von Gewerkschaftsrepräsentanten, die Lohnpolitik in die Bündnisgespräche stärker zu integrieren sowie die mangelnde Konsistenz des Regierungskurses in den Bereichen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Haushaltspolitik. Konkrete Lösungen wurden bislang vor allem dann erreicht, wenn es den Tarifpartnern gelang, die Kosten der Reformen auf Dritte, vornehmlich den Staat, abzuwälzen.<sup>7</sup> Diese Tendenz kennzeichnete ja bereits die Frühverrentungspolitik der achtziger Jahre (Rosenow/Naschold 1996; Manow/Seils 1998), ist also kein Spezifikum der tripartistischen Konzertierungsaktion, wurde durch diese jedoch auch nicht überwunden.

Ist also das Bündnis lediglich eine formal adäquate Hülle, die aber kaum in der Lage sein wird, einen fruchtbaren Kern in Form von nachhaltigen politische Reformen hervorzubringen, wenn diese Zugeständnisse seitens der Arbeitgeber und der Gewerkschaften erforderlich machen würden? Ob diese Frage bejaht oder verneint wird, hängt unter anderem maßgeblich davon ab, wo an den Schnittstellen

<sup>6</sup> Vgl. Presse und Informationsamt der Bundesregierung 1998, 1999a, 1999b.

<sup>7</sup> So zum Beispiel im Rahmen des Sofortprogramms "100.000 Jobs für Junge". Dabei handelt es sich um eine staatliche Veranstaltung, zu der ein Bündnis für Arbeit nicht erforderlich gewesen wäre. Arbeitgeber und Gewerkschaften verpflichteten sich lediglich, die Aktion "in ihren Verbandspublikationen zu unterstützen" (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1999c: 35).

zwischen staatlicher Politik und Märkten (Güter- und Arbeitsmärkte) Problemlösungsbedarf lokalisiert wird. Deshalb geht es uns im folgenden Abschnitt vor allem darum, ein besonders wichtiges Spannungsverhältnis näher zu beleuchten, nämlich dasjenige zwischen ausgebautem Sozialstaat und Beschäftigungsdynamik. Es ist insbesondere die Kombination aus hoher Staats- und Sozialleistungsquote, hoher Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und mangelnder Beschäftigungsdynamik, die gegenwärtig die wirtschafts- und sozialpolitische Reformdebatte dominiert.

In Kapitel 2 wird zu diesem Zweck die bundesdeutsche Beschäftigungspolitik in eine internationale Perspektive gerückt. Der deskriptiven Bestandsaufnahme der allgemeinen wie der sektoral spezifischen Beschäftigungsperformanz folgt ein analytischer Teil über den Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Beschäftigung. Insbesondere – aber nicht ausschließlich – im Niedriglohnsegment, so der Hauptbefund, geht seit den achtziger Jahren ein ausgebauter Sozialstaat in zunehmendem Maße mit einer vergleichsweise schwachen Beschäftigungsdynamik einher. Für die Bundesrepublik bleibt als vorläufige Bestandsaufnahme eine allgemeine schwache Beschäftigungsdynamik und eine besonders im Niedriglohnsegment schwach ausgeprägte Dynamik im Dienstleistungssektor festzuhalten. Dabei befindet sich die Bundesrepublik, so das Fazit von Kapitel 3, innerhalb des "Trilemmas des Dienstleistungszeitalters" zwischen Haushaltskonsolidierung, Einkommensgleichheit und Beschäftigungswachstum in einem typisch christdemokratisch geprägten Zielkonflikt (Iversen/Wren 1998).

Dies erscheint anlässlich der aus der Benchmarking AG im Bündnis für Arbeit hervorgegangenen Vorschläge zur staatlichen Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich<sup>8</sup> als ein wichtiger, wenn auch nicht allein entscheidender Ausgangspunkt für die allgemeinen Ausführungen über die Erfolgsbedingungen eines deutschen Beschäftigungspaktes in Kapitel 4. Anhand der bisherigen, abwehrenden Reaktionen auf mögliche Wege zur Schließung der deutschen "Dienstleistungslücke" lassen sich beispielhaft *bislang* fehlende Funktionsvoraussetzungen für eine kurzfristig effektive Konzertierung in der Bundesrepublik verdeutlichen.

---

<sup>8</sup> Vgl. zu den Vorschlägen der Benchmarking AG DER SPIEGEL 19/1999, vom 10. Mai 1999, S. 30-45. Die Vorschläge zur degressiv gestaffelten Subventionierung der Sozialversicherungsabgaben im Niedriglohnbereich stellen nicht die einzige reformpolitische Option dar. In eine ähnliche Richtung zielen etwa die diversen Vorschläge und bereits praktizierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die unter dem Sammelbegriff *Kombilohn* gefasst werden und allesamt auf eine höhere Integration im niedrigproduktiven Beschäftigungssegment abzielen. Vgl. Schiltz 1999; Stüwe 1998; allgemeiner Schmid 1998.

## 2. Sozialstaat und Beschäftigung

Die gegenwärtige Debatte um das "Modell Deutschland", seine sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Grundpfeiler, ist überwiegend das Produkt einer seit der Rezession von 1993 verstärkt beobachtbaren Wachstums- und Beschäftigungsflaute. Sowohl in Bezug auf die wirtschaftlichen Wachstumsraten als auch die Beschäftigungsentwicklung gehörte die Bundesrepublik in der letzten Halbdekade zu den Schlusslichtern im Demokratieländervergleich. Charakteristisch für die politische Diskussion in den neunziger Jahren ist, dass die Ursachen für nicht voll ausgeschöpfte Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zunehmend an einer sozialstaatsinduzierten Inflexibilität der Arbeitsmärkte festgemacht werden und angebotsseitige Faktoren in den Mittelpunkt rücken. Zwar ist die international vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung noch weit von einem Konsens über die exakten Zusammenhänge zwischen ausgebauter Wohlfahrtsstaatlichkeit und wirtschaftlichen Wachstumsdynamiken entfernt (vgl. als Übersicht Atkinson 1994; Schmidt 1998; Soskice 1999), zumindest aber verdichten sich die Argumentationsstränge bezüglich der beschäftigungsabträglichen Wirkungen eines ausgebauten Sozialstaates bzw. spezifischer Finanzierungsmodi (Scharpf 1997a; Esping-Andersen 1996; Iversen/Wren 1998) in den letzten Jahren beträchtlich.

Es geht an dieser Stelle vorrangig nicht darum, grundlegend neue Einsichten in das komplexe Wechselverhältnis zwischen sozialpolitischen und beschäftigungspolitischen Institutionen zu vermitteln. Vielmehr möchten wir darlegen, dass drei Befunde über das Verhältnis zwischen Sozial(versicherungs-)staat und Beschäftigungsperformanz hervorstechen und deshalb eine gemeinsame Krisendiagnose zwischen den Beteiligten in einem *Bündnis für Arbeit* im Prinzip möglich sein müsste, wodurch alle drei beteiligten Parteien auf Grundlage einer gemeinsamen Problemperzeption in den Modus des Problemlösens einschwenken könnten. *Erstens*, geht es darum festzuhalten, dass das Beschäftigungsniveau in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ist. Dieser simple Befund legt den ebenso einfachen Schluss nahe, dass Spielraum für eine "upward-flexibility" am deutschen Arbeitsmarkt gegeben sein müsste<sup>9</sup>; und zudem, dass in der Bundesrepublik ein international unterdurchschnittlich großer Bevölkerungsanteil einen überdurchschnittlich *transferintensiven* Sozialstaat finanzieren muss, welcher überwiegend aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert wird, die den Faktor Arbeit absolut und relativ (zum Faktor Kapital) verteuern.

*Zweitens*, halten wir den keineswegs neuen Befund fest, dass die mangelnde Beschäftigungsperformanz hierzulande genauer verortet werden kann, nämlich im Dienstleistungssektor. Während die Bundesrepublik nämlich nach wie vor "Weltmeister" in der kapitalintensiven Industrieproduktion ist, was sich an der höchsten Industriesektorbeschäftigung in den wirtschaftlich entwickelten Demokratien ablesen lässt, findet man sie auf einem der letzten Plätze bezüglich der Beschäftigungsanteile im Dienstleistungsbereich. Gerade in jenem Bereich also, der in den letzten zwei Dekaden in sämtlichen OECD-Ländern einer

<sup>9</sup> Anders freilich verhält es sich bei einer politisch gewollten Niedrighaltung der Beschäftigungsquote, die die indirekte Folge einer politischen Steuerung des Arbeitskräfteangebots sein kann. Unmittelbar wären die Folgen einer solchen Verknappung des Arbeitskräfteangebots allerdings an den (disaggregierten) Beteiligungsquoten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) abzulesen.

rückläufigen Zahl an Erwerbstätigen Arbeitsplätze bietet (Industriesektor), weist die Bundesrepublik einen weit überdurchschnittlichen Beschäftigtenstand auf, während sie in der Hauptwachstumsbranche für Arbeitsplätze, im Dienstleistungsbereich, hinterher hinkt.

*Drittens*, werden wir zu zeigen versuchen, dass von einem ausgebauten Sozialstaat, der sich in einer hohen Sozialleistungsquote und bei überwiegender Beitragsfinanzierung in hohen Sozialversicherungsbeiträgen niederschlägt, negative Beschäftigungsimpulse auf die Dienstleistungen im niedrigproduktiven Bereich ausgehen. Wenn also sozialstaatsinduzierte Effekte auf die Beschäftigung im Niedriglohnbereich ausgehen, hohe Arbeitslosigkeit aber gleichzeitig den Finanzierungsbedarf in den sozialen Sicherungssystemen erhöht, könnten mit einer politisch zielgerichteten Integrationsstrategie in die Niedriglohnsegmente womöglich die Teilhabechancen von schlecht qualifizierten Erwerbspersonen erhöht und strukturbedingte Insider-Outsider-Konflikte am deutschen Arbeitsmarkt gemildert werden.

## **2.1 Die bundesdeutsche Beschäftigungsperformanz im internationalen Vergleich**

In der öffentlichen und teilweise auch in der akademischen Debatte wird vorwiegend die Arbeitslosenquote als Messlatte für die allgemeine Arbeitsmarktperformanz herangezogen. Dies ist insofern wenig erstaunlich, als die Arbeitslosenquote vereinfachend gesprochen als statistischer Indikator für politischen Problemlösungsbedarf fungieren kann. Der politische Handlungsbedarf wird daher beispielsweise an den monatlich von der Bundesanstalt für Arbeit bekanntgegebenen Arbeitslosenziffern bemessen. Jedoch bestehen aus methodischen und inhaltlichen Gründen sowie aus Gründen der Vergleichbarkeit erhebliche Probleme, wenn die Arbeitsmarktperformanz vorrangig an der Arbeitslosenquote festgemacht wird. Methodisch ist der alleinige Rekurs auf die Arbeitslosenquote nicht unproblematisch, da sie als Verhältniszahl sowohl vom Arbeitskräfteangebot als auch von der *-nachfrage* determiniert wird. Zum Beispiel kann sie dadurch sinken, dass sich ein größerer Teil des Erwerbspersonenpotenzials aus dem Erwerbsleben (vorübergehend oder dauerhaft) zurückzieht, oder sich selbst "stilllegt" ("Stille Reserve"). In diesem Fall werden nicht mehr Arbeitsplätze geschaffen und trotzdem signalisiert die Arbeitslosenrate eine scheinbar verbesserte Arbeitsmarktperformanz. Auf der anderen Seite kann die Arbeitslosenquote auch dann steigen, wenn bei steigender Beschäftigung der Zuwachs des Arbeitskräfteangebots noch größer ausfällt. Insofern bestehen also erhebliche Probleme, wird die Arbeitslosenquote als entscheidende Größe zur Erfassung der Arbeitsmarktdynamik verwendet.

Im Grunde genommen signalisiert die Arbeitslosenquote einen offen zutage tretenden gesellschaftlichen Missstand. Was jedoch häufig ausgeblendet bleibt, ist das nicht nur für die Sozialstaatsfinanzierung entscheidende Verhältnis zwischen aktiver und nicht am Erwerbsleben teilnehmender Bevölkerung. Das gesamte Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen wird schließlich nicht vollständig, aber überwiegend von den Erwerbstätigen aufgebracht. Aus den genannten Gründen werden wir uns im folgenden

vorwiegend auf die Beschäftigungsquoten<sup>10</sup> im volkswirtschaftlichen Aggregat und in wirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen konzentrieren.<sup>11</sup>

Wie also schneidet die Bundesrepublik im internationalen Vergleich der Beschäftigungsquoten ab? Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, liegt die bundesdeutsche Beschäftigungsquote im Jahr 1998 unter dem Durchschnittswert von 22 wirtschaftlich entwickelten OECD Demokratien. Die deutsche Beschäftigungsquote liegt lediglich über jener in Italien und Belgien, aber deutlich unter den in der Tabelle ausgewiesenen Werten für die Niederlande, Dänemark, Norwegen und die USA.<sup>12</sup>

*Tabelle 1 Beschäftigungsperformanz im internationalen Vergleich*

	Beschäftigungsquote			
	1960 <sup>a)</sup>	1980 <sup>a)</sup>	1989 <sup>a)</sup>	1998 <sup>a)</sup>
<b>Deutschland</b>	70,1	65,9	64,2	63,9
<b>Dänemark</b>	70,0	74,0	77,4	74,9
<b>Niederlande</b>	61,1	54,1	60,3	68,0
<b>Norwegen</b>	63,6	74,2	75,5	76,9
<b>USA</b>	62,2	67,2	72,3	73,4
<b>OECD 22</b>	66,1	65,4	67,0	66,0

Anmerkung: a) Es handelt sich um Drei-Jahresdurchschnittswerte (1960-62; 1979-81; 1988-90; 1996-98), um kurzfristige konjunkturelle Schwankungen zu glätten.

Quelle: OECD Labour Force Statistics (verschiedene Jahrgänge), OECD 1999a.

Aus einer Längsschnittperspektive tritt eine bedenkenswerte negative Tendenz der bundesdeutschen Entwicklung hervor. Lag die Bundesrepublik im Jahre 1960 sowohl über dem OECD-Referenzwert als auch über den Beschäftigungsniveaus der vier in der Tabelle aufgeführten Länder, näherte sie sich in den beiden folgenden Dekaden dem OECD-Durchschnitt und hat in den achtziger und neunziger Jahren weiter an Boden eingebüßt. Dies gilt es deshalb hervorzuheben, weil sich die gegenwärtige Krisendebatte überwiegend aus der wenig erfolgreichen Arbeitsmarktp Performanz seit der Herstellung der deutschen Einheit speist, längerfristige Entwicklungstrends auf Basis des Ländervergleichs aber häufig

<sup>10</sup> Die Beschäftigungsquote ist die mit 100 multiplizierte Verhältniszahl der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre). Sie ist also zu unterscheiden von der sogenannten Erwerbsquote, die das Verhältnis von Erwerbstätigen und Arbeitslosen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausdrückt. Vergleiche zur Dekomposition der Beschäftigungsdynamik G. Schmid 1998: 167-169.

<sup>11</sup> Die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit ist zu unterscheiden von der Nachfrage nach Arbeitskräften. Während die erste Größe anhand der gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsstunden – bereinigt um das Bevölkerungswachstum – erhoben werden sollte, zielt die Beschäftigungsquote auf die Arbeitskräftenachfrage. Der Unterschied wird an folgendem Beispiel deutlich: Wenn bei gleichbleibendem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstundenvolumen die Arbeit auf mehrere "Köpfe" verteilt wird, steigt die Beschäftigungsquote als Indikator zur Erfassung der Arbeitskräftenachfrage, ohne dass die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit insgesamt gestiegen wäre.

<sup>12</sup> Die Werte für diese vier Länder werden in der Tabelle separat ausgewiesen, weil diese Staaten in der gegenwärtigen Diskussion häufig als sogenannte "Beschäftigungswunder-Länder" (Jochem 1999; Werner 1998) gehandelt werden.

ausgeklammert bleiben.<sup>13</sup> Es geht also folglich nicht nur darum, die komparativ unterdurchschnittliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu erklären, sondern einen *längerfristig* zu beobachtenden Negativtrend. Die Folgen der deutschen Einheit – vor allem die Politik des Institutionentransfers (Lehmbruch 1991) in eine nicht wettbewerbsfähige Transitionsökonomie – mögen zwar die Lage am deutschen Arbeitsmarkt und die Wachstumsdynamik dramatisch verschlechtert haben (Czada 1998). Als Ursache für die schon zuvor vergleichsweise gedämpfte Beschäftigungsdynamik kommt das epochale Ereignis aber schließlich nicht in Frage.<sup>14</sup>

So lässt sich anhand Tabelle 1 ferner ablesen, dass die Beschäftigtenquote in der Bundesrepublik im Zeitraum von Beginn der sechziger Jahre bis Ende der neunziger Jahre deutlich rückläufig war – trotz des sich verstärkenden Trends einer wachsenden Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben. Der Blick über den nationalen Tellerrand zeigt ferner, dass der Rückgang der Beschäftigungsquote in der Bundesrepublik keinesfalls Teil eines allgemeineren Prozesses in der OECD war. Dies zeigen auch die Daten zu den zur Zeit als Beschäftigungs-Wunderländer gehandelten Staaten. In allen vier Ländern stieg die Beschäftigungsquote zwischen 1960 und 1998 an, in einigen Ländern sogar sehr kräftig.<sup>15</sup> Und der Mittelwert für 22 OECD-Länder blieb nahezu konstant bei rund 66 Prozent – wobei die zwischenzeitlichen Einbrüche in Folge der beiden Ölpreiskrisen hier nicht berücksichtigt werden konnten.

Über einen beträchtlichen Zeitraum konnte die Bundesrepublik die vergleichsweise gebremste Beschäftigungsdynamik durch das politisch steuerbare Verhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage kaschieren (von Rhein-Kress 1996; Manow/Seils 1998). Eine international unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote spiegelte deshalb einen komparativen arbeitsmarktpolitischen Erfolg wider, der allerdings nicht auf einer entsprechenden Steigerung der Arbeitskräftenachfrage fußte. Unter anderem ist dies darauf zurückzuführen, dass in Deutschland lange Zeit dem kurzfristig attraktiveren und politisch bequemerem Weg der Reduzierung des Arbeitskräfteangebots Vorrang eingeräumt wurde, um die offene Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Der überwiegend beitragsfinanzierte Wohlfahrtsstaat spielte hierbei nicht selten die Rolle des Problemabsorbers, so etwa im Rahmen einer durch die Tarifparteien unterstützten Frühverrentungspolitik. Expansive Sozialpolitik konnte dergestalt mit kurzfristigem arbeitsmarktpolitischen Erfolg gekoppelt werden.

Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die negative Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik auch dann Bestand hält, wenn man die Längsschnittperspektive verengt und den Vergleich auf die Entwicklung von 1960 bis Ende der achtziger Jahre beschränkt. Der Vergleich der Dreijahresdurchschnitte Ende der achtziger mit jenen Ende der neunziger Jahre macht deutlich, dass die Beschäf-

---

<sup>13</sup> Vergleiche aber die instruktive Längsschnittanalyse von G.Schmid/Wiebe (1999).

<sup>14</sup> Zwischen 1984 und 1989 verzeichnete die Bundesrepublik zwar einen Zuwachs bei der Beschäftigungsquote von 2,3 Prozentpunkten, dieser Zuwachs lag aber unter dem OECD Durchschnittswert (3,1). Die unterdurchschnittliche Beschäftigungsperformanz kann im übrigen nicht mit bevölkerungsstrukturellen Faktoren, die einen überdurchschnittlichen Problemdruck auf der Arbeitsangebotsseite erzeugt hätten, begründet werden. Vgl. hierzu die Dekompositionsanalyse bei G.Schmid/Wiebe 1999: 390, Tabelle 3.

<sup>15</sup> Allerdings gilt es hierbei das Ausgangsniveau zu berücksichtigen. Jedoch ergaben sich bei einer Korrelationsanalyse nur schwache und nichtsignifikante Zusammenhänge zwischen dem Niveau der Beschäftigung 1960 und der Veränderung bis einschließlich 1998.

tigungsquote der neuen Bundesrepublik sich acht Jahre nach der deutschen Einheit auf dem Niveau von 1989 eingependelt hat! Der kurzfristig durch die Einheit bedingte Hebeeffekt – insbesondere auf die hohen Erwerbsquoten von Frauen in der ehemaligen DDR zurückzuführen – wurde in den Folgejahren durch den Beschäftigungsabbau, insbesondere in den Neuen Ländern, zunichte gemacht.

## **2.2 Industrielandmeister und Dienstleistungsnachzügler – Beschäftigungsperformanz in einzelnen Sektoren**

Als erster Zwischenbefund lässt sich also der vergleichsweise niedrige Beschäftigungsstand auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt festhalten. Jedoch lässt die Fokussierung auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsperformanz mögliche variable Beschäftigungsentwicklungen in einzelnen Wirtschaftssektoren und Branchen außer Acht. Eine Disaggregation der Arbeitsmarktanalyse erscheint jedoch als unabdingbare Voraussetzung für die kritische Würdigung des "Modells Deutschland" und damit auch für konkrete politische Reformvorhaben. So können mögliche Beschäftigungsreserven nur dann genau verortet werden, wenn die Analyse einzelne Sektoren, vor allem aus komparativer Sichtweise, in den Vordergrund rückt. Beispielsweise kann der säkulare Trend der abnehmenden Bedeutung des Agrarsektors zwar durch politische Maßnahmen wie etwa eine (kostspielige) gemeinsame EU-Agrarpolitik vorübergehend gebremst und in seinen sozialen Auswirkungen gedämpft, nicht aber dauerhaft verhindert werden. Und der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft kann zwar in all seinen Facetten und Auswirkungen noch nicht vollständig erfasst werden, aber eine zielgerichtete Beschäftigungspolitik muss an der Schwelle zum 21. Jahrhundert auf dem Befund aufbauen, dass Beschäftigungswachstum künftig weitgehend auf den Dienstleistungsbereich beschränkt sein wird. Der Strukturwandel und die Verlagerung von Beschäftigung und Wachstumspotenzialen ist bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten voll im Gange. Es handelt sich also beileibe um kein gänzlich neues Phänomen im "Zeitalter der Globalisierung" (Beck 1998).

Festzuhalten ist zuvörderst, dass die Bundesrepublik den höchsten Anteil an Beschäftigten im Industriesektor aufweist. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, belegt die Bundesrepublik Rang eins von 23 OECD-Demokratien. Im Jahr 1997 arbeiteten in Deutschland 36,5 Prozent der Zivilbeschäftigten im Industriesektor. Das waren zehn Prozentpunkte mehr als im OECD-Durchschnitt. Mehr als ein Drittel der Erwerbstätigen war ansonsten lediglich in Japan im Industriesektor beschäftigt, in der überwiegenden Mehrzahl der OECD-Länder lag der Vergleichswert aber deutlich unter der 30% Marke. Zwar ist die Bundesrepublik nicht das einzige Land, dessen Beschäftigungsstruktur sich durch eine stark ausgeprägte Asymmetrie auszeichnet. Jedoch ist diese in der Bundesrepublik besonders "industriellastig", das heißt es besteht eine auffallend stark ausgeprägte "Strukturlücke".<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Die Strukturlücke oder Disproportionalität lässt sich anhand der Originaldaten über die Beschäftigtenanteile in den einzelnen Sektoren berechnen, nämlich über die jeweiligen Abweichungen vom Mittelwert oder aber als Verhältniszahl der beiden Sektorenanteile.

Tabelle 2 *Beschäftigungsstrukturen im internationalen Vergleich, 1997*

		Dienstleistungsanteil		
		hoch	mittel	niedrig
Industrieanteil	hoch			Deutschland (1/21) Finnland (8/14,5) Irland (7/17,5) Italien (3/20) Japan (2/19) Österreich (5/16)
	mittel	Belgien (12,5/7)	Dänemark (10,5/11) Frankreich (14,5/10) Großbritannien (9/8,5) Schweden (12,5/8,5) Schweiz (10,5/12)	
	niedrig	Australien (23/4) Kanada (20/3) Niederlande (22/1) Norwegen (19/6) USA (17/2)	Neuseeland (18/13)	

Anmerkungen: Einstufung gemäß einer Perzentilierung der Beschäftigungsanteile in den jeweiligen Sektoren im Jahr 1997. Die Werte in Klammern geben die Rangfolge der 23 OECD Staaten an, wobei Rang 1 den jeweils höchsten sektoralen Beschäftigungsanteil anzeigt (Rangfolge im industriellen Sektor / Rangfolge im Dienstleistungssektor).

Quelle: OECD 1999c: 16.

Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftssektoren im Längsschnitt (vgl. Tabelle 3), dann zeigt sich, dass in sämtlichen Ländern der Anteil des Industriesektors an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1960 und 1997 rückläufig war – mit Ausnahme Japans, Portugals, Griechenlands und Irlands, also den sich im Aufholprozess („catch-up“) befindlichen Volkswirtschaften. Auch die Bundesrepublik wurde von diesem allgemeineren Trend des Strukturwandels erfasst, der sich auch durch andere Indikatoren wie beispielsweise die Anteile einzelner Wirtschaftssektoren am Bruttoinlandsprodukt belegen ließe (OECD Economic Outlook Juni 1999).

Tabelle 3 *Entwicklung der Beschäftigungsstruktur, 1960 - 1997*

	Industrie			Dienstleistungen		
	1960	1997	1997 - 1960	1960	1997	1997 - 1960
<b>Deutschland</b>	47,0	36,5	-10,5	39,1	60,2	21,1
<b>OECD</b>	36,1	26,5	-9,6	41,2	67,2	26,0

Quelle: OECD 1997, 1999c.

Einerseits signalisiert die ausgebliebene De-Industrialisierung, wie sie etwa in Großbritannien in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre einsetzte und politisch forciert wurde, den intertemporalen Erfolg des „Modell Deutschland“ auf internationalen Märkten für Industrieprodukte, andererseits aber mag gerade

---

dieser Erfolg durch eine Art Bumerangeffekt die hohen Anpassungskosten beim Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft mit verursacht haben.

Das in den achtziger Jahren noch als Erfolgsmodell gehandelte Produktionsregime der Bundesrepublik, die politisch, sozial *und* wirtschaftlich erfolgreiche deutsche Variante des "sozialen Kapitalismus" (van Kersbergen 1995), wurde schließlich im Zuge der deutschen Vereinigung nicht nur aufgrund des Zeitdrucks auf das Gebiet der ehemaligen DDR übertragen. Vielmehr verstärkte die mit einigen offenen Kratzern in der Beschäftigungsperformanz verunzierte, ansonsten aber im internationalen Vergleich vorzeigenswerte Bilanz des "Modell Deutschlands" unter den verantwortlichen Akteuren in Politik und Wirtschaft offensichtlich die Tendenz, das westdeutsche Erfolgsmodell als Blaupause für die Neuen Länder zu verwenden. Infolge eines bemerkenswerten Primats der Politik während des Vereinigungsprozesses wurde dabei jedoch vernachlässigt, die anspruchsvollen politischen und wirtschaftlichen Funktionsvoraussetzungen eines auf hohen Löhnen, hoher Produktivität und stabilen betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen beruhenden sozialen Kapitalismus auf ihre Übertragbarkeit in eine realsozialistisch abgewirtschaftete Transitionsökonomie hin zu bedenken.

Zudem hat der international vergleichsweise sanft verlaufende Deindustrialisierungsprozess die Bundesrepublik keineswegs vor absoluten Arbeitsplatzverlusten bewahrt. So waren 1997 im vereinigten Deutschland 11,5 Millionen Personen im produzierenden Gewerbe erwerbstätig. Im Jahre 1965 waren es in der alten Bundesrepublik noch 13,2 Millionen. Auch eine kurzfristigere Perspektive zeigt den im historischen Längsschnitt massiven Beschäftigungsabbau in diesem Sektor an. Innerhalb von nur sechs Jahren (1991-1997) wurden im früheren Bundesgebiet zwei Millionen Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe abgebaut (von 11,5 auf 9,5 Mio.). In den Neuen Ländern waren es im gleichen Zeitraum mehr als 900.000. Im gesamten Bundesgebiet arbeiteten folglich 1997 ebenso viele Personen im produzierenden Gewerbe wie in den alten Ländern im Jahre 1991 (BMAS 1999). Einerseits trug hier der aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht aufzuhaltende Deindustrialisierungsprozess auf dem Gebiet der ehemaligen DDR bei. Andererseits aber zeigen die Beschäftigungszahlen auch, dass sich in den alten Bundesländern der Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe fortgesetzt hat.

Wir begnügen uns hier mit den zentralen Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen und verzichten auf weiteres Veranschaulichungsmaterial, für den mit verschiedensten Wirtschaftsdaten zu belegenden Strukturwandel. Wenn *erstens* die Bundesrepublik einen vergleichsweise mageren Dienstleistungssektor aufweist und *zweitens* der Strukturwandel bereits seit Jahrzehnten eine nachhaltige Verschiebung weg vom Industrie- und hin zum Dienstleistungssektor auslöst, dann waren und sind nicht ausgeschöpfte Beschäftigungspotenziale vor allem im Dienstleistungssektor auszumachen: "Considering the deep structural causes of declining manufacturing employment – market saturation and declining elasticity of demand – it is hardly realistic to hope for sustained future employment expansion *except* through services." (Iversen/Wren 1998: 510; vgl. auch Schettkat 1996). Just bei den Dienstleistungen aber weist die Bundesrepublik trotz niedrigen Ausgangsniveaus gegenüber anderen OECD-Ländern eine schwächere Dynamik auf.

Darüber, dass die Beschäftigungspotenziale einseitig im Dienstleistungssektor zu lokalisieren sind, besteht weder im akademischen noch im politischen Diskurs gegenwärtig großer Dissens. Mangelnder Konsens

aber besteht in mehrerlei Hinsicht: *erstens*, wo genau im Dienstleistungssektor in der Bundesrepublik die Wachstumspotenziale zu verorten sind; *zweitens*, inwieweit die mangelnde Beschäftigungsdynamik in diesen Bereichen durch den Umfang und die Finanzierungsstruktur des Sozialstaates mitbedingt wird; und schließlich *drittens*, wie groß die Dienstleistungslücke in der Bundesrepublik dann ausfällt, wenn man die Beschäftigtenanteile nicht nach Sektoren, sondern nach berufsspezifischen "Funktionsgruppen" bemisst.

Bezüglich des letzten Punktes, auf den wir im folgenden nicht ausführlich eingehen werden, verweist etwa das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) darauf, dass aufgrund der Besonderheiten der deutschen Unternehmensstruktur Dienstleistungsberufe wesentlich häufiger im Industriesektor ausgewiesen werden als in anderen Ländern. Bei einer entsprechenden "Funktionsanalyse" falle, so das DIW (1998), die Dienstleistungslücke in der Bundesrepublik geringer aus als dies weithin behauptet werde. So hätten in Deutschland in der Vergangenheit die nicht gezählten sogenannten 630 Mark-Jobs berücksichtigt werden müssen. Das DIW verweist diesbezüglich sicherlich auf einen sensiblen Punkt von sektoral angelegten Beschäftigungsstatistiken. Jedoch bleibt die Frage offen, was mit den sogenannten sekundären Dienstleistungen bei Industrieunternehmen dann geschieht, wenn erstens der Industriesektor generell schrumpft und zweitens auch die deutschen Unternehmen sich einem allgemeineren Trend zur Auslagerung von Dienstleistungen nicht verschließen. Und in Bezug auf die 630-Mark Jobs stellt sich die allgemeinere Frage nach deren genauen zahlenmäßigen Erfassung (IAB 1998). Ferner stellten die 630-Mark Jobs eine sozialversicherungstechnisch bedingte Schallmauer dar, die einen konstruierten massiven Sprung bei den Gesamtlohnkosten im Niedriglohnbereich verursachten. Gerade die völlige Ausklammerung von Beschäftigungsverhältnissen von der Sozialversicherungspflicht unter einer politisch rigide definierten Einkommensgrenze und die vollständige Einbeziehung von Einkommen in die Sozialversicherungspflicht, die diese Marke auch nur geringfügig überschreiten, fördert ja die Quasi-Nichtbesetzung von Lohnsegmenten aufgrund fehlender Anreizstrukturen für Arbeitnehmer und exponentiell wachsender Gesamtlohnkosten für Arbeitgeber. Insofern trägt eine 630-Mark-Grenze zur Zementierung der suboptimalen Beschäftigungsperformanz in den Niedriglohnsegmenten des deutschen Arbeitsmarktes bei.<sup>17</sup>

### **2.3 Der disaggregierte Dienstleistungssektor**

Verortet man mögliche Beschäftigungspotenziale in der Bundesrepublik vor allem im Dienstleistungssektor, sagt dies noch wenig darüber aus, wo mögliche Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstehen können, das heißt in welchen Sektoren und Branchen. Zu unterscheiden ist zunächst zwischen den im privaten Sektor erbrachten Dienstleistungen und den öffentlichen (sozialen) Dienstleistungen. Zwar ist die Grenze nicht immer eindeutig zu markieren, so vor allem im Gesundheitssektor, wo eine große Zahl privater Anbieter öffentliche Dienstleistungen erbringt, die überwiegend aus Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen finanziert werden und nur in begrenztem Ausmaß durch die Privateinkommen der

---

<sup>17</sup> Ein anderes Ventil stellt die in den vergangenen Jahrzehnten massiv angestiegene Schattenwirtschaft dar, deren geschätzte Größenordnung sich im Jahr 1996 auf 14,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukt belief. Vgl. Schneider 1998.

Patienten. Trotzdem aber ist die Unterscheidung wesentlich, weil sie sensibel macht für die im Ländervergleich zu beobachtenden unterschiedlichen Wege in die Dienstleistungsgesellschaft und die variierenden Arbeitsteilungen zwischen Staat und Markt (Schmidt 1999). Während etwa in Skandinavien die langjährige sozialdemokratische Hegemonie in einen "Wohlfahrtskapitalismus" mit dichtem Netzwerk an öffentlichen sozialen Dienstleistungen und egalitärer Lohn- und Einkommensstruktur mündete (Esping-Andersen 1990; Sipilä 1997; Iversen/Wren 1998)<sup>18</sup>, stellte der liberale Weg, den etwa die Vereinigten Staaten kontinuierlich und andere angelsächsische Länder (Großbritannien, Australien, Neuseeland) forciert seit den achtziger Jahren begingen, die Weichen auf hohes Beschäftigungswachstum im privaten Dienstleistungssektor. Der liberale Weg basiert unter anderem auf erheblichen Lohndifferenzen zwischen Regionen, Sektoren, den Geschlechtern, Betrieben unterschiedlicher Größe und Berufen. Er ist vor allem dann gangbar, wenn die Gewerkschaften in einem fragmentiert-pluralistischen, dezentralisierten und wenig verrechtlichten System der Arbeitsbeziehungen über keine oder nur sehr begrenzte Vetomacht verfügen. Aber auch Faktoren wie dominante Unternehmensstrukturen und -kulturen (*shareholder capitalism*) sowie das Konsumverhalten der Bevölkerung dürfen nicht übersehen werden, wenn der liberale Weg in die Dienstleistungsgesellschaft angemessen gewürdigt werden soll.

Die gegenwärtige Debatte um nicht ausgefüllte Beschäftigungsreserven in der Bundesrepublik konzentriert sich vornehmlich auf den als US-amerikanisches "Job-Wunder" stilisierten Weg in die *liberale* Dienstleistungsgesellschaft. Forderungen nach einer wohlfahrtsstaatlichen Skandinavisierung der Bundesrepublik nehmen dagegen eindeutig eine Minderheitenposition ein (Kodré/Leibfried 1999). Eine solche Forderung stellt gegenwärtig aus politisch-programmatischen und aus pragmatischen Gründen, nämlich der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, keine konsensfähige Alternative für die Zukunft des deutschen Wohlfahrtskapitalismus dar. Ein massiver Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen würde eine nachhaltige Intensivierung der sozialstaatlichen Eingriffstiefe erfordern. Eine solche Position befindet sich aber während der "Politik in harten Zeiten" ("politics in hard times" Gourevitch 1986) aufgrund restriktiver finanzpolitischer Spielräume nicht nur in der Bundesrepublik weitgehend auf verlorenem politischen Posten. Wie wir in Kapitel 3 zeigen werden, weist das Trilemma der Dienstleistungsökonomie vor allem unter den Bedingungen deregulierter Finanzmärkte und einem europäischen Stabilitätspakt der Bundesrepublik einen Ausweg aus der Beschäftigungsmisere, der auf eine stärkere Differenzierung der Gesamtlohnkosten hinausläuft.

Die zweite Differenzierung, die eine genauere Lokalisierung von Beschäftigungspotenzialen treffen sollte, verläuft teilweise quer zur ersten (privat-öffentlich) und unterscheidet zwischen verschiedenen Beschäftigungs- und damit auch Dienstleistungssektoren. Auf Basis von standardisierten OECD-Statistiken über die Verteilung der Beschäftigung in einzelnen wirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen lassen sich potenzielle Hoch- und Niedriglohnsektoren vereinfachend unterscheiden.

---

<sup>18</sup> So war das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" eine konstitutive Kernkomponente des schwedischen Modells, wie es grundlegend von den damaligen Gewerkschaftsökonomen Rudolf Meidner und Gösta Rehn formuliert wurde. Vgl. hierzu Pontusson 1992; Lundberg 1985; Hedborg/Meidner 1984.

Ein Vergleich der Beschäftigtenquoten von einzelnen "ISIC-Kategorien"<sup>19</sup> zeigt, dass die Bundesrepublik einen besonders hohen Beschäftigungsstand in den potenziellen Hochlohnbereichen aufweist, während der Niedriglohnbereich sozusagen unterausgestattet ist – eine Folge der schon angesprochenen Industrielastigkeit der deutschen Beschäftigungsstruktur und einer offiziell nach unten durch tarifpolitische Vereinbarungen und sozialversicherungstechnische Regelungen weitgehend undurchlässigen Lohnstruktur. Obwohl sich der potenzielle Niedriglohnsektor nicht ausschließlich auf die *ISIC*-Kategorie 6 beschränkt, können die OECD-Statistiken annäherungsweise bestätigen, dass der Niedriglohnbereich in Deutschland nur schwach ausgeprägt ist. Ohne an dieser Stelle ausführlicher auf den komplexen Zusammenhang zwischen einer Hochlohnwirtschaft und einem auf starkem Produktivitätswachstum beruhenden "Diversified Quality Production Regime" eingehen zu können, sei vermerkt, dass die Verdrängung (offiziell bestehender) niedrig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse einerseits eine Kernkomponente des "German Capitalism" ist (Streeck 1997), andererseits aber auch zunehmend im Zusammenhang mit dem sozialstaatlichen Finanzierungsmodus (überwiegend Sozialversicherungsbeiträge) gesehen wird (Scharpf 1997a). Im folgenden Abschnitt werden wir insbesondere auf das Spannungsverhältnis zwischen ausgebautem Wohlfahrtsstaat und gesamtwirtschaftlichen und sektoral spezifischen Beschäftigungsniveaus eingehen.

Tabelle 4 Beschäftigung nach wirtschaftlichen Aktivitäten

	Beschäftigungsquote							
	ISIC 3		ISIC 6		ISIC 8		ISIC 9	
	1980	1996	1980	1996	1980	1996	1980	1996
<b>Deutschland</b>	22,0	17,3	10,0	9,7	3,8	5,7	15,5	18,4
<b>Dänemark</b>	16,0	14,4	10,5	12,1	4,5	7,7	24,0	25,4
<b>Niederlande</b>	11,4	10,2	9,2	13,4	4,9	9,1	16,4	20,5
<b>Norwegen</b>	14,9	11,0	12,4	12,7	3,9	5,7	21,9	27,4
<b>USA</b>	14,6	11,8	14,2	16,1	5,5	8,1	20,0	25,2
<b>OECD</b>	15,9	12,2	11,3	12,9	4,0	6,7	16,0	19,3

Anmerkungen: ISIC 3 = Produzierendes Gewerbe, ISIC 6 = Einzel- und Großhandel und Gastronomie, ISIC 8: Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleistungen ISIC 9 = öffentliche und private Dienstleistungen im Bereich Gesellschaft und Haushalt.

Quelle: MPI Adjustment Data Base (1998) und eigene Berechnungen.

Die in Tabelle 4 enthaltenen Beschäftigungsquoten zeigen die hohen Anteile des produzierendes Gewerbes in der Bundesrepublik: die Beschäftigungsquote in der Kategorie *ISIC* 3 lag mit 6,1

<sup>19</sup> "International Standard Industrial Classification of all Economic Activities", kurz "ISIC"; siehe beispielsweise OECD 1999 und Labour Force Statistics, diverse Jahrgänge. So sind etwa in "ISIC 3" die Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe klassifiziert, in "ISIC 6" Verkauf, Einzelhandel und Gastronomie. In ISIC 8 werden Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Unternehmensberatungen erfasst. Differenzierter zu analysieren wäre der Bereich "ISIC 9", in den sowohl die öffentlichen sozialen Dienstleistungen als auch privat erbrachte, stark personenbezogene Dienstleistungen einklassifiziert werden. Insofern beziehen wir für unsere statistischen Analysen über den potenziellen Niedriglohnbereich vor allem die Kategorie "ISIC 6" heran. In "ISIC 9" sind Hoch- und Niedriglohnbereich stark gemischt und zu analytischen Zwecken müsste hier weiter disaggregiert werden. Jedoch ist dies nur für einen Teil der OECD-Länder möglich.

Prozentpunkten im Jahr 1980 und mit 5,1 Prozentpunkten (1996) deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Allerdings entkam die Bundesrepublik dem generellen Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe nicht. Sie war, aufgrund der vergleichsweise besonders großen beschäftigungspolitischen Bedeutung des *ISIC 3*-Sektors für die Gesamtbeschäftigung, von diesem Trend stärker betroffen als andere Länder. So sank alleine zwischen 1980 und 1996 die Beschäftigungsquote in diesem Tätigkeitsbereich um 4,7 Punkte. Der Abstand zum OECD-Mittelwert im produzierenden Gewerbe hat sich im selben Zeitraum um rund einen Punkt verringert.

In den Dienstleistungsbereichen hinkt die Bundesrepublik anderen Ländern dagegen hinterher, was sowohl für den Bereich Handel und Gastronomie als auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen und andere Tätigkeitsbereiche in den Kategorien *ISIC 9* und *ISIC 8* zutrifft. Nicht nur im Vergleich zu den USA weist die Bundesrepublik nach dieser Klassifikation zu urteilen, eine schwache Performanz auf. Wobei insbesondere bei einem Vergleich mit der niederländischen Entwicklung zu bedenken ist, dass Beschäftigungsquoten die Nachfrage nach Arbeitskräften annähernd abbilden, nicht aber die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung per se. Der niederländische Weg zu höheren Beschäftigungsquoten beruhte, ausgehend von einer weit unterdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligungsquote, überwiegend auf einer Umverteilung von Arbeit, nicht auf einem massiven Anstieg des geleisteten Arbeitsvolumens im Aggregat (Visser/Hemerijck 1997; Iversen/Wren 1998). So weisen die Niederlande die mit Abstand niedrigsten geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten auf (OECD 1998: 241). Insofern "verteilt" sich in den Niederlanden das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auf mehr "Köpfe", sprich Arbeitsplätze als in anderen Ländern. Als Gegenbeispiel kann in diesem Fall die USA dienen, weil hier der Zuwachs bei den Beschäftigungsquoten mit einem Anstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit einherging und damit das Wachstum des gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsvolumens widerspiegelt.

Die Debatte um das US-amerikanische Beschäftigungswunder ist eng verknüpft mit der Frage, ob sich die Arbeitszuwächse vor allem auf den Niedriglohnbereich beschränken ("*McDonaldisierung*"-These), oder aber vor allem die hochproduktiven und besser entlohnten Dienstleistungsberufe von der Arbeitsmarktdynamik erfasst wurde ("*IT*", für *Informations- und Technologie*-These). Sind in den USA in den letzten zwei Jahrzehnten vornehmlich schlecht bezahlte Jobs in Fast-Food-Ketten, Schuhputz- und Gepäckträgerdiensten entstanden, oder konzentrieren sich die Beschäftigungsanstiege vor allem in IT-Hochburgen wie Silicon Valley, dem Nukleus der "New Economy" (vgl. Economist, July 24<sup>th</sup>, 1999: 15-16 und 19-21)?

Genauere Untersuchungen der US-Arbeitsmarktdynamik belegen, dass in beiden Bereichen die Wachstumsraten beträchtlich und wesentlich stärker ausgeprägt waren als in der Bundesrepublik. Das Beschäftigungswachstum in Finanzdienstleistungs- und "IT"-Unternehmen wog, so das DIW, bei weitem schwerer als die Potenziale, die von den arbeitsintensiven und vergleichsweise niedrigentlohnten einfachen Dienstleistungen ausgingen (DIW 1998). Für die politische Reformdebatte, insbesondere das Konzept eines staatlich subventionierten Niedriglohnbereichs, ist diese Frage von entscheidender Bedeutung. Gilt es die bildungspolitischen Weichen auf möglichst gut ausgebildete zukünftige Computer- und Finanzexperten auszurichten und die Angebotsbedingungen in den entsprechenden Branchen nachhaltig

attraktiver zu gestalten? Oder muss das Augenmerk vornehmlich auf die Entkopplung von Sozialstaatsfinanzierung und Niedriglohnsegment gelegt werden? Die Beantwortung mittels eines einfachen Entweder-Oder würde zu kurz greifen. Vor allem in Bezug darauf, in welchen reformpolitischen Streitfragen im Bündnis für Arbeit einerseits hohes Konfliktlösungspotenzial angelegt ist, andererseits aber im Fall gemeinsamer Problempertzeption und Kooperation innovative Durchbrüche gelingen könnten, erscheint es weniger konfliktrichtig, auf bestehende Beschäftigungsreserven im Hochtechnologie- und Finanzdienstleistungsbereich aufmerksam zu machen. Sowohl die bildungspolitisch als auch ordnungspolitisch hierfür notwendigen Schritte seitens des Staates dürften weit eher Konsens eingeleitet werden können als Vorhaben, die die Lohnstruktur und den Sozialstaat und damit verteilungspolitische Fragen tangieren. Während es bei der Frage um die zielgerichtete Förderung von Informations- und Technologiebranchen überwiegend um "regulative" ordnungspolitische Rahmensetzung geht,<sup>20</sup> kann eine beschäftigungspolitische Reformstrategie an den Schnittstellen von Arbeitsmarkt und Sozialstaat redistributive Fragen nicht vollständig ausklammern. Während die Debatte um verschiedene Kombilohnprojekte hochgradig konfliktiv verläuft, zeichnen sich beschäftigungsförderliche Reformen im IT-Bereich durch tendenziell kooperative Vorgehensweisen aus.<sup>21</sup>

Eine alleinige reformpolitische Ausrichtung auf den Finanzdienstleistungssektor sowie Forschung und Technologie erscheint insgesamt ebenso einseitig wie die ausschließliche Zuspitzung der Beschäftigungsfrage auf den niedrigproduktiven Dienstleistungsbereich.<sup>22</sup> Wenn es vornehmlich darum geht, in welchen Bereichen eine konzertierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland reformpolitisch bislang ungenutzte Reserven freilegen könnte, ist die Relevanz des Niedriglohnssektors jedoch unmittelbarer gegeben und mit größeren (verteilungspolitischen) Folgewirkungen behaftet als die Frage, welches die passenden gesetzestechnischen Instrumente sind, Klein- und Mittelunternehmen den Zugang zu Zukunftsmärkten zu ermöglichen und dem Arbeitskräftemangel im IT-Bereich (aus-) bildungspolitisch entgegen zu wirken. Eine politische Debatte, die sich aufgrund der besseren "Anschlussfähigkeit" der IT-These an die Grundlagen des Modells Deutschland deshalb lediglich auf brach liegende Reserven in den modernen Kommunikations- und Finanzdienstleistungsberufen beschränken und die Diskussion um den Niedriglohnsektor tabuisieren würde, erscheint angesichts der deutschen Beschäftigungsstruktur als nicht förderlich für die Lösung der zu bewältigenden Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

---

20 Allerdings könnte die ordnungspolitische Rahmensetzung in Konflikt mit den Interessen der Gewerkschaften geraten, vor allem in Fragen der Mitbestimmung und des Kündigungsschutzes.

21 Vgl. hierzu die Berichte in FAZ, 19.8.1999, S.15.

22 Zudem stellt sich beispielsweise bezüglich der Finanzdienstleistungen vor allem auch die Frage nach der politischen Steuerbarkeit, während diese in Bezug auf Reformen an den Schnittstellen von Arbeitsmarktregulierung und Sozialrecht eher gegeben ist.

## 2.4 Sozialstaatsfinanzierung und Beschäftigungsdynamik

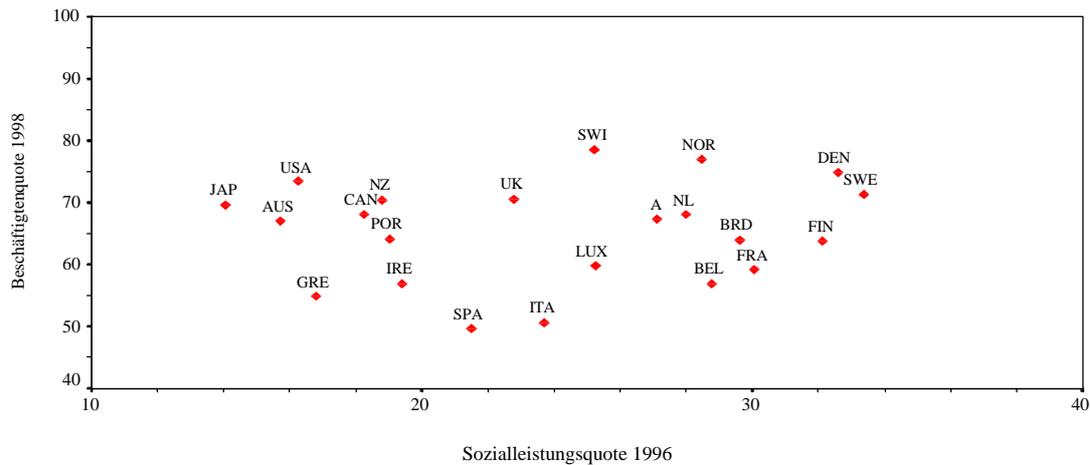
Politisch wesentlich umstrittener ist also die Frage nach dem staatlich subventionierten Niedriglohnbereich, nicht zuletzt weil eine Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten gewerkschaftliche Zielsetzungen nach einer möglichst egalisierenden Lohnpolitik ebenso konterkariert wie die Umsetzung des Konzepts sozialversicherungstechnischen Neujustierungsbedarf erfordern würde. Entsprechende Reformvorschläge zur (Sozial-)Abgabentlastung im Niedriglohnsektor basieren auf der Annahme, dass insbesondere im Niedriglohnsegment von sozialstaatsinduzierten Lohnzusatzkosten beschäftigungsabträgliche Wirkungen ausgehen. In diesem Abschnitt geht es uns darum, die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Sozialstaatsindikatoren und der allgemeinen wie segmentspezifischen Beschäftigungsentwicklung empirisch zu überprüfen. Wir fokussieren aufgrund deren überragenden Bedeutung für die gesamte Abgabenbelastung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern dabei Sozialstaatsindikatoren. Bei disaggregierten Analysen über den Einfluss einzelner Steuertypen auf die Beschäftigungsperformanz haben sich am ehesten die Sozialversicherungsbeiträge als Erklärungsfaktor für die Beschäftigungsdynamik herauskristallisiert, während sich etwa Verbrauchs- sowie Körperschaftssteuern als weniger einflussstark erwiesen. Wenn also auch empirische Analysen den Befund stützen, dass vor allem die Sozialstaatsfinanzierung die Beschäftigungsentwicklung mitbestimmt und uns es uns auch in Bezug auf das *Bündnis für Arbeit* vor allem um die Wechselwirkungen zwischen Sozialversicherungsstaat und Beschäftigungsperformanz geht, rechtfertigt dies unseres Erachtens den einschränkenden Blickwinkel auf die Wechselwirkungen zwischen Sozialstaat und Beschäftigung.<sup>23</sup>

Wie verhält es sich also mit dem Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Beschäftigung insgesamt und wie zwischen dem Sozialausgabenniveau bzw. dem Finanzierungsmodus und der sektoralen Beschäftigungsdynamik im besonderen? In Schaubild 1 ist auf der Waagerechten die Sozialleistungsquote für Mitte der neunziger Jahre (1995/96) und auf der Senkrechten die Beschäftigungsquote (Dreijahresdurchschnitt 1996-1998) abgebildet. Blickt man lediglich auf das Niveau der sozialstaatlichen Anstrengungsleistungen und auf jenes der Beschäftigungsquoten, so bleibt zunächst festzuhalten, dass ein sichtbarer und auch ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen sozialpolitischen Anstrengungen (Wilensky 1975) und Beschäftigungsperformanz nicht gegeben ist.

Vergleichsweise niedrige Sozialausgabenniveaus und hoher Beschäftigungsstand kennzeichnet etwa das Sozialstaat-Beschäftigungs-Profil Japans, Australiens und der USA. Dagegen vereinen Dänemark, Schweden und Norwegen hohe Sozialausgaben mit einem hohen Beschäftigungsstand. Dies verweist auf die im vorhergehenden Abschnitt angesprochenen, unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Pfade, die zu einem hohen Beschäftigungsstand führen können. Aber auch wenn die nordischen Ökonomien mit ihrem hohen Anteil des öffentlichen Sektors aus der Analyse ausgeschlossen werden, bleibt der statistische Zusammenhang zwischen Sozialausgaben- und Beschäftigungsquote schwach ( $r= 0,12$ ;  $N= 21$ ).

<sup>23</sup> So ergaben Korrelationsanalysen einen überragenden Zusammenhang zwischen dem Stand der Sozialleistungsquote und der Gesamtabgabenbelastung von  $r= 0,91$  ( $N=21$ ; Stand 1996). Das heißt rund 83 Prozent der Variation bei der Gesamtabgabenlast können durch die Sozialausgaben erklärt werden.

Schaubild 1 Sozialleistungs- und Beschäftigungsquote



Sozialleistungsquote ca. 1996 und Dreijahresdurchschnitt der Beschäftigtenquote 1996-1998. Quelle: OECD 1999: Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries, Paris; OECD 1999: Employment Outlook 1998, Paris.

Dies gilt auch für den Zusammenhang zwischen Gesamtvolumen der Sozialversicherungsbeiträge (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) und dem Beschäftigungsniveau. Allerdings verweist eine entsprechende negative Korrelation auf einen mäßig starken inversen Zusammenhang zwischen Sozialversicherungsabgaben und Beschäftigungsquoten ( $r = -0,41$ ;  $N = 21$ ). Ähnliches lässt sich für den inversen Zusammenhang zwischen Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und dem Niveau der Beschäftigungsquote feststellen ( $r = -0,42$ ). Insofern sprechen, auf Basis dieser einfachen Querschnittskorrelationen, wenn überhaupt, mehr Indizien für einen Zielkonflikt zwischen einer (überwiegend) beitragsfinanzierten Sozialstaatskonzeption und einem hohen Beschäftigungsniveau als zwischen einem ausgebauten Sozialstaat und hohen Beschäftigungsquoten. Insbesondere die nordischen Länder haben einen "sozialdemokratischen" Weg eingeschlagen, der durch das Beschäftigungswachstum im öffentlichen Dienst in ähnlich hohen bzw. höheren Beschäftigungsquoten mündete wie in der liberalen Wohlfahrtsstaatenwelt. Wie wir in Kapitel drei aber zeigen werden, ist der Pfad in Richtung „Skandinavisierung“ der deutschen Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen deregulierter Finanzmärkte und des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf EU-Ebene aber blockiert.

Verlässt man die reine Querschnittsanalyse zugunsten einer komparativ-statischen Analyse, so lassen sich auch die Beschäftigungsdynamiken über die Zeit hinweg erfassen. Berechnet man zu diesem Zweck die jeweiligen Prozentpunktdifferenzen für die Jahre 1980 bis 1996<sup>24</sup>, so ergeben sich abweichende Ergebnisse von einer reinen Querschnittsanalyse: sowohl die negativen Korrelationskoeffizienten zwischen dem Anstieg der Sozialleistungsquote und der Veränderung der Beschäftigungsquote als auch zwischen Veränderung der Beschäftigungsquote und Sozialversicherungsbeiträgen sind beachtlich. Genauere statistische Analysen auf Robustheit des Zusammenhanges in Bezug auf mögliche Ausreißer und eine grafische Inspektion ergaben allerdings, dass der Zusammenhang beinahe vollständig durch die

<sup>24</sup> Der Zeitraum ist vor allem Gründen der Datenverfügbarkeit geschuldet.

Niederlande (rückläufige Sozialaufwendungen, hoher Beschäftigungszuwachs) und Finnland (sehr hoher Sozialausgabenanstieg und Beschäftigungseinbruch) determiniert wird. Ebenso zeigten weitere Analysen, dass der Zusammenhang von der Inklusion der rudimentären Wohlfahrtsstaaten Südeuropas (Griechenland, Portugal, Spanien) abhängig ist. Insofern sollten also die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Bei Inklusion aller, auch der besonders *sensitive cases* ergeben sich jeweils starke negative Zusammenhänge zwischen dem Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und der Beschäftigungsquote ( $r = -0,68$ ) sowie jenem zwischen Arbeitgeberbeiträgen und Beschäftigtenentwicklung ( $r = -0,61$ ) und zwischen der Veränderung der Sozialleistungsquote und der Beschäftigungsperformanz ( $r = -0,50$ ).

Tabelle 5 OLS-Ergebnisse: Entwicklung der Beschäftigtenquote und Sozialstaatsfinanzierung

Y = Veränderung der Beschäftigungsquote 1980-1996			
Modell 1		Modell 2	
Konstante	+12,47 <sup>a</sup> (1,63) <sup>b</sup>	Konstante	+8,56 (1,31)
Stand Beschäftigung (1980)	-0,12 (-1,10)	Stand Beschäftigung (1980)	-0,05 (-0,55)
Stand Sozialversicherungs- abgaben (1980)	-0,29 (-1,76)*	Stand Arbeitgeberbeiträge (1980)	-0,74 (-3,81)***
Veränderung Sozialversich- erungsabgaben (1980-1996)	-2,13 (-4,33)***	Veränderung Arbeitgeberbeiträge (1980-1996)	-2,14 (-4,43)***
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,56</b>	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,66</b>
<b>Bereinigtes R<sup>2</sup></b>	<b>0,48</b>	<b>Bereinigtes R<sup>2</sup></b>	<b>0,60</b>
<b>F (N=21)</b>	<b>7,23</b>	<b>F (N=21)</b>	<b>11,01</b>

Ordinary Least Squares Regressionsanalyse; a: Unstandardisierter Regressionskoeffizient; b: t-Statistik in Klammer. \* Signifikant auf dem 10 Prozent Signifikanzniveau ( $p < 0,1$ ), \*\* Signifikant auf dem 5 Prozent Signifikanzniveau ( $p < 0,05$ ), \*\*\* Signifikant auf dem 1 Prozentniveau ( $p < 0,01$ ), (2-seitiges-Konfidenzintervall).

Dies kann als ein erstes Indiz dafür gesehen werden, dass die Expansion des Sozialstaates, insbesondere dann, wenn diese überwiegend über Sozialversicherungsbeiträge finanziert wurde, seit den achtziger Jahren mit einem gebremsten Anstieg der Gesamtbeschäftigung einherging. Bestätigt wurden diese Resultate auch durch eine multivariate Regressionsanalyse, die zusätzlich das jeweilige Ausgangsniveau kontrollierte (vgl. Tabelle 5). Hierbei erwiesen sich der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und insbesondere der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge als die mit Abstand erklärungskräftigsten Variablen.

Wechselt man von der allgemeinen auf eine sektorenspezifische Betrachtungsperspektive, ergeben bivariate Analysen noch robustere und stärkere Zusammenhänge zwischen Sozialstaat und Beschäftigungstrends. Zuvörderst zu erwähnen ist, dass zum Stand Mitte der neunziger Jahre sowohl die Sozialleistungsquoten als auch die gesamten Sozialversicherungsbeiträge und die Arbeitgeberbeiträge

stark negativ mit dem Beschäftigungsniveau im potenziellen Niedriglohnsegment *ISIC 6* korrelieren (vergleiche Tabelle -6-, sowie Schaubilder -2- bis -4- ).

*Tabelle 6 Sozialstaatsfinanzen und Beschäftigung im Niedriglohnsegment 1980-ca.1996*

	<b>Beschäftigungsquote in Kategorie ISIC 6</b>	
	<b>1980</b>	<b>1996</b>
<b>Sozialleistungsquote (1980/1996)</b>	- 0,39	- 0,67
<b>Sozialversicherungsbeiträge (1980/1996)</b>	- 0,44	- 0,63
<b>Arbeitgeberbeiträge (1980/1996)</b>	- 0,45	- 0,69

Pearson-Produkt-Moment-Korrelationskoeffizienten; N=21.

Die Positionierung der Bundesrepublik – vergleichsweise überdurchschnittliche Sozialausgaben und unterdurchschnittlich ausgeprägter, niedrigproduktiver Dienstleistungssektor – fügt sich also gut in den international beobachtbaren Trend. Inwieweit nun das sozialstaatliche Ausgabenniveau, die Kompression der Löhne, oder die Rigidität des Arbeitsrechts entscheidend sind, lässt sich auch anhand multivariater Regressionsrechnungen nicht verlässlich entscheiden, weil – von wenigen Ausnahmen abgesehen – diese drei Kernkomponenten des sozial eingebetteten Kapitalismus untereinander sehr stark miteinander korrelieren. Die meisten Länder, die etwa in der vergleichenden "variety of capitalism"-Forschung (Porter 1990; Soskice 1999; Kitschelt et al. 1999; Crouch/Streeck 1997) zu den "koordinierten Ökonomien" gezählt werden, weisen zugleich relativ hohen sozialstaatlichen Finanzierungsbedarf, ein stark reglementiertes Arbeitsrecht und eine vergleichsweise hohe Kompression der Löhne von Vollbeschäftigten gleichen Geschlechts auf.<sup>25</sup> Erwähnenswert ist zudem, dass sich der inverse Zusammenhang zwischen den einzelnen in Tabelle 6 aufgeführten Sozialstaatsindikatoren und der Beschäftigung im Niedriglohnsegment offensichtlich verstärkt hat. Für alle drei Sozialstaatsvariablen fielen die inversen Korrelationen im Jahre 1980 niedriger aus als eineinhalb Dekaden später. Zwar lassen sich aus zwei Bestandsaufnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten keine Entwicklungstrends ableiten. Als ein erster Hinweis auf einen sich verstärkenden Zielkonflikt zwischen ausgebautem Sozial(-versicherungs-)staat und Beschäftigungsdynamik im Niedriglohnsegment können diese Ergebnisse aber durchaus interpretiert werden.

<sup>25</sup> Hierbei handelt es sich freilich um einen Trend, nicht um einen deterministischen Zusammenhang. Eine Ausnahme ist beispielsweise Dänemark mit einem liberalen Arbeitsrecht (v.a. Kündigungsrecht) und hohen sozialstaatlichen Finanzierungsbedarf generierenden Lohnersatzquoten in den sozialen Sicherungssystemen. Und in Österreich geht relativ stark ausgeprägte Lohnendifferenzierung einher mit einem ausgebauten Sozialstaat. Insofern bestehen also unterschiedliche Kompositionsverhältnisse in den "sozialen Kapitalismen" Europas. Die Bundesrepublik weist jedoch einen transferintensiven Sozialstaat, ein vergleichsweise rigides Arbeitsrecht und ein hohes, wenn auch nachlassendes Maß an Lohnkompression auf.

Schaubild 2: Sozialleistungsquote und Beschäftigungsquote in ISIC 6, ca. 1996

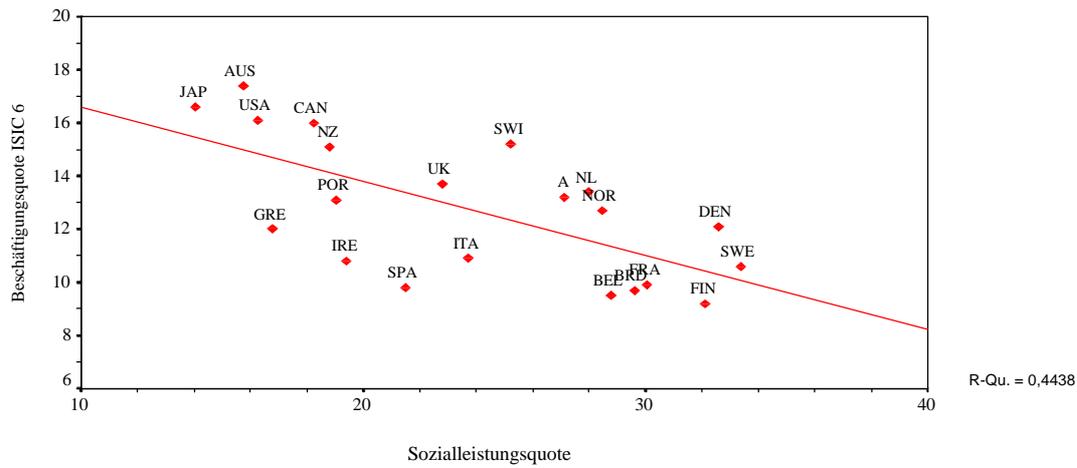


Schaubild 3: Sozialversicherungsbeiträge und Beschäftigungsquote in ISIC 6 ca.1996

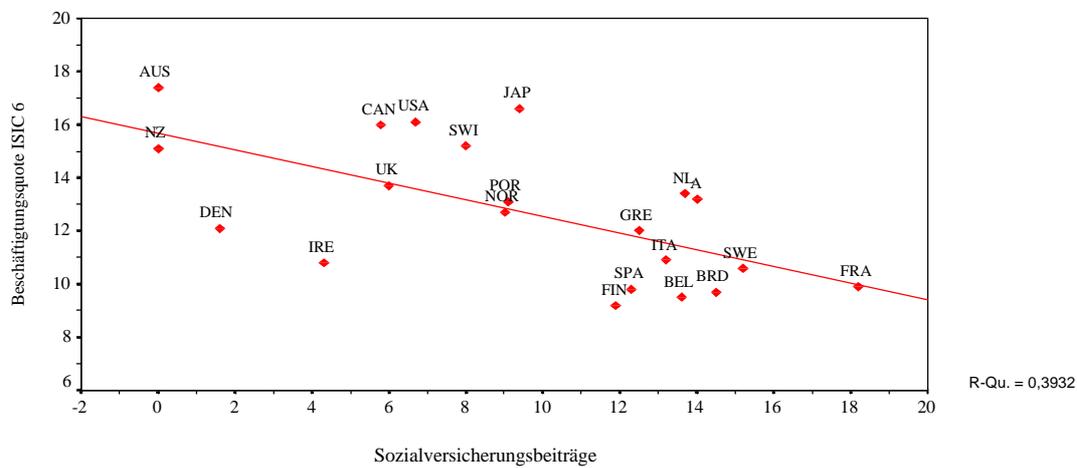


Schaubild 4: Arbeitgeberbeiträge und Beschäftigungsquote in ISIC 6, ca. 1996

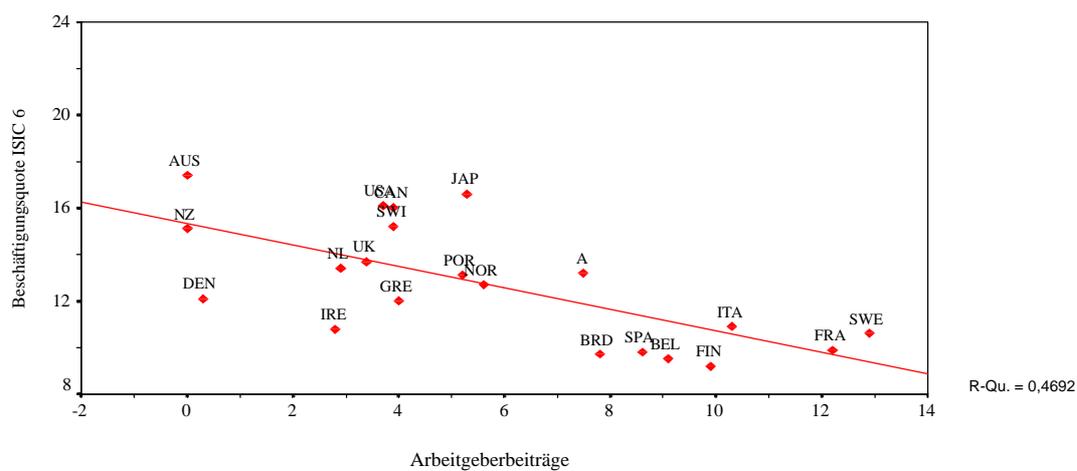


Tabelle 7 OLS-Ergebnisse: Beschäftigung im Niedriglohnsegment und Sozialstaatsfinanzierung

Veränderung der Beschäftigungsquote in ISIC 6 1980-1996					
Modell 1		Modell 2		Modell 3	
Konstante	+7,09 <sup>a</sup> (3,35)*** <sup>b</sup>	Konstante	+7,06 (4,26)***	Konstante	+9,88 (4,37)***
Stand Beschäftigung ISIC 6 (1980)	-0,35 (-2,32)**	Stand Beschäftigung ISIC 6 (1980)	-0,39 (-2,71)**	Stand der Beschäftigung ISIC 6 (1980)	-0,35 (-2,70)**
Stand Sozialversicherungsabgaben (1980)	-0,16 (-2,21)**	Stand Arbeitgeberbeiträge (1980)	-0,31 (-3,75)***	Stand Sozialleistungsquote (1980)	-0,17 (-3,06)***
Ver. Sozialversicherungsabgaben (1980-96)	-0,36 (-1,79)*	Veränderung Arbeitgeberbeiträge (1980-96)	-0,40 (-2,20)**	Veränderung Sozialleistungsquote (1980-96)	-0,26 (-2,61)**
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,34</b>	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,56</b>	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,48</b>
<b>Bereinigtes R<sup>2</sup></b>	<b>0,22</b>	<b>Bereinigtes R<sup>2</sup></b>	<b>0,48</b>	<b>Bereinigtes R<sup>2</sup></b>	<b>0,38</b>
<b>F (N=21)</b>	<b>2,89</b>	<b>F (N=21)</b>	<b>7,07</b>	<b>F (N=21)</b>	<b>5,15</b>

Ordinary Least Squares Regressionsanalyse; a: Unstandardisierter Regressionskoeffizient; b: t-Statistik in Klammer; \* p < 0,1; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01 (2-seitige-Konfidenzintervalle)

Auch eine erneute Überprüfung im Rahmen eines multivariaten Designs (vgl. Tabelle 7) stützt die These, dass ein erheblicher sozialstaatsinduzierter Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung im potenziellen Niedriglohnsektor ausgeht. Im Unterschied zur allgemeinen Beschäftigungsdynamik erweisen sich in diesem Fall vor allem zwei Sozialstaatsindikatoren als statistisch signifikante Einflussgrößen: nämlich die Veränderung der Arbeitgeberbeiträge zu den sozialen Sicherungssystemen und der Anstieg der Sozialleistungsquote. Dies kann unter anderem dahingehend interpretiert werden, dass im Niedriglohnbereich die Steuer- und Sozialabgabenbelastung elastischer auf die Beschäftigungsnachfrage wirkt als in Hochlohnsektoren. Dies war auch ein zentraler Befund der OECD (1994) und wird durch unsere Analysen gestützt, die weder in bivariaten noch in multivariaten Analysen einen signifikanten negativen Effekt der Sozialstaatsvariablen auf die Beschäftigungsentwicklung im Industriesektor ergaben.

Zusammenfassend halten wir also fest: zwar fallen vergleichsweise einfache Analysen zum Spannungsverhältnis zwischen Sozialstaatsfinanzierung und Beschäftigungsdynamik in den von uns untersuchten Bereichen nicht in allen Einzelheiten eindeutig aus. Wie unsere Ergebnisse aber in der überwiegenden Mehrheit nahelegen, ist auch jenseits von Plausibilitätsannahmen ein Zielkonflikt zwischen ausgebauter, vor allem über (Arbeitgeber-) Sozialversicherungsbeiträge finanzierter Sozialstaatlichkeit und Beschäftigungsentwicklung, insbesondere in den potenziellen Niedriglohnsegmenten, nachweisbar. Zudem scheint dieser Zielkonflikt seit den achtziger Jahren an Intensität zugenommen zu haben. Insbesondere die Gruppe der stark dekommodifizierenden skandinavischen Länderfamilie, die zwischen 1960 und 1989 noch mit dem stärksten Beschäftigungswachstum aufwarten konnte, erlitt in den neunziger

Jahren – mit Ausnahme Norwegens – starke Beschäftigungsverluste.<sup>26</sup> In der Bundesrepublik ist insbesondere das Verhältnis zwischen einem überwiegend beitragsfinanzierten Sozialstaat und einer gebremsten Dynamik im Dienstleistungssektor ausgeprägt. Politisch ergibt sich, vereinfachend gesprochen, also Problemlösungsbedarf an den Schnittstellen zwischen den beiden faktisch gekoppelten Politikfeldern Beschäftigung und Sozialpolitik. Und konkreter Handlungsbedarf vor allem im Hinblick auf eine Schwächung der Negativeffekte der deutschen Sozialversicherungskonzeption auf Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungsbereich.

### 3. Die Bundesrepublik im Trilemma des Dienstleistungszeitalters

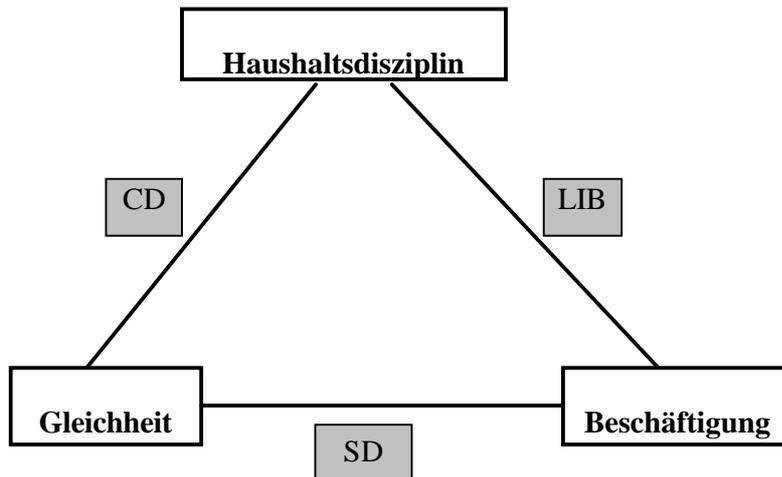
Für die Bundesrepublik ergibt sich auf Basis der Ergebnisse von Kapitel 2 also eine mangelnde Dynamik im Dienstleistungsbereich, die zudem nach den bisherigen Befunden, zumindest partiell sozialstaatsinduziert ist. Torben Iversen und Anne Wren (1998) haben in einem instruktiven Beitrag die verschiedenen Wege in die Dienstleistungsgesellschaft dargelegt. Die Wegwahl hängt entscheidend von politischen Institutionen und Akteurskonstellationen ab.<sup>27</sup> Grundsätzlich gehen die Autoren von einem Trilemma in der Dienstleistungsökonomie nach dem goldenen Zeitalter der florierenden Industriebeschäftigung aus. Dieses Trilemma besteht den beiden Autoren zufolge im Zielkonflikt zwischen allgemeiner Haushaltsdisziplin, Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssegment und allgemeiner Lohngleichheit. Nur zwei der drei Ziele können Iversens und Wrens empirischen Analysen zufolge jeweils zugleich und unter Inkaufnahme der Verletzung des dritten Zieles erreicht werden. So setzten *sozialdemokratische Regierungen* vorzugsweise auf *Beschäftigungswachstum*, das weitgehend *im öffentlichen Sektor* stattfand *und* auf *allgemeine Lohngleichheit* – die skandinavischen Länder bis in die achtziger Jahre repräsentieren die paradigmatischen Beispiele für diesen Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. Dagegen neigte sich die *liberale Präferenz* zu *Haushaltsdisziplin und Beschäftigungswachstum* – auf Kosten der Einkommensgleichheit. Die Akzeptanz gesellschaftlicher Ungleichheit, die sich unter anderem an großen Lohndifferenzen – zwischen Geschlechtern, Unternehmen unterschiedlicher Größe und Sektoren, Regionen und einzelnen Berufssparten – ablesen lässt, ermöglichte den Weg in die liberale Dienstleistungsgesellschaft. Jedoch hat diese liberale Strategie auch ihren Preis. Unter anderem birgt sie

<sup>26</sup> Mittelwertvergleiche zwischen den unterschiedlichen Welten des Wohlfahrtskapitalismus Esping-Andersens (1990) ergaben, dass der sozialdemokratische Typ in der Periode 1960 bis 1989 die stärksten Beschäftigungsanstiege aufzuweisen hatte. Dies lag unter anderem an der fortgeschrittenen De-Familiarisierung und der damit für Frauen einhergehenden Kommodifizierung, also dem Anstieg der Erwerbsquote unter den Frauen. Seit 1990 aber waren am ehesten die liberalen Wohlfahrtsstaaten in der Lage, die Beschäftigung zu halten bzw. zu steigern. Über die gesamte Periode und die Subperioden am schlechtesten schneiden die kontinentaleuropäischen und die rudimentären Wohlfahrtsstaaten Südeuropas ab. Unter anderem ist dies auf die geringere De-familiarisierung in diesen Ländern zurückzuführen. Vgl. zur Triade Staat-Markt-Familie neuerdings Esping-Andersen 1999, insbesondere 43-46 und Kap. 4.

<sup>27</sup> Dieser Beitrag fußt auf der umfangreichen Literatur über die verschiedenen Welten der Wohlfahrtskapitalismen. Die Arbeiten von Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) waren und sind richtungsweisend in der Diskussion über Gemeinsamkeiten und Differenzen in den entwickelten marktwirtschaftlich organisierten Demokratien. Zu neueren Beiträgen vgl.: Crouch/Streeck 1997; Kitschelt et al. 1998; Soskice 1999.

die Gefahr, dass ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen zwar Arbeit findet, aber die Primäreinkommen aus dieser Arbeit nicht mehr ausreichen, um diesen Teil der aktiven Bevölkerung über die *relative* Armutsgrenze zu heben. Das Resultat sind sogenannte "working poor": Menschen, die zwar arbeiten, deren verfügbare Einkommen aber unter den in der modernen Armutsforschung als kritische Schwellenwerte angegebenen 40 bis 50 Prozent des Medianeinkommens liegen. Bleiben sozialpolitische oder steuerpolitische Eingriffe in die Einkommensverteilung aus, zeichnet sich also der liberale Weg durch einen Anstieg an gesellschaftlicher Einkommensungleichheit und Armut aus. Nur durch staatliche Eingriffe in die primäre Einkommensverteilung, etwa durch steuerpolitische Maßnahmen wie den "Earned Income Tax Credit" (EITC) in den USA, kann dieser Effekt, zumindest teilweise, kompensiert werden.

Schaubild 5 Das Trilemma des Dienstleistungszeitalters



CD: Christdemokratisch; SD: Sozialdemokratisch; LIB: Liberal

Die Bundesrepublik Deutschland lässt sich im Beschäftigung-Haushaltsdisziplin-Lohnungleichheits-Trilemma weder einer sozialdemokratischen noch einer liberalen, sondern einer dritten Welt zuordnen: der *christdemokratischen Welt Kontinentaleuropas*. In dieser genießen *Einkommensgleichheit und Haushaltsdisziplin* in der Regel einen hohen Stellenwert. Dies geschieht auf Kosten einer marginalen Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor. Der Ausweg aus der suboptimalen Beschäftigungsdynamik würde gemäß des skizzierten Trilemmas im deutschen Fall nur dann gelingen, wenn entweder das Ziel der Haushaltsdisziplin oder aber jenes der Einkommensgleichheit zurückgestellt würde. Da eine auf massive Steuererhöhungen oder beträchtliche Negativsaldi hinauslaufende expansive Fiskalpolitik im Zeitalter deregulierter Finanzmärkte de facto und unter dem EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt für Deutschland auch de jure als politische Option wegfällt, bleibt gemäß der Darstellung von Iversen und Wren als gangbare Alternative nur eine aufgefächerte Lohnstruktur, ist man an der Überwindung der strukturell suboptimalen Beschäftigungsperformanz in Deutschland interessiert.

Allerdings gilt es an dieser Stelle zwischen einer nachhaltigen Auffächerung der *Gesamtlohnkosten* für Arbeitgeber und den *verfügbaren Nettoeinkommen* der Arbeitnehmer zu unterscheiden. Aus Arbeitgeberperspektive besteht vitales Interesse insbesondere daran, die Gesamtlohnkosten – Lohn- plus Lohnnebenkosten und unter Einbeziehung der Produktivität, Lohnstückkosten – möglichst niedrig zu gestalten, um die absolute und die relative Rentabilität des Faktors Arbeit – im Verhältnis zum Faktor Kapital – möglichst günstig zu gestalten. Während aus Arbeitgebersicht also die Gesamtlohnkosten mit entscheidend für mögliche Investitionsentscheidungen sein können, stellen für Arbeitnehmer die verfügbaren Nettoeinkommen die maßgebliche Referenzgröße dar. Insofern ist der allgemein gehaltene Rekurs auf Lohn- oder Einkommensdifferenziale zu grobmaschig, zumindest vernachlässigt er eine intervenierende institutionelle Variable, nämlich die sozialstaatsinduzierte Differenz zwischen Gesamtlohnkosten und verfügbaren Nettoeinkommen. Problematisch in den durch überwiegende Beitragsfinanzierung charakterisierten Sozialversicherungssystemen ist der beitragsbedingte Steuerkeil zwischen den beiden Referenzgrößen. In den arbeitsintensiven, niedrigproduktiven und personenbezogenen Dienstleistungsberufen wiegen die sozialstaatsbedingten Steuerkeile bei Rentabilitätskalkulationen besonders schwer: Einerseits ergeben sich für Arbeitgeber bei entsprechenden Sozialabgabenniveaus Rentabilitätsprobleme, andererseits reduzieren sich für Arbeitnehmer die Anreize, einer sozialversicherungs- und steuerpflichtigen Beschäftigung nachzugehen. Insofern könnten beide Arbeitsmarktparteien von einer Reduzierung des Steuerkeils im niedrigproduktiven Dienstleistungssektor profitieren.

Streecks und Heinzes (1999) Vorschlag für eine staatlich geförderte Niedriglohnbeschäftigung setzt also in dieser Hinsicht an einem entscheidenden Problem und mit einer zutreffenden Diagnose an (Bender et al. 1999). Er zielt dezidiert darauf ab, *gleichzeitig* die Lohnkosten der Arbeitgeber zu senken *und* die verfügbaren Nettoeinkommen von Arbeitnehmern zu erhöhen. Dadurch würden sich für beide Parteien die Anreize für die Beschäftigung im Niedriglohnsegment erhöhen.<sup>28</sup> Insofern zielt der Vorschlag auf ein *Positivsummenspiel* zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ab. Allerdings würde dieses *bilaterale Positivsummenspiel* womöglich auf erhebliche (Netto-)Kosten von Dritten, nämlich der öffentlichen Hand hinauslaufen. Genauere Untersuchungen zu den möglichen fiskalischen Auswirkungen des ursprünglich von der Zukunftskommission der Friedrich Ebert-Stiftung (1998) lancierten Reformmodells haben die degressiv gestaffelte Subventionierung von Niedriglohnbeschäftigung als wenig tauglich, da nur begrenzt beschäftigungsförderlich und fiskalisch teure Lösung kritisiert (Bender et al. 1999; Bender/Rudolph 1999; DIW 1999).

Unsicherheit besteht in Bezug auf das Niedriglohnmodell allerdings dahingehend, wie groß der Netto-Finanzierungsbedarf aus öffentlichen Mitteln letztlich tatsächlich ausfallen würde. Hierzu bestehen

<sup>28</sup> Ein Zurückwälzen der Sozialversicherungsbeiträge auf die Löhne erscheint bei einer nach unten starren, arbeitsrechtlich untermauerten und durch die Sozialhilfe "unterdeckelten" Lohnstruktur nur in sehr begrenztem Ausmaß möglich. Nach Analysen der OECD (1994: 246) ist die Lohnelastizität bezüglich steigender Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Deutschland am niedrigsten ausgeprägt. Soll heißen: steigende Arbeitgeberbeiträge spiegeln sich nach den Ergebnissen der OECD in der Bundesrepublik quasi Eins-zu-eins in den Gesamtlohnkosten wider, während etwa in den USA Arbeitgeber steigende Sozialbeiträge größtenteils auf die Arbeitnehmer zurückwälzen können.

unterschiedliche Szenarien und daher abweichende Berechnungen über die nötigen Finanzvolumina, die der Staat als Subventionierer an Sozialversicherungsbeiträgen zu übernehmen hätte. Zudem sind Prognosen über den Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt mit einer hohen Irrtumswahrscheinlichkeit behaftet, weil die Anreize zur Beschäftigung im Niedriglohnsektor sich vermutlich nicht nur auf Arbeitslose beschränken würden, sondern, so die Kritiker, womöglich auch den politisch nicht intendierten Nebeneffekt hätten, die *Stille Reserve* zu aktivieren. Insofern besteht also Bedarf an Feinjustierung, soll die staatlich geförderte Beschäftigung im Niedriglohnbereich die gewünschten arbeitsmarktpolitischen Effekte zeitigen. Insbesondere eine stärkere Zielausrichtung entlang der Dimensionen (Aus-) Bildungsstand, vorheriger Erwerbsstatus der Beschäftigten und Haushaltseinkommen wäre zu bedenken, um mögliche unerwünschte Mitnahmeeffekte zu minimieren. Weitere konzeptionelle Überlegungen scheinen jedenfalls vonnöten zu sein, um die Erschließung des niedrigproduktiven Beschäftigungssegments politisch konsensfähig und beschäftigungseffektiv zu gestalten. Die bisher in Deutschland praktizierten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und diverse Kombi-Lohnlösungen haben sich jedenfalls als nur begrenzt effektive politische Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration erwiesen. Insofern also relativiert sich die erhebliche Kritik an Alternativmodellen und muss sich die Gegenkritik gefallen lassen, die Debatte unter Umständen reformpolitisch kurzzuschließen.<sup>29</sup>

#### **4. Implikationen für den deutschen Beschäftigungspakt**

Die in den Kapiteln 2 und 3 dargelegten Ausführungen haben auf ein spezifisches, wenngleich politikfeldübergreifendes Problem des bundesdeutschen Wohlfahrtskapitalismus hingewiesen, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen einem ausgebauten Sozial(versicherungs)staat und einer suboptimalen Beschäftigungsperformanz im Dienstleistungsbereich. Für einen Ruck auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt in Richtung Stärkung des niedrigproduktiven Dienstleistungssektors erscheinen reformpolitische Initiativen an den Schnittstellen von Beschäftigungs- und Sozialpolitik vonnöten, vor allem die Reduzierung des sozialstaatsinduzierten "Steuerkeils". Weitreichende reformpolitische Ambitionen können in diesem hochsensiblen und von vielen Vetospielern penetrierten Politikbereich in der Bundesrepublik voraussichtlich nur dann eingelöst werden, wenn die beteiligten Schlüssel-Akteure eine solche Diagnose über eine wichtige Facette des deutschen Beschäftigungsproblems teilen. Womit wir bei den eingangs ausführlicher diskutierten Kooperationsimperativen des politischen Systems und der Sozialstaatsarchitektur in Deutschland angelangt wären (vgl. Kapitel 1).

---

<sup>29</sup> Zumal auch kritische Arbeitsmarktexperten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bezüglich der "Erschließung des niedrigproduktiven Beschäftigungsbereichs" einräumen: "Ganz ohne unerwünschte Nebenwirkungen wird es allerdings – auch wegen der Komplexität des Steuer- und Transfersystems – nicht gehen" (Bender et al. 1999: 1).

Die bisherige Debatte über eine Entkopplung negativer Wechseleffekte zwischen Sozialstaat und Arbeitsmarktdynamik zeichnet sich im Bündnis durch einen Mangel an gemeinsamer Krisendiagnose aus. Wir haben uns zwar in diesem Aufsatz auf nur *ein* zentrales reformpolitisches Problem beschränkt. Aber allgemeiner, bei Einbeziehung vor allem der gegenwärtigen steuer- und lohnpolitischen Streitfragen, lässt sich in der Bundesrepublik trotz vielfach vorhandenen *Krisenbewusstseins* ein Fehlen gemeinsamer *Krisendiagnose* konstatieren. Dies zeigt sich nicht nur an den überwiegend *separaten* Problemdefinitionen der Arbeitsmarktparteien, sondern auch anhand der inzwischen beträchtlichen Abweichungen zwischen den Volksparteien und bisweilen sogar innerhalb den Regierungsparteien. Während die eine Seite die "Verteilungsfrage" wieder stärker in das Zentrum des Diskurses über soziale Gerechtigkeit rücken möchte, fordert die andere eine umfassende Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeits- und Sozialrechts sowie eine nachhaltige Auffächerung der Lohnstrukturen und verweist darauf, dass der Begriff der sozialen Gerechtigkeit auch die Teilhabe am Erwerbsleben miteinschließen müsste.<sup>30</sup>

Aufgrund dieser grundsätzlich und nicht nur im Detail differierenden Problemsichten fehlte in der Bundesrepublik bislang eine zentrale Voraussetzung für die Herstellung gemeinsamer Gewinnzonen in einer auf Konzertierung angelegten Entscheidungsarena. Wie international vergleichend angelegte Studien gezeigt haben, bildeten wirtschaftliche Krisenphänomene wie strukturell verfestigte hohe Arbeitslosigkeit, nachlassendes oder negatives Wirtschaftswachstum und die prekäre Lage der öffentlichen Finanzen in der Regel den Ausgangspunkt für erfolgreiche "Sozialbündnisse", "Beschäftigungspakte" oder "Standortbündnisse". Die Niederlande zu Beginn der achtziger Jahre sind hierfür wohl das prominenteste Beispiel, wenn auch nicht das einzige (vgl. Fajertag/Pochet 1997). Insofern wäre aus einer *rein funktionalistischen* Sichtweise mit der für wachsende Kooperationspotenziale förderlichen, nachlassenden Performanz der Bundesrepublik in den Schlüsselgrößen Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Haushaltspolitik eine notwendige Bedingung für eine kooperationsgeneigte Konzertierung bereits gegeben.<sup>31</sup> Allerdings wäre eine zweite Bedingung zu erfüllen. Die sozioökonomischen Krisenphänomene müssen von den Schlüsselakteuren in Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften als solche auch perzipiert werden und es müssen zumindest bereichsspezifisch Schnittmengen bezüglich der diagnostizierten Krisenursachen für die nachlassende Performanz bestehen. Fällt die Problemdiagnose dagegen separat aus, droht bei krisenhaften wirtschaftlichen Bedingungen eine Verschärfung der Positionsdifferenzen und eine abnehmende Kooperationsbereitschaft. Insofern also muss man sich von einer rein funktionalistischen Argumentation lösen, nach der die nachlassende Performanz für sich genommen bereits die Kooperationsbereitschaft erhöht und die Problemdefinition der individuellen und kollektiven Schlüsselakteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft berücksichtigt.

<sup>30</sup> Vergleiche hierzu auch die Ausführungen in Esping-Andersen (1999) bezüglich der „De-familiarisierung“ als Voraussetzung der Kommodifizierung von Frauen und den sich dadurch erst eröffnenden politischen Optionen bezüglich einer „Dekommodifizierung“ von Frauen unabhängig vom Erwerbsstatus von Familienangehörigen.

<sup>31</sup> Dies lässt sich etwa anhand eines internationalen wie historischen Vergleichs verschiedener Misery-Indizes zeigen. Während die Bundesrepublik bis 1989 insbesondere durch die Preisstabilitätspolitik weit unterdurchschnittliche Werte aufwies, veränderte sich die deutsche Position innerhalb der OECD-Länder in den neunziger Jahren, vor allem aufgrund hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Wirtschaftswachstums.

Die unter Desorganisationstendenzen und Mitgliederschwund leidenden Sozialpartner (vgl. Keller 1997: 23f.; Schröder 1996; Jacobi et al. 1998) neigen in Deutschland bislang eher zur separaten Problemdefinition<sup>32</sup> und bevorzugen mitunter eine vermeintliche Politik der Stärke. Arbeitgeber drohen mit Verbandsaustritten, während ein Teil der DGB-Gewerkschaften – unter Applaus des "traditionalistischen" Flügels in der SPD – die Verteilungsfrage wieder stärker in den Mittelpunkt rücken möchte.<sup>33</sup> Zwar lässt sich der Trend zu kooperationsabträglichen Positionierungen sowohl bei Teilen der Gewerkschaften als auch unter den Arbeitgebern feststellen. Allerdings gilt es unseres Erachtens in zweierlei Hinsicht genauer zu differenzieren, um die Möglichkeiten und Grenzen einer kooperativen Problemdefinition im Rahmen einer konzertierten Aktion genauer zu erfassen.

*Erstens:* Der Hang zu einer der Kooperation abträglichen Positionierung ist innerhalb des Gewerkschafts- und Arbeitgeberlagers nicht konstant, sondern variabel. An den Extrempolen lassen sich bislang vor allem die IG Metall, aber auch die ÖTV auf der einen Seite, und insbesondere der BDI auf der anderen lokalisieren. Sowohl die "Ende der Lohnzurückhaltungs"-Rufe seitens der IG Metall als auch die bisweilen explizite Begrüßung von Erosionserscheinungen im eigenen Lager seitens des BDI (vgl. FAZ, 10.2.1999, S.17) legen Zeugnis hierfür ab. Allerdings kann man sowohl unter den Gewerkschaften wie Arbeitgeberrepräsentanten auch moderate Töne vernehmen. So etwa seitens der IG Bergbau, Chemie, Energie oder in gemeinsamen Erklärungen von DGB und BDA nach den Bündnisgesprächen vom Juli 1999 (BDA/DGB 1999). In beiden Lagern lassen sich also Akteure ausmachen, die einer Kooperation mehr oder weniger stark zugeneigt sind und deren inhaltliche Positionierung mehr oder weniger kooperationsförderlich erscheint. Insofern würde man vorschnell zu dem Befund gelangen, *die* deutschen Sozialpartner wären für ein erfolgreiches Bündnis zu weit voneinander entfernt und würden insgesamt diametral entgegengesetzte Positionen einnehmen. Das grundsätzliche Problem für eine konzertierte Aktion bestand bislang vielmehr darin, dass die stärker kooperationsgeneigten Akteure in der Vergangenheit nicht die Meinungsführerschaft für sich beanspruchen konnten. Jedenfalls ergeben sich durch die internen Differenzen Koordinationsprobleme nicht nur zwischen, sondern vor allem auch innerhalb der jeweiligen Lager.

*Zweitens:* Die beiderseitig bestehenden Tendenzen zu kooperationsabträglichen Positionierungen sind – aus international vergleichender Perspektive – unterschiedlich zu bewerten. Ein Blick über die Ländergrenzen zeigt, dass Beschäftigungspakte zuvörderst von Verhandlungskorridoren erweiternden Vorleistungen seitens der Gewerkschaften abhängig waren (Hassel 1998: 634; Visser 1998: 289). Dies gilt vor allem für einseitige Verpflichtungen der Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung ohne *gleichzeitige und verbindliche* Investitions- oder Beschäftigungszusagen seitens der Arbeitgeber. Während in der Bundesrepublik weiterhin vom Großteil der Gewerkschaftsrepräsentanten die Einbeziehung diverser lohnpolitischer Instrumente in die Bündnisgespräche mit dem Verweis auf die Tarifautonomie abgelehnt wird, war die Integration der Lohnpolitik in die Konzertierungsgespräche in

<sup>32</sup> Die gemeinsame Problempertzeption impliziert nicht, dass Interessenunterschiede an Bedeutung verlieren, sondern lediglich eine Art Basiskonsens über anstehenden Problemlösungsbedarf stabilisiert wird.

<sup>33</sup> "Die Schultes streiten sich um die Schnitzelgröße im Speisesaal, während das Schiff untergeht. Schröder sinkt, wenn er die Prioritäten falsch setzt", so Hagelükens (1999) Kommentar in der SZ.

anderen Ländern jeweils zentraler Bestandteil des Auftakts zu erfolgreichen Folgeverhandlungen. Insofern wäre eine erste Schneise in Richtung Öffnung von Kooperationsspielräumen von den Gewerkschaften zu schlagen. Bei aller formalen Überparteilichkeit des Verbändewesens sind die historisch gewachsenen Allianzen insbesondere zwischen dem DGB und seinen Mitgliedsorganisationen und der SPD zwar nie spannungsfrei, aber immer von gemeinsamen normativen Zielsetzungen und daraus resultierenden realpolitischen Interessen geprägt gewesen.<sup>34</sup> Insofern würde ein "Eröffnungszug" seitens der Gewerkschaften als Kooperationsermöglicher ihren ureigenen politischen Interessen dienen.

Jedoch ist mit den angesprochenen Differenzierungen und Funktionsvoraussetzungen für eine konzertierte Aktion in Deutschland das breite Spektrum an Faktoren, das die Rolle der Verbände betrifft, auch nicht annäherungsweise erschöpfend behandelt worden. Es geht uns an dieser Stelle freilich nur um die wichtigsten Kernfaktoren, weshalb beispielsweise auf die schwierige Frage nach den verbandsinternen Schub- und Bremsfaktoren einer konzertierten Aktion nicht weiter eingegangen werden kann. Beispielsweise wäre zu fragen, ob mächtige und verpflichtungsfähige Verbände im Politikfeld Arbeit und Soziales eher förderliche Faktoren für eine Stabilisierung von Kooperationsneigungen sind, oder ob nicht gerade zunehmende interne Organisationsprobleme Kooperationsanreize im Rahmen von Standortbündnissen setzen.<sup>35</sup> Zweitens bedürfte es bezüglich dieser Frage womöglich noch einer genaueren Unterscheidung zwischen Kooperationsanreizen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.<sup>36</sup> Und schließlich wäre zu fragen, inwieweit die korporatistischen Strukturen im deutschen Sozialversicherungsstaat konzertierungsförderliche Einrichtungen im Rahmen von Sozialstaatsreformen darstellen, oder ob mit der etablierten paritätischen Selbstverwaltungstradition vielmehr schwer umgehare Vetopunkte institutionalisiert wurden, steht der Umbau oder Rückbau der Sozialversicherungssysteme auf der politischen Prioritätenliste weit oben. Diese Fragen können an dieser Stelle nicht eingehend erörtert oder gar eindeutig beantwortet werden, machen aber dafür sensibel, dass der alleinige Verweis auf die Konsenstradition im Modell Deutschland zu kurz greift.<sup>37</sup> Die Schräglage zugunsten konzertierungs-

<sup>34</sup> Auch in Zeiten parteiinternen Richtungsstreits und womöglich nachlassender gemeinsamer Werte- und Interessenmengen manifestiert sich die Verbundenheit zwischen dem politischen und dem industriellen Flügel der Arbeiterbewegung auch weiterhin in impliziten Wahlkampfverbündnissen wie im Vorfeld der Bundestagswahl 1998.

<sup>35</sup> In Bezug auf die Gewerkschaftsverbände gelangen Hassel und Ebbinghaus (1999: 23) etwa zu der von der klassischen Neokorporatismusforschung abweichenden Einschätzung "Der deutsche Fall mag sogar die (...) Hypothese belegen: Starke, zentralisierte Gewerkschaften, die eine stabile Machtbasis haben, scheinen weniger geneigt zu sein, in Reformverhandlungen einzutreten, da sie sich hiervon wenig versprechen. Gut organisierte Interessenverbände mögen eine geringeres Interesse an einem Sozialpakt haben, als solche mit fragmentierten Strukturen" (Hassel/Ebbinghaus 1999: 23). Sollte sich diese These bestätigen, ergebe sich erheblicher Reformulierungsbedarf für die Korporatismusforschung, die die Konzertierungsfähigkeit unter anderem an der organisatorischen Stärke und Zentralisierung der beteiligten Verbände festgemacht hatte. Vgl. Schmitter 1974; Lehbruch 1984; Czada 1994.

<sup>36</sup> Wenn die vordringlichen Probleme im Rahmen der Konzertierung Wettbewerbsfähigkeit und Reduzierung der Arbeitslosigkeit sind und der hochmobile Faktor Kapital glaubhaft die "Exit-Option" androhen kann, ergeben sich vermutlich abweichende Kooperationskalküle zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften.

<sup>37</sup> Wie das Beispiel der Niederlande zeigt, können bereits bestehende paritätische Institutionen wie die Stiftung der Arbeit eine für die Konzertierung förderliche Arena darstellen. Allerdings sind dagegen die Blockadepotenziale seitens der Repräsentanten in den korporatistischen Institutionen des Sozialversicherungssystems, den Vetoressourcen im Entscheidungsstadium und Implementationsverfahren, zu verrechnen.

begünstigenden wie -erschwerenden institutionellen und prozeduralen Charakteristika der politischen Ökonomie in der Bundesrepublik liegt sozusagen nicht auf der Hand, sondern würde eine gründlichere Analyse erfordern als dies hier geschehen kann.

Jenseits der Probleme und Strategien der jeweiligen Verbände sind wir damit an einem Punkt angelangt, der auf weitere notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche tripartistische Konzertierung im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit hinweist und den Handlungswillen und das Steuerungsvermögen der Regierung betrifft. Der staatlichen Politik wie sie in einer konzertierten Aktion durch die Regierungsvertreter repräsentiert ist, kommt auch am Ende des 20. Jahrhunderts noch eine besondere Aufgabe zur verpflichtenden Entscheidungssetzung zu, schließlich handelt es sich bei den Regierungsmitgliedern um die demokratisch legitimierte Partizipanten. Eine tripartistische Zusammenarbeit mündet zudem keineswegs in einem nicht-hierarchischen, herrschaftsfreien Konsultationsprozess. So ist in einigen Ländern beispielsweise die Bereitschaft zur moderaten Lohnpolitik "nicht nur mit der eindeutigen Position der Regierung zur Lohnzurückhaltung zu erklären, sondern auch mit ihrer Entschlossenheit zur Intervention" (Hassel 1998: 633). Solche Interventionsdrohungen sind – trotz aller reflexartigen Verweise auf die verfassungsrechtliche Unantastbarkeit der Tarifautonomie in Deutschland – auch in der Bundesrepublik denkbar und keineswegs auf die Lohnpolitik beschränkt, sondern auch für andere Politikbereiche im delegierenden Staat der Bundesrepublik möglich.<sup>38</sup> Allerdings ist die Bereitschaft zur gezielten hierarchischen Akzentsetzung seitens der Regierung nur dann glaubwürdig und wirksam, wenn ihr eine eindeutige und explizite Kurssetzung vorausgeht. Insbesondere die regierungs-, und daher partei- und koalitionsinterne Kohäsion erscheint hierfür eine wichtige Funktionsvoraussetzung darzustellen.

Da die Beschäftigungs- und Sozialpakete der achtziger und neunziger Jahre ebenso wie die neokorporatistischen Konzertierungsarenen jeweils auf einen zumindest mittleren Zeithorizont angelegt sind bzw. waren, bedarf es unter anderem eines von wahlpolitischen Zyklen weitestgehend unabhängigen und daher verlässlichen und berechenbaren Regierungskurses. Dies soll nicht heißen, dass ein starres, quasi-planwirtschaftliches und strikt an Legislaturperioden ausgerichtetes detailliertes Plansoll jeweils zu Beginn der Wahlperiode unverrückbar definiert werden müsste. Aber eine grundsätzliche, Prioritäten verdeutlichende Ausrichtung in Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik seitens der Regierungsvertreter erscheint für eine an einem nachhaltigen Politikstil orientierte Konzertierung unverzichtbar. Zielkontinuität und die Verpflichtung, nicht in den Modus bilateraler Tauschgeschäfte zurückzufallen, erscheinen als gewichtige Vorleistungen seitens der Bundesregierung unabdingbar zu sein.

Zwei Beispiele aus den beiden bislang in der Bundesrepublik initiierten Bündnissen für Arbeit können die Notwendigkeit zur Beibehaltung von Zielausrichtung und tripartistischem Verhandlungsmodus veranschaulichen. Erstens kann hier das ohne Not, "aus Arroganz der Macht" (Heiner Geissler)<sup>39</sup> seitens

---

<sup>38</sup> Siehe hierzu das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Lohnabstandsklauseln bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach § 275 SGB III und seine möglichen Implikationen über den Richterspruch hinaus. "Die Koalitionsfreiheit könne jedenfalls zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden." (FAZ, 5.8.1999: 13).

<sup>39</sup> Interview, Bundeshaus Bonn, 7. Mai 1999.

der christdemokratisch-liberalen Regierungskoalition ausgehebelte *Bündnis für Arbeit und Standortsicherung* des Jahres 1996 genannt werden. Um entsprechende Reformen, die von den Gewerkschaften in der Mehrheit blockiert worden waren, voran zu bringen, wechselte die alte Bundesregierung in den Modus der bilateralen Einigung mit den Arbeitgebern. Die Gewerkschaftsvertreter blieben außen vor und sahen sich mit Einigungen seitens Regierung und Arbeitgeber konfrontiert. Damit hatte die Regierung, ohne den Schatten der Hierarchie frühzeitig und klar ersichtlich zu setzen und glaubwürdig dauerhaft in den Modus der tripartistischen Konzertierung einzuschwenken, den Konzertierungsrahmen auf informellem Wege bereits wieder verlassen. Der formale Ausstieg aus den Bündnisgesprächen seitens der Gewerkschaften am 23. April 1996 war also nicht mehr als die offizielle Bestätigung des Scheiterns der konzertierten Aktion (DGB 1996). Durch die ausgeprägten Vetopotenziale der Gewerkschaften, die sie, wenn schon nicht zu einem mächtigen Gestaltungsspieler so doch zu einem dauerhaften Verhinderungsspieler werden lassen, wurden in der Folgezeit die Konfliktressourcen im System der Arbeitsbeziehungen und durch die Opposition über den Bundesrat im politischen System freigelegt. Im Zuge der zunehmenden Konfliktivität der Arbeitsbeziehungen verloren die Sozialpartner in der Folgezeit an Steuerungsfähigkeit (Schmidt 1999). Gleichzeitig versuchte die Bundesregierung in der zweiten Legislaturhälfte und angesichts näher rückender Bundestagswahlen gegen die Oppositionsparteien und mit nachlassender Unterstützungsbereitschaft aus dem Arbeitgeberlager, steuer-, beschäftigungs- und sozialpolitische Reformen auf den Weg zu bringen.<sup>40</sup>

Aber auch nach dem Regierungswechsel vom Herbst 1998 mangelte es in den ersten Monaten an einer konzertierungsförderlichen Kurssetzung seitens der Bundesregierung. Zuvörderst ist hier die mit dem Rücktritt des Bundesfinanzministers gleichzusetzende Zäsur in der Fiskalpolitik zu nennen, deren Auswirkungen sich nicht auf die zentralstaatlichen Budgets beschränken, sondern auf benachbarte Politikfelder wie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ebenso ausstrahlen wie auf die Haushalte von Ländern und Kommunen. So angemessen der Konsolidierungskurs angesichts der hohen Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte und der politisch vielfältig geforderten Abgabensenkungen erscheint, so kam er doch einige Monate *zu spät*, um als Initialzündung insbesondere im Arbeitgeberlager die Kooperationsanreize im Rahmen eines deutschen Standortbündnisses zu erhöhen. Statt dessen bewirkte der drastische und kurzer Hand angekündigte Schwenk in der Fiskalpolitik zunehmende Konflikte zwischen Bundesregierung und Gewerkschaften sowie innerhalb der SPD.

Auch die in der Zwischenzeit selbst korrekturbedürftigen Korrekturgesetze in der Sozialversicherung demonstrieren, dass in der besonders wichtigen Auftaktphase des Bündnisses eine klare und kooperationsgeneigte Kurssetzung seitens der Bundesregierung fehlte, weil versucht wurde, wahlpolitischen Versprechen möglichst schnell Gesetzesreformen während des "Honeymoons" folgen zu lassen. Seitens der Politik kommen Regierungsparteien, die sich im programmatischen Grundsatzkonflikt befinden, erschwerend hinzu. Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, den entscheidenden

---

<sup>40</sup> Die sozial- und beschäftigungspolitischen Reformen des Jahres 1996 wurden teilweise über die Hintertür seitens der Tarifpartner umgangen, vor allem durch die in Tarifverträgen wieder auf das vorherige Niveau gehobene Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Dieses Beispiel zeigt, dass die Vetospielerpotenziale in der politischen Ökonomie der Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat nicht nur in einem fragmentierten politischen System, sondern im "delegierenden Staat" (Streeck 1997) auch bei den Tarifpartnern angelegt sind.

innenpolitischen Themenbereichen der Bündnisgespräche, die koalitionsintern überwiegend von der SPD besetzt werden<sup>41</sup>, verhinderten die parteiinternen Diskussionsprozesse einen Schwenk in Richtung Modernisierungsflügel oder Fortschreibung eines sozialdemokratischen Traditionalismus und damit eine eindeutige Kurssetzung seitens der Kanzlerpartei.

Damit wären wir bei einem entscheidenden Punkt angelangt, der die Schwierigkeiten einer Konzertierungsaktion auf nationaler Ebene in der Vergangenheit, der Gegenwart und vermutlich auch der Zukunft betrifft. Bei einer auf Abstimmung, Verlässlichkeit und Vernetzung von administrativ segmentierten, aber interdependenten Politikfeldern abzielenden Konzertierungsstrategie kommt in der Bundesrepublik eine genuin politische Institutionenvariable erschwerend hinzu, nämlich die horizontale und vertikale Trennung und Verflechtung von Politikfeldern und -entscheidungsarenen im Bundesstaat. Als paradigmatisches Beispiel können hier die in Kapitel zwei und drei fokussierten Schnittstellen zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik genannt werden. Aufgrund der fiskalischen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesanstalt für Arbeit sowie Bund-, Länder- und Gemeindehaushalten für Arbeitslosengeld, -hilfe und Sozialhilfe, verfolgen die staatlichen Akteure hiezulande abweichende und teils gegenläufige Interessen im Fall von Sparambitionen, die einer Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss sowie einer effektiveren Kopplung von sozialstaatlicher Transfer- und Beschäftigungspolitik zuwiderlaufen. Die durch den Föderalismus und die Sozialversicherungsarchitektur bedingten institutionellen Verwerfungen an den Schnittstellen von Beschäftigungs- und Sozialpolitik erschweren also eine stärker integrierende wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik. Dies mag ein Grund dafür sein, warum in der Geschichte der Bundesrepublik nationale Konzertierungsarenen auf der Makroebene – trotz der über lange Zeit gegebenen Voraussetzungen wie verpflichtungsfähige und sozialpartnerschaftlich agierende Arbeitsmarktparteien – die Ausnahme und nicht die Regel darstellten.<sup>42</sup> Statt dessen dominierte die Tendenz zu einem Korporatismus auf regionaler bzw. der Meso-Ebene (Immerfall/Franz 1998: 16f.).<sup>43</sup>

Der föderalistische Staatsaufbau ist aber nicht nur ein Bremsvehikel für eine effektive und effiziente Vernetzung von Politikarenen im Rahmen der Konzertierung auf nationaler Ebene. Er erweist sich nämlich ferner als nicht zu vernachlässigender Einflussfaktor für die programmatische Grundsatzdebatte, die gegenwärtig vor allem innerhalb der deutschen Sozialdemokratie hohe Wellen schlägt. Erstens werden die parteiinternen Einigungskosten allein schon durch die Existenz starker Landesverbände erschwert, wenn zwischen diesen abweichende programmatische Gravitationszentren bestehen.<sup>44</sup> Schwerer aber

<sup>41</sup> Dies gilt weniger für die Finanzpolitik, in der Repräsentanten des sogenannten „Realo-Flügels“ von Bündnis 90/DIE GRÜNEN sich in zunehmendem Maße für weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen einsetzen.

<sup>42</sup> Ein Ausnahme bildete die 1967 initiierte Konzertierte Aktion, die zumindest während der ersten Jahre Erfolge vorzuweisen hatte. Allerdings bekam auch die sozialliberale Regierung alsbald die Steuerungsrestriktionen des bundesdeutschen Föderalismus zu spüren. Vgl.: Scharpf et al. 1976; Schmidt 1978; Schröder/Esser 1999.

<sup>43</sup> Beispiele hierfür wären korporatistische Arrangements in einzelnen Industriesektoren, die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, oder die in den vergangenen Jahren mit unterschiedlichen Erfolgen initiierten Bündnisse für Arbeit in einzelnen Ländern und Regionen (z.B. Bayern, Nordrhein-Westfalen). Vgl. Tiemann/Kaulisch 1999

<sup>44</sup> Man denke in diesem Zusammenhang auch an die Freiheitsgrade der jeweiligen SPD-Landesverbände bei der Wahl der Oppositionspartner auf Landesebene. So regierte die SPD im Herbst 1999 in Berlin, Brandenburg und Bremen jeweils mit der CDU in einer Großen Koalition, in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zusammen mit Bündnis 90/DIE GRÜNEN, in Mecklenburg-Vorpommern mit der PDS, in Sachsen-

wiegen noch die durch den föderalistischen Staatsaufbau bewirkten abweichenden Strategien zwischen Bundes- und Landespolitik, wenn sich eine Partei auf Bundesebene in der Opposition, in einigen Ländern dagegen in der Regierungsverantwortung befindet. Einerseits kann der Machtverlust auf zentralstaatlicher Ebene durch Erfolge auf Länderebene zwar kompensiert, die Regierungsfähigkeit auf der »mittleren« Landesebene im politischen System der Bundesrepublik unter Beweis gestellt werden. Andererseits aber entstehen dadurch wahlzyklisch verschärfte Imperative, von der Öffentlichkeit nicht mehrheitlich goutierte Programmdebatten zurückzustellen. Während zum Beispiel der britischen Labour Partei im zentralisierten Westminster-Modell Großbritanniens fast auf den Tag genau 18 Jahre in der Opposition verblieben, sich einer programmatischen Runderneuerung zu unterziehen, war die SPD zwischen 1982 und dem Wiedererlangen der Regierungsmacht in Bonn über die gesamte Zeit hinweg in verschiedensten Koalitionensmustern auf Landesebene beteiligt (Busch/Manow 1999). Nicht nur in Superwahljahren wie 1994 minimieren sich durch den Föderalismus die verbleibenden Zwischenwahlzeiten, während der unvermeidbar mit parteiinternen Konflikten einhergehende programmatische Grundsatzdebatten geführt werden können. Insgesamt erschwert also die Vielzahl an mit bundespolitischen Themen und Implikationen überlagerten Landtagswahlen sowohl parteiinterne programmatische Neuorientierungen als auch die Bereitschaft seitens der Bundesregierungen, unpopuläre Reformmaßnahmen wahlzyklusresistent durchzusetzen.

Zusammenfassend konstatieren wir folglich ein Bündel an Faktoren, die der Dimension des politischen Prozesses ebenso zuzurechnen sind wie dem politischen Institutionengefüge und in der Summe eine eher skeptische Einschätzung bezüglich einer erfolgreichen nationalen Konzertierung in der Bundesrepublik nahelegt. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive fehlte bislang vor allem eine Zutat zu einer erfolgreichen Bündnisrezeptur, die auch die Chancen für eine Schnittstellenverknüpfung zwischen Sozial- und Beschäftigungspolitik erhöht hätte, nämlich eine klare Kurssetzung seitens der Bundesregierung, die den Schatten der Hierarchie spenden und damit die "hierarchisch gesteuerte Koordination" anstoßen könnte. Dieses Manko kann nicht auf Personenfragen reduziert werden, sondern ist sowohl institutionell angelegt, und zwar im politischen System der Bundesrepublik im engeren und der politischen Ökonomie wohlfahrtsstaatlicher Politik im weiteren Sinne, als auch einer nachholenden wirtschafts- und sozialpolitischen Modernisierungsdebatte des Seniorpartners in der rot-grünen Koalition geschuldet. Die Koinzidenz institutioneller und prozeduraler Erschwerungsfaktoren rückte Deutschland aus internationaler Perspektive bislang also in eine besonders ungünstige Position für eine erfolgreiche nationale Konzertierung. Insofern erschien das zweite Bündnis für Arbeit im Herbst 1999 als eine aus reformpolitischer Perspektive wenig erfolgversprechende nationale Konzertierungsaktion, um das Dilemma zwischen Sozialstaats-Status quo und Beschäftigungswachstum im Zeitalter des Trilemmas der Dienstleistungsgesellschaft abzuschwächen.

## Literatur

- Alber, Jens, 1989: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Alber, Jens, 1998: "Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten", *Leviathan* 26, Heft 2: 199-227.
- Atkinson, Anthony B., 1994: "The Welfare State and Economic Performance", *National Tax Journal* XLVIII: 171-198.
- BDA (Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände); DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1999: *Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*. »[http://www.dgb.de/schwerpunkte/buen\\_06-07-99.htm](http://www.dgb.de/schwerpunkte/buen_06-07-99.htm)«.
- Beck, Ulrich, 1998: "Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung", in ders. (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 7-66.
- Bender, Stefan; Rudolph, Helmut, 1999: Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschußbedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997. *IAB Werkstattbericht* 8/1999, Nürnberg: IAB.
- Bender, Stefan; Kaltenborn, Bruno; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich, 1999: Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. *IAB Kurzbericht* 6/1999, Nürnberg: IAB.
- Berthold, Norbert; Hank, Rainer, 1999: *Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb*. Tübingen: Mohr.
- Bispinck, Reinhard, 1995: "Vom Lohnstreik zum "Bündnis für Arbeit". Tarifpolitik im Umbruch – eine Bilanz des Jahres 1995." *WSI Mitteilungen* 3/1996: 141-165.
- Bispinck, Reinhard, 1997: "The Chequered History of the Alliance for Jobs", in: Giuseppe Fajertag; Philippe Pochet (eds): *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), 1999: *Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 Band West*. Verfasser Hermann Berié. Bonn.
- Busch, Andreas; Manow, Philip, 1999: "The SPD and the 'Neue Mitte' in Germany", erscheint in: Stuart White (Hrsg.): *New Labour and the Future of Progressive Politics*. London: Macmillan.
- Crouch, Colin; Streeck, Wolfgang (Hrsg.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Czada, Roland, 1994: "Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung", in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Staat und Verbände*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25/1994: 37-64.
- Czada, Roland, 1998: "Der Vereinigungsprozeß – Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen", in: Georg Simonis (Hrsg.): *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen*. Opladen: Leske + Budrich, 55-86.

- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1996: *Erklärung der Gewerkschaften nach dem Scheitern der Kanzlerrunden*. »[http://www.dgb.de/schwerpunkte/buen\\_23-4-96.htm#Seitenanfang](http://www.dgb.de/schwerpunkte/buen_23-4-96.htm#Seitenanfang) 23-4-96«.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaft) 1997: "Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung". *DIW - Wochenbericht*: 40/97.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaft) 1998: "Das Dienstleistungs-Puzzle: Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich". *DIW - Wochenbericht* 35/98.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaft) 1999: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. *DIW Wochenbericht* 27/99.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: "Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", in: Gøsta Esping-Andersen (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London u.a.: Routledge, 66-87.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fajertag, Giuseppe; Pochet, Philippe (Hrsg.), 1997: *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI.
- Gourevitch, Peter, 1986: *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca u. London: Cornell University Press.
- Groser, Manfred, 1994: "Der Arbeitgeberbeitrag – eine sozialpolitische Illusion?", in: Barbara Riedmüller; Thomas Olk (Hrsg.), 1994: "Grenzen des Sozialversicherungsstaates", *Leviathan Sonderheft* 14/1994, 205-216.
- Hagelüken, Alexander, 1999: Der Kanzler und seine Nebenregierung. *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 181, S.4.
- Hassel, Anke, 1998: Soziale Pakte in Europa. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/98: 626-638.
- Hassel, Anke; Ebbinghaus, Bernhard, 1999: *Die Rolle der Konzertierung in der Reform der kontinental-europäischen Wohlfahrtsstaaten*. Köln: unveröffentlichtes Manuskript.
- Hedborg, Anna; Meidner, Rudolf, 1984: *Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlstandsgesellschaft*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Heinelt, Hubert; Weck, Michael, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hemerijck, Anton; Manow, Philip; Kersbergen, Kees van, 1999: *Welfare without Work? Divergent Experiences of Reform in Germany and the Netherlands*. Unveröffentlichtes Manuskript (mimeo).
- Henkel, Hans-Olaf, 1998: Wege aus der Blockade. Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung. <http://www.bdi-online.de>.
- Hinrichs, Karl, 1998: *Reforming the Public Pension Scheme in Germany: The End of Traditional Consensus?*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/98. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Hinrichs, Karl, 1999: *Rentenreformen in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*. Bremen: unveröffentlichtes Manuskript (mimeo).

- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 1998: "Geringfügige Beschäftigung" mit steigender Tendenz. Erhebungskonzepte, Ergebnisse und Interpretationsprobleme der verfügbaren Datenquellen. *IAB Werkstattbericht* Nr. 9/1998. Nürnberg: IAB.
- Immerfall, Stefan; Franz, Peter, 1998: *Standort Deutschland. Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel*. Opladen: Leske + Budrich.
- Iversen, Torben; Wren, Anne, 1998: "Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy", *World Politics* 50: 507-546.
- Jacobi, Otto; Keller, Berndt; Müller-Jentsch, Walter 1998: "Germany: Facing New Challenges", in: Anthony Ferner; Richard Hyman (Hrsg.): *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 190-238.
- Jochem, Sven, 1998: *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jochem, Sven, 1999: "'Vollbeschäftigungswunder' im Vergleich", in: Klaus Günther Schmidt (Hrsg.): *Europa ohne Arbeit?: Arbeitslosigkeit, Beschäftigungspolitik, Integrationsprojekte*. Opladen: Leske + Budrich, 83-108.
- Keller, Berndt, 1997: *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. 5., völlig neu überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg.
- Kersbergen, Kees van, 1995: *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London/New York: Routledge.
- Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; Stephens, John D. (Hrsg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleinhenz, Gerhard, 1992: „Tarifpartnerschaft im vereinten Deutschland. Die Bedeutung der Arbeitsmarktorganisationen für die Einheit der Arbeits- und Lebensverhältnisse“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12/92: 14-24.
- Kodré, Petra; Leibfried, Stephan, 1999 i.E: „Moderne Solidarität und ihre Spaltungslinien“, in: Hans-Jürgen Arlt; Sabine Nehls (Hg.), *Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard, 1984: "Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: John Goldthorpe (Hrsg.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, 60-80.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: "Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien", *Politische Vierteljahresschrift* 32: 585- 604.
- Lehmbruch, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lundberg, Erik, 1985: The Rise and Fall of the Swedish Model. *Journal of Economic Literature* 23, 1-36.
- Manow, Philip, 1997: "Social Insurance and the German Political Economy." *MPIfG discussion paper* 97/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- 
- Manow, Philip; Seils, Eric, 1998: *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy*. Köln: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung (mimeo).
- Markovits, Andrei S., 1982: *The Political Economy of West Germany. Modell Deutschland*. New York: Praeger.
- MPI-Adjustment Data Base, 1998. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Newsweek, 1976: *Germany: The Model Nation?* European edition, September 27<sup>th</sup>, 1976.
- OECD verschiedene Jahrgänge: *Labour Force Statistics*, Paris: OECD.
- OECD 1994: *The OECD Jobs Study*. Paris
- OECD, 1997: *Historical Statistics, 1960-1995*. Paris.
- OECD 1998: *Employment Outlook*. Paris.
- OECD 1999a: *Employment Outlook*. Paris.
- OECD 1999b: *Social Expenditure of OECD Member Countries*. Paris: OECD.
- OECD 1999c: *OECD In Figures 1999*. Paris.
- Pontusson, Jonas, 1992: *The Limits of Social Democracy. Investment Politics in Sweden*. Ithaca u. London: Cornell University Press.
- Porter, Michael E., 1990: *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1998: *Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 7. Dezember 1998*. »<http://www.buendnis.de>«.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1999a: *Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB anlässlich des 3. Gesprächs zum Bündnis am 06. Juli 1999*. »<http://www.buendnis.de>«.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1999b: *Gemeinsame Erklärung des Bündnisses zu den Ergebnissen des 3. Spitzengesprächs am 06. Juli 1999*. <http://www.buendnis.de>.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1999c: *Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ziele, Organisation, Arbeitsweise*. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Rhein-Kress, Gaby von, 1996: *Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rosenow, Joachim; Naschold, Frieder, 1994: *Die Regulierung von Altersgrenzen: Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates*. Berlin: Ed. sigma.
- Scharpf, Fritz W., 1985: "Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: "Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma." *MPIfG Working Paper 97/7*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1997b: "Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Juni 1997, 35.

- Scharpf, Fritz W., 1999a: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern?. *MPIfG Working Paper 99/3*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., 1999b: *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options*. MPIfG Working Paper 99/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Athenäum.
- Schettkat, Ronald, 1996: "Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften". *Aus Politik und Zeitgeschichte* B26/96, 25-35.
- Schiltz, Christoph B., 1999: SPD will neues Modell für Kombilohn präsentieren. *DIE WELT* v. 25.8.1999.
- Schmid, Günther, 1998: "Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl", in: Göttrik Wewer (Hrsg.): *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen: Leske + Budrich, 145-182.
- Schmid, Günther; Nicola Wiebe, 1999: "Die Politik der Vollbeschäftigung im Wandel. Von der passiven zur interaktiven Arbeitsmarktpolitik". In: Max Kaase; Günther Schmid (Hrsg.): *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Sigma, 357-396.
- Schmidt, Manfred G., 1978: Die "Politik der inneren Reformen" in der Bundesrepublik Deutschland 1969 – 1976. *Politische Vierteljahresschrift* 14, 201-253.
- Schmidt, Manfred G., 1990: "Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland". *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 9-10/90, 23-31.
- Schmidt, Manfred G., 1993: *Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1996: "Germany. The Grand Coalition State", in: Josep M. Colomer (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62-98.
- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1999: "Immer noch auf dem 'mittleren Weg'? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts." Beitrag für die Konferenz zum *Leviathan-Sonderband* "Von der Bonner zur Berliner Republik", Humboldt-Universität Berlin, 19. - 21. Februar 1999 (mimeo).
- Schmitter, Philippe C., 1974: "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36, 85-131.
- Schneider, F., 1998: "Der Umfang der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland". *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 27, Heft 2: 53.
- Schroeder, Wolfgang, 1996: "Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte". *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/96: 25-34.
- Schroeder, Wolfgang; Esser, Josef, 1999: "Modell Deutschland: Von der Konzertierte Aktion zum Bündnis für Arbeit". *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 37/99: 3-12.
- Siegel, Nico A., 1999: *Zwischen Konsolidierung und Umbau: Staatliche Sozialpolitik (1975 - 1995) – ein Vergleich*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (mimeo).

- 
- Simonis, Georg (ed.), 1998: *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Sipilä, Jorma (Hrsg.), 1997: *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Model*. Aldershot u.a.: Avebury.
- Smelser, W.R., 1992: *The economy of a United Germany: colossus at the crossroads*. New York: St. Martin's Press.
- Soskice, David, 1999: "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s", in: Herbert Kitschelt; Peter Lange; Gary Marks; John D. Stephens (Hrsg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 101-134.
- Streeck, Wolfgang, 1997: "German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?", in: Colin Crouch; Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage, 33-54.
- Streeck, Wolfgang; Heinze, Rolf, 1999: Unausgeschöpfte Potentiale. Strategiepapier der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit. *DER SPIEGEL* 19/1999, vom 10.5.1999, 32.
- Stüwe, Heinz, 1998: Die alte Idee Kombilohn als Erfolgsschlager im Wahlkampf? *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 11.8.1998, S.2.
- Tiemann, Heinrich; Kaulisch, Thomas, 1999: "Leitfunktion übernommen". *Bundesarbeitsblatt* 9/1999: 14-21.
- Tsebelis, George, 1995: "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Visser, Jelle, 1998: "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands". *British Journal of Industrial Relations* 36/2: 269-292.
- Visser, Jelle; Hemerijck, Anton, 1997: 'A Dutch Miracle'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Werner, Heinz, 1998: "Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?" *Aus Politik und Zeitgeschichte* B34-35/98, 3-14.
- Weßels, Bernhard, 1999: "Die deutsche Variante des Korporatismus", in: Max Kaase; Günther Schmid (Hrsg.): *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Sigma, 87-114.
- Wilensky, Harold L., 1975: *The Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Zentrum für Sozialpolitik, 1998: *Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/98, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998: *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg*. Bonn: Dietz.