

Christoph Egle

Reformpolitik in Deutschland und Frankreich

Wirtschafts- und Sozialpolitik
bürgerlicher und
sozialdemokratischer Regierungen

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

GESELLSCHAFTSPOLITIK UND STAATSTÄTIGKEIT



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Christoph Egle

Reformpolitik in Deutschland und Frankreich

Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit

Band 31

Herausgegeben von

Bernhard Blanke

Roland Czada

Gerhard Lehmbruch

Susanne Lütz

Herbert Obinger

Manfred G. Schmidt

Christoph Egle

Reformpolitik in Deutschland und Frankreich

Wirtschafts- und Sozialpolitik
bürgerlicher und sozialdemokratischer
Regierungen seit Mitte der 90er Jahre



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

Zugl. Dissertation der Universität Heidelberg

unter dem Titel: Reformträgheit und Reformfähigkeit.
Bürgerliche und sozialdemokratische Wirtschafts- und
Sozialpolitik in Frankreich und Deutschland

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Katrin Emmerich

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.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: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel, Ober-Olm

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15747-4

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	9
Verzeichnis der Schaubilder	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Danksagung.....	15
1. Einleitung.....	17
2. Problemkontext und Reformbedarf	23
2.1 Problemdiagnose 1: Defizitäre Staatsfinanzen und wachsende Verschuldung	25
2.1.1 Problemursachen: Ausgabenpolitik, Wachstumsschwäche und Steuersystem	27
2.1.2 Lösungsvorschläge zur Sanierung der Staatsfinanzen.....	32
2.2 Problemdiagnose 2: Welfare without work	33
2.2.1 Wohlfahrtsstaatliches Versorgungsniveau und Finanzierungsprobleme.....	33
2.2.2 Das anhaltende Problem der Arbeitslosigkeit.....	38
2.2.3 Problemursachen: Hohe Lohnnebenkosten, Regulierungsdichte und institutionelle Fehlsteuerungen in der Arbeitsvermittlung	41
2.2.4 Lösungsvorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Umbau der Sozialversicherungssysteme	47
2.3 Fazit: Reformoptionen und Reformbegriff.....	49
3. Parteiendifferenz und institutioneller Kontext in Frankreich und Deutschland.....	55
3.1 Theoretischer Ansatz: Akteurszentrierter Institutionalismus	55
3.2 Parteiendifferenz: Machen bürgerliche und sozialdemokratische Parteien einen Unterschied?.....	57
3.2.1 Die Parteiendifferenzthese	58
3.2.2 Kritik und Modifikation I: Parteien und Wählerverhalten	59
3.2.3 Kritik und Modifikation II: Parteien und die Steuerung der Ökonomie	60
3.2.4 Konkretisierung auf Frankreich und Deutschland.....	62
3.3 Institutioneller Kontext in Frankreich und Deutschland	67
3.3.1 Föderalismus	70
3.3.2 Zentralbank	71
3.3.3 Tarifaufonomie und Sozialbeziehungen	72
3.3.4 Zweite Kammer	73
3.3.5 Verfassungsgerichtsbarkeit.....	76
3.3.6 Staatspräsident (Frankreich)	76
3.3.7 Wohlfahrtsstaat	78
3.3.8 Parteienwettbewerb.....	79

3.3.9	Die Einbettung in das Politikerbe	83
3.4	Fazit und Thesen zur Reformfähigkeit	84
4.	Bürgerliche und sozialdemokratische Reformpolitik in Frankreich.....	89
4.1	Regierung Balladur 1993-1995: Behutsamer Einstieg in den Reformprozess.....	89
4.1.1	Fiskalpolitik: Konsolidierungskurs mit Schwächen	94
4.1.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Einstieg in eine Senkung der Lohnnebenkosten	101
4.1.3	Sozialpolitik: erfolgreiche Rentenreform	105
4.1.4	Fazit: die Präsidentschaftswahl als Reformbremse	113
4.2	Regierung Juppé 1995-1997: „Le grand refus“	116
4.2.1	Fiskalpolitik: Unterwerfung unter den Zwang zur Haushaltskonsolidierung	120
4.2.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Fortführung bekannter Maßnahmen	127
4.2.3	Sozialpolitik: die Renten-Revolution	132
4.2.4	Fazit: das Scheitern des Reformüberfalls	143
4.3	Regierung Jospin 1997-2002: linker Kurswechsel und Reformstagnation	146
4.3.1	Fiskalpolitik: Umverteilung und Steuersenkungen auf Kosten der Konsolidierung	151
4.3.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: das Versagen traditioneller Instrumente	159
4.3.3	Sozialpolitik: ungelöste Probleme durch Reformverweigerung.....	169
4.3.4	Fazit: linke Rhetorik und ungelöste Probleme.....	176
4.4	Regierung Raffarin 2002-2005: Wiederaufnahme des bürgerlichen Reformprozesses	182
4.4.1	Fiskalpolitik: Stabilisierungskurs unter schwierigen Bedingungen	189
4.4.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Kürzungen, Korrekturen und Flexibilisierung	194
4.4.3	Sozialpolitik: endlich eine Rentenreform	202
4.4.4	Fazit: die Erlahmung anfänglichen Reformelans	211
5.	Bürgerliche und sozialdemokratische Reformpolitik in Deutschland.....	217
5.1	Regierung Kohl 1994-1998: der späte Beginn des Reformprozesses	217
5.1.1	Fiskalpolitik: Konsolidierungsbemühungen und (gescheiterte) Steuersenkungen	223
5.1.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Kürzungen und Deregulierung.....	229
5.1.3	Sozialpolitik: Kürzungen und Privatisierungen.....	235
5.1.4	Fazit: Wer zu spät reformiert, den bestraft der Wähler	241
5.2	Regierung Schröder 1998-2005: Zwischen Reformverweigerung und Durchbruch	244
5.2.1	Fiskalpolitik: Steuersenkungen und gescheiterte Konsolidierung.....	250
5.2.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: von der Re-Regulierung zur Kürzung von Lohnersatzleistungen	261
5.2.3	Sozialpolitik: Stagnation und überraschende Reformen	273
5.2.4	Fazit: erratische Politik und ungelöste Probleme	282

6.	Reformfähigkeit, Reformhürden und Handlungsressourcen in vergleichender Analyse	289
6.1	Vergleich und Bewertung der Reformpolitik	289
6.1.1	Fiskalpolitik	290
6.1.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	293
6.1.3	Sozialpolitik	296
6.1.4	Gesamtbewertung der Reformfähigkeit	298
6.2	Theoretische Erklärung der Reformpolitik	300
6.2.1	Reformbereitschaft und Problemangemessenheit	301
6.2.2	Durchsetzungsfähigkeit	307
6.3	Fazit: Die Bildung heterogener Reformkoalitionen als Bedingung der Durchsetzung unpopulärer Reformen	312
7.	Resümee und Schlussfolgerungen	317
8.	Literaturverzeichnis	321

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Wachstumsraten im Vergleich	30
Tabelle 2.2:	Steuerbelastung auf Unternehmensgewinne und Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung	31
Tabelle 2.3:	Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.....	34
Tabelle 2.4:	Ausgewählte Performanzindikatoren der Sozialpolitik.....	35
Tabelle 2.5:	Armutsgefährdungsquoten vor und nach sozialen Transfers	36
Tabelle 2.6:	Altenquotient bis 2020	37
Tabelle 2.7:	Fruchtbarkeitsziffern (durchschnittliche Kinderzahl pro Frau)	37
Tabelle 2.8:	Entwicklung sektoraler Beschäftigung.....	43
Tabelle 2.9:	Reales Renteneintrittsalter (Durchschnitt 1994-1999).....	44
Tabelle 2.10:	Strenge der Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigungsschwelle	45
Tabelle 2.11:	Zusammenstellung der Reformoptionen	50
Tabelle 3.1:	Links-Rechts-Einschätzung politischer Parteien in Frankreich und Deutschland	63
Tabelle 3.2:	Steuer- und sozialpolitische Einschätzung politischer Parteien in Frankreich und Deutschland.....	64
Tabelle 3.3:	Institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Exekutive	68
Tabelle 3.4:	Synthetische Institutionenindizes nach Lijphart	68
Tabelle 3.5:	Wählerstimmen und Parlamentssitze in Frankreich.....	81
Tabelle 3.6:	Wählerstimmen und Parlamentssitze in Deutschland	82
Tabelle 4.1:	Französischer Staatshaushalt 1993 und 1994.....	97
Tabelle 4.2:	Finanzielle Auswirkungen der Rentenreform 1993	108
Tabelle 4.3:	Wahlergebnis der Präsidentschaftswahl 1995	116
Tabelle 4.4:	Prognostizierte finanzielle Auswirkungen des Plan Juppé	124
Tabelle 4.5:	Französischer Staatshaushalt 1995 und 1996.....	124
Tabelle 4.6:	Entlastungswirkung der geplanten Steuerreform 1996-2001.....	125
Tabelle 4.7:	Beteiligung an Demonstrationen und Streiks gegen den Plan Juppé im Winter 1995.....	135
Tabelle 4.8:	Performanz der Regierungen Balladur und Juppé.....	144
Tabelle 4.9:	Entwicklung der französischen Körperschaftsteuer (Großunternehmen) 1995-2002	154
Tabelle 4.10:	Aufkommen der französischen Einkommensteuer nach Einkommensdezilen (in Prozent)	156
Tabelle 4.11:	Entwicklung der Besteuerung von Arbeit, Kapital und Konsum während der Regierung Jospin	157
Tabelle 4.12:	Französischer Staatshaushalt 1996-2002	159
Tabelle 4.13:	Entwicklung der Arbeitskosten durch die Arbeitszeitverkürzung auf dem Niveau des Mindestlohnes SMIC (in Prozent).....	164

Tabelle 4.14: Jugendarbeitslosigkeit (15-24-Jährige) in Frankreich 1996-2002 (Jahresdurchschnitt).....	165
Tabelle 4.15: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsquoten in Frankreich 1997-2002.....	169
Tabelle 4.16: Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge (in Prozent des Bruttolohnes).....	176
Tabelle 4.17: Performanz der Regierung Jospin	178
Tabelle 4.18: Wahlergebnis der Präsidentschaftswahl 2002.....	180
Tabelle 4.19: Französischer Staatshaushalt 2002-2005	192
Tabelle 4.20: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsquoten in Frankreich 2002-2005.....	202
Tabelle 4.21: Entwicklung der französischen Gesundheitsausgaben 1997-2005	207
Tabelle 4.22: Performanz der Regierung Raffarin	212
Tabelle 5.1: Ausgewählte wirtschafts- und sozialpolitische Indikatoren Deutschlands 1975-1998.....	219
Tabelle 5.2: Einnahmen und Ausgaben des Staates 1994-1998 (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung).....	225
Tabelle 5.3: Haushaltsdefizit und Staatverschuldung in Deutschland 1994-1998 (in % des BIP)	226
Tabelle 5.4: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsquoten in Deutschland 1994-1998	235
Tabelle 5.5: Performanz der Regierung Kohl 1994-1998	243
Tabelle 5.6: Einnahmen und Ausgaben des Staates 1998-2005 (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung).....	258
Tabelle 5.7: Haushaltsdefizit und Staatverschuldung in Deutschland 1998-2005 (in % des BIP)	258
Tabelle 5.8: Mitgliederentwicklung der SPD 1998-2005	269
Tabelle 5.9: Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsquoten in Deutschland 1998-2005	273
Tabelle 5.10: Wichtige Maßnahmen der SPD-Regierung im Vergleich zur Regierung Kohl	285
Tabelle 5.11: Performanz der Regierung Schröder	286
Tabelle 6.1: Vergleich der Fiskalpolitik.....	291
Tabelle 6.2: Vergleich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	294
Tabelle 6.3: Vergleich der Sozialpolitik.....	297
Tabelle 6.4: Gesamtbewertung der Reformpolitik	299

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 2.1:	Entwicklung der Staatsverschuldung in ausgewählten Ländern	26
Schaubild 2.2:	Entwicklung des jährlichen Haushaltssaldo in ausgewählten Ländern	27
Schaubild 2.3:	Staatliche Gesamtausgaben (mit Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern	29
Schaubild 2.4:	Staatliche Gesamteinnahmen (mit Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern	29
Schaubild 2.5:	Brutto- und Nettosozialausgaben in OECD-Ländern (2001)	34
Schaubild 2.6:	Entwicklung der standardisierten Arbeitslosenquote in ausgewählten Ländern	40
Schaubild 2.7:	Entwicklung der Beschäftigungsquote in ausgewählten Ländern	40
Schaubild 2.8:	Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge in Frankreich und Deutschland	42
Schaubild 3.1:	Analyse von Wahlprogrammen der Parteien in Deutschland	65
Schaubild 3.2:	Analyse von Wahlprogrammen der Parteien in Frankreich	66
Schaubild 3.3:	Sitzverteilung im Französischen Senat	74
Schaubild 3.4:	Stimmenverteilung im Bundesrat	75
Schaubild 3.5:	Zusammenfassung der angenommenen Wirkungsverhältnisse	84
Schaubild 3.6:	Theoretische Annahmen zur Reformfähigkeit der untersuchten Regierungen	87
Schaubild 4.1:	Vertrauen in Premierminister Balladur	92
Schaubild 4.2:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Balladurs ..	93
Schaubild 4.3:	Vertrauen in Premierminister Juppé	119
Schaubild 4.4:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Juppés	120
Schaubild 4.5:	Entwicklung des Tageszinssatzes 1992-1996 (Monatsdurchschnitt)	122
Schaubild 4.6:	Vertrauen in Premierminister Jospin	150
Schaubild 4.7:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Jospins	151
Schaubild 4.8:	Anzahl der Beschäftigten und der Arbeitslosen in Frankreich 1997-2002	169
Schaubild 4.9:	Finanzierungsstruktur der sécurité sociale 1980-2000	175
Schaubild 4.10:	Vertrauen in Premierminister Raffarin	188
Schaubild 4.11:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Raffarins	188
Schaubild 4.12:	Entwicklung des SMIC 1990-2005	195
Schaubild 5.1:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Kohls 1994-1998	222
Schaubild 5.2:	Zufriedenheit mit Regierung und Opposition 1994-1998 (Mittelwerte auf einer +5/-5-Skala)	222
Schaubild 5.3:	Politische Stimmung für die Parteien während der Amtszeit Schröders	249

Schaubild 5.4:	Zufriedenheit mit Regierung und Opposition 1998-2005 (Mittelwerte auf einer +5/-5-Skala).....	250
Schaubild 5.5:	Entwicklung des Einkommensteuertarifs in Deutschland 1998-2005....	252
Schaubild 5.6:	Anzahl der Arbeitslosen in Deutschland 1998-2005	266
Schaubild 5.7:	Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland 1998-2005 (in % des Bruttolohnes)	282
Schaubild 6.1:	Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Deutschland	292
Schaubild 6.2:	Aufkommen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Frankreich	293
Schaubild 6.3:	Theoretische Annahmen zur Reformfähigkeit der untersuchten Regierungen mit empirischer Zuordnung	301
Schaubild 6.4:	Finanzierungssaldo der Sozialversicherung in Deutschland	303
Schaubild 6.5:	Finanzierungssaldo der Sozialversicherung in Frankreich.....	304
Schaubild 6.6:	Durchsetzungsstrategien	313
Schaubild 6.7:	Modus erfolgreicher und erfolgloser Reformdurchsetzung.....	315

Abkürzungsverzeichnis

ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APEJ	Aide au premier emploi des jeunes
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CADES	Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union
CES	Contrat emploi-solidarité
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CGT	Confédération générale du travail
CIE	Contrat initiative-emploi
CNAMTS	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés
CNPF	Conseil national du patronat français
CNSA	Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
COR	Conseil d'Orientation pour les Retraites
CRDS	Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CRE	Contrat de retour à l'emploi
CSG	Contribution sociale généralisée
CSU	Christlich Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DL	Démocratie libérale
DM	Deutsche Mark
EWU	Europäische Währungsunion
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Französische Francs
FN	Front national
FO	Force Ouvrière
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
JUMP	Jugend mit Perspektive
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MdC	Mouvement des citoyens
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France

MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MRG	Mouvement des radicaux de gauche
MwSt.	Mehrwertsteuer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONDAM	Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PCF	Parti communiste français
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PLF	Projet de loi de finances
PPE	Prime pour l'emploi
PPESV	Plan partenarial d'épargne salariale volontaire
PR	Parti Radical/ Parti Républicain
PRS	Parti radical-socialiste
PS	Parti socialiste
PSA	Personal-Service-Agentur
RMA	Revenu Minimum d'Activité
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RPR	Rassemblement pour la République
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
UDF	Union pour la Démocratie Française
UMP	Union pour la Majorité Présidentielle/Union pour un Mouvement Populaire
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNCAM	Union National des Caisses d'Assurances Maladie
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Danksagung

Eine Dissertation kann nicht ohne die Unterstützung zahlreicher Personen entstehen und abgeschlossen werden. Daher danke ich an dieser Stelle zunächst meinen Eltern, die mir sowohl mein Studium ermöglichten als auch mich darin bestärkten, ein Promotionsvorhaben in Angriff zu nehmen. Zu danken ist auch meinem Doktorvater Wolfgang Merkel, der mir durch die Teilnahme an dem an der Universität Heidelberg durchgeführten DFG-Forschungsprojekt „Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte“ den Einstieg in eine wissenschaftliche Tätigkeit ermöglichte. Im Rahmen dieses Forschungsprojektes entstand auch die Idee zu dieser Dissertation. Seine kritischen Kommentare und Verbesserungsvorschläge waren mir stets eine wichtige Anregung und ein Ansporn für meine Arbeit. Hans-Jürgen Puhle möchte ich dafür danken, dass er mir an der Universität Frankfurt/Main beste Voraussetzungen dafür schuf, diese Arbeit erfolgreich abschließen zu können.

Viele Ideen und Erkenntnisse, die an verschiedenen Stellen in diese Arbeit eingeflossen sind, verdanke ich der Zusammenarbeit und den Diskussionen mit zahlreichen Kollegen, von denen die ehemaligen Mitarbeiter des genannten DFG-Projektes – Christian Henkes, Tobias Ostheim und Alexander Petring – sowie Reimut Zohlnhöfer besonders hervorzuheben sind. Weitere Anregungen verdanke ich unter anderem Edgar Grande, Christian Lammert, Manfred G. Schmidt, Nicolas Schwank und Henrik Uterwedde. Für zahlreiche Recherche-Arbeiten und Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskriptes danke ich Ulrike Klinger, Michaela Schulze, Gunther Müller und Markus Henn, für eine kritische Durchsicht des Manuskriptes Wolfgang Metz, Yasmin Thill und Steffen Weber. Besonders herzlicher Dank geht an meine Frau Miriam Sontheim, die nicht nur mit politikwissenschaftlich geschultem Blick an der Korrektur der Arbeit beteiligt war, sondern mich während der gesamten Schreibphase mit großer Geduld und viel Verständnis unterstützte und bei gelegentlich auftretenden Schwierigkeiten immer wieder ermunterte.

München/Heidelberg, im Juli 2008

Christoph Egle

1 Einleitung

Deutschland und Frankreich als reformpolitische Problemfälle

Im Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern gelten die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich seit den 1990er Jahren als reformpolitische Problemfälle. Gemessen an einigen zentralen Indikatoren, die zur Bewertung der wirtschafts- und sozialpolitischen Performanz einer Volkswirtschaft und eines politischen Gemeinwesens üblicherweise herangezogen werden (z.B. Wirtschaftswachstum, Staatsverschuldung, Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote), schneiden beide Länder schlechter ab als die meisten anderen Staaten dieser Gruppe. Galt das „Modell Deutschland“ bis in die 1980er Jahre als ein Vorbild an ökonomischer Prosperität und hohem wohlfahrtsstaatlichen Leistungsniveau, wurde die ökonomische Entwicklung in Deutschland in den vergangenen Jahren als der „Abstieg eines Superstars“ interpretiert (Steingart 2004). Noch alarmistischer fragte der Ökonom Hans-Werner Sinn (2004), ob Deutschland überhaupt „noch zu retten“ sei. Auch in Frankreich wurden in jüngerer Zeit zahlreiche populärwissenschaftliche Bücher ähnlichen Inhalts veröffentlicht, unter anderem Nicolas Baverez' (2003) „La France qui tombe“ und Alain Duhamels (2003) „Le désarroi français“.

Die Debatte über eine als ungenügend bewertete wirtschafts- und sozialpolitische Anpassung an neue Herausforderungen und Probleme wird in beiden Ländern jedoch schon seit längerer Zeit geführt. So kürte die Gesellschaft für deutsche Sprache bereits im Jahr 1997 den Begriff des „Reformstaus“ zum Wort des Jahres, worin sich die in den 1990er Jahren zunehmend verbreitete Auffassung niederschlug, das politische System der Bundesrepublik sei nicht (mehr) in der Lage, problemadäquate politische Reformen hervorzubringen. Auch in Frankreich wird seit gut einem Jahrzehnt über Ausmaß und Ursache einer diagnostizierten wirtschafts- und sozialpolitischen „malaise“ diskutiert (z.B. Keeler/Schain 1996; Meunier 2004b; Uterwedde 2005). Im Mittelpunkt dieser Debatten steht die Frage, wie angesichts der Herausforderungen des globalen ökonomischen Wettbewerbs, der Alterung der Gesellschaft und sich verändernder Familienstrukturen ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat mit einer wettbewerbsfähigen Ökonomie vereinbart werden kann. Vor dieser Frage stehen gleichwohl alle reifen Industriestaaten (Scharpf/Schmidt 2000a, 2000b). Die Beantwortung dieser Frage gelang in Deutschland und Frankreich jedoch offensichtlich weniger gut als in anderen Ländern. So waren beispielsweise Schweden und Dänemark, die Niederlande und – mit gewissen Modifikationen – auch Großbritannien Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre mit ganz ähnlichen Problemen konfrontiert. In diesen Ländern konnten während der 1990er Jahre jedoch beeindruckende Reformenerfolge beobachtet werden, die in der politikwissenschaftlichen Literatur große Aufmerksamkeit erfuhren und entsprechend gewürdigt wurden (z.B. Andersen 2002; Benner/Vad 2004; Jochem 2003; Ludlam/Smith 2004; Rhodes 2000; Visser/Hemerijck 1998; vergleichend Merkel et al. 2006). Vor diesem Hintergrund war bzw. ist die Problemlage in Deutschland und Frankreich kein unabwendbares Schicksal, sondern müsste mit politischen Reformen prinzipiell überwunden werden können.

Fragestellung der Untersuchung

Warum dies in Deutschland und Frankreich lange Zeit nicht oder nur eingeschränkt gelungen ist, wird in der vorliegenden Studie untersucht. Dafür muss zunächst danach gefragt werden, welche politischen Maßnahmen in beiden Ländern seit den 1990er Jahren unternommen wurden, um die wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme zu lösen. Das Erkenntnisinteresse beschränkt sich freilich nicht darauf, die wirtschafts- und sozialpolitischen Reformprozesse zu rekonstruieren, sondern zielt darauf ab, die beobachtete Reformfähigkeit bzw. Reformträgheit der untersuchten Regierungen zu erklären. Angesichts der genannten Problemlage ist die zentrale Fragestellung wie folgt zu formulieren: Warum ist es in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich nur unzureichend gelungen, in der Wirtschafts- und Sozialpolitik problemlösende Reformen im dafür notwendigen Umfang durchzusetzen?

Eine bislang unzureichende Problemlösung kann grundsätzlich darauf zurückgeführt werden, dass die jeweils amtierenden Regierungen

- a) keine bzw. zu wenig Reformen unternommen haben,
- b) eine der Problemlage nicht angemessene Reformpolitik verfolgt haben oder
- c) zwar problemangemessene Reformen in Angriff genommen haben, diese aber nur eingeschränkt durchsetzen konnten.

Somit ist es das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, die Gründe für eine eventuelle Reformabstinenz, eine nicht-adäquate Problemanalyse und eine mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Regierungen zu identifizieren. Die abhängige Variable ist die Reformpolitik (im Sinne von *public policy*) der Regierungen, als unabhängige, d.h. erklärende Variablen der jeweiligen Ausprägung dieser Reformpolitik kommen eine ganze Reihe von Faktoren in Betracht. In der vergleichenden Policyforschung wird diesbezüglich vor allem das Verhältnis von Akteuren zu institutionellen Faktoren thematisiert (Scharpf 2000). Auf der Akteursebene kann insbesondere nach dem Einfluss der parteipolitischen Färbung der Regierung auf das Profil der Regierungspolitik gefragt werden (Schmidt 1996, 2001, 2002b). Die Staatstätigkeit wird jedoch nicht nur von der ideologischen Ausrichtung der Regierungsparteien und der Struktur und Dynamik des Parteienwettbewerbs, sondern auch von politisch-institutionellen Variablen wie Föderalismus, Zweite Kammer, Verfassungsgerichtsbarkeit usw. bestimmt (ebd.). Schließlich spielen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auch die Strukturen des Wohlfahrtsstaates und das Agieren gesellschaftlicher Interessensverbände, insbesondere Gewerkschaften, eine wichtige Rolle zur Erklärung dessen, was Regierungen tun oder unterlassen (ebd., Zohlnhöfer 2003c; vgl. ausführlich Kapitel 3).

Die Erklärungskraft der unabhängigen Variablen soll mithilfe eines Vergleichs der Reformpolitik deutscher und französischer Regierungen bewertet werden. Dazu bieten beide Länder günstige Voraussetzungen. So weisen Frankreich und Deutschland zwar eine vergleichsweise hohe Ähnlichkeit bei den grundlegenden Strukturen des Wohlfahrtsstaates auf, aber deutliche Differenzen beim Regierungssystem.¹ Während die zentralstaatliche

1 Die grundlegenden Strukturen des beitragsfinanzierten, „konservativen“ Sozialstaatstyps (Esping-Andersen 1990) wurden dabei in vielen vergleichenden Untersuchungen sowohl als eine Problemursache als auch eine wichtige Reformhürde bezeichnet (z.B. Esping-Andersen 1996b; Scharpf 2000c). Allerdings konnten in den Niederlanden, wo der Wohlfahrtsstaat ebenfalls überwiegend über Sozialbeiträge finanziert wurde (und

Exekutive in kaum einem anderen Land so sehr beschränkt wird wie in der Bundesrepublik, verfügt eine französische Regierung über eine im internationalen Vergleich außerordentlich hohe institutionelle Handlungskapazität (Lijphart 1999; Mény 2002; M. Schmidt 2002a; vgl. ausführlich Kapitel 3). Umfassende Reformen müssten von französischen Regierungen somit sehr viel leichter durchgeführt werden können als von einer Regierung in der Bundesrepublik. Die ähnliche Problemlage beider Länder lässt jedoch vermuten, dass problem-lösende Reformen von französischen Regierungen seit dem letzten Jahrzehnt nicht in höherem Umfang durchgesetzt wurden als in Deutschland. Somit muss es auch Gründe jenseits der Institutionen des Regierungssystems geben, die maßgeblichen Einfluss auf die Reform-politik ausüben. Da diese auf der Akteursebene zu vermuten sind, wird die Beantwortung der oben genannten Fragestellung durch eine Verbindung von Akteurs- und Institutionen-analyse verfolgt. Konkret soll untersucht werden, inwiefern die Reformschwierigkeiten in beiden Ländern mit den institutionellen Strukturen des Regierungssystem und in welchem Ausmaß mit dem Agieren (parteipolitischer) Akteure erklärt werden können. Da in Frank-reich im Jahr 1997 und in der Bundesrepublik im Jahr 1998 jeweils ein Machtwechsel von einer bürgerlichen zu einer sozialdemokratischen Regierung vollzogen wurde, kann beson-ders gut untersucht werden, in welchem Ausmaß sich die parteipolitische Färbung der Re-gierungen in deren Reformpolitik niederschlug oder ob ein vermuteter Parteeffekt von nationalstaatlichen Handlungspfaden überlagert wurde.

Untersuchungsgegenstand und Untersuchungszeitraum

Gegenstand der empirischen Politikfeldanalysen dieser Untersuchung sind die Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Frankreich von 1993 und in der Bundesrepublik von 1994 bis jeweils zum Jahr 2005. Die genannten Politikfelder wurden ausgewählt, weil sie im Zentrum der eingangs genannten Problemlage und damit der zu erwartenden Reformen stehen (vgl. zu diesem Untersuchungsdesign Merkel et al. 2006). So wird in der Haushalts- und Steuerpolitik über das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen und damit über die Entwicklung der Neu- und Gesamtverschuldung des Staates entschieden, was als ein Problemfeld beider Länder genannt wurde. Außerdem kann mit haushaltspolitischen Entscheidungen versucht werden, auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit das Wirtschaftswachstum Einfluss zu nehmen. Die Steuerpolitik spielt neben ihrer rein fiskalischen Bedeutung außerdem eine wichtige Rolle im Prozess einer möglichen Anpassung an den globalen Wettbewerb um attraktive Investitionsbedingungen für Unternehmen (Ganghof 2000; Genschel 2002). Unter die Fiskalpolitik wird schließlich auch die Geld- und Währungs-politik subsumiert, wobei diese nur teilweise im Kompetenzbereich der Regierungen lag bzw. durch eine unabhängige Zentralbank stark eingeschränkt wurde. Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden die Ausgestaltung bzw. Veränderungen im System der Arbeitslosenunterstützung und -betreuung, eventuelle Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme für Arbeitslose sowie die allgemeine Regulierung des Arbeits-marktes untersucht. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Lohnnebenkosten für das

wird), in den vergangenen Jahrzehnten weitreichende Reformen durchgeführt und damit die angesprochenen wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme deutlich reduziert werden (Petring 2006a; Visser/Hemerijck 1998). Der Sozialstaatstyp kann also nicht ein allein ausschlaggebender Grund für die anhaltende Problem-lage in Deutschland und Frankreich sein.

Beschäftigungsniveau werden auch eventuelle Maßnahmen zu deren Beeinflussung diesem Politikfeld zugeordnet, ohne jedoch die dabei auftretenden Querverbindungen zur Finanz- und Sozialpolitik zu ignorieren. In der Sozialpolitik konzentriert sich die Untersuchung schließlich auf mögliche Veränderungen bei den großen Sozialversicherungssystemen für Alter und Gesundheit und auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen.²

Innerhalb der genannten drei Politikfelder können nicht alle Entscheidungen einer Regierung behandelt werden, sondern ist eine Beschränkung auf die wichtigsten Maßnahmen bzw. auf sogenannte Schlüsselentscheidungen angezeigt. Kriterien zu deren Auswahl sind eine möglichst hohe Reichweite der Entscheidung (in Bezug auf den dadurch betroffenen Personenkreis), ferner eine hohe Konfliktintensität, ein hohes Maß an Publizität und schließlich die Frage, ob eine gewisse Richtungsentscheidung getroffen wurde (Beyme 1997: 66f.; Helms 1997: 120f.).

Der Untersuchungszeitraum setzt zu dem Zeitpunkt ein, zu dem in beiden Ländern erste Reformmaßnahmen zur Abwendung der genannten Problemlage in Angriff genommen wurden. So waren in der Bundesrepublik ab Mitte der 90er Jahre – insbesondere aufgrund der Sonderbelastungen durch die Deutsche Einheit – die durchaus nennenswerten Haushalts- und sozialpolitischen Konsolidierungserfolge der 1980er Jahre aufgebraucht (Schmidt 1998b), woraufhin die Regierung Kohl in der Mitte ihrer letzten Amtsperiode von 1994 bis 1998 damit begann, bislang verzögerte Reformvorhaben in Angriff zu nehmen (Zohlnhöfer 2001a). Auch in Frankreich setzte mit dem Regierungswechsel von 1993 zur Regierung Balladur ein ähnlicher Reformprozess ein, der zwei Jahre später von der Regierung Juppé deutlich beschleunigt wurde (Vail 1999). Die Regierungen Balladur (1993-1995) und Juppé (1995-1997) werden als zwei getrennte Regierungen behandelt, obwohl sie während der gleichen Legislaturperiode der französischen Nationalversammlung amtierten und von den gleichen Parteien gebildet wurden. Beide Regierungen müssen jedoch einzeln untersucht werden, weil 1995 ein Wechsel im Amt des Staatspräsidenten stattfand (Ablösung François Mitterrands durch Jacques Chirac), wodurch die *Kohabitation*³ beendet wurde und sich die institutionelle Rolle der Regierung deutlich wandelte (vgl. Kapitel 3.3.6). Während sich das Ende des Untersuchungszeitraumes in Deutschland mit der Abwahl der Regierung Schröder im Herbst 2005 von selbst aufdrängt, wurde als Schlusspunkt der Untersuchung der Regierungspolitik in Frankreich der Rücktritt Premierminister Raffarins im Mai desselben Jahres gewählt. Damit stimmt der Untersuchungszeitraum in beiden Ländern weitgehend überein.⁴

2 Die Bildungspolitik, die gelegentlich unter die Sozialpolitik subsumiert wird, ist hingegen kein Gegenstand dieser Untersuchung. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass die Bundesregierung in diesem Bereich kaum über Kompetenzen verfügt und somit ein systematischer Vergleich mit der zentralstaatlichen Bildungspolitik in Frankreich nur schwer möglich ist.

3 Mit dem Begriff der „Kohabitation“ wird eine Konstellation bezeichnet, in der der Staatspräsident einem anderen politischen Lager angehört als der Premierminister.

4 Von einer möglichen Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes in Frankreich auf die Regierung De Villepin wurde auch deswegen abgesehen, weil deren Amtszeit erst nach dem Abschluss dieser Studie zu Ende ging. Im einzelnen werden somit in Deutschland die letzte Amtsperiode der Regierung Kohl (1994-1998) und die Regierung Schröder (1998-2005) untersucht, in Frankreich die Regierungen Balladur (1993-1995), Juppé (1995-1997), Jospin (1997-2002) und Raffarin (2002-2005).

Forschungsbedarf und Vorgehensweise

Die vorliegende Untersuchung knüpft an zwei zentrale Stränge der vergleichenden Policyforschung an. Zum einen an die schon seit vielen Jahrzehnten verfolgte „Do parties matter?“-Forschung, in der der Einfluss unterschiedlicher Parteien bzw. Parteienfamilien auf die Regierungspolitik untersucht wird (Schmidt 1996, 2002b). In diesem Zusammenhang kann ein Beitrag zu der nach wie vor empirisch umstrittenen Frage geleistet werden, ob sich auch seit den 1990er Jahren parteipolitische Differenzen noch in der Regierungspolitik niederschlagen. Zum anderen reiht sich diese Studie in die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ein, die seit Mitte der 1990er Jahren von der sogenannten „New Politics of the Welfare State“-These bestimmt wird (Pierson 1996, 2001a; vgl. auch Green-Pedersen/Haverland 2002; Ross 2000a; Starke 2006). Demnach ist wohlfahrtsstaatliche Politik in den entwickelten Industriestaaten spätestens seit den 1980er Jahren von einem Rück- und Umbau des Wohlfahrtsstaates gekennzeichnet. Außerdem wurde vermutet, dass die „Politics of Welfare State Retrenchment“ (Starke 2006) einer anderen Logik als dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates folge und daher mit anderen Theorien und Konzepten erforscht und erklärt werden müsse, als bislang in der Wohlfahrtsstaatsforschung zum Einsatz kamen (abweichend hierzu Scarbrough 2000; Korpi/Palme 2003). Dies liege darin begründet, dass der Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nur gegen Widerstand großer Teile der Wahlbevölkerung vorgenommen werden könne und daher mit ungleich größeren Schwierigkeiten einhergehe als der vorangegangene Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Vor diesem Hintergrund soll am Beispiel wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen in Deutschland und Frankreich ein Beitrag zu einigen zentralen Fragen der „New Politics“-Debatte geleistet werden, nämlich unter welchen Bedingungen Regierungen wohlfahrtsstaatliche Leistungen abbauen, wann sie dies unterlassen, und welche Rolle die parteipolitische Färbung und die institutionelle Struktur des Regierungssystems dabei spielen.

Bezüglich der Beantwortung dieser Fragen liegen bislang nur wenige qualitative, fallorientierte Untersuchungen vor. Entweder wurde die Politik nur konservativer (Pierson 1994) oder nur sozialdemokratischer Regierungen (Merkel et al. 2006) untersucht, oder aber parteipolitische Faktoren wurden gegenüber einer stark institutionalistisch geprägten Sichtweise fast völlig ausgeblendet (Scharpf/Schmidt 2000a, 2000b). Quantitative Analysen hingegen, die nach einem Zusammenhang der Entwicklung der Sozialausgaben mit der parteipolitischen Färbung der Regierung fragen (z.B. Allan/Scruggs 2004; Kittel/Obinger 2003), blenden die *politics*-Dimension in der Regel vollständig aus und verzichten damit auf deren Erklärungskraft. Sowohl theoretische Überlegungen als auch einige bereits vorliegende empirische Befunde lassen jedoch vermuten, dass die Konstellation und Dynamik des Parteienwettbewerbes eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Erklärung durchgeführter oder ausgebliebener Wohlfahrtsstaatsreformen spielt (Green-Pedersen 2001; Kitschelt 2001; Merkel et al. 2006; Zohlnhöfer 2005). Daher soll diesem Aspekt bei dieser Untersuchung eine besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Zusätzlich zu diesen Beobachtungen ist eine vergleichende Untersuchung der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformpolitik in Deutschland und Frankreich für die politikwissenschaftliche Forschung auch deswegen von Interesse, weil es zu beiden Ländern bislang nur wenig systematisch-vergleichende Arbeiten mit einem gemeinsamen analytischen Bezugsrahmen gibt (Lepperhoff 2004: 23ff.) und kaum politikfeldübergreifende Analysen zu beiden Ländern vorliegen. Außerdem gehört der französische Wohlfahrtsstaat generell zu den weniger beachteten in der Wohlfahrtsstaatsliteratur (ebd.).

Im Folgenden wird zunächst der wirtschafts- und sozialpolitische Problemkontext in Frankreich und Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern aufgezeigt. In diesem Zuge werden die in der wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Forschung diskutierten Ursachen dieser Probleme genannt und entsprechende Reformvorschläge diskutiert (Kapitel 2). Auf dieser Grundlage wird ein spezifischer Reformbegriff entwickelt, der die weitere Untersuchung anleitet und auf dessen Grundlage die Reformpolitik der Regierungen bewertet wird. Daran anschließend wird der theoretische Ansatz und das methodische Vorgehen für die empirischen Politikfeldanalysen erläutert (Kapitel 3). Dies mündet in einigen thesenhaft zugespitzten Annahmen über die theoretisch zu erwartende Reformpolitik der jeweiligen Regierungen. Im Zentrum der Studie stehen theoretisch disziplinierte, empirische Fallanalysen zur Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Kapitel 4 und 5). In Kapitel 6 werden die in diesem Zuge gewonnenen Erkenntnisse über die Reformfähigkeit der untersuchten Regierungen und deren Bestimmungsgründe vergleichend bewertet und mit den in Kapitel 3 formulierten theoretischen Annahmen konfrontiert. Mit einer kurzen Zusammenfassung der wesentlichen Befunde dieser Arbeit schließt die Untersuchung ab (Kapitel 7).

2 Problemkontext und Reformbedarf

Gegenstand dieses Kapitels ist die systematische Analyse der spezifischen wirtschafts- und sozialpolitischen Problemlage Frankreichs und Deutschlands, wie sie sich seit den 90er Jahren darstellte.⁵ Mit dieser Problembeschreibung wird der Reformbedarf benannt, mit dem die in dieser Arbeit untersuchten Regierungen konfrontiert waren. Die im Vergleich zu anderen europäischen Staaten auffällig hohe Problemakkumulation äußert sich

- a) in der *Fiskalpolitik* in strukturell defizitären Staatsfinanzen, einer wachsenden Staatsverschuldung und einem international kaum wettbewerbsfähigen Steuersystem,
- b) in der *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik* in einer persistent hohen Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einem geringen Beschäftigungsniveau und
- c) in der *Sozialpolitik* weniger in einer mangelnden wohlfahrtsstaatlichen Absicherung der Bevölkerung, sondern vielmehr in einer beschäftigungsfeindlichen Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherungssysteme, die angesichts des demographischen Wandels unter wachsendem finanziellen Anpassungsdruck stehen.

Die Integration der Güter- und Dienstleistungsmärkte (Globalisierung, Europäische Integration) und der soziale Wandel (insbesondere der Erwerbs- und Familienstrukturen) stehen zweifellos in Zusammenhang mit dieser Problemlage. Wie in zahlreichen Arbeiten der vergleichenden Policyforschung werden diese Entwicklungen hier aber nicht primär als eine *Ursache* dieser Probleme behandelt, sondern als *Herausforderungen*, mit denen alle Länder Westeuropas konfrontiert sind. Da die genannten ökonomischen und sozialen Entwicklungen bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen waren (Überblick dazu bei Genschel 2003, 2004; vgl. auch Beck 1997), müssen sie an dieser Stelle nicht noch einmal eigens aufbereitet und diskutiert werden. Die von der Globalisierung, der Europäisierung und des sozialen Wandels ausgehenden Einflüsse auf die konkrete Problemlage in den beiden Untersuchungsländern werden aber in die folgende Analyse des Reformbedarfs in Frankreich und Deutschland integriert.

Auch wenn die genannten Probleme grosso modo auf beide Länder zutreffen, wird der Problemkontext für Frankreich und Deutschland differenziert gekennzeichnet, um einen eventuell divergierenden Reformbedarf herauszustellen. Im Anschluss an die Problembeschreibung werden die in der politikwissenschaftlichen Forschung mehrheitlich akzeptierten Gründe und Ursachen dieser Probleme und entsprechende Lösungsvorschläge genannt. Da die spezifische Struktur des beitragsfinanzierten Sozialversicherungsstaates beider Länder eine Vielzahl von überwiegend negativen beschäftigungspolitischen Implikationen hervorruft, werden die Probleme auf dem Arbeitsmarkt und diejenigen der sozialen Siche-

5 Diese Problemlage unterlag im Laufe des Untersuchungszeitraumes – auch bedingt durch die Reformpolitik der untersuchten Regierungen – natürlich spezifischen Veränderungen, auf die in diesem Kapitel nur eingeschränkt eingegangen werden kann.

runssysteme sowie die entsprechenden Reformoptionen gemeinsam unter der Überschrift „welfare without work“ diskutiert.

Im Gegensatz zur Problemdiagnose, die mit objektiven Daten belegt werden kann, sind die vermeintlichen Ursachen dieser Probleme und infolge dessen die „richtigen“ Reformmaßnahmen umstritten. Je nach wirtschaftspolitischer Orientierung (Nachfrage- oder Angebotspolitik)⁶ fallen Problemanalyse und Lösungsansätze unterschiedlich aus, und damit auch die Einschätzung des Erfolgs konkreter Reformmaßnahmen. Da diesbezüglich an dieser Stelle noch keine endgültige Bewertung vorgenommen werden soll (vgl. dazu Kapitel 6), werden in diesem Kapitel Reformoptionen vorgestellt, die zum Teil alternativ zueinander diskutiert werden. Es kann aber nicht übersehen werden, dass der *Mainstream* der ökonomischen und politikwissenschaftlichen Forschung und Literatur seit den 80er Jahren eher der Angebotsorientierung zuneigt (Merkel 1993a: 29ff.). Auch wichtige politikberatende internationale Organisationen wie die OECD oder der IWF folgen in ihren generellen wie in ihren auf die konkrete Problemlage Frankreichs und Deutschlands zugeschnittenen wirtschafts- und sozialpolitischen Empfehlungen in der Regel einer angebotsorientierten Logik (zur Rolle der OECD vgl. Dostal 2004), wie auch die meisten Politikempfehlungen der Europäischen Union (z.B. Luxemburger Prozess, Lissabon-Strategie). Das bedeutet freilich nicht, dass diese Vorschläge von vorn herein als erfolgsversprechender anzusehen sind als diejenigen der nachfrageorientierten Richtung. Dennoch trägt die vorliegende Untersuchung dem aktuellen Forschungsstand dahingehend Rechnung, dass den von der überwiegenden Mehrheit der *Scientific Community* geteilten Problemdiagnosen und Reformvorschlägen ein höheres Gewicht beigemessen wird als der Minderheitenmeinung – ohne letztere jedoch aus dem Blick zu verlieren. Inwiefern die genannten Reformoptionen für sozialdemokratische bzw. bürgerliche Regierungen mit unterschiedlichen Opportunitätskosten behaftet sind, kann in diesem Kapitel nur angedeutet werden. Die programmatische Differenz beider Parteienfamilien und die sich daraus ergebende divergierende Handlungslogik entsprechender Regierungen ist Gegenstand von Kapitel 3.

Die aufgeführten fiskal-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Performanzindikatoren, die die spezifische Problemlage in Frankreich und Deutschland widerspiegeln, umfassen neben dem jeweiligen europäischen Durchschnittswert auch einen Vergleich mit den Werten Großbritanniens, Schwedens und der Niederlande. Diese drei Länder wurden ausgewählt, weil sie für jeweils einen der drei Regimetypen der Wohlfahrtsstaats-Typologie Esping-Andersens (1990) als auch für eine der Länderfamilien nach dem Konzept von Francis Castles (1998, 2004) stehen.⁷ Großbritannien und Schweden sind die typischen Beispiele des „liberalen“ bzw. des „sozialdemokratischen“ Wohlfahrtsstaates und gehören der englischsprachigen bzw. skandinavischen Länderfamilie an. Der Vergleich mit diesen beiden Ländern kann aufzeigen, ob die deutsche und französische Problemlage typisch für

6 Auch wenn es in der Politik- und Wirtschaftswissenschaft seit längerem eine breite Diskussion darüber gibt, wie trennscharf die Unterscheidung zwischen einer nachfrageorientierten, d.h. „linken“ und einer angebotsorientierten, d.h. „rechten“ Wirtschaftspolitik heute noch ist (z.B. Giddens 1997; Priddat 2001), scheint diese Differenzierung zur Analyse politischer Prozesse weiterhin von heuristischem Wert zu sein, da sich politische Akteure häufig nach wie vor in ihren Vorstellungen darüber unterscheiden, „wie die Ökonomie funktioniert“ bzw. wie sie funktionieren soll (Zohlnhöfer 2005: 13, vgl. auch Kapitel 4 und 5).

7 Das „Families of Nations“-Konzept umfasste anfangs die drei Länderfamilien englischsprachiger, deutschsprachiger und skandinavischer Länder. Es wurde von Castles später modifiziert und erweitert, so dass er seither die englischsprachige, die kontinentaleuropäische, die skandinavische und eine südeuropäische Länderfamilie unterscheidet (Castles 1998: 8f., 316ff.; vgl. auch Obinger/Wagschal 2001).

den beitragsfinanzierten, „konservativen“ Wohlfahrtsstaatstyp bzw. für die kontinentaleuropäische Länderfamilie ist.⁸ Aus diesem Grund werden als weiteres Vergleichsland die Niederlande herangezogen, da der Wohlfahrtsstaat dort ebenfalls überwiegend beitragsfinanziert ist und die Niederlande wie Frankreich und Deutschland der kontinentaleuropäischen Länderfamilie angehören. Allerdings gelten die Niederlande, deren Problemlage Ende der 80er Jahre in weiten Teilen derjenigen der Untersuchungsländer in den 90er Jahren entsprach, als Musterbeispiel für ein erfolgreich reformiertes Land, das als „holländisches Wunder“ in Forschung und Literatur breite Aufmerksamkeit erfahren hat (Visser/Hemerijck 1998; Hemerijck 2003b; Petring 2006). Das Beispiel Niederlande illustriert, dass auch in einem kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaat erfolgreiche wirtschafts- und sozialpolitische Reformen durchgeführt werden können.

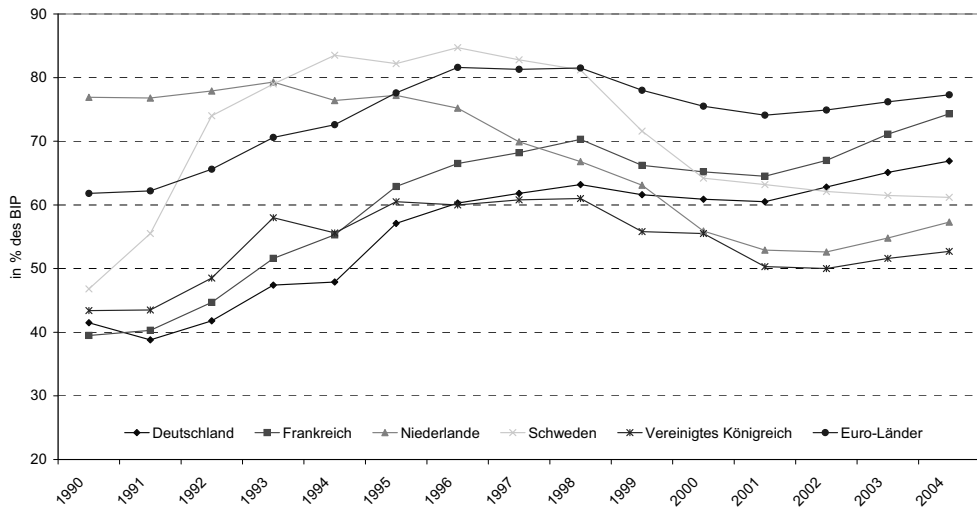
2.1 Problemdiagnose 1: Defizitäre Staatsfinanzen und wachsende Verschuldung

Anfang der 90er Jahre lag die Staatsverschuldung in beiden Untersuchungsländern mit rund 40% des Bruttoinlandsprodukts deutlich unter dem europäischen Durchschnitt und sogar unter dem britischen Wert. Während in der Folgezeit in Großbritannien ein mäßiger Schuldenzuwachs zu verzeichnen war und die Niederlande und Schweden beeindruckende Konsolidierungserfolge erzielen konnten, stieg die Schuldenlast in Frankreich (Steigerung 1990-2004: +87%) und Deutschland (Steigerung 1990-2004: +60%) signifikant an – mit Ausnahme eines leichten Rückgangs zwischen 1998 und 2002 (Schaubild 2.1.) Im Gegensatz zu den anderen Ländern ist es in Frankreich und Deutschland selbst in Phasen des konjunkturellen Aufschwungs nicht gelungen, einen ausgeglichenen Haushalt oder gar Haushaltsüberschüsse zu erzielen⁹ (Schaubild 2.2).

8 Während Esping-Andersens (1990) Zuordnung Deutschlands zum Typ des korporatistisch-konservativen Sozialstaatstyps unumstritten ist, wurde die Einordnung Frankreichs in diese Kategorie an verschiedenen Stellen kritisiert (zusammengefasst bei Lepperhoff 2004: 29ff.). So konnte eine kritische Überprüfung der Daten Esping-Andersens zeigen, dass der französische Wohlfahrtsstaat auch viele Elemente des „liberalen“ und des „sozialdemokratischen“ Typs aufweist (Obinger/Wagschal 1998). Folgerichtig wurde der französische Wohlfahrtsstaat auch als „abgeschwächt konservatives Modell“ charakterisiert (Schmid 2002: 137ff.) – strukturprägend bleibt aber dennoch das Sozialversicherungsprinzip.

9 Der einmalige deutsche Haushaltsüberschuss des Jahres 2000 verdankt sich ausschließlich den Einnahmen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen. Der von solchen Einmaleffekten bereinigte Haushaltssaldo war auch in diesem Jahr defizitär.

Schaubild 2.1: Entwicklung der Staatsverschuldung in ausgewählten Ländern



Quelle: OECD 2004b

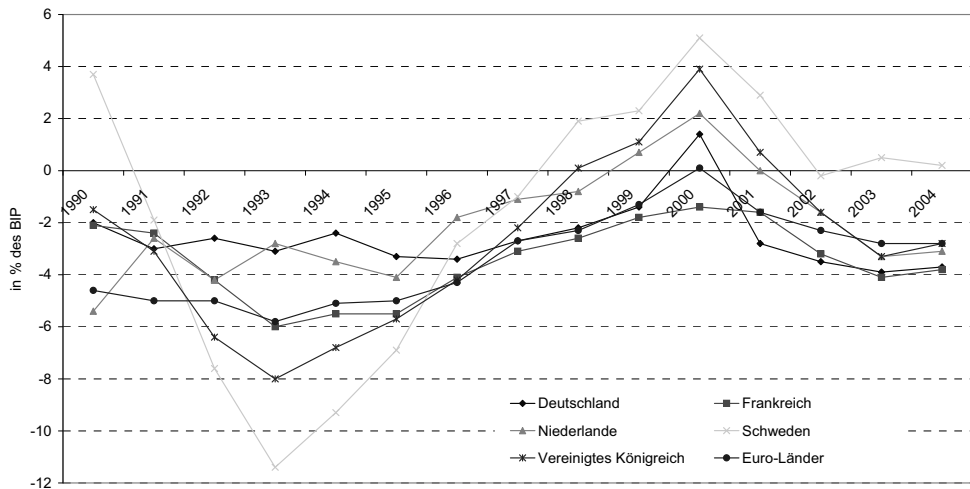
Problematisch an einer steigenden Schuldenlast ist dreierlei:

- Zunächst verschlingen die Aufwendungen für die Staatsschulden einen immer größeren Teil der staatlichen Gesamtausgaben. Tatsächlich umfasst der Schuldendienst (Zins und Tilgung) in beiden Ländern mit rund 15% der zentralstaatlichen Gesamtausgaben nach der Sozialpolitik den zweitgrößten Ausgabenposten des jährlichen Haushaltsbudgets (MINEFI 2004: 84; BMF 2004). Ein großer Teil der laufenden Staatsausgaben wird damit ausschließlich für die Finanzierung von Ausgaben der Vergangenheit erbracht, was den Handlungs- und Gestaltungsspielraum einer jeden Regierung unmittelbar beschränkt.
- Außerdem erschweren nicht-konsolidierte Staatsfinanzen eine konjunkturpolitisch sinnvolle antizyklische Ausgabenpolitik. Befindet sich der Haushalt zu Beginn einer konjunkturellen Schwächephase im Gleichgewicht, besteht Spielraum für eine schuldenfinanzierte expansive Fiskalpolitik, ohne langfristig negative Begleiteffekte hervorzurufen. Ein Land mit strukturell defizitären Staatsfinanzen steht in einer solchen Situation jedoch vor dem Dilemma, entweder eine krisenverschärfende (da prozyklische) Sparpolitik zu verfolgen oder die Neuverschuldung noch weiter zu erhöhen. Letzteres erhöht aber die Gefahr sinkender Bonität des Landes bzw. von Kapitalflucht, der dann wiederum mit steigenden Zinsen begegnet werden müsste, was konjunkturpolitisch ebenfalls tendenziell krisenverschärfend wirkt.

Schließlich bedeutet eine staatliche Kreditaufnahme die Verschiebung von Zahlungen in die Zukunft und damit auf kommende Generationen. Dies hat sowohl gerechtigkeitstheoretische wie auch ökonomische Implikationen. Während kreditfinanzierte Investitionen der öffentlichen Hand gegenüber nachfolgenden Generationen insoweit begründbar sind, wie

diese von den Erträgen dieser Investitionen profitieren, können schuldenfinanzierte Konsumausgaben für die gegenwärtige Generation aus Gründen der Generationengerechtigkeit nur schwerlich legitimiert werden.¹⁰ Die ökonomische Implikation hoher Staatsschulden besteht darin, dass Bürger und (potenzielle) Investoren mit einer zukünftig steigenden Steuerlast und/oder mit sinkenden (sozial-) staatlichen Leistungen rechnen müssen, wovon ceteris paribus eine wachsende Sparneigung der Bürger bzw. eine Investitionszurückhaltung der Unternehmen zu erwarten ist. Beides kann wiederum die Wirtschaftsdynamik eines Landes dämpfen.

Schaubild 2.2: Entwicklung des jährlichen Haushaltssaldo in ausgewählten Ländern



Quelle: OECD 2004b

2.1.1 Problemursachen: Ausgabenpolitik, Wachstumsschwäche und Steuersystem

Die Gründe für ein Auseinanderklaffen von staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind naturgemäß auf zwei Seiten zu suchen. Auf der *Ausgabenseite* erreichten beide Untersuchungsländer Mitte der 90er Jahre mit einem Gesamtanteil der staatlichen Ausgaben¹¹ am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt von rund 55% (Frankreich) bzw. 50% (Deutschland) ihren bisherigen Höchstwert (Schaubild 2.3). Aufgrund der günstigen konjunkturellen Ent-

10 Diesem Prinzip entspricht auch die in Artikel 115 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verankerte relative Verschuldungsgrenze, nach der die jährliche Neuverschuldung die Summe der im gleichen Zeitraum getätigten Investitionen nicht überschreiten darf.

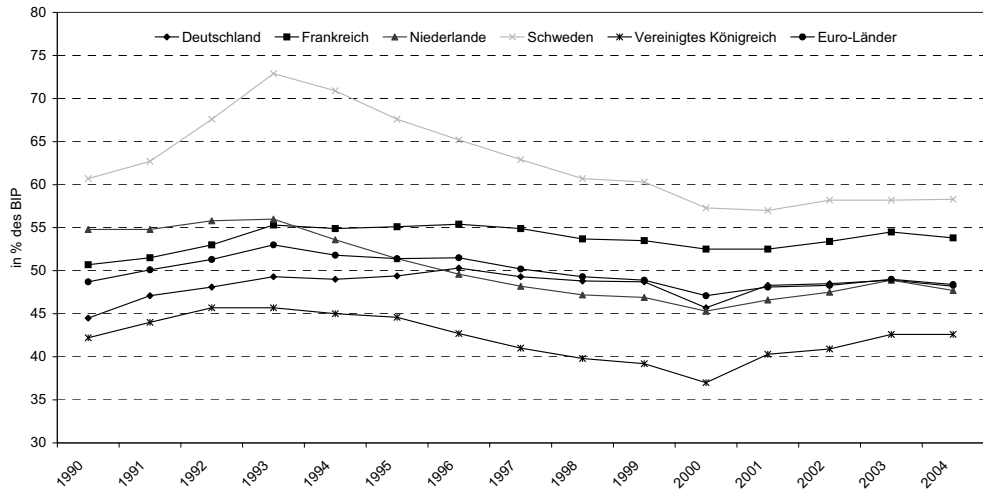
11 Das Budget der Sozialversicherungssysteme gehört im strengen Sinne nicht zu den Staatsausgaben, da die Sozialversicherung in Frankreich und Deutschland körperschaftlich eigenständig ist. Dennoch ist es sinnvoll, die Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherung dem gesamtstaatlichen Budget zuzurechnen, weil sowohl die Einnahmen- wie auch die Ausgabenseite der Sozialversicherungssysteme weitgehend gesetzlich festgelegt bzw. gesteuert wird.

wicklung ging dieser Anteil von 1998 bis 2001 in beiden Ländern leicht zurück. Während die Bundesrepublik auf dem Niveau des europäischen Durchschnitts liegt, wird dieser von Frankreich durchgängig um 5 Prozentpunkte übertroffen. Damit erreicht Frankreich zwar noch nicht das schwedische Niveau, bemerkenswert an der schwedischen Entwicklung ist jedoch die drastische Rückführung der Staatsausgaben um mehr als 15 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch in Großbritannien und den Niederlanden wurden die Ausgaben in den 90er Jahren – im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich – stark zurückgeführt. Erst in Verbindung mit der *Einnahmenseite* ergibt sich jedoch ein vollständiges Bild. In Frankreich stiegen die Einnahmen leicht an, während sie in Deutschland in den 90er Jahren weitgehend stabil blieben, seit dem Jahr 2000 aber absinken. In Schweden und vor allem den Niederlanden gingen jedoch auch die Einnahmen stark zurück, also ausgerechnet in den Ländern, in denen in den vergangenen zehn Jahren ein beeindruckender Konsolidierungserfolg erzielt wurde (Schaubild 2.4).

Ergebnis dieser Betrachtungen ist, dass die erfolgreiche Konsolidierung der Staatsfinanzen bzw. die Rückführung der Staatsverschuldung in den hier betrachteten Ländern durch einen Rückgang der Ausgaben (im Verhältnis zum BIP) und nicht etwa eine Erhöhung der Einnahmen erreicht wurde. Zwar konnten in Großbritannien die Einnahmen leicht erhöht werden, die Ausgaben wurden im gleichen Zeitraum jedoch weit stärker zurückgeführt. In Schweden und den Niederlanden übertrafen die Ausgabenenkungen den schon deutlichen Rückgang der Einnahmen. Auch beim Durchschnittswert aller Euro-Länder ist ein stärkerer Rückgang der Ausgaben als der Einnahmen zu verzeichnen. Schließlich konnte auch im OECD-Vergleich nachgewiesen werden, dass eine Haushaltskonsolidierung über die Begrenzung der Ausgaben langfristig von größerem Erfolg gekrönt ist und außerdem mit deutlich höheren Wachstumseffekten einhergeht als Konsolidierungsbemühungen, die sich vorrangig auf Einnahmeerhöhungen stützen (vgl. z.B. Alesina/Ardagna 1998; Alesina/Roubini/Cohen 1997; Alesina/Perotti 1995). Im Lichte dieses Vergleichs scheint das Konsolidierungsproblem in Deutschland und Frankreich in erster Linie auf der Ausgaben-seite zu liegen, d.h. in einer mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit der dortigen Regierungen, die Staatsausgaben zu begrenzen.

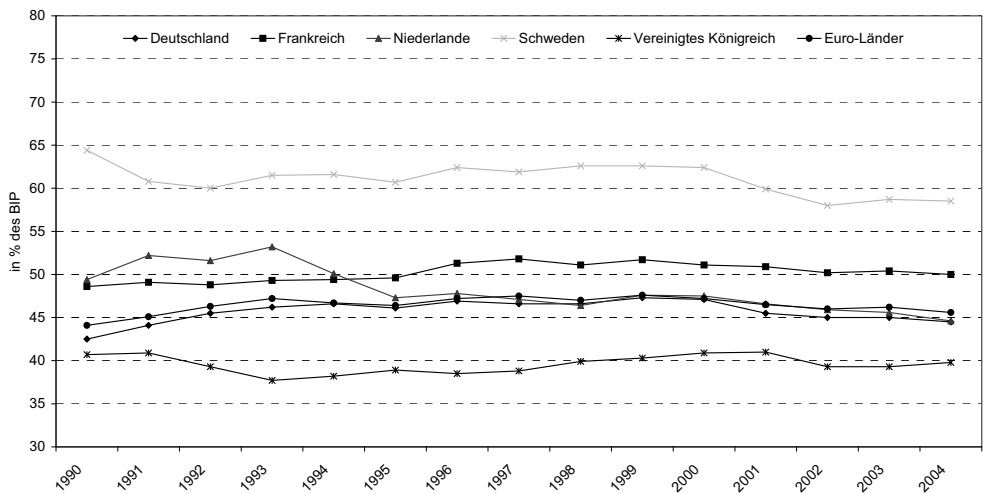
Trotz der genannten Entwicklungen kann aber nicht von einem Anfang der 90er Jahre befürchteten „race to the bottom“ der staatlichen Einnahmen und Ausgaben gesprochen werden (vgl. Castles 2004: 21-46). Außerdem gibt es große Unterschiede zwischen den Repräsentanten der drei Wohlfahrtsstaats- bzw. Ländertypen. Dem immer noch hohen Anteil staatlicher Einnahmen und Ausgaben in Schweden steht das eher staatsferne Modell Großbritanniens gegenüber. Dazwischen liegen die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, wobei Deutschland und die Niederlande – nach dem deutlichen Rückgang der dortigen Ausgaben – inzwischen nahezu identische Werte aufweisen, während Frankreich deutlich über diesem Niveau liegt. Ein zweites Ergebnis ist somit, dass eine Sanierung der Staatsfinanzen auf verschiedenen Niveaus gelingen oder fehlschlagen kann, d.h. die absolute Höhe der Einnahmen bzw. Ausgaben den eingetretenen oder ausgebliebenen Konsolidierungserfolg nicht erklären kann, sondern nur die Abstimmung dieser beiden Größen aufeinander.

Schaubild 2.3: Staatliche Gesamtausgaben (mit Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern



Quelle: OECD 2004b

Schaubild 2.4: Staatliche Gesamteinnahmen (mit Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern



Quelle: OECD 2004b

Die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt hängt davon ab, wie stark das Wirtschaftswachstum ist, denn bei starkem Wachstum sinkt die Ausgabenquote auch dann, wenn staatliche Ausgaben lediglich nominal nicht weiter steigen. Außerdem geht ein starkes Wachstum in der Regel mit steigenden Staatseinnahmen einher, so dass auch aus diesem Grund die Staatsverschuldung abgebaut werden kann, ohne die Ausgaben zu verringern. Tatsächlich befinden sich Frankreich und insbesondere Deutschland seit der Rezession 1993 auf einem flacheren Wachstumspfad als die Vergleichsländer (Tabelle 2.1). Das geringe Wirtschaftswachstum in den Untersuchungsländern kann somit zur Erklärung der ausgebliebenen Konsolidierung beitragen. Als Ursachen dieser geringeren wirtschaftlichen Dynamik werden von der OECD für beide Länder u.a. eine hohe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes und anderer Bereiche der Ökonomie sowie eine vergleichsweise hohe Besteuerung von Unternehmen genannt, wodurch deren Investitionsbereitschaft gehemmt werde (OECD 1994a). Für die besonders schwachen Wachstumsraten der Bundesrepublik können darüber hinaus die finanziellen Sonderbelastungen im Zuge der Deutschen Einheit und der seit der Europäischen Währungsunion verloren gegangene relative Zinsvorteil der Bundesrepublik (bzw. ein höheres Realzinsniveau im Vergleich zu anderen Euro-Ländern) verantwortlich gemacht werden (SVR 2002: Tz. 345f.).

Tabelle 2.1: Wachstumsraten im Vergleich

	Jährliches Wirtschaftswachstum (in Prozent des BIP, 1993-2003)
Deutschland	1,2
Frankreich	1,8
Niederlande	2,4
Schweden	2,5
Großbritannien	2,8
Euro-Länder	1,8

Quelle: OECD 2004b, eigene Berechnungen

Die Bedeutung der Arbeitsmarktregulierung wird weiter unten im Rahmen der Problemdiagnose im Bereich der Arbeitsmarktpolitik behandelt. Über die These des Steuerwettbewerbes, dass Staaten untereinander um Investitionen von Unternehmen konkurrierten und daher bemüht seien, diese mit niedrigen Steuertarifen anzulocken, hat sich eine umfängliche wissenschaftliche Debatte entwickelt (zum Überblick: Genschel 2000, 2002; Ganghof 2000, 2004). Tatsächlich lässt sich spätestens seit den 90er Jahren in allen OECD-Ländern ein Trend zu sinkenden nominalen Tarifen bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen beobachten, der teilweise mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einherging (Ganghof 2000). Auch wurden steuerliche Entlastungen des Unternehmenssektors in der Regel mit dem Argument der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit begründet. Sowohl bei den nominalen Steuertarifen wie auch der effektiven Besteuerung von Unternehmensgewinnen, d.h. selbst unter Berücksichtigung der von Land zu Land divergierenden Bemessungsgrundlage, weisen Frankreich und Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Belastung auf. In dieser Bewertung sind sich mehrere unabhängig voneinander erstellte Untersuchungen – trotz einiger Abweichungen im Detail – im Grundsatz einig (Charzat 2001; EU Kommission 2001; Spengel 2003; SVR 2003: Tz. 519ff. Tabelle 58; Lammersen/Schwager 2005). Weitergehend akzeptiert ist auch, dass hohe nominelle Steuersätze im internationalen Wettbewerb von Nachteil sind, da (potenzielle) Investoren kaum sämtliche nationalen Besonderheiten der

Bemessungsgrundlage und Ausnahmetatbestände berücksichtigen können. Außerdem korrespondieren hohe nominale Sätze mit einer auch empirisch hohen Belastung (Spengel 2003). Nicht unumstritten ist jedoch die angebotsökonomische Behauptung, dass ein Staat mit geringeren Steuersätzen höhere Einnahmen erzielen könne als mit hohen Sätzen (sog. Laffer-Kurve). Dahinter steht die Überlegung, dass eine (zu) hohe Steuerbelastung eine Abwanderung von Unternehmen in Länder mit einer geringeren Steuerlast hervorruft oder zumindest Strategien der Steuervermeidung provoziert, da transnationale Firmen durch die Gestaltung interner Verrechnungspreise Gewinne gezielt bei solchen Tochterfirmen anfallen lassen können, die ihren Sitz (aus diesem Grunde) in Länder mit niedrigeren Unternehmenssteuern verlagert haben (vgl. Genschel 2000, 2002). Für die hier genannten Länder erscheint diese Behauptung nicht unplausibel. Frankreich und Deutschland erzielen aus der Unternehmensbesteuerung sowohl im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt wie auch in Relation zum gesamten Steueraufkommen tatsächlich weniger Ertrag als die anderen drei Länder, die ihre Unternehmen steuerlich geringer belasten (Tabelle 2.2).¹²

Tabelle 2.2: Steuerbelastung auf Unternehmensgewinne und Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung

	nominelle Tarifbelas- tung	Effektive Durch- schnitts- steuerbelas- tung	Effektive Grenzsteuer- belastung	Einnahmen aus Unternehmenssteuern	
				in % des BIP	am gesamten Steuerauf- kommen
Deutschland	40,7	37,2	31,1	1,5	4,6
Frankreich	35,4	34,9	34,1	2,7	5,9
Niederlande	34,5	32,4	28,5	4,0	9,6
Schweden	28,0	23,3	17,0	3,2	6,2
Groß- britannien	30,0	29,1	27,5	3,8	10,5

Quellen: nominelle und effektive Steuerbelastung: SVR 2003: Tabelle 64 (Stand 2003); Steuerquote: OECD Revenue Statistics, div. Jahre; Durchschnittswert 2000-2003 (eigene Berechnung)

Für die Bundesrepublik ist bezüglich der Besteuerung von Unternehmen noch ein weiteres Problem zu nennen. Ungefähr 70% der deutschen Unternehmen werden als Eigentümer- bzw. Personengesellschaften geführt. Deren Gewinne unterliegen der progressiv gestalteten persönlichen Einkommensteuer, und nicht wie Kapitalgesellschaften der proportionalen und niedrigeren Körperschaftsteuer. Von einer möglichen Anpassung der Körperschaftsteuer an ein international wettbewerbsfähiges Niveau profitieren in Deutschland somit nur Kapitalgesellschaften (und damit v.a. Großunternehmen), nicht aber eigentümergeführte Unternehmen und damit weite Teile des Mittelstandes. Von einer Senkung der Einkommensteuer auf ein international konkurrenzfähiges Niveau der Unternehmensbesteuerung würden jedoch alle einkommensteuerpflichtigen Bürger, d.h. auch alle Arbeitnehmer profitieren. Die damit einhergehenden Einnahmeausfälle gelten als kaum verkraftbar, trägt die

12 Beim vergleichsweise geringen Anteil der Unternehmenssteuern am Gesamtsteueraufkommen in Schweden ist zu berücksichtigen, dass dort die Gesamteinnahmen des Staates sehr viel höher sind (um 10 bis 20 Prozentpunkte des BIP) als in den anderen Ländern (vgl. Schaubild 2.4).

Einkommensteuer in Deutschland doch zu rund einem Viertel zum gesamten Steuer- und Abgabeneinkommen bei. Außerdem ginge im Zuge einer sehr starken Senkung des Höchststeuersatzes der Einkommenssteuer der umverteilende Aspekt dieser Steuerart weitgehend verloren.

2.1.2 Lösungsvorschläge zur Sanierung der Staatsfinanzen

Der Problematik einer wachsenden Staatsverschuldung kann entweder durch eine Kürzung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Einnahmen begegnet werden. Nachfrageorientierte Ökonomen plädieren dafür, in einer konjunkturellen Stagnationsphase auf keinen Fall die Ausgaben zu senken und damit dem Abschwung hinterherzusparen, sondern besser die Verschuldung weiter zu erhöhen, um mithilfe eines staatlichen Nachfrageimpulses aus der Stagnation herauszuwachsen (z.B. Bofinger 2005; Hein/Heise/Truger 2004). Der oben gezogene Vergleich lässt jedoch vermuten, dass ohne eine Rückführung der Ausgaben kaum Konsolidierungserfolge zu erzielen sind, und auch Steuererhöhungen scheinen aus den bereits genannten Gründen auszuschneiden. Dennoch zeigt das Beispiel Schweden, dass eine hohe Steuer- und Abgabenlast durchaus mit einer wettbewerbsfähigen Ökonomie vereinbar ist. Die Anfang der 90er Jahre zunächst in Skandinavien gefundene Lösung, hohe Einnahmen zu erzielen, ohne die Unternehmen im internationalen Wettbewerb übermäßig zu belasten, liegt in der Kombination niedriger Unternehmenssteuern mit einer hohen Belastung von Lohneinkommen. Auch andere sog. „mobile Einkünfte“ (z.B. aus Kapitalvermögen) werden mit einem niedrigeren Tarif belastet als immobile Erwerbseinkommen. Ähnliche Regelungen wurden später auch in Großbritannien und den Niederlanden eingeführt (vgl. Merkel et al. 2006: 355). Eine solche duale Einkommensteuer, also die unterschiedliche Behandlung verschiedener Einkunftsarten, hat den Vorteil, adäquat auf den internationalen Steuerwettbewerb reagieren zu können, ohne gleichzeitig das Gesamtsteueraufkommen nach unten nivellieren und Umverteilungsziele aufgeben zu müssen (Ganghof 2004). Durch eine Senkung der Unternehmenssteuern könnten somit Anreize zur Steuerflucht gemindert und eventuell sogar höhere Erträge erzielt werden (s.o.). Ähnliches ist für Einkünfte aus Kapitalvermögen zu vermuten, die in Frankreich (mit Ausnahme von Zinseinkünften) und Deutschland wie das Lohneinkommen der progressiven Einkommenssteuer unterliegen und damit tendenziell stärker belastet werden als bei einer dualen Einkommensteuer.¹³ Mit differenzierten Steuertarifen könnte auch der spezifisch deutschen Problematik der Besteuerung von Personengesellschaften begegnet werden.

Neben einer Reform des Steuerrechts ist das am ehesten erfolgversprechende Mittel der Haushaltssanierung vermutlich die Begrenzung der Ausgaben. Ein nachhaltiger Konsolidierungserfolg kann v.a. durch die Rückführung konsumtiver Ausgaben erzielt werden, während sich Einschnitte im staatlichen Investitionsvolumen vermutlich eher kontraproduktiv für die Wirtschaftsdynamik erweisen. Da konsumtive Ausgaben aber in erster Linie Sozialleistungen und Löhne und Gehälter für Staatsbedienstete umfassen, sind Kürzungen in diesem Bereich für Regierungen mit dem hohem Risiko behaftet, ihre Wiederwahlchancen zu minimieren. Zählt man zu den sog. „Sozialstaatsklienten“ (Schmidt 1998a: 151ff.) im engeren Sinne (Bezieher von Sozialleistungen) auch die im öffentlichen Sektor Beschäf-

13 Die Steuerbelastung durch die persönliche Einkommensteuer hängt dabei natürlich vom persönlichen Grenzsteuersatz des steuerpflichtigen Kapitaleigners ab.

tigten hinzu, verdankt in Deutschland und Frankreich gut die Hälfte der Bevölkerung ihr Einkommen staatlichen (Transfer-)Zahlungen (Pierson 2001b: 411ff.).

Neben den Schwierigkeiten der politischen Durchsetzbarkeit können Sozialkürzungen bei falschem *Timing* auch ökonomisch kontraproduktiv wirken, wenn durch die sinkende Kaufkraft der Betroffenen eine konjunkturelle Stagnationsphase prozyklisch verstärkt wird. Somit bleibt im Lichte des Vergleichs neben einer Reform der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung im genannten Sinne als weitere empfehlenswerte Reformoption, Haushaltsdefizit und Staatsschulden insbesondere in konjunkturell guten Zeiten zurückzuführen. Dies ist in den Vergleichsländern z.B. durch die legislative Festlegung zukünftiger Ausgabenobergrenzen gelungen, die auch bei unerwartet hohen Staatseinnahmen nicht überschritten werden durften. Die steuerlichen Mehreinnahmen konnten somit nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden (Merkel et al. 2006: 353).

2.2 Problemdiagnose 2: Welfare without work

Der von Esping-Andersen (1996b) entlehnte Begriff *welfare without work* zur Kennzeichnung der zweiten Problemdiagnose zielt darauf ab, dass in Frankreich und Deutschland ein vergleichsweise gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat mit manifesten Beschäftigungsproblemen einhergeht, die zu weiten Teilen auf das System der sozialen Sicherung, insbesondere auf dessen Finanzierungsstruktur zurückgeführt werden können. Der sozialpolitische Reformbedarf beider Länder ist also primär bei den beschäftigungsrelevanten Auswirkungen des Wohlfahrtsstaats, und weniger im Bereich des Leistungs- bzw. Versorgungsniveaus der Bevölkerung zu suchen. Das bedeutet freilich nicht, dass die Untersuchungsländer frei von sozialen Risiken und Problemen wie Armut und sozialer Desintegration wären (vgl. Aust/Bönker 2004; Palier/Mandin 2004). Auch liegen beide Länder – trotz überdurchschnittlich hoher Sozialausgaben – in Merkels (2001d) Ranking sozialer Gerechtigkeit im OECD-Vergleich lediglich im Mittelfeld, was auf die vergleichsweise mäßigen öffentlichen Bildungsinvestitionen und eben die hohe Arbeitslosigkeit in beiden Untersuchungsländern zurückzuführen ist.

2.2.1 Wohlfahrtsstaatliches Versorgungsniveau und Finanzierungsprobleme

Auch wenn es in Frankreich und Deutschland teilweise eine sozialpolitische Unterversorgung geben mag, der finanzieller Umfang des Wohlfahrtsstaates ist überdurchschnittlich groß. So haben die Sozialausgaben beider Länder (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) im Laufe der 90er Jahre diejenigen der Niederlande und v.a. Großbritanniens deutlich hinter sich gelassen. Sie haben sich sogar dem früher weit überdurchschnittlich hohen Niveau Schwedens angenähert und im Bereich der Alterssicherung und der Gesundheitsversorgung sogar übertroffen (Tabelle 2.3).

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die Nettosozialausgaben in Prozent des BIP betrachtet. In diese Berechnung fließen die Besteuerung von Sozialtransfers sowie sozialpolitisch motivierte Steuervergünstigungen bzw. die Leistungen einer negativen Einkommenssteuer ein. Damit wird in Bezug auf das tatsächliche wohlfahrtsstaatliche Leistungsniveau ein zutreffenderes Bild gezeichnet als durch die in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung

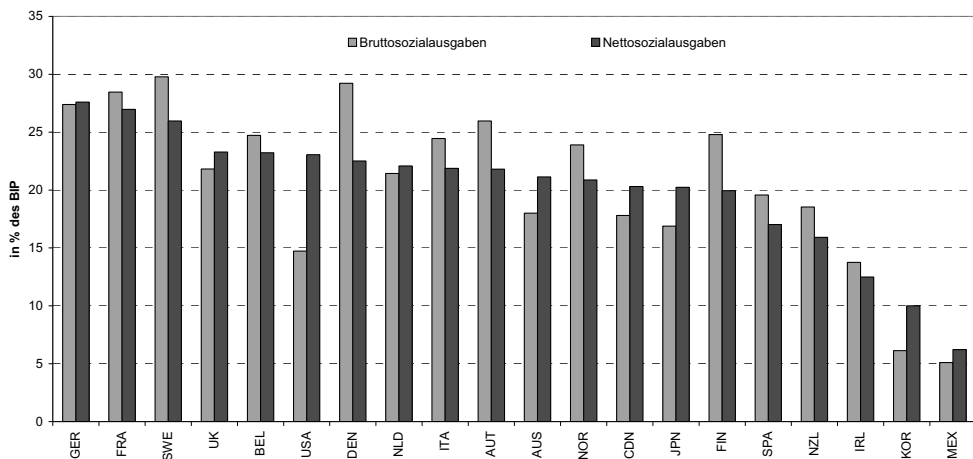
Tabelle 2.3: Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	Alterssicherung		Gesundheit		Gesamtsozialausgaben	
	1990-1995	1996-2001	1990-1995	1996-2001	1990-1995	1996-2001
Deutschland	10,4	11,4	7,5	8,0	25,9	27,5
Frankreich	10,0	10,8	7,0	7,1	28,3	28,9
Niederlande	7,5	6,7	5,9	5,5	27,5	22,9
Schweden	9,9	9,6	7,3	7,2	33,9	30,2
Vereinigtes Königreich	8,0	8,0	5,6	5,7	22,3	21,8
EU-15	8,6	8,8	6,0	6,0	27,6	26,3

Quelle: OECD Social Expenditure Database 2004, eigene Berechnungen

in der Regel betrachteten Bruttosozialausgaben (Adema/Ladaique 2005). Da in den skandinavischen Ländern Sozialleistungen in vergleichsweise hohem Umfang der Besteuerung unterliegen, verlieren Schweden und Dänemark bei dieser Betrachtung ihre Spitzenstellung an Deutschland und Frankreich (Schaubild 2.5). Somit kann diagnostiziert werden, dass die Untersuchungsländer diejenigen mit dem finanziell umfangreichsten Wohlfahrtsstaat aller OECD-Länder sind.

Schaubild 2.5: Brutto- und Nettosozialausgaben in OECD-Ländern (2001)



Quelle: Adema/Ladaique 2005 (eigene Darstellung)

Welche Entsprechung finden diese aggregierten Daten über staatliche Sozialausgaben auf der individuellen Ebene der Leistungsempfänger?

Die größte von sozialen Transfers betroffene Bevölkerungsgruppe – Rentner und Pensionäre – verfügt in den Untersuchungsländern über ein Durchschnittseinkommen, das mit 85-90% des gesamtgesellschaftlichen Durchschnittseinkommens im OECD-Vergleich im oberen Bereich liegt (Tabelle 2.4). Die vergleichsweise hohen öffentlichen Ausgaben für

das Alter (Tabelle 2.3) gehen also mit einer entsprechend guten Versorgung dieser Bevölkerungsgruppe einher. Dies gilt insbesondere für Frankreich. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben ab, die in Frankreich und Deutschland mit einem Anteil von 7-8% des BIP deutlich über dem europäischen Schnitt liegen (Tabelle 2.3). Die im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung überdurchschnittlich teuren Gesundheitswesen in Frankreich und Deutschland gelten zwar als leistungsstark (v.a. das französische), insbesondere das deutsche aber auch als wenig effizient (Bode 2004, zur speziellen Analyse des Gesundheitswesens in Frankreich vgl. ausführlich OECD 2000b: 105ff; Palier 2005b; zu Deutschland vgl. OECD 1997b: 76ff.; Bandelow 1998). Die Leistungen für Arbeitslose befinden sich in den Untersuchungsländern mit einer durchschnittlichen Nettolohnersatzrate von 60-70% (je nach Familienstand) unterhalb des schwedischen und teilweise auch des niederländischen Niveaus, sind aber wiederum deutlich höher als in Großbritannien (Tabelle 2.4). Eine nennenswerte Belastung für die Untersuchungsländer stellen diese Ausgaben in erster Linie aufgrund der hohen Anzahl von Leistungsempfängern dar.

Bei der Bekämpfung der Armut schneidet die Bundesrepublik schließlich mit Schweden und den Niederlanden deutlich besser ab als der EU-Durchschnitt, auf dessen Niveau sich die französische Armutsquote befindet. Hier fällt wiederum Großbritannien besonders zurück. Betrachtet man den armutssenkenden Effekt wohlfahrtsstaatlicher Transfers, fällt die besondere Effektivität des schwedischen Wohlfahrtsstaates ins Auge. Vor sozialen Transfers liegt die relative Armutsquote in Schweden fast so hoch wie in Großbritannien, kann dort durch Sozialtransfers aber in einem sehr viel größeren Umfang gesenkt werden (Tabelle 2.5). Dieser umverteilende Effekt ist in den Untersuchungsländern und den Niederlanden weniger stark ausgeprägt. Bei der Einkommensverteilung (gemessen am Gini-Index) weist Schweden das geringste Maß an sozialer Ungleichheit auf, gefolgt von Deutschland und den Niederlanden. In Frankreich ist die soziale Ungleichheit größer, am höchsten wiederum in Großbritannien (Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4: Ausgewählte Performanzindikatoren der Sozialpolitik

	Rentenniveau	Durchschnittliches Arbeitslosengeld		Gini-Index (Durchschnitt 1995-2001)
		<i>Alleinstehend</i>	<i>Verheiratet, 2 Kinder</i>	
Deutschland	85,6	60	85,6	26,0
Frankreich	89,7	71	89,7	28,5
Niederlande	86,3	82	86,3	26,7
Schweden	89,2	71	89,2	24,3
Großbritannien	77,8	46	77,8	31,3

Quellen: OECD 2003b: 108 (Rentenhöhe); Werner/Winkler 2003: 14 (Leistung bei Arbeitslosigkeit); Eurostat (Gini-Index); eigene Berechnungen; Durchschnittliche Rentenhöhe in % des nationalen Durchschnittseinkommens, durchschnittliches Arbeitslosengeld: Nettolohnersatzrate in % nach Steuern unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit (Basis: 40jähriger Industriearbeiter mit Durchschnittslohn)

Tabelle 2.5: Armutsgefährdungsquoten vor und nach sozialen Transfers

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	<i>Vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>	<i>vorher</i>	<i>nachher</i>
D	22	15	22	14	22	12	22	11	21	11	20	10	21	11
F	26	15	26	15	26	15	25	15	24	15	24	16	24	15
NL	24	11	24	12	23	10	21	10	21	11	21	10	21	11
S	-	-	-	-	28	9	28	10	28	9	27	11	27	10
UK	32	20	29	18	30	18	30	19	30	19	29	19	29	17
EU-15	26	17	25	16	25	16	24	15	24	15	23	15	24	15

Quelle: Eurostat, Merkel et al. 2006: 372

Anmerkung: Armutsgefährdungsquote: Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) festgelegt ist.

Zusammengefasst ergeben die genannten Indikatoren folgendes Bild: Unter den hier betrachteten Ländern ist nur in Frankreich und Deutschland die Sozialleistungsquote während der gesamten 90er Jahre angestiegen. Beide Länder haben zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein ähnlich hohes Sozialausgaben- und Versorgungsniveau wie Schweden erreicht, das lange Zeit als das Musterland des Wohlfahrtsstaates galt. Beide Länder weisen also eine umfangreiche soziale Sicherung auf, deren Erfolg in Frankreich – gemessen an der Armutsquote und dem Ausmaß sozialer Ungleichheit – gegenüber Deutschland und den Vergleichsländern zurückfällt. Nur Großbritannien weist auch bei diesen Indikatoren den sozialpolitisch schlechtesten Wert auf. Dass ein generöser bzw. teurer Wohlfahrtsstaat für sich genommen aber noch kein Problem darstellen muss, zeigt der Vergleich mit Schweden, das trotz (immer noch) generösem Wohlfahrtsstaat bei den fiskal- und beschäftigungspolitischen Performanzindikatoren deutlich besser abschneidet als Frankreich und Deutschland. Problematisch ist vielmehr, dass die Kosten der Sozialausgaben in den Untersuchungsländern weitgehend auf den Löhnen lasten, wodurch negative Beschäftigungseffekte hervorgerufen werden, welche wiederum die Sozialausgaben ansteigen lassen. Diese Problematik wird weiter unten im Abschnitt über die Beschäftigungsprobleme beider Länder näher analysiert.

Neben den akuten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind die sozialen Sicherungssysteme beider Länder aber mit zwei weiteren Problemen behaftet, die vor allem in den nächsten Jahrzehnten virulent werden. Dies sind a) der demographische Wandel und b) die schwindende institutionelle Passgenauigkeit des erwerbszentrierten Sozialstaatsmodells.

Ad a): Die Alterung der Gesellschaft wird in Frankreich und Deutschland wie in nahezu allen westlichen Industrieländern sowohl durch den Geburtenrückgang als auch eine steigende Lebenserwartung verursacht (EU-Kommission 2000; Höhn 1997). Dadurch verschiebt sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern zuungunsten derjenigen Altersgruppen, die mit ihren Beiträgen für die laufenden Kosten des Wohlfahrtsstaats aufkommen. Mit der Maßzahl des Altenquotienten kann die Dramatik dieser Entwicklung verdeutlicht werden (Tabelle 2.6):¹⁴ Bereits zum Jahr 2020 werden die Unter-

14 Den Berechnungen Eurostats folgend werden hier die 20-59jährigen (als Erwerbsfähige) und die über 60jährigen (als Ruheständler) als Gruppen gebildet; die Formel lautet also: Altenquotient = (Anzahl der über 60jährigen : Anzahl der 20-59jährige) x 100.