

Karsten Grabow

Die westeuropäische Sozialdemokratie in der Regierung

SOZIALWISSENSCHAFT

Karsten Grabow

Die westeuropäische Sozialdemokratie in der Regierung

Sozialdemokratische
Beschäftigungspolitik im Vergleich

Deutscher Universitäts-Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Habilitationsschrift Humboldt-Universität Berlin, 2004

1. Auflage Mai 2005

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Ute Wrasmann / Britta Göhrisch-Radmacher

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.duv.de



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13:978-3-8244-4587-5 e-ISBN-13:978-3-322-81351-0

DOI: 10.1007/978-3-322-81351-0

Vorwort

Der europäischen Sozialdemokratie galt in der Politikwissenschaft stets größte Aufmerksamkeit. Kaum eine andere politische Bewegung kann auf eine gleichermaßen lange und wechselhafte Geschichte zurückblicken. Was im ausgehenden 19. Jahrhundert als revolutionäre Arbeiterbewegung begann, hat sich nach heftigen Revisionismusedebatten zu Beginn des 20. Jahrhunderts um die Frage nach dem richtigen Weg mehr und mehr zu einer Parteiformation etabliert, die unter den Bedingungen einer grundsätzlich marktwirtschaftlich verfaßten Wirtschaftsordnung agierte, dabei aber stets versuchte, den Kapitalismus demokratisch zu steuern und zwangsläufig entstehende Verteilungskonflikte sowie soziale Ungleichheiten zu mildern. Angesichts der wechselhaften Biographie der Sozialdemokratie, ihrer langanhaltenden Regierungsbeteiligung, insbesondere in den skandinavischen Ländern, ihrer Machtfülle und ihrer Steuerungskapazität im sogenannten „Goldenen Zeitalter des organisierten Kapitalismus“ von den frühen 1960er bis in die 1970er Jahre, ihrer zunehmenden Mobilisierungsprobleme in der Zeit danach und ihrer als „magisch“ bezeichneten Rückkehr Mitte der 1990er Jahre sind zahlreiche Studien über die westeuropäische Sozialdemokratie angefertigt worden, die heute ganze Bibliotheken füllen.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht im weitesten Sinne die Frage, wie Sozialdemokraten regieren. Da sie traditionell der Herstellung von Vollbeschäftigung verpflichtet und ihre Spitzenvertreter nach den Wahlsiegen der 1990er Jahre explizit mit dem Ziel angetreten sind, wenn nicht zwangsläufig Vollbeschäftigung, so doch wenigstens einen deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen, gilt das Interesse dieser Studie den Bemühungen sozialdemokratischer Parteien, die Arbeitslosigkeit in ihren Ländern abzubauen bzw. die Beschäftigungssituation zu verbessern. Anhand einer Fallauswahl, die sieben Länder umfaßt, die zum Zeitpunkt des Untersuchungsbeginns Ende 2001 von sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Parteien entweder allein oder als Seniorpartner einer Koalition regiert wurden, sollen Ansätze zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch sozialdemokratische Regierungen untersucht werden. Mittlerweile, d.h. zum Jahresende 2004, befinden sich zwar vier der untersuchten Parteien nicht mehr in der Regierungsverantwortung, während Spanien seit Beginn des Jahres wieder von der PSOE regiert wird. Aus den unterschiedlichsten Gründen und teilweise ohne erkennbaren Zusammenhang zu den Arbeitsmarktbilanzen sind 2002 die PS in Frankreich sowie die PvdA in den Niederlanden, zu Beginn des Jahres 2003 die SDP in Finnland und im März 2004 die griechische PASOK abgewählt worden. Der „Verlust“ eines Falles oder gar mehrerer ist jedoch eines der Risiken beim Versuch, möglichst gegenwartsbezogene ver-

gleichende Studien in größerem Umfang durchzuführen. Aber zwischen der Planung einer Studie, der Datenerhebung und -auswertung liegt in der Regel eine Spanne von drei bis vier Jahren, in denen sich Regierungskoalitionen durchaus verändern können. Die untersuchten Parteien haben jedoch mindestens eine volle Legislaturperiode regiert bzw., wie die holländische PvdA oder die finnische SDP, die Geschicke ihres Landes über jeweils acht Jahre, oder, wie die PASOK, noch länger bestimmt. So ist ein vergleichender Blick auf die Beschäftigungspolitik und -bilanzen auch im Nachhinein unter den nachfolgend genannten Fragestellungen möglich und sinnvoll, auch dann, wenn einige der beteiligten Akteure nicht mehr regieren.

Neben der Untersuchung der von den Regierungen gewählten Politikansätze zum Abbau der Arbeitslosigkeit gilt das Interesse dieser Studie den Fragen, wie die höchst unterschiedlichen Arbeitsmarktbilanzen zwischen den Ländern erklärt werden können, welche Ansätze sich als die erfolgreichsten zur Senkung der Beschäftigungslosigkeit erwiesen haben, worauf sowohl die zwischen den Ländern variierenden Arbeitsmarktbilanzen als auch die unterschiedlichen Politikansätze zurückgeführt werden können und schließlich, ob und in welchem Ausmaß sich hinsichtlich der sozialdemokratischen Beschäftigungspolitik qualitative Brüche mit früheren arbeitsmarktpolitischen Ansätzen der Sozialdemokratie abzeichnen.

Diese Arbeit ging aus einem Forschungsprojekt hervor, das ich als Stipendiat der Fritz Thyssen Stiftung begonnen und als Post-Doc-Stipendiat im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Graduiertenkollegs „Das neue Europa“ an der Humboldt-Universität Berlin beendet und dort als Habilitationsschrift eingereicht habe. Für die Unterstützung möchte ich mich bei der Gutachterkommission und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fritz Thyssen Stiftung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Abteilung der DFG bedanken. Mein besonderer Dank gilt dem wissenschaftlichen Leiter des Kollegs, Herrn Professor Gert-Joachim Glaeßner und seinen Stellvertretern, den Professoren Klaus Eder, Michael Kreile und Hans-Peter Müller. Bedanken möchte ich mich bei Martin Nagelschmidt, der als Koordinator des Kollegs stets für optimale Arbeitsbedingung sorgte, sowie bei den Mitgliedern des GRK, die mir auf Kolloquien und in Seminaren ebenso kritische wie hilfreiche Anregungen gegeben haben. Das betrifft insbesondere Álvaro Morcillo-Laiz, Marion Grzanna und Jochen Hille. Herzlich bedanken möchte ich mich darüber hinaus bei den Gutachtern der Habilitationsschrift, den Professoren Roland Czada, Markus Freitag und Wolfgang Merkel, den Mitgliedern von Professor Merckels Heidelberger Forschungsgruppe zur Analyse der „Dritten Wege“ der westeuropäischen Sozialdemokratie sowie bei Charalampos Koutalakis, Michalis Spourdalakis, Susannah Verney, Elmar Wiesendahl und

Klaus-Jürgen Zaumseil für ihre konstruktiv-kritischen Anmerkungen sowie für die mir entgegengebrachte Hilfe in der einen oder anderen Form. Mein Dank gilt schließlich den im Literaturverzeichnis genannten Interviewpartnerinnen und -partnern sowie Frau Britta Göhrisch-Radmacher vom Deutschen Universitäts-Verlag für ihre freundliche Unterstützung.

Karsten Grabow

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Teil I Sozialdemokratie und Kapitalismus	21
1. Grundzüge traditioneller sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik	23
2. Ursachen von Arbeitslosigkeit in westlichen Industriestaaten	45
Teil II Beschäftigungspolitische Maßnahmen im Vergleich	65
3. Finanzpolitik, Unternehmensbesteuerung, Entwicklung privater Investitionen und Beschäftigungswachstum	67
4. Staatliche Arbeitsmarktpolitik	92
5. Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitregulierungen	113
6. Lohn- und Lohnnebenkosten	123
7. Zusammenfassung: Der empirische Policy-Mix zum Abbau von Arbeitslosigkeit	142
Teil III Die europäische Sozialdemokratie zwischen „Staat“ und „Markt“: Politikmerkmale, institutionelle Grundlagen des Politikwandels und Perspektiven sozialdemokratischer Beschäftigungs- und Sozialpolitik	151
8. Die „Dritten Wege“ der europäischen Sozialdemokratie und ihre unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Erfolgsbilanzen	153
9. Exkurs: (Sozialdemokratische) Wege aus der Beschäftigungsmisere in der Bundesrepublik	186
10. Schlußbetrachtungen	232
Anhang	247
Literaturverzeichnis	261

Tabellen

1	Sozialdemokratische Regierungen in Westeuropa Ende der 1990er Jahre/Status Anfang 2004	2
2	Entwicklung und durchschnittliche Veränderungen der Arbeitslosenquoten	12
3	Haushaltsbilanzen der Staaten gegenüber dem BIP	15
1.1	Durchschnittliche Arbeitslosenquoten und Preissteigerungsraten 1965-1982	29
1.2	Merkmale sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik bis Ende der 1970er Jahre	34
1.3	Beschäftigte multinationaler Konzerne im In- und Ausland	39
2.1	Zwei Deutungen von Arbeitslosigkeit	46
2.2	Beschäftigungsentwicklung nach Sektoren in westeuropäischen Ländern 1976 – 1996	49
2.3	Strukturelle Aspekte von Arbeitslosigkeit in europäischen OECD-Ländern, Durchschnitt 1989-2000	51
3.1	Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst 1995 bis 2000	72
3.2	Kapital- und einkommensbelastende Steuersätze im Vergleich	73
3.3	Die Entwicklung der Staatsquoten im Vergleich	79
3.4	Durchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandprodukts	80
4.1	Entwicklung auf den Arbeitsmärkten im Lichte der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	97
4.2	Reform des Niedriglohnssektors in Deutschland	109
6.1	Zentralisierung und Koordination der Tarifverhandlungssysteme	124
6.2	Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung	131
8.1	Mitgliederentwicklung der Parteien seit 1970	165
8.2	Rahmenbedingungen erfolgreicher sozialdemokratischer Reformpolitik	183
9.1	Rentenreformschritte in westeuropäischen Ländern und Pläne für Deutschland	199
9.2	Beschäftigungspotential einer veränderten Arbeitszeitverteilung	221
9.3	Auswirkungen der veränderten Arbeitszeitverteilung auf die Einnahmen der Sozialversicherung	222
9.4	Konzepte zur Steigerung der Beschäftigung im Überblick	226
10.1	Finanz-, beschäftigungs- und sozialpolitische Ansätze der Regierungen im Überblick	237

Abbildungen

1	Aktuelle Beschäftigungsquoten im Vergleich	14
2	Leistungsbilanzindex der untersuchten Länder/Regierungen	17
1.1	Ausprägung charakteristischer Merkmale sozialdemokratischer Beschäftigungspolitik	36
2.1	Langzeitarbeitslose in Prozent aller Arbeitslosen	53
3.1	Haushaltsdefizite/-überschüsse im Vergleich	69
3.2	Entwicklung der Arbeitslosenquoten	71
3.3	Entwicklung privater Investitionen in die jeweiligen Volkswirtschaften	74
3.4	Beschäftigungsquoten im industriellen und im privaten Dienstleistungssektor	76
4.1	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zum BIP	94
5.1	Struktur atypischer Beschäftigungsformen	118
5.2	Regulierungsintensität des Arbeitsmarktes und durchschnittliches Beschäftigungswachstum pro Jahr	120
6.1	Durchschnittliche Lohn- und Einkommensentwicklung seit 1998	126
6.2	Höhe der Brutto-Personalkosten im Vergleich	132
7.1	Der empirische Policy-Mix zum Abbau von Arbeitslosigkeit	143
8.1	Die westeuropäische Sozialdemokratie zwischen „Staat“ und „Markt“	155
8.2	Die Sozialdemokratie zwischen „Staat“ (-2) und „Markt“ (+2) im Lichte der Rahmenbedingungen ihrer Reformpolitik	184
9.1	Entwicklung der Beitragssätze zur GRV und Standardrentenniveaus nach den Plänen der Rürup-Kommission	201
9.2	Erwartete Be- und Entlastungseffekte der Rürup-Pläne im Gesundheitswesen	215