

**Internet-Dokumenteserver der Bibliothek der Universität Konstanz**

Universität Konstanz  
Fakultät für Verwaltungswissenschaft

**Diplomarbeit**

*Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat - Deutschland und  
Schweden im Vergleich*

**Verfasser:**

Martin Schludi  
St.-Gebhard-Str. 4  
78467 Konstanz  
☎ 07531/57627

14. Semester Verwaltungswissenschaft  
Matrikel-Nr.: 01/281362

**Gutachter:**

Erstgutachter (Betreuer): Prof. Dr. Jens Alber  
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Ellen M. Immergut

Abgabetermin: 1. Juli 1997

## Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	V
<i>Verzeichnis der Abbildungen</i> .....	VII
<i>Verzeichnis der Tabellen</i> .....	VIII
<b>1 Einleitung</b> .....	1
<b>1.1 Wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik als Forschungsgegenstand</b> .....	1
<b>1.2 Problemstellung</b> .....	1
1.2.1 Programmspezifische Erklärungsfaktoren.....	2
1.2.1.1 Die Arbeitsmarktthese.....	2
1.2.1.2 Die Mittelschichtenthese.....	3
1.2.1.3 Die Finanzierungsthese.....	5
1.2.2 Länderspezifische Erklärungsfaktoren.....	6
1.2.2.1 Problemdruck.....	6
1.2.2.2 Verteilung der politischen Machtressourcen.....	7
1.2.2.3 Staatliche Strukturen.....	8
<b>1.3 Fallauswahl</b> .....	9
1.3.1 Programmauswahl.....	9
1.3.2 Länderauswahl.....	10
1.3.3 Wahl des Untersuchungszeitraums.....	11
<b>1.4 Aufbau der Arbeit</b> .....	13

<b>2 Kategorisierung der Programme</b> .....	14
<b>2.1 Beschreibung der Programmcharakteristika</b> .....	14
2.1.1 Altersrenten.....	14
2.1.2 Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bzw. Krankengeld.....	15
2.1.3 Kindergeld.....	16
<b>2.2 Kategorisierung der Programme im Hinblick auf ihre Kürzungsanfälligkeit</b> .....	17
2.2.1 Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Arbeitsmarktthese.....	17
2.2.2 Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Mittelschichtthese.....	22
2.2.3 Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Finanzierungsthese.....	30
<b>3 Messung der Kürzungen in Deutschland und Schweden</b> .....	32
<b>3.1 Zur Problematik von Kürzungsmessungen</b> .....	32
<b>3.2 Festlegung des Meßverfahrens</b> .....	34
<b>3.3 Präsentation der Meßergebnisse</b> .....	39
3.3.1 Entwicklung der Altersrenten.....	39
3.3.1.1 Entwicklung der Altersrenten in Deutschland.....	39
3.3.1.2 Entwicklung der Altersrenten in Schweden.....	42
3.3.2 Entwicklung des Krankenlohns.....	45
3.3.2.1 Entwicklung des Krankenlohns in Deutschland.....	45
3.3.2.2 Entwicklung des Krankenlohns in Schweden.....	46
3.3.3 Entwicklung des Kindergelds.....	49
3.3.3.1 Entwicklung des Kindergelds in Deutschland.....	49
3.3.3.2 Entwicklung des Kindergelds in Schweden.....	51
3.3.4 Gewinner und Verlierer der sozialpolitischen Entwicklung in Deutschland.....	51

3.3.5 Gewinner und Verlierer der sozialpolitischen Entwicklung in Schweden.....	53
<b>4 Theoretische Interpretation der empirischen Befunde.....</b>	<b>58</b>
<b>4.1 Zur empirischen Evidenz programmspezifischer Kürzungslogiken.....</b>	<b>58</b>
4.1.1 Zwischenfazit.....	66
<b>4.2 Zur empirischen Evidenz länderspezifischer Bestimmungsfaktoren.....</b>	<b>66</b>
4.2.1 Problemdruck und Problemwahrnehmung.....	66
4.2.1.1 Nationale Entwicklungstrends.....	67
4.2.1.2 Entwicklung des programmspezifischen Problemdrucks.....	75
4.2.1.2.1 Problemdruck im Bereich der Renten.....	75
4.2.1.2.2 Problemdruck im Bereich Lohnfortzahlung und Krankengeld.....	78
4.2.1.2.3 Problemdruck im Bereich Kindergeld.....	80
4.2.2 Die Rolle von Parteien und Verbänden.....	83
4.2.3 Die Rolle staatlicher Strukturen.....	86
<b>4.3 <u>Exkurs</u>: Mögliche Erklärungsfaktoren für die jüngsten Kürzungserfolge der schwedischen Sozialdemokraten.....</b>	<b>91</b>
<b>5 Resümee.....</b>	<b>95</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>99</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>105</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ATP	allmän tilläggspension (Allgemeine Zusatzrente)
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesminister(ium) der Finanzen
BSP	Bruttosozialprodukt
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
dergl.	dergleichen
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
ebda.	ebenda
EES	Europäische Wirtschafts- und Zusammenarbeitszone
et al.	und andere
EU	Europäische Union
f.	folgende
F.D.P	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FP	folkspension (Volksrente)
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
Jg.	Jahrgang
LO	Landsorganisationen (Schwedischer Gewerkschaftsbund)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden

No.	Number
Nr.	Nummer
OECD	Organization for economic cooperation and development
p.a.	per annum
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
R&D	Från Riksdag och Departement (Aus Reichstag und Ministerium)
rd.	rund
RFV	Riksförsäkringsverket (Reichsversicherungswerk)
RV	Rentenversicherung
SAF	Svenska Arbetsgivarföreningen (Zentralverband Schwedischer Arbeitgeber)
SAP	Socialdemokratiska Arbetarepartiet (Sozialdemokratische Arbeiterpartei)
SCB	Statistiska Centralbyrån (Statistisches Zentralbüro)
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SI	Schwedisches Institut
sog.	so genannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBA	Statistisches Bundesamt
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Bestimmungsfaktoren wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik	9
Abbildung 2: Aufschlüsselung der staatlichen Altersrenten in Schweden	15
Abbildung 3: Entwicklung der staatlichen Altersrenten in Deutschland und Schweden	40
Abbildung 4: Kürzungen im deutschen Rentensystem: Auswirkungen des veränderten Berechnungsmodus´ auf die Leistungshöhe	41
Abbildung 5: Entwicklung des Rentenzuschusses und der Wohnungsbeihilfen für Rentner in Schweden	41
Abbildung 6: Entwicklung der krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen in Deutschland und Schweden	48
Abbildung 7: Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibetrag in Deutschland	50
Abbildung 8: Entwicklung des Kindergelds in Deutschland und Schweden	50
Abbildung 9: Entwicklung der Leistungsniveaus und der Nettolöhne in Deutschland (alte Bundesländer)	52
Abbildung 10: Entwicklung der Leistungsniveaus und der verfügbaren Einkommen der Erwerbstätigenhaushalte in Schweden	52
Abbildung 11: Entwicklung der sozialstaatlichen Finanzierungsstrukturen in Deutschland und Schweden	57
Abbildung 12: Entwicklung des Wirtschaftswachstums in Deutschland und Schweden	68
Abbildung 13: Entwicklung der Investitionsquote in Deutschland und Schweden	68
Abbildung 14: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland und Schweden	68
Abbildung 15: Entwicklung der Haushaltssalden in Deutschland und Schweden	69
Abbildung 16: Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland und Schweden	69
Abbildung 17: Entwicklung der Rentenfallquotienten in Deutschland und Schweden	77
Abbildung 18: Entwicklung der Rentenfallquotienten für die residualen Rentenleistungen in Schweden	77
Abbildung 19: Entwicklung der Fehlzeiten in Deutschland und Schweden	79
Abbildung 20: Entwicklung des Jugendquotienten in Deutschland und Schweden	81
Abbildung 21: Entwicklung der Nettoerproduktionsraten in Deutschland und Schweden	81



## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Arbeitsmarktthese	20/21
Tabelle 2: Die Umverteilungseffekte im universellen Wohlfahrtsstaat	22
Tabelle 3: Prognostizierte Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Mittelschichtenthese und Einstellungen der Bevölkerung zu spezifischen Sozialleistungen	27
Tabelle 4: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Mittelschichtenthese	28/29
Tabelle 5: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Finanzierungsthese	30
Tabelle 6: Übersicht über die Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht programmspezifischer Kürzungslogiken	31
Tabelle 7: Krankengeld in Schweden. Ersatzquoten in Prozent vom Einkommen je Krankheitstag	47
Tabelle 8: Wesentliche Veränderungen der Regulierungs- und Finanzierungsstruktur schwedischer Sozialprogramme in den 90´ern	55
Tabelle 9: Vereinbarkeit der empirischen Befunde mit programmspezifischen Kürzungslogiken	59
Tabelle 10: Einfluß der SPD auf die Sozialgesetzgebung der deutschen Bundesregierung	84
Tabelle 11: Wesentliche Änderungen in den Leistungsbestimmungen deutscher und schwedischer Sozialprogramme während der 90´er Jahre	99-104

## Einleitung

### ***Wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik als Forschungsgegenstand***

Das Erkenntnisinteresse der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung konzentrierte sich bis vor geraumer Zeit auf Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der Entstehung, der Entwicklung und dem Ausbau unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten ergaben. Mittlerweile zeichnet sich jedoch eine deutliche Schwerpunktverlagerung des Forschungsinteresses ab. In dem Maße, in dem Streßfaktoren wie etwa der demographische Wandel und die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen die finanziellen Fundamente wohlfahrtsstaatlicher Politik in Frage stellen, tritt der Sozialstaat<sup>1</sup>, und mit ihm die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, in eine neue Phase: Nicht mehr die Ausweitung, sondern die Konsolidierung bzw. der Rück- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme steht heute im Mittelpunkt der Sozialpolitik und der mit ihr verbundenen Forschungsinteressen. So sind in den letzten Jahren einige (z.T. auch international vergleichende) Arbeiten zu diesem Themenkreis erschienen, die sich insbesondere der Frage widmen, welche Faktoren einen Einfluß auf die Verwundbarkeit unterschiedlicher sozialpolitischer Programme bzw. unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen haben (Borchert 1995; Le Grand 1987; Leibfried 1995; Offe 1990; Pierson 1994; Pierson 1995; Windhoff-Héritier 1983). Allerdings machen die betreffenden Autoren nicht nur unterschiedliche *theoretische* Annahmen über die Bestimmungsfaktoren wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik, sondern kommen auch zu unterschiedlichen *empirischen* Befunden über die soziale Verwundbarkeit unterschiedlicher sozialpolitischer Programme. Damit liegt die Vermutung nahe, daß das Ausmaß, in dem einzelne Programme tatsächlich gekürzt werden, mitunter nur unzulänglich erfaßt oder zumindest in unterschiedlicher Art und Weise konzeptualisiert wird. Es wäre daher in meinen Augen dringend erforderlich, nicht nur die theoretischen Annahmen über die Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme darzulegen, sondern diese theoretischen Annahmen auch auf eine halbwegs solide empirische Basis zu stellen. Dieser Versuch soll mit der hier vorliegenden Arbeit unternommen werden.

### ***Problemstellung***

Der Frage nach den Bestimmungsfaktoren wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik stellt sich m.E. in zwei Dimensionen:

- Einmal *programmspezifisch*: Ob und inwieweit sind bestimmte Programme bzw. bestimmte Klientelgruppen von Einsparungen im Sozialbereich stärker betroffen als andere?
- Zum anderen *länderspezifisch*: Lassen sich Unterschiede in Art und Ausmaß kürzungspolitischer Entscheidungen im Vergleich verschiedener Länder identifizieren?

---

<sup>1</sup> Die Begriffe Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat werden fortan synonym verwendet.

Wie bereits erwähnt, findet sich in der einschlägigen Literatur ein breites Spektrum unterschiedlicher, ja teils gegensätzlicher Hypothesen, die zur Erklärung sozialstaatlicher Kürzungsmaßnahmen herangezogen werden. Eine systematische Darstellung dieser Hypothesen wäre aus meiner Sicht ein fruchtbarer theoretischer Ausgangspunkt für die Analyse wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik in den oben genannten Untersuchungsdimensionen.

### **Programmspezifische Erklärungsfaktoren**

Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, ob es theoretisch plausible Gründe für die Annahme gibt, daß soziale Leistungsprogramme aufgrund *programmspezifischer* Charakteristika in unterschiedlichem Ausmaß kürzungsanfällig sind. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, möchte ich drei diesbezügliche Erklärungshypothesen hervorheben, mit denen in der einschlägigen Literatur immer wieder operiert wird (zusammenfassend Alber 1996a:2):

#### ***Die Arbeitsmarktthese***

Eine marxistische Perspektive würde nahelegen, daß primär die Arbeitsmarktnähe eines Programms dessen Kürzungsanfälligkeit beeinflusst. Demnach wären also vor allem solche Leistungen von Kürzungen betroffen, die Menschen im erwerbsfähigen Alter eine Alternative zur Lohnarbeit bieten: Je niedriger diese Leistungen bemessen sind, desto stärker müßten, nach dieser These, die Arbeitsanreize für die Programmklientel sein<sup>2</sup> und desto weniger dürfte hierdurch eine Verzerrung marktlicher Lohnfindungsprozesse zuungunsten der Arbeitgeber zu erwarten sein. Eine Absenkung der Leistungsniveaus für arbeitsmarktnahe Programme müßte in dieser Logik Spielraum für eine Absenkung des Lohnniveaus eröffnen. Wenn also, wie Lenhardt/Offe (1977:106) behaupten, Sozialpolitik in erster Linie „eine staatliche Strategie zur Eingliederung von Arbeitskräften in das Lohnarbeitsverhältnis“ ist, mittels derer der „Verkaufszwang“ für intakte Arbeitskräfte“ aufrecht erhalten werden soll, dann müßten, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit, vor allem solche Programme besonders kürzungsanfällig sein, wo (potentielle) Arbeitskräfte dem Arbeitsmarkt typischerweise nur vorübergehend entzogen sind. Winter (1992:413f.) verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß sich das Kürzungsinteresse der Arbeitgeber stärker auf Programme wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe konzentriert als auf die Renten, bei denen - insbesondere beim stark am

---

<sup>2</sup> Die Frage, ob durch Senkung der Sozialleistungsniveaus für arbeitsmarktnahe Leistungen *tatsächlich* Arbeitsanreize erhöht werden, ist in der Logik der Arbeitsmarktthese zunächst zweitrangig. Entscheidend ist vielmehr, daß dann, wenn budgetäre Restriktionen Einschnitte erforderlich machen, „provisions which have *plausible* work disincentives are likely to get cut first“ (Stephens 1996, Fußnote 28; Hervorhebungen im Original).

Äquivalenzprinzip orientierten deutschen Rentenversicherungssystem - keine allzu große Schwächung erwerbsbezogener Arbeits- und Leistungsmotivationen zu erwarten ist, mit der Folge, daß durch hohe Rentenleistungen auch keine substantielle Verzerrung des tariflichen Lohngefüges stattfindet. Dies ist umso bemerkenswerter, als die deutschen Arbeitgeber zur Finanzierung der Renten erheblich beitragen, während Leistungen wie Arbeitslosen- und Sozialhilfe typischerweise vom Staat aufzubringen sind.<sup>3</sup>

### ***Die Mittelschichtenthese***

Eine zweite Hypothese zur Erklärung kürzungspolitischer Entscheidungen stellt auf die Interessen und Machtressourcen der jeweiligen Programmklientel ab: Dort, wo sich die Mittelschichten<sup>4</sup> nicht nur als Zahlmeister, sondern auch als Nutznießer wohlfahrtsstaatlicher Programme begreifen, lassen sich Kürzungen schwerer durchsetzen als bei residualen Programmen, deren alleinige Nutznießer typischerweise einkommensschwache Gruppen sind. Demnach sollten Sozialleistungen, von denen auch die Mittelschichten profitieren, eine vergleichsweise geringe Verwundbarkeit gegenüber politischen Angriffen aufweisen. Übertragen wir dieses Argument auf verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen, dann sollte ein welfare backlash in Form von Steuerrevolten und Sozialabbau in residualen Wohlfahrtsstaaten wahrscheinlicher sein als in Wohlfahrtsstaaten, die sich auf die Loyalität der Mittelschichten stützen können (vgl. hierzu u.a. Alber 1989:790; Baldwin 1990; Edsall/Edsall 1992:161, 191-192; Esping-Andersen 1990:33; Goodin/Le Grand 1987; Halleröd 1996:51; Korpi 1980).

Das Mittelschichtenargument geht im Grunde von zwei Voraussetzungen aus: „*The middle classes (...) have both an interest in maintaining parts of the welfare state and the power to further that interest*“ (Le Grand 1987:153; Unterstreichungen, M.S.). Dies bedarf einer näheren Erläuterung. Le Grand (151ff.) interpretiert die Interessen der Mittelschichten entlang dreier Dimensionen:

- Einmal dürften die Mittelschichten in ihrer Rolle und in ihrem Rollenverständnis als *Steuerzahler* ein substantielles Interesse am Abbau sozialstaatlicher Leistungen haben.
- Zweitens sind die Mittelschichten auch *Anbieter sozialer Dienstleistungen* (Ärzte, Lehrer, Sozialarbeiter und dergl.) und als solche am Erhalt und Ausbau bestimmter Sozialleistungen interessiert.

<sup>3</sup> Nichtsdestoweniger dürften die Arbeitgeber natürlich auch bei arbeitsmarktfernen Leistungen ein Interesse haben, Finanzierungslasten auf andere Akteure abzuwälzen.

<sup>4</sup> Ohne eine exakte Definition des Begriffs „Mittelschicht“ geben zu wollen, würde ich mindestens höhere und mittlere Angestellte und Beamte sowie deren Angehörige der Mittelschichtkategorie zuordnen.

- Drittens dürften die Mittelschichten als *Empfänger* bestimmter Sozialleistungen ein erwähnenswertes Interesse an der Bestandserhaltung dieser Leistungen haben.

Die zweite Säule des Mittelschichtenarguments fußt auf der Vorstellung, daß die Mittelschichten über spezifische Machtressourcen verfügen, mittels derer sie ihren sozialpolitischen Interessen im politischen Entscheidungsprozeß Geltung verschaffen können (ebda. 153):

- Zum einen verfügen die Mittelschichten durch ihr zahlenmäßiges Gewicht und ihre strategische Position im Wählerspektrum über erhebliche Wahlmacht. Geht man vereinfachend davon aus, daß die unteren Einkommensklassen tendenziell „links“, die oberen Einkommensklassen dagegen eher konservativ oder liberal wählen<sup>5</sup>, so sind es die Mittelschichten, die mit ihren Stimmen über den Ausgang von Wahlen entscheiden. So führen etwa Edsall und Edsall (1992) die vor allem gegen ethnische Minderheiten gerichtete Reagansche Kürzungspolitik auf einen „Frontenwechsel“ der Mittelschichten zurück, von einer „*bottom-up coalition*“ mit den Unterschichten - für den Sozialstaat und gegen „*big business*“ - zu einer „*top-down-coalition*“ mit den Oberschichten - gegen „*big government*“.
- Eine zweite mögliche Machtressource der Mittelschichten speist sich aus deren Staatsmacht: Politiker und hohe Beamte rekrutieren sich überproportional stark aus der Mittelklasse.
- Schließlich verfügen die Mittelschichten, Le Grand zufolge, über ein höheres Mobilisierungspotential: „ (...) *the middle classes, if they dislike a policy, are better placed than the working classes to let policy-makers know. They are more articulate, have better access to the media and, where necessary, have the resources to set up campaigning pressure groups. Also, they are more likely to try to influence policy-makers; for they have a greater faith in their own power to change aspects of their environment with which they feel uncomfortable*“ (ebda. 153).

Die theoretische Schlußfolgerung, die sich aus der Mittelschichtenthese ergibt, ist, daß Leistungen, die im Interesse der Mittelschichten liegen, verhältnismäßig kürzungsresistent sein müssen, nicht aber, daß Programme, die eine große Bevölkerungsmehrheit einschließen, generell kürzungsresistent sein müssen. Denn Kürzungen im Rahmen universeller Programme können auch so konzipiert sein, daß sie nicht die gesamte Programmklientel treffen, sondern sich auf einzelne Gruppen innerhalb der Programmklientel konzentrieren, die - anders als die Mittelschichten - nur über begrenzte Machtressourcen verfügen. Bei der Analyse von Kürzungen sollten wir uns also

---

<sup>5</sup> Diese Annahme wird bspw. durch Erhebungen von Eurobarometer gestützt, aus denen sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen Schichtenzugehörigkeit und Parteienaffinität ableiten läßt. So nimmt etwa in der Bundesrepublik der Anteil der Anhänger von CDU/CSU bzw. FDP nach „oben“ hin stetig zu: Arbeiterschicht 36%, Mittelschicht 44%, Oberschicht 64% (Zahlen von 1989; entnommen aus Brettschneider 1992:618).

nicht darauf beschränken, den Umfang von Leistungskürzungen für ein Programm insgesamt zu bestimmen, sondern auch die relative Verwundbarkeit spezifischer Klientelgruppen innerhalb eines Programms.

### ***Die Finanzierungsthese***

Institutionalistische Erklärungsansätze sehen in den fiskalischen Interessen des Staates die entscheidende Triebkraft für kürzungspolitische Entscheidungen. Leistungseinschnitte erfolgen aus dieser Sicht bevorzugt dort, wo sie den öffentlichen Haushalten unmittelbar zugute kommen (vgl. bspw. Döring 1995:42). Folgt man Alber (1996b:29ff.), so stehen politische Entscheidungsträger in einem Zielkonflikt zwischen Legitimations- und Akkumulationsfunktion: Politiker müssen sich zum einen im Wettbewerb um Wählerstimmen legitimieren und dürfen demnach weder die Bedarfsdeckungsinteressen der Sozialleistungsempfänger noch die Kostendämpfungsinteressen der Beitrags- und Steuerzahler ignorieren. Da sozialstaatliche Leistungen letztlich nur bei entsprechenden ökonomischen Rahmenbedingungen finanzierbar sind, muß die Politik aber auch auf die Akkumulationsinteressen des Kapitals Rücksicht nehmen, das auf eine Senkung seiner Steuer- und Abgabenlast drängt und im Zuge der Globalisierung über wachsende exit-Chancen verfügt. Unter diesen Bedingungen sind also sowohl Leistungserhöhungen als auch Leistungskürzungen mit erheblichen politischen Kosten verbunden. Angesichts dieser Tatsache rücken die unmittelbaren fiskalischen Interessen des Staates in den Vordergrund: *„The higher the deficit and the higher the financing share of the level of government that has the power of legislation on a particular program, the higher the chances that this level of government develops a fiscal interest in curtailments (Alber 1996b:31)“* or in *„shifting the responsibility for financing to other actors who do not have command over a veto point in the decision making process“* (ebda. 29). Es wäre demzufolge zu erwarten, daß sich Kürzungsangriffe vor allem gegen solche Programme richten, wo die finanziellen Verantwortlichkeiten und die Regulierungsmacht auf einer staatlichen Ebene zusammenfallen. Folgt man dieser Logik, so müßten Leistungen aus der Sozialversicherung - anders als steuerfinanzierte Leistungen - in zweifacher Hinsicht verhältnismäßig kürzungsresistent sein:

- Sozialversicherungsansprüche stehen in ihrem Kernbestand unter Eigentumsschutz und sind von daher auch durch politische Mehrheiten nicht beliebig reduzierbar.
- Sozialversicherungsleistungen sind überwiegend beitragsfinanziert und begründen von daher kein unmittelbares haushaltspolitisches Kürzungsinteresse der staatlichen Gebietskörperschaften (vgl. Offe 1995:34).

### **Länderspezifische Erklärungsfaktoren**

Die bislang präsentierten Kürzungsideen interpretieren die Kürzungsanfälligkeit eines Programms primär als eine Funktion spezifischer Programmcharakteristika. Durch eine Erweiterung dieser Perspektive um die internationale Dimension (also um einen Vergleich der Kürzungspolitik verschiedener *Länder*), lassen sich diese Kürzungshypothesen einer doppelten empirischen Überprüfung unterziehen: Die Thesen sollen nicht nur daraufhin getestet werden, ob sie (a) unterschiedliche Kürzungsgrade im Vergleich verschiedener Programme innerhalb eines Landes, sondern auch (b) unterschiedliche Kürzungsgrade einzelner Programme im Vergleich verschiedener Länder erklären können<sup>6</sup>.

Ähnlich wie bei einem Vergleich verschiedener Programme innerhalb eines Landes, lassen sich auch bei einem Programmvergleich zwischen verschiedenen Ländern eine Reihe von Variablen identifizieren, die Einfluß auf die Kürzungsanfälligkeit eines Programms haben könnten. Im folgenden werden also die *länderspezifischen* Bestimmungsfaktoren wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik erörtert.

### ***Problemdruck***

Die westlichen Industriestaaten sind einer Vielzahl nationaler wie internationaler Entwicklungen (Globalisierung der Güter- und Kapitalmärkte, demographischer Wandel, sinkende Wachstumsraten, wachsende Arbeitslosigkeit etc.) ausgesetzt, welche die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme zunehmend prekärer werden lassen und den ökonomischen Handlungsspielraum der nationalen Regierungen reduzieren. Nach Ansicht mancher Autoren (vgl. hierzu exemplarisch Hirsch 1986) führen diese Entwicklungen mehr oder weniger zwangsläufig zu einem Abbau sozialer Sicherheitsstandards. Die Kürzung sozialer Leistungen wäre aus dieser Perspektive primär eine Funktion ökonomischer Sachzwänge. Bei einem Vergleich der Kürzungspolitiken verschiedener Länder wäre daher zu prüfen, ob und inwieweit ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Kostendämpfungsdruck, der auf einem nationalen Sozialsystem lastet, und dem Ausmaß der dort erfolgten sozialstaatlichen Kürzungen besteht. Offe (1990:17) und Pierson (1995:10ff.) weisen jedoch mit einigem Recht darauf hin, daß ökonomischer oder demographischer Problemdruck sich nicht notwendigerweise im Sinne eines ökonomischen Determinismus in einer entsprechenden Reduzierung der Sozialleistungen niederschlagen müssen<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Bei Methode (a) wird also das jeweilige Land, bei Methode (b) das jeweilige Programm konstant gehalten.

<sup>7</sup> Folgt man der Argumentation Offes (1990:17), so verbleibt der Politik ein erheblicher Handlungsspielraum bei der Bearbeitung sozio-ökonomischer Probleme: „*It is important to understand, however, that the simultaneous employment and demographic crisis did not more than that: they called for some adequate response, but did not dictate one particular response as the only one practical and feasible. Economic, fiscal, and demographic*

Je nach Standpunkt der politischen Entscheidungsträger kann auch eine Beibehaltung oder gar Ausweitung der Sozialleistungsniveaus - etwa mit dem Ziel einer Stärkung der Massenkaukraft - eine adäquate politische Antwort auf ökonomische Probleme sein. In Anbetracht der Tatsache, daß Problemdruck stets sozial konstruiert ist und unterschiedliche Lösungsstrategien denkbar erscheinen läßt, wäre also in einem zweiten Schritt zu analysieren, ob sich nationale Unterschiede im „objektiven“ Problemdruck auch in der Problemwahrnehmung der jeweiligen politischen Akteure ausmachen lassen und inwieweit die politische Diskussion im jeweiligen Land von der Vorstellung geprägt ist, daß Einsparungen aus ökonomischen oder fiskalischen Gründen notwendig sind.

### *Verteilung der politischen Machtressourcen*

Die unterschiedliche Tiefe der Einschnitte in sozialstaatliche Programme im Ländervergleich kann möglicherweise auch auf Unterschiede im Machtressourcenverhältnis zwischen Links und Rechts, bzw. zwischen Arbeit und Kapital zurückgeführt werden. Folgt man Autoren der Stockholmer Schule wie Walter Korpi (1980) oder Gøsta Esping-Andersen (1990) so ist die Stärke der Arbeiterbewegung und ihre Fähigkeit zur Koalitionsbildung mit anderen gesellschaftlichen Gruppen eine entscheidende Erklärungsvariable für divergente wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsmuster. Stark ausgebaute Wohlfahrtsstaaten mit universellem und stark dekommodifizierendem Charakter, wie sie beispielsweise für die skandinavischen Länder typisch sind, wären demnach vor allem das Resultat einer machtvollen Linken. Greift man dieses Argument im Hinblick auf die Analyse von Kürzungen im internationalen Vergleich auf, so sollte sich zeigen lassen, daß Kürzungen in Ländern mit einer traditionell starken Arbeiterbewegung schwerer durchzusetzen sind als in Ländern, wo diese Bedingung nicht erfüllt ist. Zu den relevanten Indikatoren für die Machtressourcen der Arbeiterbewegung zählen insbesondere der gewerkschaftliche Organisationsgrad, die Stimmenanteile linker Parteien sowie die Amtsdauer linker Regierungen. Daneben dürfte allerdings auch eine Rolle spielen, wie stark das bürgerliche Lager zersplittert ist, da hiervon die Koalitionschancen der Sozialdemokratie abhängen.

---

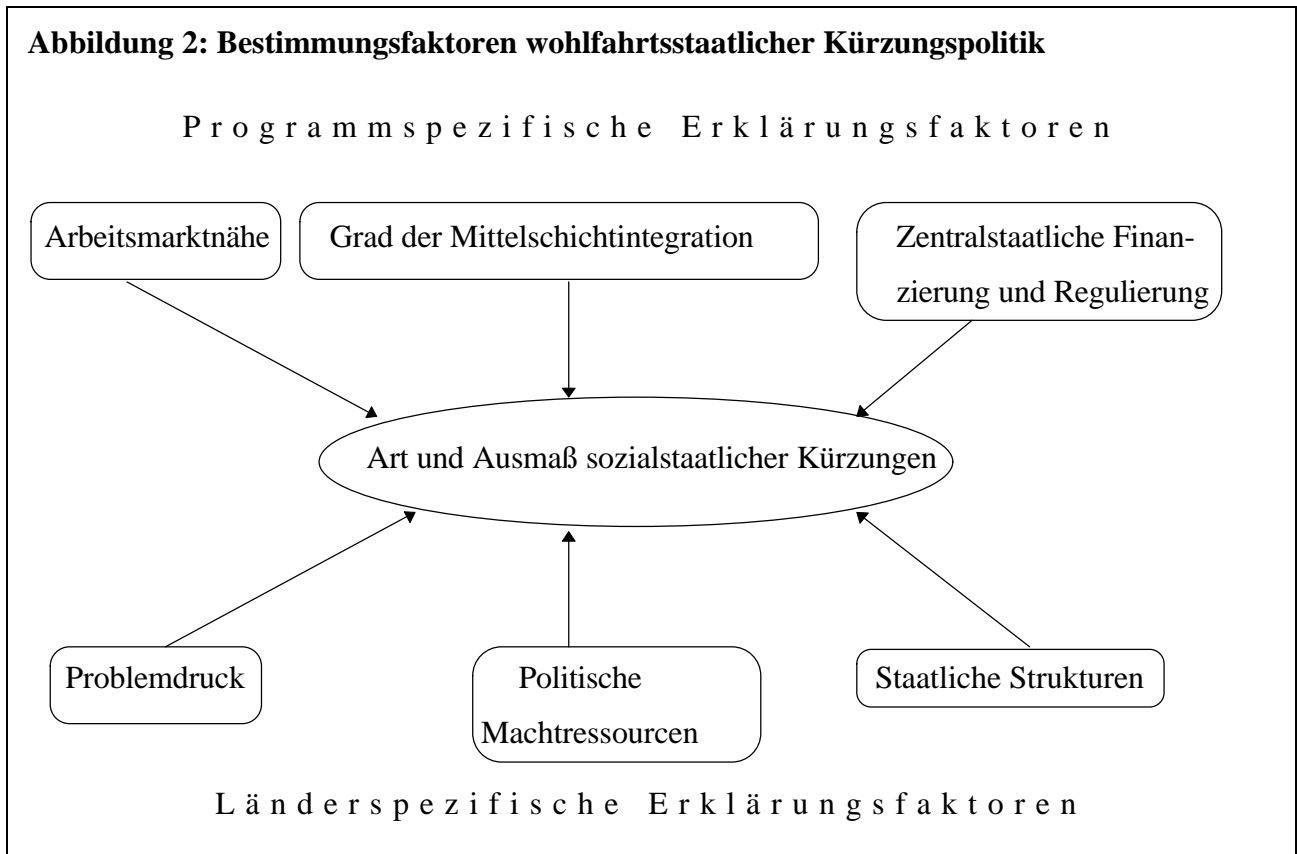
*data, like 'facts' in general, do not 'speak'. In other words, it depends entirely upon actors, preferences, and institutions in which way such critical facts are responded to and coped with.*“ (Hervorhebungen im Original)  
 Pierson (1995:10ff.) relativiert die Bedeutung ökonomischer Faktoren für die Produktion politischer Entscheidungen mit dem Hinweis auf das primäre Interesse der Politiker an Stimmenmaximierung: „*Politicians care first and foremost about getting elected. Helping improve the economy may make that easier, but not if it requires hugely unpopular policies, and not if the economic benefits are likely to appear at some point in the distant (i.e., post-election) future. (...), my key point at this stage is that policy outcomes cannot be derived directly from economic trends and pressures.*“



### ***Staatliche Strukturen***

Die Regierungssysteme der westlichen Industrienationen zeichnen sich z.T. durch höchst unterschiedliche institutionelle Arrangements aus. Diese institutionellen Arrangements (Wahlrecht, Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive, Rolle der Gerichte, Zentralisierungsgrad, Bedeutung von Referenden und dergl.) beeinflussen auf vielfältige Art und Weise den politischen Entscheidungsprozeß (vgl. Pierson 1995:14). Je nach konkreter Ausgestaltung erlaubt es das nationale Institutionengefüge bestimmten Akteuren, Veto-Punkte aufzubauen und die politischen Vorhaben der Zentralregierung zu torpedieren (vgl. Immergut 1992). Wir sollten aus dieser Perspektive erwarten, daß in politischen Systemen mit einer geringeren Anzahl an Veto-Punkten radikalere Kürzungsstrategien verfolgt werden können. Pierson (1995:32ff.) weist jedoch zu Recht darauf hin, daß sich in einem vetopunktarmen Regierungssystem des Westminster-Typus nicht nur die Entscheidungsgewalt (*authority*), sondern auch die politische Verantwortlichkeit (*accountability*) sehr stark auf die Zentralregierung konzentriert. Dies wiederum schmälert deren Fähigkeit, „*blame shifting*“ zu betreiben und die mit Kürzungen verbundenen politischen Kosten auf andere Akteure abzuwälzen bzw. mit anderen Akteuren zu teilen. Wenn Piersons Vermutung, daß Kürzungen generell unpopulär sind, richtig ist, ließe sich also die Frage, ob die Fragmentierung politischer Entscheidungsgewalt Kürzungen erleichtert oder erschwert, auf theoretischer Basis nicht vorentscheiden.

Die Problemstellung, welche dieser Arbeit zu Grunde liegt, läßt sich wie folgt zusammenfassen: Das dieser Untersuchung zu Grunde liegende Erkenntnisinteresse besteht darin, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob die Art und das Ausmaß von Kürzungen (a) im Vergleich verschiedener sozialpolitischer Programme innerhalb eines Landes, (b) im Vergleich verschiedener Länder variiert. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Hypothesen präsentiert, die (a) programmspezifische und (b) länderspezifische Erklärungsfaktoren betonen (siehe Abbildung 1). Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, im Lichte dieser Thesen eine empirische Analyse nationaler Kürzungspolitik durchzuführen.



### **Fallauswahl**

Die dieser Arbeit zu Grunde liegende Problemstellung soll nun angewendet werden auf drei sozialpolitische Programme in *Schweden* und *Deutschland*: *Altersrenten*, *Lohnfortzahlung im Krankheitsfall* bzw. *Krankengeld* sowie *Kindergeld*. Die Beschränkung der Analyse auf zwei Länder und drei Programme ist primär forschungspragmatischer Natur. Eine Erhöhung der Zahl der untersuchten Programme respektive der untersuchten Länder verspräche zwar einen höheren Erkenntnisgewinn, müßte jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

### **Programmauswahl**

Für die Programmauswahl waren folgende Kriterien maßgeblich:

- Die Programme wurden zunächst mit dem Ziel ausgewählt, zwischen unterschiedlichen programmspezifischen Kürzungslogiken diskriminieren zu können. Demnach sind die hier untersuchten Programme jeweils nur in höchstens einer von drei programmspezifischen Kürzungsdimensionen (Arbeitsmarktnähe, Mittelschichtintegration sowie zentralstaatliche Finanzierung und Regulierung) besonders kürzungsanfällig, damit der Einfluß, den eine dieser Kürzungsdimensionen auf die Entwicklung der untersuchten Programme hat, isoliert vom

Einfluß der jeweils anderen Kürzungsdimensionen betrachtet werden kann. Die Kategorisierung der Programme entlang dieser Dimensionen erfolgt an späterer Stelle.

- Der Programmauswahl lag zweitens die Überlegung zu Grunde, zwischen länder- und programmspezifischen Erklärungsfaktoren diskriminieren zu können. Bei einem paarweisen Programmvergleich zwischen Deutschland und Schweden (also z.B. zwischen dem Kindergeld in Deutschland und dem Kindergeld in Schweden) soll der Einfluß programmspezifischer Erklärungsfaktoren weitgehend konstant gehalten werden. Dies ist deswegen möglich, weil, wie noch zu zeigen sein wird, die jeweiligen Programmpaarungen bzgl. der programmspezifischen Variationsdimensionen weitgehend ähnliche Ausprägungen aufweisen.
- Bei den ausgewählten Programmen handelt es sich allesamt um Transferprogramme ohne nennenswerte Anbieterinteressen. Damit kann der Einfluß von Anbieterinteressen als möglicherweise intervenierende Variable zur Erklärung unterschiedlicher Kürzungsresistenzen im Programmvergleich konstant gehalten werden (in Bezug auf die Mittelschichtentese beschränkt sich die Analyse also auf die Rolle der Mittelschichten als *Leistungsempfänger* und *Leistungsfinanzierer*)

### Länderauswahl

Deutschland und Schweden sind zwei ausgebaute Wohlfahrtsstaaten, deren jeweilige Sozialsysteme seit Anfang der 90´er durch die ungünstige ökonomische Entwicklung und, im deutschen Fall, durch die hohen Kosten der Wiedervereinigung stark unter Druck geraten sind. Gleichzeitig hängt die Wirtschaftskraft beider Länder dank ihrer hohen Exportquote (für 1992: 22,1% des BIP in Deutschland, 22,7% in Schweden<sup>8</sup>) sehr stark von der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften auf den Weltmärkten ab.

Trotz vergleichbarer ökonomischer Rahmenbedingungen weisen aber die politischen Gegebenheiten in beiden Ländern zwei signifikante Unterschiede auf:

- Die schwedische Arbeiterbewegung verfügt insgesamt über größere Machtressourcen als die deutsche. Während Schweden traditionell sozialdemokratisch regiert wird (die bürgerlichen „Intermezzi“ von 1976 bis 1982 sowie von 1991 bis 1994 ausgenommen) und durch starke Gewerkschaften mit sehr hohem Organisationsgrad geprägt ist, herrscht in Deutschland seit 1982 eine bürgerliche Koalitionsregierung. Auch die gesellschaftliche Basis der Arbeiterbewegung ist in Deutschland, gemessen am niedrigeren gewerkschaftlichen Organisationsgrad, deutlich schwächer als in Schweden.

---

<sup>8</sup> Im Vergleich dazu weisen etwa Japan und die USA mit einer Exportquote von 9,2 bzw. 7,5% eine vergleichsweise geringe Außenhandelsabhängigkeit auf (Eurostat 1994:299).

- Eine weitere Differenz ergibt sich aus dem unterschiedlichen Fragmentierungsgrad der politischen Systeme beider Länder: Während die politische Entscheidungsgewalt in Schweden relativ stark in den Händen der Zentralregierung konzentriert ist, zeichnet sich das horizontal und vertikal stark ausdifferenzierte Regierungssystem der Bundesrepublik durch eine starke Streuung der Regulierungsmacht aus.

### **Wahl des Untersuchungszeitraums**

Die vorliegende Arbeit untersucht schwerpunktmäßig die sozialpolitischen Entwicklungen in Deutschland und Schweden seit Beginn der 90´er. Der Wahl des Untersuchungszeitraums liegt neben forschungspragmatischen Erwägungen vor allem die Beobachtung zu Grunde, daß die 90´er Jahre - sowohl in politischer wie ökonomischer Hinsicht - einen für beide Länder eigenständigen Zeitabschnitt markieren:

- Der Zusammenbruch des kommunistischen Ostblocks führte zu einem Wegfall der Systemkonkurrenz zwischen Markt- und Planwirtschaft und trug indirekt zu einer ideologischen Schwächung der demokratischen Linken bei<sup>9</sup>. Darüber hinaus traten mit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ die osteuropäischen Länder mit ihrer vergleichsweise günstigen Lohnkostenstruktur als neue Konkurrenten auf die weltwirtschaftliche Bühne, die auch durch ihre geographische Nähe einen nicht unerheblichen Wettbewerbsdruck auf die „Hochlohnländer“ Deutschland und Schweden ausübten.
- Sowohl Deutschland als auch Schweden erlebten Anfang der 90´er die schwerste Rezession der Nachkriegszeit (mit entsprechenden Folgen für die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite).
- Damit einher geht ein drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit, der v.a. in Schweden lange Zeit undenkbar schien.

---

<sup>9</sup> Der Untergang des real existierenden Sozialismus in Osteuropa dürfte nicht ohne Konsequenzen für den sozialpolitischen Modellcharakter geblieben sein, den sowohl Deutschland als auch Schweden bis dato für sich in Anspruch nehmen konnten. In Deutschland war das Modell der „Sozialen Marktwirtschaft“ stets auch eine sozialpolitische Gegenkonzeption zur kommunistischen Gesellschaftsordnung der DDR. Mit deren Ende war nämlich die Notwendigkeit entfallen, sich als die bessere Alternative zum Kommunismus, auch was die sozialen „Errungenschaften“ betrifft, darzustellen. Auch für Schweden war mit dem Ende des Kommunismus die ideologische Basis für eine Konzeption des „Dritten Weges“ zwischen sozialistischer Plan- und kapitalistischer Marktwirtschaft zunehmend in Frage gestellt. Für die Bundesrepublik kommt ein Zweites hinzu: Während die *alte* Bundesrepublik, die sich nicht als Nationalstaat definieren konnte, einen Teil ihrer Legitimation aus der Gewährleistung hoher sozialer Sicherungsstandards für ihre Bürger bezog, dürfte dieser Legitimationsdruck mit der deutschen Wiedervereinigung mindestens geschwächt worden sein (vgl. Döring 1995:12).

- Ein Spezifikum der deutschen Entwicklung bildet die Wiedervereinigung, in deren Gefolge sich nicht nur neuartige sozialpolitische Bedarfslagen, sondern auch erhebliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte entstanden.
- Mit dem gemeinsamen europäischen Markt und den Vorbereitungen auf die gemeinsame Währungsunion tritt der europäische Integrationsprozeß in eine neue Phase. Für die nationalen Volkswirtschaften Deutschlands und Schwedens, das seit 1994 formelles Mitglied der EU ist, sind damit neue Rahmenbedingungen gesetzt<sup>10</sup>. Die Implikationen dieser Entwicklungen für die Sozialpolitik sind derzeit allerdings erst in Umrissen erkennbar.
- Auch die Strukturen der nationalen Parteiensysteme haben sich in den 90´er Jahren verändert. In Deutschland trat, als Folge der Wiedervereinigung, die stark linksgerichtete PDS, Nachfolgerin der ehemaligen DDR-Staatspartei SED, auf die politische Bühne. Dank der sog. Direktmandatsklausel ist diese Partei seit 1990 auch im deutschen Bundestag vertreten. Obwohl sie dort nur über eine sehr begrenzte Zahl von Sitzen verfügt, kommt ihr angesichts der knappen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse seit der Bundestagswahl 1994 doch eine gewisse Bedeutung zu<sup>11</sup>. In Schweden kam es seit Ende der 80´er zu einer Auflösung des bis dato außerordentlich stabilen Fünf-Parteiensystems. Der Einzug der Grünen in das Parlament 1988 war hierfür der erste klare Indikator<sup>12</sup>. Bereits drei Jahre später schafften zwei weitere Parteien, die rechtspopulistische Neue Demokratie und die Christlich-Demokratische Partei mit einer eher sozial-konservativen Programmatik, den Sprung in den Reichstag. Damit mutierte das alte stabile Fünf-Parteien-System innerhalb kürzester Zeit zu einem vergleichsweise volatilen Acht-Parteien-System (vgl. Holmberg 1994).
- In Schweden wurden die Sozialdemokraten 1991 von einer bürgerlichen Regierung abgelöst, die bis 1994 im Amt blieb. Damit wurde erstmals seit 1930 ein Vertreter der konservativen „Moderaten Sammlungspartei“ schwedischer Regierungschef<sup>13</sup>. Dadurch ergibt sich, ergänzend zur international vergleichenden Untersuchungsdimension in dieser Arbeit, die Möglichkeit einer diachronisch vergleichenden Kürzungsanalyse, die eine Antwort auf die Frage liefern könnte, ob die sozialpolitischen Kürzungsmuster innerhalb eines Landes mit der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung variieren.

---

<sup>10</sup> Dies bezieht sich nicht nur auf die unmittelbaren ökonomischen Folgewirkungen der Europäisierung, sondern auch auf den zunehmenden Einfluß, den die Institutionen und Regelungswerke der Europäischen Union auf die nationalen Sozialsysteme nehmen.

<sup>11</sup> Die Regierung Kohl verfügt seit 1994 nur noch über eine parlamentarische Mehrheit von 10 Sitzen.

<sup>12</sup> Damit war zum ersten Mal seit 70 Jahren einer neuen Partei der Einzug in den schwedischen Reichstag geglückt.

<sup>13</sup> Demgegenüber war unter den bürgerlichen Regierungen von 1976 bis 1982 entweder ein Liberaler oder ein Vertreter der bäuerlichen Zentrumspartei Regierungschef.

Obwohl sich die Analyse sozialpolitischer Kürzungsmaßnahmen in Deutschland und Schweden auf den Zeitraum ab etwa 1990 konzentriert, werden - soweit vorhanden - auch weiter zurückreichende Zeitreihen präsentiert, um auch längerfristige Entwicklungen sozialpolitischer Programme aufzeigen zu können. Insbesondere ermöglicht diese Perspektive einen Vergleich der sozialpolitischen Entwicklungslinien vor und nach 1990 und erleichtert damit die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit sich in den 90'er Jahren lediglich die sozialstaatlichen Entwicklungstendenzen der 80'er fortsetzen oder ob die 90'er tatsächlich einen Wendepunkt in der Geschichte des deutschen und des schwedischen Wohlfahrtsstaats markieren.

### ***Aufbau der Arbeit***

Aus der eingangs erläuterten Problemstellung ergibt sich der Aufbau der Arbeit. In Kapitel II soll zunächst der Versuch unternommen werden, die hier relevanten Sozialprogramme nach dem theoretischen Grad der Kürzungsanfälligkeit zu kategorisieren, der sich aus den jeweiligen programmspezifischen Kürzungslogiken ableiten läßt. Im darauffolgenden Kapitel wird, auf empirisch-quantitativer Basis, untersucht, wie stark die einzelnen Programme realiter gekürzt worden sind. In Kapitel IV sollen die empirischen Befunde dieser Arbeit, unter Rückgriff auf die genannten Kürzungsdimensionen, theoretisch interpretiert werden. Abschließend erfolgt ein Resümee, in dem die zentralen empirischen Befunde dieser Arbeit zusammengefaßt und einige theoretische Schlußfolgerungen präsentiert werden. Darüber hinaus befindet sich im Anhang zu dieser Diplomarbeit eine tabellarische Übersicht über die wichtigsten Gesetzesänderungen, die seit 1990 in den hier untersuchten sozialpolitischen Leistungsbereichen vorgenommen wurden.

## **Kategorisierung der Programme**

Wie bereits erwähnt, erfolgte die Programmauswahl unter der Vorgabe, zwischen verschiedenen programmspezifischen Erklärungsvariablen diskriminieren zu können. Dieses Postulat macht es erforderlich, die ausgewählten Programme nach dem Grad ihrer sozialen Verwundbarkeit zu kategorisieren, der sich aus der Perspektive der programmspezifischen Kürzungslogiken ergibt. Zuvor sollen jedoch die ausgewählten Programme in ihren Grundzügen beschrieben werden.

### ***Beschreibung der Programmcharakteristika***

#### **Altersrenten**

Das Kernstück der Altersrenten in Deutschland bildet die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die Arbeiter und Angestellte als Pflichtversicherte umfaßt. Die Leistungen der Rentenversicherung

sind typischerweise lohn- und beitragsbezogen, weil die Leistungshöhe sich an der Höhe der durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte bzw. -einkommen orientiert und entsprechend der Entwicklung der Löhne angepaßt wird. Mindestsicherungsregelungen kommt demgegenüber nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Allerdings enthält die GRV eine erwähnenswerte familienpolitische Komponente, insofern als Kindererziehungszeiten u.U. rentensteigernd wirken.

Die Finanzierung erfolgt im sog. Umlageverfahren, d.h. die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden aus den aktuellen Einnahmen bestritten. Diese bestehen zu rund 80% aus einkommensproportionalen Beiträgen, die je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen werden. Die verbleibende Lücke wird im wesentlichen aus Bundesmitteln finanziert (vgl. BMA 1995:213ff.).

Die staatlichen Altersrenten in Schweden<sup>14</sup> setzen sich i.d.R. aus zwei Komponenten zusammen: Der nationalen Grundrente (*folkspension FP*), die eine Grundsicherung für alle garantieren soll<sup>15</sup>, und die Allgemeine Zusatzrente (*allmänna tillägspension ATP*), die ein Altersruhegeld im Verhältnis zu früheren Arbeitseinkommen gewährt<sup>16</sup>. Anders als in Deutschland sind Renten in Schweden voll steuerpflichtig. Wer kein Anrecht auf Allgemeine Zusatzrente oder nur auf eine niedrige Altersrente hat, erhält einen Rentenzuschuß (*pensionstillskott*) zur Grundrente. Die Grundrente und der Rentenzuschuß bilden eine Form garantierter Mindestrente. Darüber hinaus können Personen mit niedriger Gesamtrente einen einkommensabhängigen Mietzuschuß (*bostadstillägg*) erhalten<sup>17</sup>. Rentenzuschuß und Wohngeld für Rentner machen jedoch nur einen verhältnismäßig kleinen Anteil an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung aus (siehe Abbildung 2). Die Leistungen der Grund- und der allgemeinen Zusatzrente waren in der Vergangenheit regelmäßig an die allgemeine Preisentwicklung gekoppelt.<sup>18</sup>

---

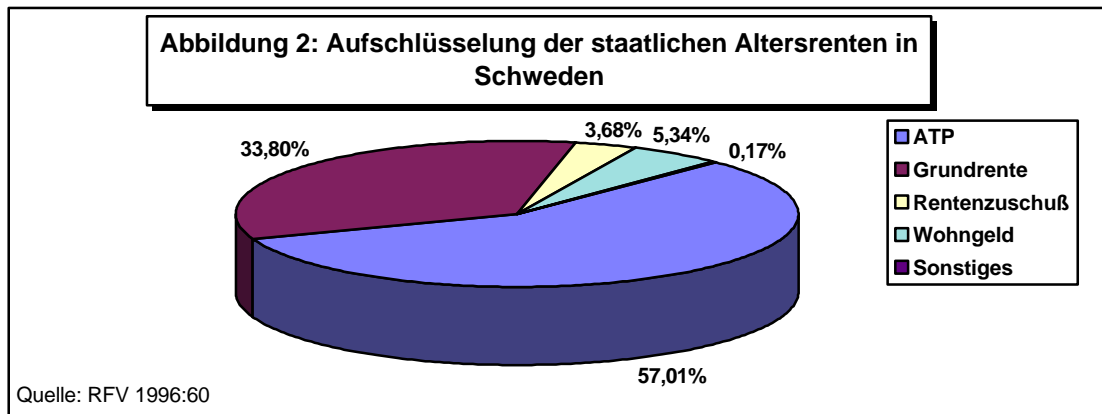
<sup>14</sup> Seit Anfang 1997 ist ein neues Rentensystem in Kraft. Da die bestehenden Renten nach wie vor nach den Regeln des alten Systems ausbezahlt werden, und für Renten neuzugänge lange Übergangsfristen gelten, beschränkt sich diese Beschreibung auf das bisherige System.

<sup>15</sup> Der volle Anspruch auf Grundrente besteht allerdings erst nach 40 Jahren Wohnsitz in Schweden.

<sup>16</sup> Für volles Ruhegeld muß man mindestens 30 Jahre lang ein anrechnungsfähiges Einkommen gehabt haben. Die Höhe der Rente wird nach den 15 besten Verdienstjahren berechnet.

<sup>17</sup> Darüber hinaus umfassen die schwedischen Altersrenten auch Leistungen für Personen mit funktionellen Behinderungen (*handikappersättning*), Kinderzulagen (*barntillägg*) und eine besondere Rentenzulage für Altersrentner, die aufgrund der Pflege kranker oder behinderter Kinder für mindestens 6 Jahre keine Rentenansprüche erwerben konnten (*särskilt pensionstillägg*). Da diese Leistungen insgesamt nur 0,17% der Gesamtausgaben für Altersrenten ausmachen, werden sie im folgenden nicht weiter behandelt (vgl. RFV 1996:60ff.).

<sup>18</sup> Dies geschieht mit Hilfe des sog. Basisbetrags (*basbelopp*), welcher der Rentenberechnung zu Grunde liegt. Dabei handelt es sich um eine künstliche Rechengröße, die im Prinzip dem Verbraucherpreisindex folgt. Seit 1995 gehen Preisänderungen jedoch nur zu 60% in die Berechnung des Basisbetrags ein. Außerdem wurde 1993 ein um 2% reduzierter Basisbetrag eingeführt (der auch für die meisten Rentenleistungen gilt; vgl. RFV 1995:16).



Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen im Umlageverfahren. Dabei wird die Allgemeine Zusatzrente vollständig über Sozialabgaben finanziert, die größtenteils von den Arbeitgebern getragen werden. Ein kleiner, aber wachsender Anteil wird über Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Die allgemeine Grundrente (inklusive Rentenzuschuß) wird in etwa je zur Hälfte über Sozialabgaben der Arbeitgeber und über staatliche Zuweisungen finanziert. Demgegenüber ist der Mietzuschuß seit 1993 zum überwiegenden Teil zentralstaatlich finanziert<sup>19</sup> (vgl. SI 1996a)<sup>20</sup>.

### **Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bzw. Krankengeld<sup>21</sup>**

In Deutschland haben alle Arbeitnehmer für die ersten sechs Krankheitswochen einen gesetzlichen Anspruch auf Lohnfortzahlung durch ihren Arbeitgeber in Höhe von 80% (bis 1996 100%) ihres Bruttoeinkommens. Bei längerer Krankheit wird im Anschluß an die Lohnfortzahlung Krankengeld in Höhe von 70% (bis 1996 80%) des vorherigen Bruttoverdienstes gezahlt. Das Krankengeld wird von der gesetzlichen Krankenversicherung ausbezahlt, die wiederum paritätisch durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert wird. Das Krankengeld wird für ein und dieselbe Krankheit maximal für 78 Wochen innerhalb von drei Jahren gewährt. Anders als bei der Lohnfortzahlung besteht beim Krankengeld keine Einkommenssteuerpflicht (vgl. BMA 1996a).

In Schweden erhielten erkrankte Arbeitnehmer bis 1991 für die gesamte Krankheitsdauer Einkommensersatzleistungen der Krankenversicherung (*sjukpenning*). Dieses Krankengeld richtet sich nach der Höhe des vorherigen Einkommens. Seit Anfang 1992 besteht Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers (*sjuklön*) für die ersten zwei Krankheitswochen. 1997 wurde die Arbeitgeberperiode auf vier Wochen verlängert. Erst im Anschluß daran bezahlt die Krankenversicherung (welche sich zu etwa 2/3 aus Arbeitgeberbeiträgen und zu knapp 1/3 aus Arbeitnehmerbei-

<sup>19</sup> Bis dato wurde der Löwenanteil von den Kommunen getragen.

<sup>20</sup> Für eine ausführliche Beschreibung des schwedischen Rentensystems sowie der aktuellen Rentenreform siehe Ståhlberg 1995a, 1995b sowie Eriksen /Palmer 1994.

<sup>21</sup> Da beide Leistungen inhaltlich zusammengehören, wird fortan die Bezeichnung „Krankenlohn“ als Oberbegriff verwendet.



trägen finanziert<sup>22</sup>) Krankengeld. Eine Höchstanzahl von Tagen für die Krankengeld gezahlt wird, gibt es nicht. Sämtliche Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall sind steuerpflichtig. Anders als in Deutschland ist eine Aufstockung des Krankenlohns via Tarif- oder Arbeitsvertrag mittlerweile nur bis zu einer Höhe von maximal 10% und nur für die ersten 90 Krankheitstage zulässig (vgl. SI 1996a).

### **Kindergeld**

Deutschland hatte bis Ende 1995 ein duales System des Familienlastenausgleichs: Familien mit Kindern hatten bis dato einen Anspruch sowohl auf Kindergeld als auch auf einen Kinderfreibetrag. Während es sich beim Kindergeld im engeren Sinn um eine Transferzahlung handelt, ist der Kinderfreibetrag eine steuerlicher Freibetrag. Die daraus resultierende Steuerersparnis fällt umso höher aus, je höher das zu versteuernde Einkommen ist. Anders als beim Kinderfreibetrag war das Kindergeld bis 1995 nach Ordnungszahl des Kindes<sup>23</sup> und nach dem Einkommen der Eltern<sup>24</sup> gestaffelt.

Seit 1996 wird das Kindergeld einkommensunabhängig gewährt, wobei ab dem 3. bzw. ab dem 4. Kind erhöhte Leistungssätze gewährt werden. Dabei kommt entweder das Kindergeld in Form eines Abzugs von der Einkommenssteuerschuld (also faktisch als Transferzahlung) oder der Kinderfreibetrag zur Anwendung<sup>25</sup>. Das (steuerfreie) Kindergeld wurde bis 1995 ausschließlich aus dem Steueraufkommen des Bundes finanziert (vgl. BMA 1996b:3f.). Die Kosten für den Kinderfreibetrag verteilen sich im Verhältnis 42,5:42,5:15 auf Bund, Länder und Kommunen (siehe Tabelle 5). Da das Kindergeld seit 1996 direkt von der Einkommenssteuerschuld abgezogen wird, entstanden für die Bundesländer Mehrbelastungen, da das Kindergeld bis dato ausschließlich vom Bund finanziert wurde. Als Ausgleich wurde der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer 1996 von 44 auf 49,5% erhöht, der des Bundes von 56 auf 50,5% reduziert (BMF 1996:44f.)<sup>26</sup>. Die Höhe von Kindergeld und Kinderfreibetrag wird in unregelmäßigen Abständen durch den Bundestag festgelegt.

In Schweden erhält jede Familie unabhängig vom Einkommen Kindergeld (*barnbidrag*). Ein Kinderfreibetrag existiert nicht. Für kinderreiche Familien werden Kindergeldzuschläge

<sup>22</sup> Angaben zur Finanzierungsstruktur der schwedischen Krankenversicherung beziehen sich auf das Jahr 1995 (RFV 1996:12).

<sup>23</sup> Je größer die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder pro Familie, desto höher die Leistungssätze pro Kind.

<sup>24</sup> Einkommensschwache Familien erhielten einen Kindergeldzuschlag, Familien mit hohem Einkommen ab dem zweiten Kind nur einen reduzierten Sockelbetrag.

<sup>25</sup> Wird mit der Zahlung des Kindergelds das Existenzminimum des Kindes nicht steuerlich freigestellt, ist - unter Anrechnung des gezahlten Kindergeldes - ein Kinderfreibetrag zu gewähren.

<sup>26</sup> Laut Finanzbericht (BMF 1995:43) ist der Umsatzsteuerausgleich für die Länder so ausgestaltet worden, daß die Kosten des Familienleistungsausgleichs sich wie bis dato im Verhältnis 74 zu 26 auf Bund und Länder/Gemeinden verteilen.

(*flerbarnstillägg*) gewährt<sup>27</sup>. Das Kindergeld ist steuerfrei und wird zu 100% durch den Zentralstaat finanziert (vgl. SI 1996a). Die Höhe des Kindergelds ist, im Gegensatz zu den Renten, nicht automatisch an die Preisentwicklung gekoppelt, sondern wird jährlich durch eine Entscheidung des Parlaments festgelegt (Marklund 1988:47).

### **Kategorisierung der Programme im Hinblick auf ihre Kürzungsanfälligkeit**

Arbeitsmarkt-, Mittelschichten- und Finanzierungsthese vertreten eine Kürzungslogik, derzufolge die soziale Verwundbarkeit eines sozialpolitischen Programms primär von den Charakteristika des Programms (und weniger von länderspezifischen Faktoren) abhängt. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, die oben beschriebenen Transferprogramme nach dem theoretischen Grad der Kürzungsanfälligkeit zu klassifizieren, der sich jeweils aus den Annahmen der unterschiedlichen programmspezifischen Kürzungslogiken ableiten läßt. Da sich der Grad der Kürzungsanfälligkeit eines Programms auf theoretischer Ebene allenfalls annäherungsweise bestimmen läßt, erfolgt die Einordnung der Programme (in Bezug auf ihre Kürzungsanfälligkeit) auf einer Ordinalskala, die folgende Ausprägungen aufweist: sehr gering - gering - eher gering - mittel - eher hoch - hoch - sehr hoch.

### **Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Arbeitsmarktthese**

Aus Sicht der Arbeitsmarktthese ergibt sich die Kürzungsanfälligkeit eines Programms primär aus dem Interesse des Kapitals, die Arbeitsanreize für die erwerbsfähige Bevölkerung zu erhöhen und die Lohnkosten für die Unternehmen zu senken. Demnach wären arbeitsmarktnahe Programme besonders kürzungsanfällig. Ob und inwieweit ein Programm als arbeitsmarktnah einzustufen ist (und damit als kürzungsanfällig im Sinne der Arbeitsmarktthese), dürfte zunächst von folgender Bedingung abhängen (siehe Tabelle 1):

- Da Arbeitsanreize nur für die tatsächlich erwerbsfähige Bevölkerung greifen, sind die Wirkungen eines Programms auf das Arbeitsangebot der Haushalte umso höher, je höher der Anteil der Erwerbsfähigen an der Programmkielntel ist. Typischerweise ist der Anteil der prinzipiell erwerbsfähigen (bzw. nur vorübergehend erwerbsunfähigen) Personen bei den Empfängern von Krankengeldleistungen sehr hoch, während die Bezieher von Altersrenten dem Arbeitsmarkt i.d.R. nicht mehr zur Verfügung stehen. Richtig ist zwar, daß Rentenprogramme auch einen Einfluß auf das Arbeitsangebotsverhalten der *künftigen* Zugangssrentner (und damit der aktuellen Erwerbstätigengeneration) haben. Dieser Effekt dürfte aber mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur Rentenphase an Gewicht verlieren.

<sup>27</sup> Gilt nur für Familien, die bereits vor dem 1.1.1996 Anspruch auf diese Zuschläge hatten.

Die soziale Verwundbarkeit eines Programms im Sinne der Arbeitsmarktthese steigt, wenn die damit verbundenen Leistungen das Arbeitsangebotsverhalten der Individuen negativ beeinflussen. Dies wiederum dürfte v.a. von folgenden Faktoren abhängen (vgl. Petersen 1989:78ff.):

- Einkommenseffekt: Laut Ringen (1987:113) führen soziale Transferzahlungen tendenziell zu einem sinkenden Arbeitsangebot: Durch die Zahlung von Transferleistungen reduziert sich der Umfang der Erwerbsarbeit, die nötig ist, um ein gewünschtes Einkommensniveau zu erreichen. Das Ausmaß des Einkommenseffekts hängt von zwei Faktoren ab:  
 Zum einen vom *Äquivalenzcharakter der Leistung*: Bei den äquivalenzbezogenen Rentenleistungen hängt die Höhe der Leistungen typischerweise von den vorher eingezahlten Beiträgen (und damit von der während der Erwerbsphase erbrachten Arbeitsleistung) ab. Da eine Ausdehnung des Arbeitsangebots hier also zu einer Erhöhung der Transferleistung führt, ergibt sich für die Haushalte je nach Präferenzverteilung sogar ein Anreiz, die von ihnen auf den Arbeitsmärkten angebotene Arbeitskraft auszuweiten<sup>28</sup>. Umgekehrt dürfte der Einkommenseffekt bei Leistungen, deren Höhe nicht von den vorher eingezahlten Beiträgen abhängt, wesentlich deutlicher ausgeprägt sein.  
 Zum anderen ergibt sich der Einkommenseffekt aber auch aus der *Höhe der Leistung*: Je großzügiger eine Transferleistung bemessen ist, desto weniger Erwerbsarbeit ist nötig, um ein gewünschtes Einkommensniveau zu erreichen. Das Kindergeld und die residualen Rentenleistungen in Schweden sollten unter diesem Gesichtspunkt kürzungsresistenter sein als die anderen Programme, da sie i.d.R. nur Leistungen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau gewähren.
- Substitutionseffekt: Bei manchen Transferarten ist eine Ausdehnung des Arbeitsangebots (auf dem offiziellen Arbeitsmarkt!) mit einer Reduktion der Transferzahlung und damit einer über den Einkommenseffekt hinausgehenden Schwächung der Arbeitsanreize verbunden. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang vom Substitutionseffekt. Dieser Effekt tritt bspw. bei den residualen Rentenleistungen in Schweden auf, da diese nur unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen gewährt werden. Auch bei den Beziehern von Krankenlohn ergeben sich negative Arbeitsanreizwirkungen durch den Substitutionseffekt. Dies liegt daran, daß die Wiederaufnahme der Arbeit bei hohen Lohnersatzquoten nur zu einer geringfügigen Ausdehnung des Einkommens, aber zu einer erheblichen Einschränkung des „Gutes“ Freizeit führt. Unterstellt man, daß ökonomisch rationale Individuen nicht nur bestrebt sind, ihr Einkommen, sondern auch die ihnen zur Verfügung stehende Freizeit zu mehren, so wäre ein derartiges Verhalten

<sup>28</sup> Dies dürfte auch der entscheidende Grund dafür sein, daß bspw. die deutschen Arbeitgeberverbände strikt am Prinzip der beitrags- und lohnbezogenen Rente festhalten (vgl. Frankfurter Rundschau vom 14.9.1988).

mit einer Reduzierung des individuellen Nutzenniveaus verbunden<sup>29</sup>. Anders liegen die Dinge etwa beim Kindergeld, das keine Lohnersatzleistung ist, sondern additiv zum Erwerbseinkommen ausbezahlt wird. Da zusätzliches Erwerbseinkommen nur in Ausnahmefällen eine Reduzierung des Kindergelds nach sich zieht<sup>30</sup>, dürften die damit verbundenen negativen Arbeitsanreizwirkungen deutlich geringer sein als bspw. beim Krankenlohn. Für einkommensschwache Familien dürfte eine Kindergelderhöhung sogar eine arbeitsanreizsteigernde Wirkung entfalten, weil sich hierdurch der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe vergrößert.

Das Kürzungsinteresse der Arbeitgeber ergibt sich nicht nur aus den perzeptierten Arbeitsanreizwirkungen eines Programms, sondern auch aus dessen Finanzierungsstruktur:

- Je höher der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber ist, desto größer dürfte auch deren Interesse an Leistungskürzungen sein.

---

<sup>29</sup> So fordert bspw. Seffen (1995:32f.) Einschnitte bei der Lohnfortzahlung mit dem Argument, daß „*die unterschiedslose finanzielle Ausstattung von Arbeit und Nichtarbeit in diesem Fall einen besonderen Anreiz darstellt, das Sicherungssystem auszunutzen und zu mißbrauchen*“

<sup>30</sup> Derartige Ausnahmefälle gab es bis 1995 in Deutschland, wo bei Überschreitung bestimmter Einkommensgrenzen das Kindergeld reduziert wurde. Dieser Effekt wurde allerdings zumindest z.T. dadurch kompensiert, daß mit steigendem Einkommen (und infolgedessen steigender Grenzsteuerbelastung) auch die aus dem Kinderfreibetrag resultierende Steuerersparnis zunahm.

**Tabelle 7: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Arbeitsmarktthese**

Programme	Variationsdimensionen der Kürzungsanfälligkeit			Kürzungsanfälligkeit insgesamt	
	Anteil der Erwerbsfähigen an der Programmklientel	Negative Arbeitsanreizwirkungen durch den Einkommenseffekt	Substitutionseffekt		Finanzierungsanteil der Arbeitgeber
<b>Deutschland</b>					
<b>GRV</b>	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	eher gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	keine → keine Kürzungsanfälligkeit	mittel → mittlere Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>
<b>Krankenlohn</b>	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch/mittel → sehr hohe/mittl. Kürzungsanfälligkeit <sup>31</sup>	<b>sehr hoch</b>
<b>Kindergeld/-freibetrag</b>	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	keine → keine Kürzungsanfälligkeit	gering <sup>32</sup> → geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>

<sup>31</sup> Finanzierungsanteil der Arbeitgeber bei der Lohnfortzahlung 100%, beim Krankengeld 50%

<sup>32</sup> Daß das Kindergeld sowohl in Deutschland als auch in Schweden zu 100% aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, heißt nicht, daß die Finanzierungsinteressen der Arbeitgeber hier völlig irrelevant wären, da ja auch die Arbeitgeber zum allgemeinen Steueraufkommen beitragen müssen.

	Variationsdimensionen der Kürzungsanfälligkeit				
Programme	Anteil der Erwerbsfähigen an der Programmklientel	Negative Arbeitsanreizwirkungen durch den Einkommenseffekt	Substitutionseffekt	Finanzierungsanteil der Arbeitgeber	Kürzungsanfälligkeit insgesamt
<b>Schweden</b>					
<b>ATP</b>	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	eher gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	keine → keine Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>
<b>FP</b>	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	mittel → mittlere Kürzungsanfälligkeit	keine → keine Kürzungsanfälligkeit	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>eher gering</b>
<b>Rentenzuschuß</b>	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>mittel</b>
<b>Wohngeld für Rentner</b>	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → keine Kürzungsanfälligkeit	<b>eher gering</b>
<b>Krankenlohn</b>	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>sehr hoch</b>
<b>Kindergeld</b>	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>

### Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Mittelschichtenthese

Wie bereits im einleitenden Teil dargelegt, geht die Mittelschichtenthese sowohl von den Interessen als auch von den Machtressourcen der Mittelschichten aus. Daß sozialpolitische Programme aus Sicht der Mittelschichtenthese in *unterschiedlichem* Maße kürzungsanfällig sind, dürfte dabei eher auf die programmspezifisch variierenden Interessenlagen der Mittelschichten zurückzuführen sein als auf deren Machtressourcen, die im Programmvergleich als weitgehend konstant betrachtet werden können.

Für die Beantwortung der Frage, welche Programme im Interesse der Mittelschichten liegen, ist als ein theoretischer Ausgangspunkt die Unterscheidung zwischen residualen, universellen und einkommensproportionalen Leistungen sinnvoll. Während residuale Programme ihrer Natur nach eindeutig nicht im unmittelbaren Interesse der Mittelschichten liegen, stellt sich die Lage bei den universellen bzw. einkommensproportionalen Programmen differenzierter dar. Le Grande (1987:158f.) ordnet nicht nur Programme, deren Leistungen v.a. die Bezieher höherer Einkommen begünstigen, der Mittelschichtkategorie zu, sondern auch universelle Programme wie das Kindergeld, deren Leistungen sich gleichmäßig auf einzelne Haushalte bzw. Individuen verteilen. Diese Zuordnung ist insofern nicht unproblematisch, als sie insbesondere den Finanzierungsaspekt ausklammert. In Anlehnung an Peterson (1981:41ff.) läßt sich behaupten, daß ein deutliches Interesse der Mittelschichten am Erhalt einer Sozialleistung nur dann gegeben ist, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis für den durchschnittlichen Steuerzahler kleiner als 1 ist. Diese Bedingung ist aber weder bei einkommensproportionalen noch bei universellen Leistungen notwendigerweise erfüllt. Betrachten wir zunächst die Umverteilungseffekte für universelle Leistungen und den sich daraus ergebenden Nettonutzen für die Mittelschichten:

**Tabelle 8: Die Umverteilungseffekte im universellen Wohlfahrtsstaat**

Gruppe	Durchschnittliches Einkommen	Steuer 40%	Transfers	Einkommen nach Steuern und Transfers
A (20%)	1000	400	240	840
B (20%)	800	320	240	720
C (20%)	600	240	240	600
D (20%)	400	160	240	480
E (20%)	200	80	240	360
Differenz A/E	1/5	( $\Sigma = 1200$ )	( $1200/5=240$ )	1/2,33

Quelle: Rothstein 1993:496

Wenn man davon ausgeht, daß jede der hier untersuchten Gruppen bestrebt ist, ihren ökonomischen Nutzen zu maximieren, so wäre es für die oberen Einkommensquintile A und B rational, ein universelles Umverteilungssystem nicht zu unterstützen, weil der Nettonutzen, den sie daraus ziehen, negativ ist. Umgekehrt können die unteren Einkommensquintile D und E einen positiven Nettonutzen aus diesem Umverteilungssystem ziehen. Die Einkommensgruppe C würde einem derartigen System indifferent gegenüberstehen, da ihr Nettonutzen weder positiv noch negativ ausfällt<sup>33</sup>. Es läßt sich mithin a priori nicht entscheiden, ob universelle Leistungen wie das Kindergeld oder die schwedische Volksrente im Interesse der Mittelschichten liegen oder nicht. Dafür, daß universelle Programme dennoch eine gewisse Kürzungsresistenz aufweisen, sprechen aus theoretischer Sicht zwei gewichtige Faktoren:

- Wir wissen, daß aufgrund der schiefen Einkommensverteilung in den meisten kapitalistischen Demokratien die Zahl der Haushalte, die weniger als das arithmetische Durchschnittseinkommen beziehen, größer als 50% ist, daß also das Medianeinkommen deutlich niedriger liegt als das arithmetische Durchschnittseinkommen<sup>34</sup>. Da aber für Einkommensbezieher mit unterdurchschnittlichem Einkommen der Nutzen universeller Leistungen größer ist als deren Kosten, dürfte die Zahl der Nettogewinner bei universellen Leistungen größer als 50% sein (vgl. Korpi 1980:304f.).
- Zum Zweiten läßt sich argumentieren, daß die mit Kürzungsmaßnahmen verbundenen Kosten i.d.R. konzentriert bei klar umrissenen Gruppen anfallen, während der Nutzen - sei es in Form geringerer Verschuldung, sei es in Form niedrigerer Steuerlasten - typischerweise breit streut und damit ein Interesse „of low intensity and little salience“ darstellt, das sich nur schwer organisieren läßt (Windhoff-Héritier 1983:83)<sup>35</sup>. Angewendet auf den hier

<sup>33</sup> Die Tatsache, daß Sozialleistungen für die Mittelschichten vielfach den Charakter eines Null-Summen-Spiels aufweisen, führt nach Baldwin (1990:297f.) dazu, daß die Präferenzen der Mittelschichten für oder gegen staatliche Sicherungssysteme bei indifferenten Interessenlagen letztlich von ideologischen Prägungen in Bezug auf das adäquate Verhältnis von Markt und Staat bei der Verteilung von Lebenschancen abhängen.

<sup>34</sup> Dies geht deutlich aus international vergleichenden Analysen hervor, denzufolge das mittlere Einkommensquintil in allen westlichen Industrieländern weniger als 20% des verfügbaren Einkommens aller privaten Haushalte besitzt. Insgesamt bewegen sich die Werte innerhalb einer Bandbreite von 16% (BRD 1988) und 19% (Finnland 1978). Quelle: Hradil 1994:86.

<sup>35</sup> Die von Mancur Olson (1965) in seiner „Logik des kollektiven Handelns“ entwickelte Vorstellung, daß sich konzentrierte gegenüber diffusen Interessen aufgrund ihrer besseren Organisierbarkeit tendenziell durchsetzen, wurde bspw. in den jüngsten Arbeiten von Paul Pierson (1994; 1995) aufgegriffen und zu der These weiterentwickelt, daß die Kürzung sozialstaatlicher Programme grundsätzlich unpopulär und daher mit einer blame-avoidance-Strategie seitens der politischen Entscheidungsträger verbunden sei: „Wherever possible, policymakers will seek broad consensus on reform in order to share the blame. Retrenchment advocates will try to play off one group against another and develop reforms that compensate politically-crucial groups for lost benefits. More important, those favouring cutbacks will attempt to lower the visibility of cutbacks, either by making the effects of policies more difficult to detect or by making it hard for voters to trace responsibility for these effects back to particular policymakers“ (1995:8).



vorliegenden Fall würde dies bedeuten, daß etwa Gruppe C ein Interesse an der Bestandserhaltung der für sie bestimmten Transferzahlungen haben dürfte, da sie sich keineswegs sicher sein kann, daß sie durch eine diesbezügliche Kürzung gleichzeitig auf der Finanzierenseite in entsprechendem Umfang entlastet würde.

Auch einkommensbezogene Leistungen, die überproportional den Mittelschichten zu Gute kommen, liegen nicht notwendigerweise im tatsächlichen Interesse der Mittelschichten. Vielfach wird nämlich die Höhe der Leistung abhängig gemacht von der Höhe und der Dauer der vorher eingezahlten Beiträge. In dem Maße, indem die Leistungsempfänger diese Beiträge aus eigener Tasche bezahlen müssen, nimmt die Leistung für die Programmkielntel den Charakter eines Nullsummenspiels an, das letztlich keinen positiven Nettonutzen abwirft (vgl. Offe 1990:27). Zwar mögen derartige Leistungen den Vorteil haben, daß der einzelne gegen typische Lebensrisiken abgesichert ist. Dies wäre jedoch ein Vorteil, den prinzipiell auch private Absicherungsformen bieten. Für die Mittelschichten wären private Absicherungsformen sogar insofern vorteilhafter, als es dort zu keiner Umverteilung zu Gunsten einkommensschwacher Gruppen kommt, wie dies in der Sozialversicherung mehr oder weniger der Fall ist.

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, daß die Mittelschichten nicht allein schon deswegen ein Bestandserhaltungsinteresse an bestimmten Leistungen entwickeln, weil diese universell oder einkommensbezogen sind. Der mittelschichtintegrierende Charakter eines Programms ist m.E. von einer Vielzahl an Bestimmungsfaktoren abhängig, welche im folgenden in möglichst systematischer Form dargelegt werden sollen.

Ob und inwieweit ein Programm als kürzungsresistent im Sinne der Mittelschichtentese gelten kann, dürfte zunächst von der *Programmextensität*, also vom zahlenmäßigen Gewicht der Programmkielntel, abhängen<sup>36</sup>. Eine zweite Dimension der Mittelschichtenintegration stellt auf den Nutzen ab, den die Mittelschichten aus einem Programm ziehen, also auf die *Nutzenintensität* eines Programms für die Mittelschichten. Beide Komponenten hängen ihrerseits von einer Reihe verschiedener Parameter ab:

***Programmextensität:***

A) Deckungsgrad: Die politische Unterstützung für ein Programm dürfte umso größer sein, je größer der Anteil derjenigen Personen ist, die gegenwärtig oder in absehbarer Zukunft Leistungen aus einem Programm in Anspruch nehmen. Bis auf den Rentenzuschuß und die

---

<sup>36</sup> Dabei bezieht sich der Extensitätsbegriff hier nicht allein auf die Mittelschichten, sondern stellt umfassend auf die gesamte Programmkielntel ab. Dahinter steht die Überlegung, daß die Machtressourcen der Mittelschichten auch von deren Koalitionschancen abhängen: Je größer der Kreis der Begünstigten ausfällt, desto eher dürfte es den Mittelschichten gelingen, Verbündete für ihre sozialpolitischen Zielsetzungen zu gewinnen.

Wohnungsbeihilfe in Schweden<sup>37</sup> decken alle der hier untersuchten Programme einen relativ großen Bevölkerungsanteil ab und wären diesbezüglich in der Logik der Mittelschichtentese relativ kürzungsresistent.

- B) Lock-in-Effekte: In Sozialversicherungssystemen, wo die Höhe der Leistungen von der Dauer der Beitragszahlung abhängig ist, wächst mit zunehmender Reife des Systems der Anteil der Anspruchsberechtigten und damit die politische Unterstützung für das System. Derartige „*Lock-in-Effekte*“<sup>38</sup> greifen insbesondere bei der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland und dem System der allgemeinen Zusatzrente in Schweden, wo ein großer Teil der Bevölkerung bereits über Jahrzehnte hinweg Beiträge einbezahlt und damit eigentumsähnliche Ansprüche erworben hat. Eine Umstellung dieser umlagefinanzierten Systeme auf ein kapitalgedecktes System würde für die aktuelle Beitragszahlergeneration über einen langen Zeitraum hinweg zu erheblichen Mehrbelastungen und dementsprechenden politischen Widerständen führen (vgl. Pierson 1995:39). Bei Leistungen aber, die nicht beitragsfinanziert sind (wie beim Kindergeld, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie dem Rentenzuschuß bzw. der Mietbeihilfe in Schweden) oder im wesentlichen unabhängig von der Beitragsdauer gewährt werden (wie beim Krankengeld oder bei der schwedischen FP) liegen die eigentumsrechtlichen und (wahl)politischen Hürden für Kürzungsvorhaben der staatlichen Finanzpolitik deutlich niedriger.

***Nutzenintensität für die Mittelschichten:***

- C) Anteil der Leistungen am verfügbaren Einkommen der Mittelschichten: Der Nutzen, den ein Individuum aus den Leistungen eines Programms zieht, ist umso größer, je größer der Anteil dieser Leistungen an seinem verfügbaren Einkommen ist. Für die Mittelschichten sind unter diesem Aspekt insbesondere die einkommensproportionalen Leistungen attraktiv<sup>39</sup>. Demgegenüber machen universelle Leistungen wie das Kindergeld und die schwedische Volksrente mit zunehmendem Einkommen einen immer kleineren Anteil des verfügbaren Einkommens aus und sind deswegen für die Mittelschichten nur von begrenzter Attraktivität. An der Bestandserhaltung selektiver Leistungen schließlich, die nur einkommensschwache

<sup>37</sup> 1989 hatten nur 34% aller schwedischen Altersrentner einen Anspruch auf den Rentenzuschuß, und nur 28% erhielten Wohnungsbeihilfen (RFV 1991:60f.).

<sup>38</sup> Nach Pierson (1995:42) beschreibt der Terminus lock-in *“the policy-induced emergence of elaborate social and economic networks that greatly increase the cost of adopting once-possible alternatives and inhibit exit from a current policy path”*.

<sup>39</sup> Offe (1990:28) macht in diesem Zusammenhang jedoch darauf aufmerksam, daß auch einkommensbezogene Leistungen an Attraktivität einbüßen können, weil etwa durch die Anhäufung von Sparvermögen bzw. die Vererbung von Vermögenswerten in wachsendem Maße funktionale Äquivalente geschaffen werden, welche bspw. die Bedeutung der Rente als Einkommensquelle im Alter nachhaltig schmälern.

chen Gruppen zu Teil werden (hierunter fallen der Rentenzuschuß sowie die Mietbeihilfe in Schweden), dürften die Mittelschichten demzufolge kein Interesse haben.

- D) Dauerhaftigkeit des Leistungsbezugs: Das Interesse an einem Programm dürfte stärker sein, wenn die Leistungen des Programms dauerhaft, und nicht nur vorübergehend, gewährt werden. Diesbezüglich wären vor allem die krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen, die i.d.R. nur transitorisch in Anspruch genommen werden, vergleichsweise kürzungsanfällig.
- E) Relative Risikoinzidenz für die Mittelschichten: In Anlehnung an Baldwin (1990) läßt sich behaupten, daß soziale Gruppen unterschiedlichen „*Risikokategorien*“ angehören, weil sie in unterschiedlichem Ausmaß anfällig für bestimmte typische Lebensrisiken sind. Begreift man die Mittelschichten vereinfachend als eine distinkte Risikokategorie, so variieren deren sozialpolitischen Interessen programmspezifisch. Demnach nimmt das Interesse der Mittelschichten an einem Programm mit fallender Risikoinzidenz ab. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang also, ob die Mittelschichten eine Leistung weniger häufig in Anspruch nehmen als andere soziale Gruppen. Dies kann mit einiger Sicherheit nur vom Krankenlohn behauptet werden. Die Tatsache, daß die Fehlzeitenquote im Baugewerbe mit rd. 10% etwa doppelt so hoch liegt wie bei Banken und Versicherungen (SZ 1997, Nr.79, 19) deutet darauf hin, daß Personen, die einer körperlich anstrengenden oder monotonen Arbeit nachgehen (z.B. ungelernete Arbeiter), ein höheres Krankheitsrisiko auf als etwa mittlere oder leitende Angestellte und Beamte (die eine typische Mittelschichtklientel darstellen).
- F) Finanzierungsbeitrag der Mittelschichten: Der Nettonutzen, den die Mittelschichten aus den Leistungen eines Programms ziehen, schmilzt in dem Maße, in dem die Mittelschichten diese Leistungen selbst, sei es über allgemeine Steuern, sei es über Arbeitnehmerbeiträge bezahlen müssen. Demgegenüber wird das Kosten-/Nutzen-Verhältnis einer Leistung für die Mittelschichten umso günstiger ausfallen, je stärker die Leistung durch die Arbeitgeber finanziert wird (welche zum überwiegenden Teil kaum der *Mittelschicht* zuzurechnen sind). Relativ kürzungsresistent erscheinen diesbezüglich der Krankenlohn und die schwedischen Rentenprogramme, die zumindest bis Anfang der 90´er größtenteils von den Arbeitgebern finanziert wurden (ausgenommen die Mietbeihilfen für Rentner).

Der Grad der Mittelschichtintegration, den ein Programm auszeichnet, und damit dessen Kürzungsanfälligkeit bzw. -resistenz aus Sicht der Mittelschichtentese ergibt sich aus dem Zusammenwirken der oben angeführten Parameter. Tabelle 4 soll diesbezüglich einen systematischen Überblick liefern. Insgesamt würde die Mittelschichtentese für den Krankenlohn sowie die Renten eine relativ hohe Kürzungsresistenz prognostizieren. Ausgenommen sind hier die

residualen Rentenleistungen in Schweden (Rentenzuschuß, Mietbeihilfe), die in der Logik der Mittelschichtentese besonders kürzungsanfällig sein müßten. Eine Zwischenposition nimmt das Kindergeld ein, für das ein mittlerer Grad der Kürzungsanfälligkeit prognostiziert wird.

Die Annahmen der Mittelschichtentese über die Kürzungsanfälligkeit der hier untersuchten Programme werden tendenziell auch durch einschlägige Umfragedaten gestützt (siehe Tab. 3). So spricht sich sowohl in Deutschland als auch in Schweden nur eine verschwindend kleine Minderheit für Kürzungen bei den Renten (bzw. bei Leistungen für Ältere) aus (ca. 2-3%). Auch bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist der Anteil derjenigen, die sich für Kürzungen aussprechen, sehr gering (ca. 5%). Der Anteil der Kürzungsbefürworter beim Kindergeld (bzw. bei Leistungen für Familien) ist bereits signifikant höher (13% in Deutschland, 14,8% in Schweden). Am höchsten ist der Anteil der Kürzungsbefürworter, ganz in der Logik der Mittelschichtentese, jedoch bei einer selektiven Leistung wie dem Wohngeld. Obwohl sich auch hier nur eine Minderheit (38,1%) für Kürzungen ausspricht, sind die Unterschiede zu den generellen Programmen offensichtlich. Die Zahl der in Umfragen ermittelten Kürzungsbefürworter nimmt also mit zunehmendem Grad der Mittelschichtintegration eines Programms ab.

**Tabelle 9: Prognostizierte Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Mittelschichtentese und Einstellungen der Bevölkerung zu spezifischen Sozialleistungen**

Leistung	Prognostizierte Kürzungsanfälligkeit <sup>40</sup>	Zahl der Kürzungsbefürworter <sup>41</sup>
<b>Deutschland (1993)</b>		
Renten	gering	3%
Lohnfortzahlung	eher gering	5%
Kindergeld	mittel	13%
<b>Schweden (1992)<sup>42</sup></b>		
Leistungen für Ältere (Renten, Altenpflege)	für Volksrente bzw. ATP: (eher) niedrig	2,3%
Wohnungsbeihilfen	hoch	38,1%
Leistungen für Familien (Kindergeld, Kinderbetreuung)	für Kindergeld: mittel	14,8%

Quelle: Deutschland: Roller 1996:8; Schweden: Svallfors 1995:58

<sup>40</sup> Aus Sicht der Mittelschichtentese.

<sup>41</sup> Anteil der Befragten, die sich für Einsparungen bei der betreffenden Leistung aussprechen. Da es sich für Deutschland und Schweden um jeweils eigenständige Umfragen handelt, ist beim Vergleich der Ergebnisse eine gewisse Vorsicht angebracht.

<sup>42</sup> Für das Krankengeld in Schweden liegen keine Umfrageergebnisse vor.



**Tabelle 10: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Mittelschichtentese**

	Variationsdimensionen der Kürzungsanfälligkeit						Kürzungsanfälligkeit insgesamt
	Programmextensität		Nutzenintensität für die <u>Mittelschichten</u>				
	Deckungsgrad <sup>43</sup>	Lock-in-Faktor <sup>44</sup>	Anteil der Leistung am verfügbaren Einkommen	Dauer des Leistungsbezugs	Relative Risikoinzidenz für die Mittelschichten <sup>45</sup>	Finanzierungsbeitrag der Mittelschichten <sup>46</sup>	
<b>Deutschland</b>							
<b>GRV</b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr lange → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	durchschnittlich → mittlere Kürzungsanfälligkeit	mittel → mittlere Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>
<b>Krankenlohn</b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	meist kurz → hohe Kürzungsanfälligkeit	unterproportional → hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr gering/mittel → sehr geringe/mittlere Kürzungsanfälligkeit <sup>47</sup>	<b>eher gering</b>
<b>Kinder-geld<sup>48</sup></b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	nicht gegeben → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	lange → geringe Kürzungsanfälligkeit	durchschnittlich → mittlere Kürzungsanfälligkeit	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>mittel</b>

<sup>43</sup> Definiert als Anteil der Personen (an der Gesamtbevölkerung), die aktuell oder in Zukunft Leistungen des Programms in Anspruch nehmen

<sup>44</sup> Ausmaß der durch bereits geleistete Beitragszahlungen erworbenen Eigentumsansprüche

<sup>45</sup> überproportional: Mittelschichten nehmen eine Leistung häufiger in Anspruch als einkommensschwache Gruppen; durchschnittlich: Mittelschichten nehmen eine Leistung genauso häufig in Anspruch wie einkommensschwache Gruppen; unterproportional: Mittelschichten nehmen eine Leistung seltener in Anspruch als einkommensschwache Gruppen

<sup>46</sup> Vgl. hierzu auch Tabelle 5!

<sup>47</sup> Finanzierungsanteil der Arbeitgeber bei der Lohnfortzahlung 100%, beim Krankengeld 50%.

<sup>48</sup> Einschließlich Kinderfreibetrag

	Variationsdimensionen der Kürzungsanfälligkeit						Kürzungsanfälligkeit insgesamt
	Programmextensität		Nutzenintensität für die <u>Mittelschichten</u>				
	Deckungsgrad <sup>43</sup>	Lock-in-Faktor <sup>44</sup>	Anteil der Leistung am verfügbaren Einkommen	Dauer des Leistungsbezugs	Relative Risikoinzidenz für die Mittelschichten <sup>45</sup>	Finanzierungsbeitrag der Mittelschichten <sup>46</sup>	
<b>Schweden</b>							
<b>ATP</b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	sehr lange → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	durchschnittlich → mittlere Kürzungsanfälligkeit	sehr gering → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>gering</b>
<b>FP</b>	sehr hoch → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	mittel → mittlere Kürzungsanfälligkeit	sehr lange → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	durchschnittlich → mittlere Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>eher gering</b>
<b>Rentenzuschuß</b>	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	nicht gegeben → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	Da diese Leistungen nur einkommensschwachen Rentnern zu Gute kommen, sind diese Leistungen für die Mittelschichten uninteressant. Daher erübrigt sich eine Messung der Nutzenintensität.			eher gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>eher hoch</b>
<b>Wohngeld f. Rentner</b>	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	nicht gegeben → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit				eher hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>hoch</b>
<b>Krankenlohn</b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	sehr hoch → sehr geringe Kürzungsanfälligkeit	meist kurz → hohe Kürzungsanfälligkeit	unterproportional → hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → geringe Kürzungsanfälligkeit	<b>eher gering</b>
<b>Kinder-geld</b>	hoch → geringe Kürzungsanfälligkeit	nicht gegeben → sehr hohe Kürzungsanfälligkeit	gering → hohe Kürzungsanfälligkeit	lange → geringe Kürzungsanfälligkeit	durchschnittlich → mittlere Kürzungsanfälligkeit	hoch → hohe Kürzungsanfälligkeit	<b>mittel</b>

### Programmspezifische Kürzungsanfälligkeiten aus Sicht der Finanzierungsthese

Folgt man der Vorstellung, daß Regierungen, die ihren finanziellen Gestaltungsspielraum erhalten wollen, bestrebt sind, Einsparungen primär in den Bereichen vorzunehmen, wo sie selbst die Hauptlast der Finanzierung tragen, dann wäre zu erwarten, daß von den hier zu untersuchenden Programmen diejenigen mit dem größten zentralstaatlichen Finanzierungsanteil auch diejenigen sind, die am stärksten gekürzt werden. Betrachtet man die Finanzierungsstruktur dieser Programme<sup>49</sup> (siehe Tabelle 5), so ergäbe sich die Schlußfolgerung, daß das Kindergeld das mit Abstand kürzungsanfälligste Programm sein müßte. Die übrigen Sozialleistungen müßten demgegenüber deutlich kürzungsresistenter sein.

**Tabelle 11: Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht der Finanzierungsthese**

Programm	Finanzierungsanteile in % (1990)					Kürzungsanfälligkeit
	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Kommunen	Länder	Zentralstaat	
<b>Deutschland</b>						
GRV	41,5*	41,5*	-	-	16,9	gering
Lohnfortzahlung	100	-	-	-	-	sehr gering
Krankengeld	50	50	-	-	-	sehr gering
Kindergeld	-	-	-	-	100	sehr hoch
Kinderfreibetrag	-	-	15	42,5	42,5	hoch <sup>50</sup>
<b>Schweden</b>						
ATP	63 <sup>51</sup>	-	-	-	-	sehr gering
FP <sup>52</sup>	75,4	-	-	-	24,6	eher gering
Wohngeld <sup>53</sup>	-	-	77,8	-	22,2	eher gering
Krankengeld <sup>54</sup>	78,6	-	-	-	21,4	eher gering
Kindergeld	-	-	-	-	100	sehr hoch

Quelle: BMA 1995:271; BMF 1996:44f.; RFV 1991:11, 1991:44; eigene Berechnungen. \* Schätzung

<sup>49</sup> In der Tabelle ist die Finanzierungsstruktur der einzelnen Programme für das Jahr 1990 ausgewiesen (Beginn des Untersuchungszeitraums!). Zu beachten ist jedoch, daß sich mittlerweile insbesondere in Schweden bei der Volksrente, dem Wohngeld für Rentner und dem Krankengeld substantielle Verschiebungen in der Finanzierungsstruktur ergeben haben.

<sup>50</sup> Beim Kinderfreibetrag wurde die Kürzungsanfälligkeit als hoch veranschlagt, weil Bund und Länder zusammen 85% der Kosten tragen und über die gemeinsame Regelungskompetenz verfügen.

<sup>51</sup> Verbleibende Deckungslücke wird v.a. durch Zinseinkünfte geschlossen

<sup>52</sup> Einschließlich Rentenzuschuß

<sup>53</sup> Für Rentner

<sup>54</sup> Da die Lohnfortzahlung bei Krankheit durch den Arbeitgeber in Schweden erst im Jahre 1992 eingeführt wurde, ist hier nur die Finanzierungsstruktur für das Krankengeld ausgewiesen.



In Tabelle 6 wird nochmals ein zusammenfassender Überblick über die Ausprägung der zu untersuchenden Programme in den aus der Sicht der programmspezifischen Kürzungsideen relevanten Variationsdimensionen und die daraus abgeleiteten Grade der Kürzungsanfälligkeit für die einzelnen Programme gegeben. Da alle Programme in höchstens einer Dimension ein hohes Maß an Kürzungsanfälligkeit aufweisen, entspricht die Programmauswahl zumindest ansatzweise der eingangs erläuterten Strategie, zwischen den Einflüssen unterschiedlicher Kürzungslogiken diskriminieren zu können. Ein konzeptionelles Problem ergibt sich allerdings aus der Tatsache, daß die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland sowie die FP- und ATP-Renten in Schweden in allen drei Dimensionen relativ kürzungsresistent sein müßten. Da aber auch diese Rentensysteme einzelne Komponenten aufweisen, die aus Sicht programmspezifischer Kürzungslogiken hochgradig verwundbar sind<sup>55</sup>, eignen sich auch diese Programme tendenziell zur empirischen Überprüfung der Kürzungsthesen.

**Tabelle 12: Übersicht über die Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher Programme aus Sicht programmspezifischer Kürzungslogiken**

	<b>Kürzungsanfälligkeit des Programms aus Sicht der</b>		
<b>Programm</b>	<b>Arbeitsmarktthese</b>	<b>Mittelschichtthese</b>	<b>Finanzierungsthese</b>
<b>Deutschland</b>			
<b>GRV</b>	gering	gering	gering
<b>Krankenlohn*</b>	<u>sehr hoch</u>	eher gering	sehr gering
<b>Kindergeld/-freibetrag</b>	gering	mittel	<u>sehr hoch</u>
<b>Schweden</b>			
<b>ATP</b>	gering	gering	gering
<b>FP</b>	eher gering	eher gering	gering
<b>Rentenzuschuß</b>	mittel	<u>eher hoch</u>	gering
<b>Wohngeld f. Rentner</b>	eher gering	<u>hoch</u>	gering
<b>Krankenlohn*</b>	<u>sehr hoch</u>	eher gering	gering
<b>Kindergeld</b>	gering	mittel	<u>sehr hoch</u>

\* Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Krankengeld weisen in allen drei Dimensionen ähnliche Kürzungsanfälligkeit auf und werden deshalb nicht getrennt voneinander betrachtet.

<sup>55</sup> Bspw. müßten die Fremdreten in Deutschland aus Sicht der Mittelschichtthese in hohem Maße kürzungsanfällig sein.

## Messung der Kürzungen in Deutschland und Schweden

### **Zur Problematik von Kürzungsmessungen**

In Kapitel II stand die Frage im Mittelpunkt, wie kürzungsanfällig einzelne sozialpolitische Leistungsprogramme aus der Sicht unterschiedlicher Kürzungstheorien sein *müßten*. Im folgenden soll es darum gehen, diese Annahmen empirisch - gleichsam im Lichte der Wirklichkeit - zu überprüfen, d.h. zu bestimmen, wie stark einzelne Programme tatsächlich gekürzt wurden. Wie bereits eingangs erwähnt, kommen verschiedene Autoren diesbezüglich zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Alber (1996b:9ff) illustriert dies am Beispiel verschiedener Studien über sozialpolitische Entwicklungen in Großbritannien und den USA: Während etwa Atkinson und Micklewright (1989:145) konstatieren, daß in der britischen Arbeitslosenversicherung seit 1979 eine erhebliche Verlagerung („*major shift*“) von Versicherungsleistungen zu Sozialhilfeleistungen für bedürftige Arbeitslose erfolgt ist, spricht Pierson (1994:107) in diesem Zusammenhang nur von geringen („*low*“) Kürzungserfolgen. Deutlicher noch divergieren die Befunde verschiedener Autoren zu den Resultaten der Reaganschen Kürzungspolitik. Während bspw. Bawden/Palmer (1984:215) sowie Edsall/Edsall (1992:161) die amerikanischen Armutsprogramme zu den Hauptverlierern der amerikanischen Sozialpolitik unter der Reagan-Administration rechnen, klassifiziert Pierson diese sogar als Gewinner der Reaganschen Kürzungspolitik (1994:103, 127-128). Alber weist daraufhin, daß sich die betreffenden Autoren zwar weitgehend auf dasselbe Datenmaterial stützen, dieses aber sehr unterschiedlich interpretieren: „*One reason for these discrepancies is that the different authors focus on different research questions which should be carefully kept separate. One question is to what extent conservative governments succeeded in realizing their proclaimed policy goals. The other one is to which extent various groups of welfare state beneficiaries suffered cutbacks in their benefits*“ (1996a:12). Da also bei der Messung von Kürzungen unterschiedliche Analyseebenen zu Grunde gelegt werden können, ist es unumgänglich, eine genauere Spezifizierung der abhängigen Variable vorzunehmen<sup>56</sup>. Zu diesem Zweck möchte ich auf einige von Pierson (1994:14ff.) und Alber (1996b:12ff.) formulierte Grundregeln zurückgreifen, die in meinen Augen ein geeignetes Raster zur Analyse von Kürzungen bilden:

---

<sup>56</sup> Ähnlich wie Alber weist auch Palme (1990:14) darauf hin, daß der Bestimmung der abhängigen Variable in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bislang zu wenig Bedeutung beigemessen wurde.

- (1) *Examine long-term as well as short-term spending cuts in order to tap the full effect of a series of minor changes or of changes which are phased in over time (such as a change in indexation rules)*
- (2) *Focus not only on spending and program size, but also on program structure (so that shifts of social provisions in a more residualist direction may be captured as retrenchment even if expenditure levels should remain similar).*
- (3) *Distinguish between programmatic retrenchment of given schemes and systemic retrenchment that alters the political economy of future social policies (by defunding the welfare state or by weakening the groups which support it).*
- (4) *Distinguish clearly between changes in aggregate outlays on the macro level and institutionally induced changes of benefit generosity on the micro level.<sup>57</sup>*
- (5) *If the focus is on micro level changes in benefit generosity, specify which of the following operationalizations serves to measure effective retrenchment and to determine the winners and losers of the retrenchment process:*
  - *the difference between the announced government plan/bill and the provisions which were finally implemented (which may serve as a measure of the emasculation of a reform bill due to veto group pressures), or*
  - *the difference between entitlements before and after the enactment of a curtailment (which taps how painful cutbacks are for the target groups).<sup>58</sup>*
- (6) *If the latter approach above is chosen, clarify how the before/after difference is measured by using either one of the following methods:*
  - *a comparison of the purchasing power of benefits for a defined typical case of beneficiary<sup>59</sup> (as percentage point difference between benefit levels at t1 and t2, after dividing the absolute amounts by a deflator);*

---

<sup>57</sup> Aggregatdaten eignen sich nur sehr bedingt zur Messung von Kürzungen, da Veränderungen auf der Makroebene nur zum Teil legislative Entscheidungen widerspiegeln. Die Höhe der Rentenausgaben bspw. hängt nicht nur von der Generosität der Leistungen ab, sondern auch von systemexternen Kontextfaktoren wie steigender Lebenserwartung oder höheren Rentenansprüchen infolge höherer Erwerbsquoten.

<sup>58</sup> Alber weist in diesem Zusammenhang daraufhin, daß Methode 1 extrem empfindlich gegenüber regierungsamtlichen Informationsstrategien ist, denn es muß unklar bleiben, ob ein Regierungsentwurf die Präferenzen der Regierung tatsächlich im Verhältnis 1:1 widerspiegelt. Wahrscheinlicher dürfte sein, daß bereits bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs in der Ministerialbürokratie relevante Interessengruppen und politische Machbarkeitsüberlegungen berücksichtigt wurden, also bereits im Vorfeld ein erwähnenswerter „Verwässerungsprozeß“ stattgefunden hat.

<sup>59</sup> Die Verwendung typischer Leistungsfälle als Einheit der Analyse bietet aus meiner Sicht den entscheidenden Vorteil der Komplexitätsreduktion: Würde man versuchen, alle institutionellen Veränderungen, die Einfluß auf die Generosität sozialer Leistungen haben, quantitativ zu erfassen, so wäre damit ein kaum zu bewältigender Arbeitsaufwand verbunden. Mit der Auswahl von typischen Leistungsfällen lassen sich die Auswirkungen gesetzlicher Eingriffe jedoch zumindest teilweise zu quantitativen Indikatoren verdichten (vgl. hierzu Palme 1990:27).

- *a comparison of the earnings replacement ratio of benefits for a defined typical case of beneficiary (as percentage point difference between benefit levels at t1 and t2, with benefits expressed as a proportion of earnings);*
- *a comparison between the hypothetical benefit level under the conditions of the earlier law and the actual benefit levels under the new law at a given point in time.*

(7) *Measure not only changes in the level of benefits but also attempt to tap modifications as precisely as possible in the following crucial dimensions:*

- *the duration of benefits;*
- *the qualifying conditions and disqualifications (either described in qualitative terms and/or transformed into quantitative take-up ratios);*
- *the financial arrangements (source and level of contributions);*
- *The scope of coverage of the specific scheme.*

(8) *Report all measurements in as systematic (tabular) and as reproducible forms as possible (rather than resorting to fuzzy judgements such as 'substantial', 'profound', '(un)dramatic', 'nontrivial', 'extensive', 'less than one might expect' and the like).*

Die skizzierten Grundregeln bilden aus meiner Sicht eine geeignete analytische Plattform, auf der sich empirisch gehaltvolle und intersubjektiv nachprüfbar Befunde über die Muster wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik generieren lassen. Sie sind allerdings m.E. in Bezug auf einen wichtigen Aspekt erweiterungsbedürftig. In die Form einer Grundregel gekleidet, könnte dieser Aspekt wie folgt formuliert werden:

- Unterscheide deutlich zwischen der *durchschnittlichen Leistungsentwicklung* eines Programms und der *Leistungsentwicklung für einzelne Sozialkategorien* innerhalb der Programmklientel. Um diesbezügliche Divergenzen sichtbar zu machen, ist es u.U. erforderlich, mehrere Leistungsfälle miteinander zu vergleichen<sup>60</sup>.

### ***Festlegung des Meßverfahrens***

Um die Entwicklung der Leistungsniveaus für die jeweiligen Programme in Deutschland und Schweden in möglichst systematischer Form darstellen zu können, möchte ich mich bei der Präsentation der Meßergebnisse an der doppelten Fragestellung dieser Arbeit orientieren. Die Präsentation erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt werden gleichartige Programme im Ländervergleich betrachtet (also z.B. die Rentenleistungen in Deutschland und Schweden). Im zweiten Schritt werden unterschiedliche Programme innerhalb eines Landes miteinander verglichen. Bei der ersten Methode werden also programmspezifische, bei der zweiten länder-

---

<sup>60</sup> Dieser Aspekt ist zwar implizit in den Grundregeln (2) und (7) enthalten, wird aber m.E. nicht klar genug herausgearbeitet.

spezifische Bestimmungsfaktoren konstant gehalten. Die Reihenfolge, in der die Meßergebnisse präsentiert werden sollen, stellt sich daher wie folgt dar:

- Ia) Entwicklung der Altersrenten im Ländervergleich
- Ib) Entwicklung des Krankenlohns im Ländervergleich
- Ic) Entwicklung des Kindergelds im Ländervergleich
- IIa) Entwicklung der verschiedenen Programme in Deutschland
- IIb) Entwicklung der verschiedenen Programme in Schweden

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, daß die große Variationsbreite der empirischen Befunde, was die Verwundbarkeit sozialpolitischer Programme betrifft, in erheblichem Ausmaß auf unterschiedliche Konzeptualisierungen zurückzuführen ist, also darauf, daß die Verfahren, mit der die Entwicklung von Leistungsniveaus gemessen werden kann, stark voneinander abweichen. Aus diesem Grunde soll zunächst dargelegt werden, welche Methoden und Annahmen den einzelnen hier durchgeführten Messungen zu Grunde liegen.

Ia) *Altersrenten*: Bei der Betrachtung der Rentenleistungen wird auf die Entwicklung der Kaufkraft der Nettorenten (also nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben) im Zeitablauf abgestellt.<sup>61</sup> Dabei wird die Leistungsentwicklung im deutschen Fall am Beispiel eines Eckrentners untersucht, der 45 Jahre lang Beiträge einbezahlt und dabei ein Einkommen entsprechend dem Durchschnittseinkommen aller Versicherten erzielt hat.

Für die schwedischen Renten werden zwei typische Leistungsfälle definiert: Einmal ein Rentner, der einen maximalen ATP-Anspruch (entspricht 6,5 ATP-Punkten) erworben hat, zum anderen ein Rentner, der keinerlei Anspruch auf allgemeine Zusatzrente geltend machen kann (0 ATP-Punkte). Die Wahl dieser Modellfälle beruht auf der Tatsache, daß ein Rentner mit 6,5 ATP-Punkten, anders als ein Rentner mit 0 ATP-Punkten, weder Anspruch auf einen Rentenzuschuß noch auf Wohnungsbeihilfe für Rentner hat<sup>62</sup>. Damit ließe sich überprüfen, ob sich die Leistungssätze für die residualen Komponenten des schwedischen Alterssicherungssystems (also Rentenzuschuß und Rentnerwohngeld) anders entwickelt haben als die universellen bzw. einkommensbezogenen Elemente (also FP bzw. ATP).

Ib) *Krankenlohn*: Für einen Vergleich der Leistungsentwicklungen bei den krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen in Deutschland und Schweden dürfte die Lohnersatzquote der geeignete Vergleichsmaßstab sein. Sowohl in Deutschland als auch in Schweden ist näm-

<sup>61</sup> Ein Vergleich der Entwicklung der Lohnersatzquoten in Deutschland und Schweden ist aufgrund der beschränkten Datenlage nicht möglich.

<sup>62</sup> Demgegenüber erhalten in Deutschland ältere Menschen, die keine Beiträge in die GRV einbezahlt haben, i.d.R. auch keine gesetzliche Altersrente.

lich die Höhe des Krankenlohns gesetzlich auf einen bestimmten Prozentsatz des vorherigen Einkommens festgelegt.

Für Schweden ergibt sich allerdings bei der Messung der Leistungshöhen das Problem, daß die Lohnersatzquote nicht für jeden Krankheitstag gleich hoch ist (weil es z.B. einen Karenztag gibt). Um wenigstens annäherungsweise die Entwicklung der Leistungshöhe im Aggregat bestimmen zu können, wird ein typischer Fall definiert, der für einen vergleichsweise hohen Anteil der Krankenlohnbezieher repräsentativ sein dürfte. Aus amtlichen statistischen Quellen (RFV 1991:20) geht hervor, daß zu Beginn des für uns relevanten Untersuchungszeitraums (1990) die durchschnittliche Krankheitsdauer pro Arbeitnehmer in Schweden bei etwa 11 Tagen anzusetzen ist. Für diesen Leistungsfall wird nachfolgend die durchschnittliche Lohnersatzquote für jedes Jahr des Vergleichszeitraums ermittelt.

- Ic) *Kindergeld*: Die Leistungsentwicklung beim Kindergeld wird in Kaufkraftparitäten dargestellt. Für Schweden erfolgt die Berechnung des durchschnittlichen Kindergelds pro Kind und Jahr nach folgender Methode: Jährliche Gesamtausgaben für Kindergeld (abzüglich der Ausgaben für verlängertes Kindergeld<sup>63</sup>) dividiert durch die Anzahl Kinder zwischen 0 und 15 Jahren (zum Dezember des jeweiligen Jahres). Diese Berechnungsmethode bietet den Vorteil, daß alle durch den Gesetzgeber vorgenommenen Änderungen im Kindergeldrecht berücksichtigt werden. Der Einfluß, den Kontextfaktoren wie veränderte Einkommens- oder Familienstrukturen auf die Höhe der durchschnittlichen Leistungen pro Kopf haben, dürfte in diesem Fall relativ gering sein. Mögliche Verschiebungen im Einkommensgefüge von Familien mit Kindern, haben keinen Einfluß auf die durchschnittlichen Pro-Kopf-Leistungen, weil das Kindergeld in Schweden einkommensunabhängig gewährt wird. Auch der Einfluß, den sich ändernde Familienstrukturen auf die durchschnittliche Pro-Kopf-Leistung haben, dürfte sich in Grenzen halten. Zum einen hat sich der Kinderanteil in der Gesamtbevölkerung - und damit die durchschnittliche Familiengröße - seit Mitte der 80'er nur geringfügig verändert (vgl. Abbildung 20). Zum anderen ist in Schweden das Kindergeld erst ab dem dritten Kind nach Ordnungszahl der Kinder gestaffelt, was zur Folge hat, daß - abgesehen von gesetzgeberischen Entscheidungen - lediglich eine Zu- oder Abnahme des Anteils kinderreicher Familien (drei oder mehr Kinder) einen Einfluß auf die durchschnittliche Pro-Kopf-Leistung hat. Unerheblich ist hingegen, ob sich das anteilmäßige Verhältnis zwischen Ein-Kind- und Zwei-Kind-Familien verändert hat.

---

<sup>63</sup> Wird bezahlt für Kinder ab 16 Jahre, die sich noch in schulischer Ausbildung befinden. Kann aufgrund der Datenlage nicht in die Messung einbezogen werden.

In Deutschland ist die durchschnittliche Pro-Kopf-Leistung kein geeigneter Indikator zur Messung institutionell induzierter Änderungen der Leistungshöhe auf Mikroebene. Da in Deutschland, anders als in Schweden, die Höhe des Kindergelds bis 1995 ab dem zweiten Kind einkommensabhängig war, ist die Höhe der durchschnittlichen Pro-Kopf-Leistung sensibel gegenüber Veränderungen der Einkommensstruktur. Auch veränderte Familienstrukturen wirken sich deutlicher aus als im schwedischen System, da das Kindergeld für das zweite (und jedes weitere Kind) bis Ende 1995 zumeist höher ausfiel als für das erste Kind. Dazu kommt, daß sich der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung- und damit die durchschnittliche Familiengröße - seit 1980 erheblich verringert hat (vgl. Abbildung 20). Aus diesen Gründen wird die Entwicklung der Kindergeldleistungen in Deutschland (hier nur alte Bundesländer) anders operationalisiert als in Schweden:

- 1990 betrug die Anzahl der Kinder (für die Kindergeld gezahlt wurde) pro Bezugsberechtigtem ca. 1,64 (StBA 1992:500; eigene Berechnungen). Es erscheint daher vertretbar, ein Ehepaar mit zwei Kindern als einen typischen Leistungsfall zu definieren, der als einigermaßen repräsentativ für die Gesamtheit der Leistungsbezieher angesehen werden kann.
- Die (zumindest bis 1995 gegebene) Staffelung des Kindergelds nach der Einkommenshöhe läßt es geraten erscheinen, eine nach Einkommensgruppen differenzierte Berechnung der Leistungsentwicklungen vorzunehmen. Die Auswahl der Einkommensgruppen soll dergestalt erfolgen, daß - bei vertretbarem Aufwand - ein möglichst breites Einkommensspektrum abgedeckt wird. Exemplarisch werden drei Leistungsfälle untersucht: Zum einen Familien, die den steuerlichen Kinderfreibetrag wegen ihres geringen Einkommens nicht nutzen können und deswegen (bis 1995) einen Zuschlag zum Kindergeld erhielten. Zum zweiten Familien, deren Bruttoeinkommen dem eines 4-Personen-Haushalts von Angestellten und Arbeitern mit mittlerem Einkommen entspricht<sup>64</sup>. Schließlich eine Familie mit sehr hohem zu versteuerndem Einkommen (>>260000DM p.a.), bei welchem der maximale Grenzsteuersatz greift (bis 1989 56%, ab 1990 53%). Für den Vergleich der Leistungsentwicklungen beim deutschen Kindergeld mit anderen Programmen, kommt ausschließlich der zweite Leistungsfall zur Anwendung, da dieser am ehesten als repräsentativ für die Gesamtheit der Kindergeldbezieher gelten kann.

<sup>64</sup> Es wird unterstellt, daß dieses Einkommen der allgemeinen Entwicklung der Bruttolöhne (vgl. SVR 1996:362) folgt. Für 1995 beträgt dieses laut Statistischem Bundesamt (1996:54) 6590 DM pro Monat. Bei der Leistungsberechnung werden die zwischen 1982 und 1995 geltenden Einkommensgrenzen von 42000DM (ab 1982) bzw. 45 960DM (ab 1986) netto pro Jahr (BMA 1983:65; Harenberg 1993:304), ab denen für das zweite Kind nur mehr ein Sockelbetrag von 70,- ausbezahlt wird, berücksichtigt.

- Da die Mehrheit der Familien mit Kindern bis Ende 1995 auch Anspruch auf einen Kinderfreibetrag hatten, geht die daraus resultierende Steuerersparnis in die Berechnung der jährlichen Leistungssätze ein. Zur Berechnung der Steuerersparnis wird der im jeweiligen Jahr gültige Einkommenssteuertarif für Verheiratete zugrunde gelegt.
- Durch Addition des Kindergelds mit der aus den Steuerfreibeträgen resultierenden Steuerersparnis ergibt sich schließlich die Höhe der Leistungssätze.

IIa+b) Der Vergleich der Leistungsentwicklungen verschiedenartiger Programme innerhalb eines Landes basiert auf der Messung von Kaufkraftparitäten (Änderung des realen Werts einer Leistung im Zeitablauf). Um die Kaufkraftentwicklung für den Krankenlohn bestimmen zu können, wird die Lohnersatzquote zum Zeitpunkt t, die nach der unter Ib beschriebenen Methode ermittelt wurde, mit dem zum Zeitpunkt t ermittelten durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen (nach Möglichkeit Nettoeinkommen) multipliziert. Folgendes Rechenbeispiel soll dies verdeutlichen<sup>65</sup>:

	1990	1991
Durchschnittliche Lohnersatzquote	90%	80%
Durchschnittliches Arbeitnehmereinkommen	1000	1050
Kaufkraft der Leistung	90%*1000 = <b>900</b>	80%*1050 = <b>840</b>

Um abschätzen zu können, inwieweit sich verschiedene Sozialleistungen parallel zur gesamtwirtschaftlichen Situation bzw. zur Einkommenssituation anderer sozialer Gruppen entwickeln, wird, soweit die Datenlage dies zuläßt, als Vergleichsmaßstab die Entwicklung der Nettoeallöhne<sup>66</sup> herangezogen.

Bei den nachfolgend gezeigten Diagrammen geht es i.d.R. nicht um einen Vergleich der Leistungshöhen, sondern um eine Gegenüberstellung der Leistungsentwicklungen im Zeitablauf. Die Messung der Leistungsentwicklungen erfolgt daher zumeist mit Hilfe eines Index, der die miteinander zu vergleichenden Leistungen für das Jahr 1990 (Beginn des Untersuchungszeitraums!) gleich 100 setzt. Da sich Veränderungen in Bezug auf die Höhe, die Dauer oder den Umfang von Sozialleistungen nicht immer hinreichend genau oder nur mit unvertretbar hohem Arbeitsaufwand quantifizieren lassen, erfolgt ergänzend zur quantitativen Bestim-

<sup>65</sup> Ohne Berücksichtigung der allgemeinen Preisentwicklung

<sup>66</sup> Da laut Auskunft des schwedischen Arbeitsministeriums (persönliche Korrespondenz) bis 1990 Kapital- und Arbeitseinkommen nicht getrennt besteuert wurden, liegen über die Entwicklung der Nettoeinkommen bislang keine statistischen Zeitreihen vor. Für Schweden muß daher ersatzweise auf die Entwicklung der verfügbaren Einkommen der Haushalte im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) zurückgegriffen werden (siehe Socialdepartement 1996:14).



mung von Leistungsentwicklungen auch eine qualitative Beschreibung der wichtigsten gesetzlichen Änderungen.<sup>67</sup>

## ***Präsentation der Meßergebnisse***

### **Entwicklung der Altersrenten**

#### ***Entwicklung der Altersrenten in Deutschland***

Betrachtet man die Entwicklung der Altersrenten in Deutschland (Abbildung 3), so zeigt sich, daß der reale Wert einer Nettoeckrente seit Ende der 70´er im Großen und Ganzen konstant geblieben ist. Ursächlich für diese Entwicklung sind die seit Ende der 70´er stark gestiegenen Defizite in der Rentenversicherung und - damit verbunden - ein allmähliches Umschwenken im Rentenanpassungsverfahren. Orientierte sich die Anpassung der Renten bis Ende der 70´er an der Entwicklung der *Bruttolöhne*, so kam es seit 1979 durch verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen seitens des Gesetzgebers zu einer faktischen Anpassung der Renten an die Entwicklung der *verfügbaren Arbeitnehmereinkommen* und einer Stabilisierung des Nettorentenniveaus. Gesetzlich fixiert wurde die Anpassung der Renten an die Entwicklung der Nettolöhne allerdings erst mit dem 1992 in Kraft getretenen Rentenreformgesetz. Aus regierungsamtlichen Veröffentlichungen (BMA 1995:255) geht hervor, daß ohne diese Maßnahmen das aktuelle Nettorentenniveau für einen Rentner mit 45 Versicherungsjahren bei über 90% statt bei rund 70% liegen würde (Abbildung 2).

Neben der Umstellung von der Brutto- auf die Nettoanpassung ist seit 1990 ein Bündel weiterer Maßnahmen zur Konsolidierung der Rentenfinanzen ergriffen worden. Dazu zählt bspw. die Anhebung der Altersgrenze für Frauen und langjährig Versicherte sowie für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit. Zwar treten diese Maßnahmen größtenteils erst ab dem Jahr 2000 in Kraft und sind mit mehrjährigen Übergangsfristen verbunden. Langfristig jedoch dürften damit erhebliche Einsparpotentiale verbunden sein. Die Anhebung der regulären Altersgrenze für Frauen von 60 auf 65 Jahre etwa führt dazu, daß Frauen, die ab 2005 mit 60 Jahren in Rente gehen, im Vergleich zur bestehenden Regelung Abschläge von insgesamt 18% der Rente hinnehmen müssen (BMA 1996c:38).

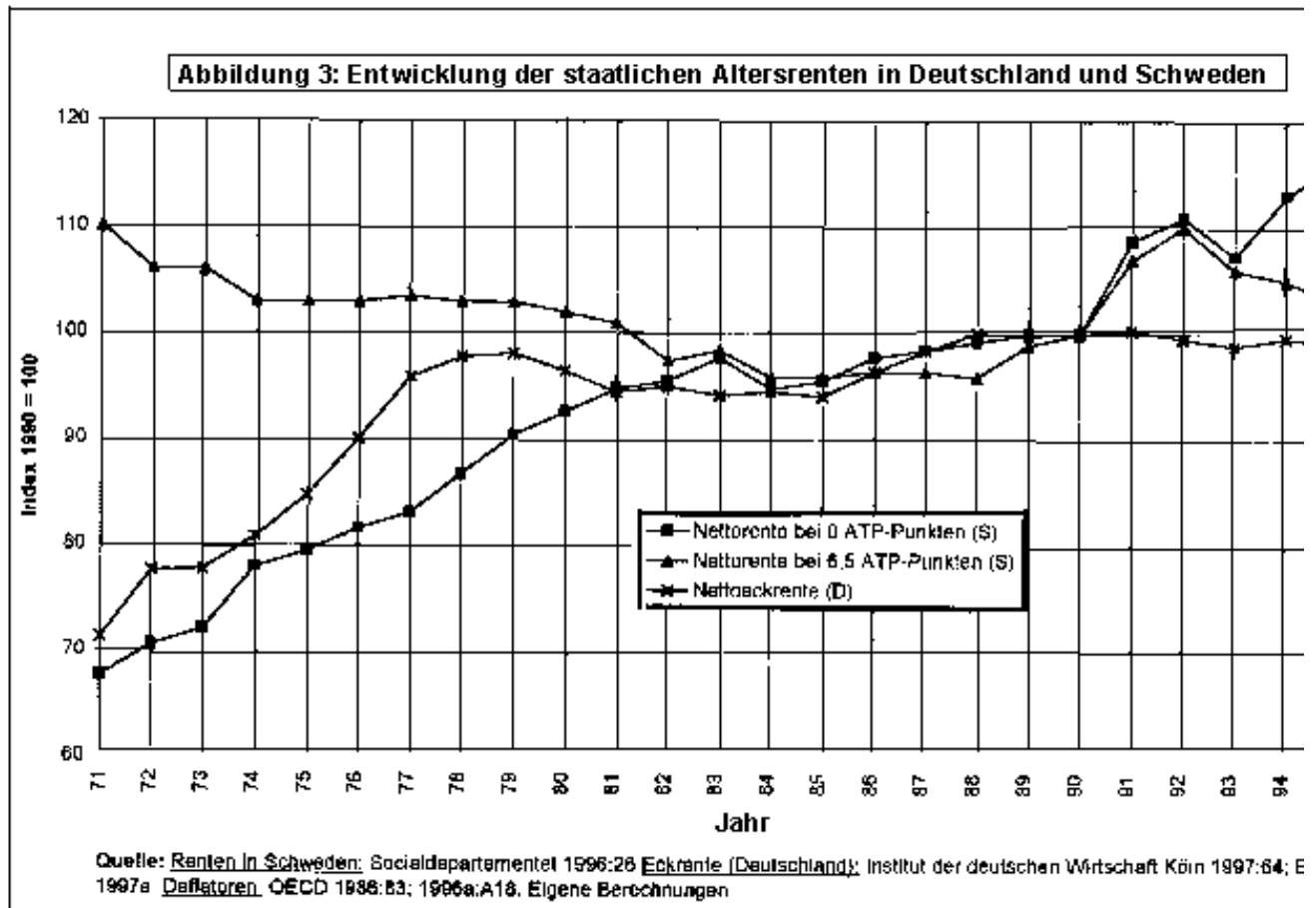
Ein weitere Reihe von Kürzungen erfolgte mit der Zielsetzung, die Beitragsbezogenheit der Rente zu stärken. Dies betrifft etwa Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Krankheit ohne Leistungsbezug, die in Zukunft nicht mehr wie bisher die spätere Rente steigern (ebda. 34). Eine Verschärfung des Äquivalenzprinzips erfolgte auch bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten. Hier fielen die Einschnitte besonders drastisch aus. Folgendes Beispiel mag dies

---

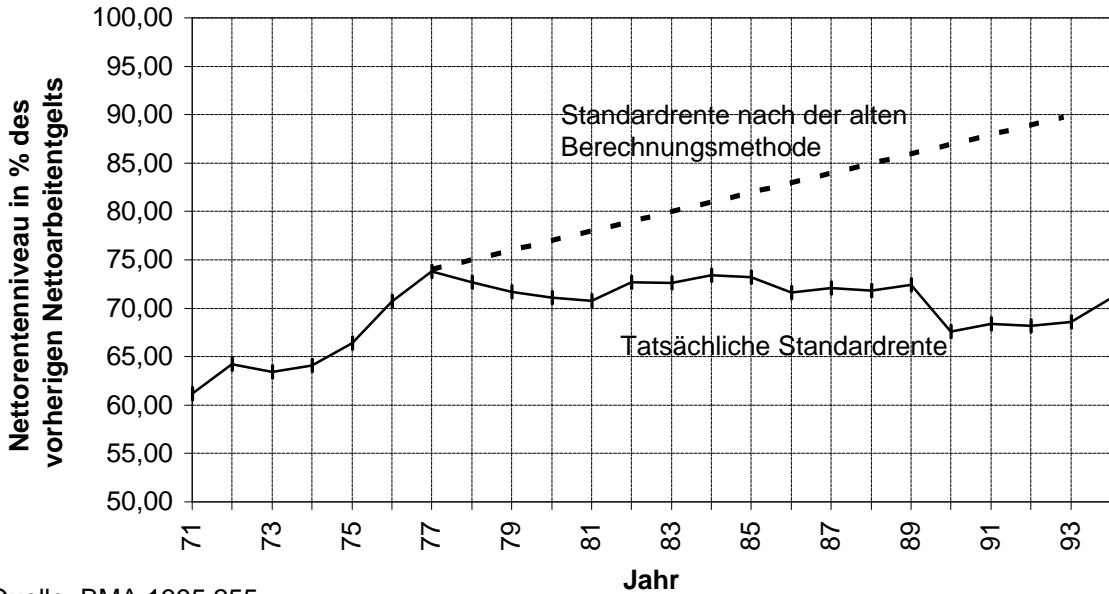
<sup>67</sup> Vgl. hierzu auch Tabelle 21 im Anhang.

illustrieren: Entfielen bis vor geraumer Zeit für einen typischen Akademiker rd. 540 DM seiner monatlichen Rente auf Ausbildungszeiten, so wird dieser Betrag für Rentenneuzugänge ab dem Jahr 2000 bis auf maximal rd. 105 DM abgeschmolzen sein (ebda. 31). Dies entspricht einer Kürzung um mehr als 80%!

## Messung der Kürzungen in Deutschland und Schweden

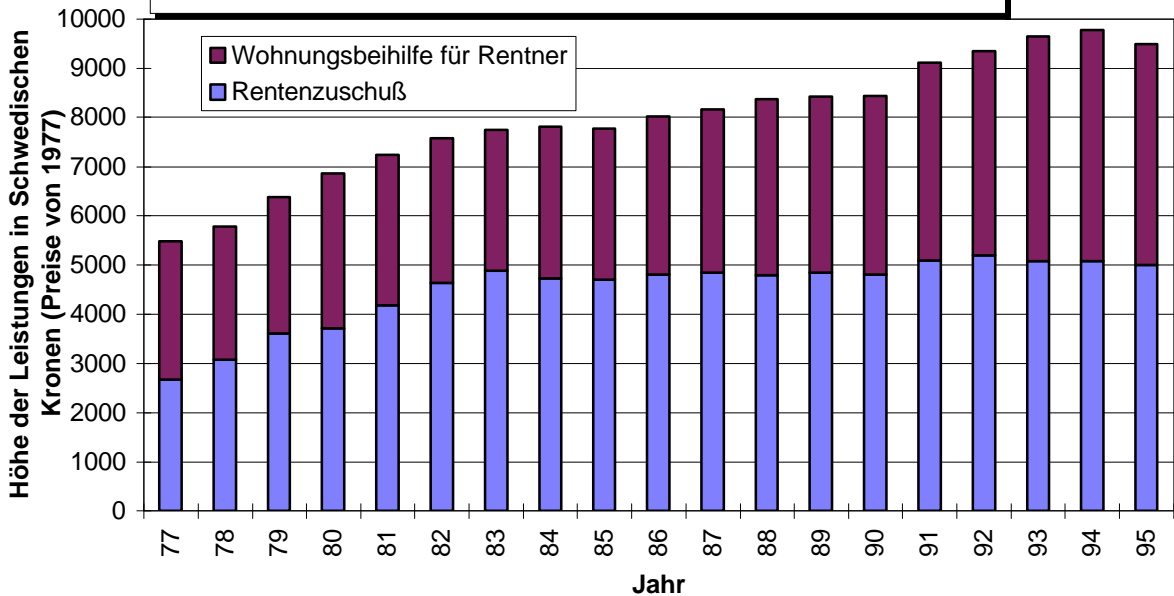


**Abbildung 4: Kürzungen im deutschen Rentensystem:  
Auswirkungen des veränderten Berechnungsmodus' auf die  
Leistungshöhe**



Quelle: BMA 1995:255

**Abbildung 5: Entwicklung des Rentenzuschusses und der  
Wohnungsbeihilfen für Rentner in Schweden**



Quelle: RFV 1988:12/56/58; 1996:20/62/64; OECD 1986:8.11.; 1996a:A19; eigene Berechnungen

**Anmerkung:** Für die Berechnung der Leistungssätze wird von einem (hypothetischen) Modellrentner ausgegangen, der Anspruch auf den vollen Rentenzuschuß (0 ATP-Punkte) und auf eine Wohnungsbeihilfe für Rentner in Höhe des durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Betrages hat.

Massive Einschnitte wurden auch im Bereich der Fremdrenten (vor allem für Aussiedler) vorgenommen. Waren nach dem Fremdrentengesetz Berechtigte, die vor 1991 in die Bundesrepublik zugezogen sind, rentenrechtlich bislang so gestellt, als ob sie ihr Versicherungsleben in der Bundesrepublik zurückgelegt hätten, so wird mittlerweile bei allen Rentenzugängen, unabhängig vom Zeitpunkt des Zuzugs, ein Abschlag von 40% der Rente erhoben (ebda. 29). Insgesamt dürften also - insbesondere auf lange Sicht - die Kürzungen innerhalb der GRV stärker ausfallen als in Abbildung 3 dargestellt.

Allerdings kam es im Zuge des Rentenreformgesetzes auch zu punktuellen Leistungsverbesserungen im Rentenrecht. Dies betrifft bspw. die stärkere Honorierung von Kindererziehungszeiten und von Zeiten ehrenamtlicher Pflege oder die Ausdehnung des Zeitraums, für den Rente nach Mindesteinkommen<sup>68</sup> bezahlt wird. Eine Ausnahme vom allgemeinen Kürzungstrend in der deutschen Rentenpolitik stellt auch die Einführung von Sozialzuschlägen für Niedrigrenten in den neuen Bundesländern dar. Diese Regelung, wirksam seit Juli 1990, war Bestandteil des deutschen Einigungsvertrages und sollte für eine Übergangszeit ein massenweises Abrutschen der ostdeutschen Rentner in die Sozialhilfe verhindern. Die befristete Einführung des Sozialzuschlags war die einzig signifikante Abweichung von der ansonsten nahtlosen Übertragung des westdeutschen Sozialsystems auf die fünf neuen Länder, was darauf hindeutet, daß die sozialstaatlichen Strukturen Deutschlands auch unter veränderten Rahmenbedingungen vergleichsweise stabil sind (vgl. BMA 1995:646; Lawson 1996:43).

### *Altersrenten in Schweden*

Ein Blick auf die Entwicklung der Altersrenten in Schweden (Abbildung 3) zeigt, daß sich die Schere zwischen den Rentnern mit 6,5 ATP Punkten (maximaler Rentenanspruch) und den Rentnern mit 0 ATP Punkten (kein Anspruch auf staatliche Zusatzrente) seit Anfang der 70´er immer weiter geschlossen hat. Während der reale Wert einer Rente mit einem ATP-Niveau von 6,5 Punkten während der letzten 25 Jahre im Großen und Ganzen konstant geblieben ist, konnten die Rentner, die über keine staatliche Zusatzrente verfügen, ihre reale Einkommensposition im selben Zeitraum nachhaltig verbessern. Zwar stiegen Anfang der 90´er auch die auf 6,5 ATP Punkten basierenden Renten - insbesondere als Folge der Steuerreform von 1990 - real deutlich an. Allerdings wurden diese Zuwächse durch eine Reihe von Kürzungen in den darauffolgenden Jahren (Absenkung der FP und der ATP um 2%, Begrenzung der Preisanpassung auf 60%, verschärfte Besteuerung etc.) größtenteils wieder aufgefressen. Insgesamt sind

---

<sup>68</sup> Im Rentenreformgesetz wurde der Zeitraum, für den Pflichtbeiträge auf 75% des Durchschnittsentgelts aller Versicherten angehoben wurde, bis 1991 (bisher 1973) ausgedehnt (Voraussetzung: Wartezeiterfüllung von 35 rentenrechtlichen Jahren).

die Leistungen für Rentner ohne Anspruch auf Wohngeld und Rentenzuschuß seit 1993 stärker gekürzt worden als in Deutschland, wo der reale Wert einer Nettoeckrente in den 90'ern nahezu konstant geblieben ist.

Demgegenüber konnten Rentner ohne ATP-Ansprüche ihre Einkommenssituation in der ersten Hälfte der 90'er massiv verbessern und seitdem mehr oder weniger auf dem einmal erreichten Niveau halten. Der Grund für die Verbesserung der relativen Wohlfahrtsposition einkommensschwacher Rentner ist primär in der deutlichen Aufstockung residualer Rentenleistungen zu suchen: So wurde die kommunale (seit 1995 staatliche) Wohnungsbeihilfe für Rentner Anfang der 90'er mehrfach deutlich erhöht. Auch der reale Wert des Rentenzuschusses hat seit 1990 geringfügig zugenommen (vgl. Abbildung 5).

Darüber hinaus verdienen folgende Änderungen im Leistungsrecht bzw. im Finanzierungsmodus besondere Erwähnung:

- Um dem Trend zur wachsenden Frühverrentung vorzubeugen, wurde die Frührente wegen Arbeitslosigkeit 1991 abgeschafft (vgl. Lindquist 1995).
- 1993 wurden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der Volksrente verschärft: Während bis dato ein Anspruch auf die volle Volksrente bereits nach 5 Jahren Wohnsitz in Schweden entstand, so sind hierfür mittlerweile 40 Jahre Wohnsitz in Schweden oder 30 Jahre an Beiträgen für die allgemeine Zusatzrente erforderlich. Der eigentliche Grund für diese Regeländerung ist im EES<sup>69</sup>-Abkommen zu suchen, das Schweden mit der Europäischen Union geschlossen hat. Mit den bis dato gültigen Regeln hätte das EES-Abkommen Ausländern das Recht auf volle Volksrente gegeben, sofern diese entweder ihren Wohnsitz nach Schweden verlagern oder aber in der Vergangenheit ihren Wohnsitz in Schweden hatten. Eine Beibehaltung der bisherigen Regelungen hätte also möglicherweise gravierende Mehrbelastungen für den schwedischen Staatshaushalt zur Folge gehabt (R&D 1992a, 1992b, 1992c).
- Ab 1994 wurde das reguläre Renteneintrittsalter sukzessive von 65 auf 66 Jahre erhöht (R&D 1992d)
- 1995 wurden erstmals Arbeitnehmerbeiträge (1% des Bruttolohns) zur Finanzierung der allgemeinen Zusatzrente erhoben (RFV 1996:13).
- Die Finanzierung der Volksrente wurde in den letzten Jahren in zunehmendem Umfang von den Arbeitgebern auf den Staat verlagert. Betrug der Anteil der Arbeitgeber am Finanzierungsvolumen der Volksrente (ohne Wohnungsbeihilfen) noch 1989 knapp 88% (9,45%

---

<sup>69</sup> Europäische Wirtschafts- und Zusammenarbeitszone

Arbeitgeberbeitrag), so sank dieser Anteil bis 1995 auf gut 54% (5,86% Arbeitgeberbeitrag; RFV 1996:16).

- Erhebliche strukturelle Veränderungen wurden auch bei den Wohnungsbeihilfen für Rentner vorgenommen. Diese standen bis 1994 unter kommunaler Verantwortung, was dazu führte, daß die Leistungssätze bis dato stark zwischen verschiedenen Kommunen variierten. Diese Regelung wurde unter Bedarfsdeckungsaspekten als unbefriedigend erachtet, weil die Höhe der Leistungen sehr stark von der finanziellen Situation der jeweiligen Kommune abhing. Um dieses Problem zu entschärfen, wurden die zentralstaatlichen Zuschüsse 1993 kräftig erhöht (von knapp 20% im Jahr 1992 auf gut 2/3 der Gesamtausgaben). 1995 wurde der kommunale Mietzuschuß für Rentner schließlich vollständig in die zentralstaatliche Verantwortung und Finanzierung überführt. Allerdings haben die Kommunen noch bis 1998 die Möglichkeit, die staatlichen Wohnungsbeihilfen für Rentner durch eigene Zuschüsse (*kommunalt kompletteringsbelopp*) aufzustocken (vgl. Ståhlberg 1995a:24f.; RFV 1996:16+64; R&D 1992e, 1992f)

Eine Beschreibung der aktuellen Entwicklungen im schwedischen Rentenpolitik wäre unvollständig ohne den Hinweis auf das neue Rentensystem, das ab 1999 sukzessive in Kraft treten wird, und das unter Beachtung langfristiger Übergangsregeln für die Jahrgänge 1935 bis 1953 das bisherige Rentensystem ablösen soll. Das neue Rentensystem umfaßt folgende Elemente (vgl. hierzu : Ståhlberg 1995a:115ff.; Ståhlberg 1995b; LO 1996:98ff.; Nilsson 1995):

- Eine rein steuerfinanzierte Garantierente für diejenigen, die keine oder nur eine geringe einkommensbezogene Rente beziehen, soll die gegenwärtige Volksrente ersetzen.
- Stärkung des Versicherungsprinzips im ATP-System: Zukünftig soll sich die Höhe der Leistungen strikt daran orientieren, wieviel Beiträge während des gesamten Erwerbslebens bezahlt wurden. Ausnahmen vom Lebenseinkommensprinzip sind lediglich Kindererziehungs-, Studien- und Wehrpflichtzeiten.
- Flexibilisierung des ATP-Niveaus: Das Niveau der allgemeinen Zusatzrente ist nicht festgeschrieben, sondern orientiert sich an der allgemeinen Lohnentwicklung (bisher an der Preisentwicklung) und an der durchschnittlichen Lebenserwartung.
- Kopplung der Leistungsbemessungsgrenze im ATP-System an die allgemeine Einkommensentwicklung<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Die bisherige Regelung, daß vom Einkommen oberhalb dieser Grenze Rentenversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen, ohne daß dies eine rentensteigernde Wirkung hätte, wird jedoch beibehalten. Die Tatsache, daß die Leistungsbemessungsgrenze im ATP-System seit geraumer Zeit nicht mehr an die Einkommensentwicklung angepaßt wurde, führte bei einer wachsenden Zahl schwedischer Altersrentner zu sinkenden Einkommensersatzquoten und damit zu einer schleichenden Transformation des ATP-Systems in eine bessere Grundrente (vgl. hierzu: Kangas 1993:12; Ståhlberg 1995a:86f.).

- Jeweils hälftige Finanzierung des ATP-Systems durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge.
- Ergänzung des umlagefinanzierten Systems um eine nach dem Kapitaldeckungsverfahren organisierte Finanzierungskomponente (2 von insgesamt 18,5 Beitragspunkten).

Mit der Reform des schwedischen Rentensystems sind auf lange Sicht erhebliche Kürzungen verbunden. Während die Einkommensersatzquote für Rentner mit einer 40-jährigen Erwerbsbiographie gegenwärtig bei rd. 65% liegt, wird die Rente für diese Gruppe von Rentnern nach dem neuen System ca. 50% des früheren Einkommens ausmachen. Dies entspricht auf lange Sicht einer durchschnittlichen Leistungskürzung um 23% (LO 1996:35).

### **Entwicklung des Krankenlohns<sup>71</sup>**

#### *Entwicklung des Krankenlohns in Deutschland*

Bis Mitte der 90'er blieb das aus dem Jahre 1969 stammende Lohnfortzahlungsgesetz, demzufolge Arbeiter und Angestellte für die ersten sechs Krankheitswochen einen Anspruch auf volle Entgeltfortzahlung gegenüber ihrem Arbeitgeber haben, im wesentlichen unverändert<sup>72</sup>. Mit dem Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall von 1994 (Entgeltfortzahlungsgesetz) kam es zwar zu einigen Modifikationen, die 100%-ige Entgeltfortzahlung durch die Arbeitgeber für die ersten sechs Krankheitswochen blieb jedoch zunächst erhalten (vgl. BMA 1994a, 1994b)

- Um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Rechnung zu tragen, wurden geringfügig und kurzzeitig Beschäftigte in den gesetzlichen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (für eine Dauer bis zu sechs Wochen) einbezogen.
- Bis dato noch bestehende (verfassungswidrige) Ungleichbehandlungen zwischen Arbeitern und Angestellten wurden aufgehoben. So haben mittlerweile auch Angestellte (bis dato nur Arbeiter) einen erneuten Entgeltfortzahlungsanspruch bei Wiederholungserkrankungen, wenn seit dem Beginn der ersten Erkrankung eine Frist von 12 Monaten abgelaufen ist.
- Die Möglichkeiten der Mißbrauchsbekämpfung wurden erweitert.

Zu wirklich einschneidenden Veränderungen kam es erst 1996, als die Bruttolohnersatzquote für die gesetzliche Entgeltfortzahlung während ersten sechs Krankheitswochen von 100 auf 80% reduziert wurde (BMA 1997b). Gleichzeitig wurde die Höhe des Krankengelds von 80

<sup>71</sup> Vgl. Abbildung 6

<sup>72</sup> Mit dem Lohnfortzahlungsgesetz von 1969 hatten die Gewerkschaften nach jahrelangem Kampf die rechtliche Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten im Krankheitsfall erreicht. Einen Etappensieg auf dem Weg zu diesem Ziel hatten die deutschen Gewerkschaften 1957 errungen, als der Gesetzgeber nach einem vier Monate dauernden Streik der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein für Arbeiter die (teilweise) gesetzliche Lohnfortzahlung durch die Arbeitgeber einführte und die Unterschiede in den Lohnersatzquoten für Arbeiter und Angestellte deutlich reduzierte (vgl. Immergut 1986).



auf 70% des regelmäßigen Bruttoentgelts (bzw. von 100 auf 90% des Nettoentgelts<sup>73</sup>) gekürzt (Steffen 1996). Schließlich wurde eine Wartezeit von vier Wochen beim Entstehen des Anspruchs auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall eingeführt. Demzufolge haben Arbeitnehmer erst dann einen gesetzlichen Anspruch auf Entgeltfortzahlung, wenn das Arbeitsverhältnis bereits länger als vier Wochen besteht (BMA 1997b).

Bemerkenswert ist allerdings, daß mit den entsprechenden Regelungen keine Eingriffe in die Tarifautonomie verbunden sind. Tatsächlich gelang es den deutschen Gewerkschaften, die massive Protestaktionen gegen die Kürzung der Lohnfortzahlung organisiert hatten, die Fortzahlung des Entgelts bei Krankheit in zahlreichen Tarifverträgen auf 100% festzuschreiben und so die gesetzliche Regelung in vielen Fällen zu unterlaufen. Freilich mußten die Gewerkschaften dafür erhebliche Zugeständnisse machen (vgl. Kreiner 1996; Bispinck 1997):

- Die tariflichen Lohnerhöhungen für 1997 fielen mit Werten etwa zwischen 1,5 und 2% vergleichsweise bescheiden aus und orientieren sich an der Inflationsrate. Obwohl die Gewerkschaften damit auf Reallohnzuwächse verzichteten, konnten sie sich mit ihrer Forderung an die Arbeitgeber, im Gegenzug die Schaffung von 100000 zusätzlichen Arbeitsplätzen tarifvertraglich festzuschreiben, nicht durchsetzen.
- Mehrarbeitszuschläge gehen nicht mehr in die Berechnungsgrundlage für die Lohnfortzahlung ein.
- In einzelnen Tarifbezirken kam es zu einer Absenkung des Weihnachtsgelds um 5 Prozentpunkte bzw. zu Regelungen, die vorsehen, an Weihnachten und Silvester ausgefallene Arbeitszeit durch Mehrarbeit auszugleichen.<sup>74</sup>
- Erstmals wurden Öffnungsklauseln in Tarifverträge aufgenommen, die es einzelnen Betrieben erlauben, in besonders gravierenden Fällen und unter Zustimmungsvorbehalt der Gewerkschaften, Tarifnormen zu unterschreiten. Dies ist umso bemerkenswerter, als derartige Regelungen von den Gewerkschaften bislang heftig bekämpft wurden.

### *Entwicklung des Krankenlohns in Schweden*

Anders als in Deutschland wurden in Schweden die Lohnersatzleistungen bei Krankheit bereits zu Beginn der 90´er Jahre deutlich heruntergefahren (vgl. Tabelle 7). Der Kürzung des Krankengelds für die ersten drei Krankheitstage im Jahre 1991 folgte 1993 die Wiedereinführung des erst 1987 abgeschafften Karenztags sowie die Kürzung des Krankengelds für Langzeitkranke. 1995 wurden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Krankenlohn deutlich

<sup>73</sup> Anders als der bei Krankheit fortgezahlte Lohn muß das Krankengeld nicht versteuert werden.

<sup>74</sup> Lt. Kreiner war die Entlastung der Unternehmen durch die gewerkschaftlichen Zugeständnisse im Tarifvertrag sogar stärker, als sie bei einer Senkung der Lohnfortzahlung auf 80% gewesen wäre.

verschärft (Dahlin 1995a). Kurz darauf wurde eine einheitliche Ersatzquote von 75% ab dem zweiten Krankheitstag eingeführt. Damit waren für die Mehrheit der Kranken weitere Kürzungen verbunden. Lediglich für länger als 1 Jahr erkrankte Personen stellte diese Maßnahme eine Leistungsverbesserung dar (Karlsson 1995). 1997 schließlich wurden die Regeln zur Berechnung des Krankengelds zuungunsten der Versicherten geändert (Deurell 1996).

Anders als im deutschen Fall griff der schwedische Gesetzgeber auch in erheblichem Maße in das tarifliche Regelwerk ein. 1991 wurde die sog. Minderungsregel eingeführt, die es den Tarifparteien faktisch untersagte, das gesetzliche Krankengeld durch vertragliche Vereinbarungen um mehr als 10% aufzustocken, da jede darüber hinaus gehende Erhöhung den Abzug der entsprechenden Summe vom gesetzlichen Krankengeld nach sich gezogen hätte. 1993 wurde sogar jede vertragliche Aufstockung des gesetzlichen Krankengelds ab dem 91. Krankheitstag faktisch verboten (LO 1995a:13).

Parallel zu diesen Kürzungen wurde 1992 die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von der Krankenversicherung auf die einzelnen Arbeitgeber verlagert, zunächst für die ersten zwei Krankheitswochen, ab 1997 für die ersten vier Krankheitswochen. Während die Arbeitgeber 1992 für die ihnen dadurch entstandenen Mehrkosten durch eine entsprechende Senkung ihrer Krankenversicherungsbeiträge voll kompensiert wurden (LO 1995a:43; Stephens 1996:48), erhielten sie 1997 nur die Hälfte ihrer Kosten über gesenkte Krankenversicherungsbeiträge erstattet (Deurell 1996).

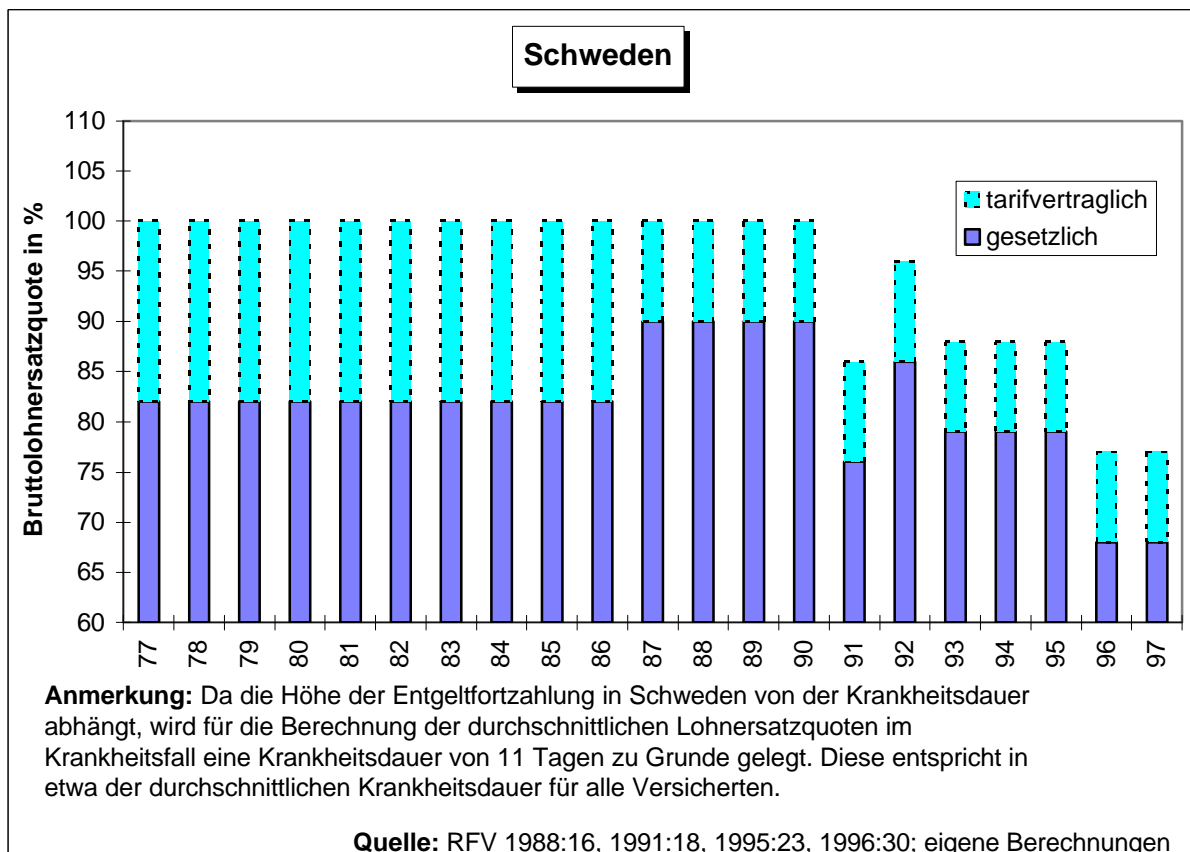
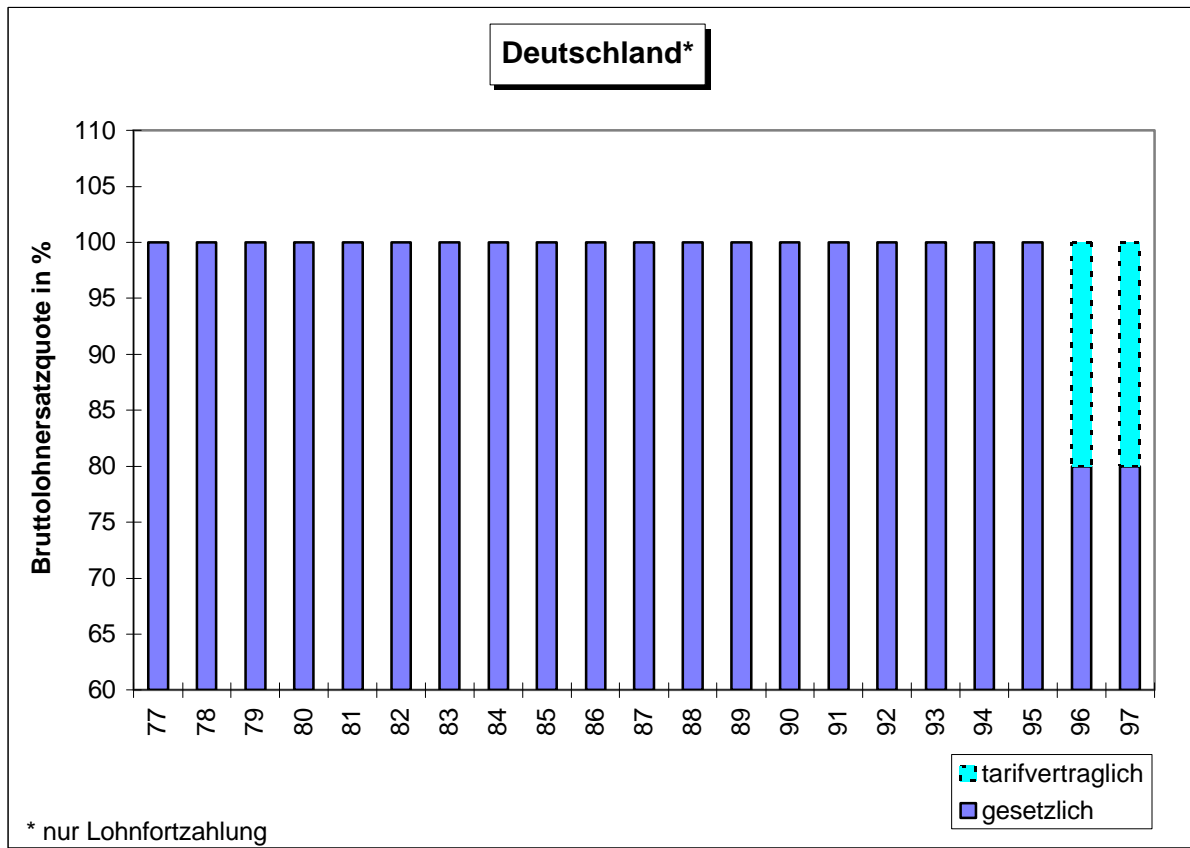
**Tabelle 7: Krankengeld in Schweden. Ersatzquoten in Prozent vom Einkommen je Krankheitstag.**

Tag im Krankheitsfall	bis 30.11.87	1.12.87-28.2.91	1.3.-31.12.91	1.1.92-31.3.93	1.4. - 30.6.93	1.7.93-31.12.95	ab 1.1.96
1	0+(100)	90+(10)	65+(10)	65+(10)	0	0	0
2-3	90+(10)	90+(10)	65+(10)	65+(10)	65+(10)	65+(10)	75+(10)
4-14	90+(10)	90+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	75+(10)
15-28	90+(10)	90+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	75+(10)
29-90	90+(10)	90+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	80+(10)	75+(10)
91-365	90+(10)	90+(10)	90+(10)	90	80	80	75
366-	90+(10)	90+(10)	90+(10)	90	80	70/80°	75

° 80% in bestimmten Fällen; in Klammern: Aufstockung via Tarif- bzw. Arbeitsvertrag

Quelle: Kangas 1991:159; Gustafsson 1993:91; Pettersson 1996:275; RFV 1995:23 + 1996:39;

**Abbildung 6: Entwicklung der krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen in Deutschland und Schweden**



Ähnlich wie in der Rentenversicherung wurden auch in der Krankenversicherung Arbeitnehmerbeiträge eingeführt, erstmals 1993 in Höhe von 0,95% des Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Zwischenzeitlich wurden die Arbeitnehmerbeiträge mehrmals erhöht, bis sie schließlich im Jahre 1998 auf 5,95% festgesetzt werden sollen (LO 1995b:29).

## **Entwicklung des Kindergelds**

### *Entwicklung des Kindergelds<sup>75</sup> in Deutschland*

Wie Abbildung 7 zeigt, haben sich die durchschnittlichen Leistungssätze beim Kindergeld in Deutschland seit Mitte der 80'er für alle Einkommensgruppen relativ dynamisch entwickelt. Überdurchschnittlich verbesserten sich die Leistungssätze für die Bezieher sehr hoher Einkommen, die stärker als andere Einkommensgruppen vom Ausbau der Kinderfreibeträge profitierten konnten und die auch nach der Reform des Familienlastenausgleichs 1996 überdurchschnittliche Leistungen erhalten. Aber auch für die Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen hat sich der reale Wert der Leistungen seit 1985 in etwa verdoppelt. Selbst wenn man nur die Entwicklung in den 90'ern betrachtet, ist eine deutliche Leistungsexpansion zu konstatieren. So lagen die durchschnittlichen Leistungssätze 1997 real um rund 40% über denen von 1990<sup>76</sup>.

Wie bereits erwähnt, wurde das duale System des Familienlastenausgleichs mit seiner Kombination aus Kindergeld und Kinderfreibetrag 1996 reformiert. Da nunmehr die übergroße Mehrheit der Familien ausschließlich Kindergeld bezieht (und keinen Anspruch mehr auf Kinderfreibeträge hat), wurde das Kindergeld ab dem ersten Kind deutlich angehoben. Der Kindergeldzuschlag für einkommensschwache Familien wurde gestrichen und ging im deutlich höheren Kindergeld auf (BMA 1996b:4). Insgesamt dürfte sich die realen Leistungen für die meisten Familien durch die Reform des Familienlastenausgleichs verbessert haben<sup>77</sup>.

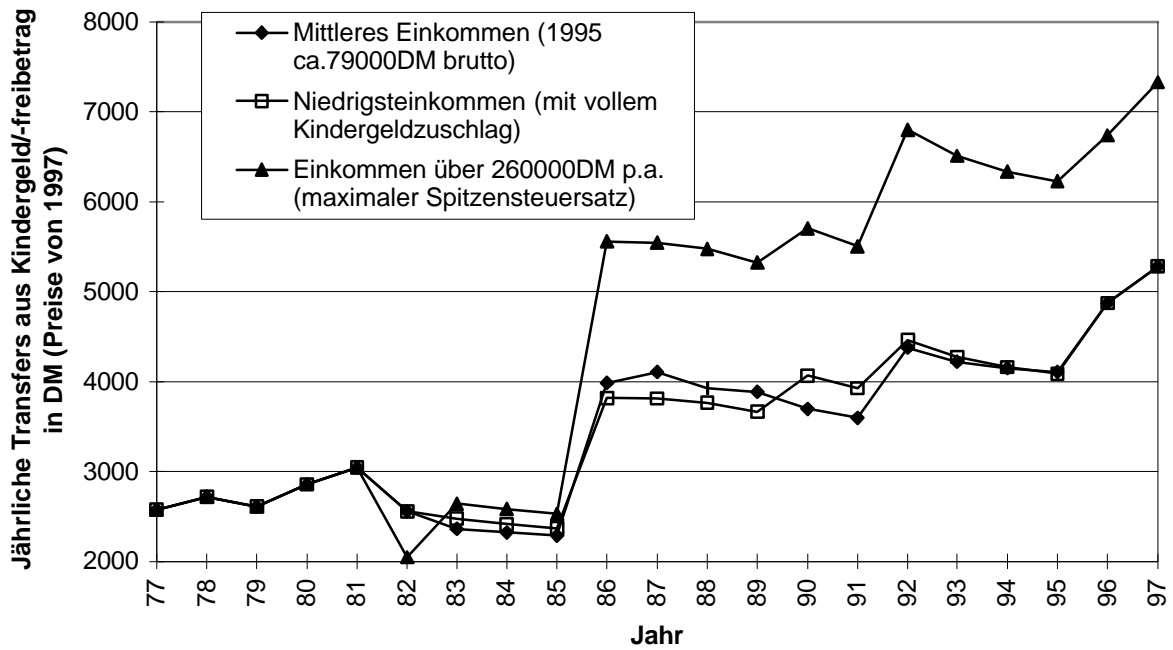
---

<sup>75</sup> Einschließlich Kinderfreibetrag

<sup>76</sup> Lediglich 1994 kam es zu geringfügigen Kürzungen, als das Kindergeld für einkommensstarke Familien ab dem dritten Kind von 140 auf 70 DM reduziert wurde. Diese Kürzungen wurden aber im Zuge der Kindergeldreform von 1996 wieder rückgängig gemacht.

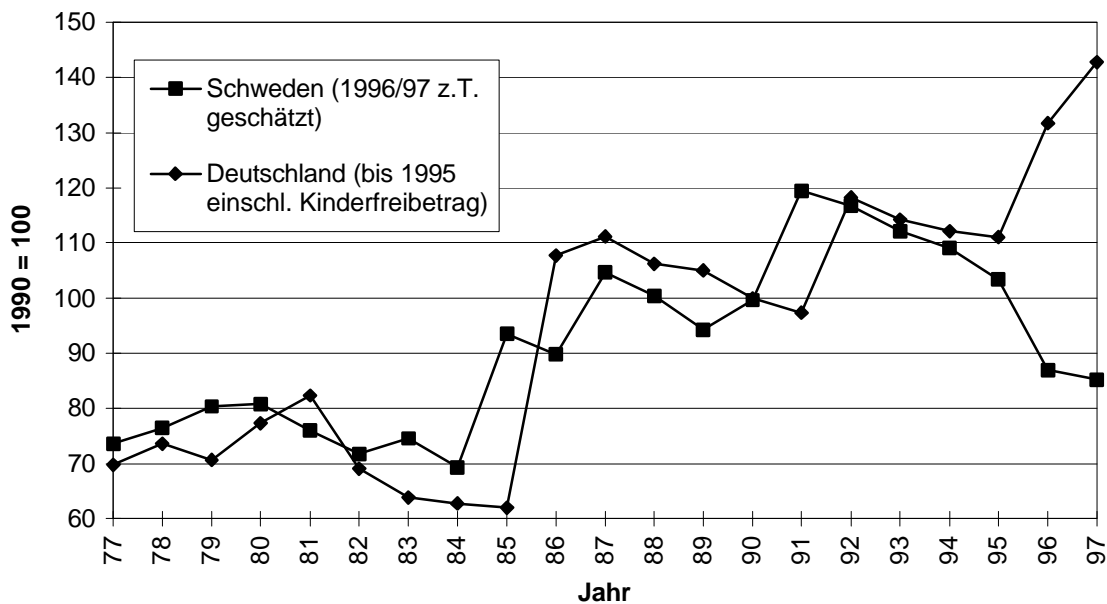
<sup>77</sup> Im Finanzbericht 1996 (BMF 1995:43) wird das Entlastungsvolumen für die Familien auf rd. 7,2 Mrd. DM beziffert. Bezogen auf das Ausgabenniveau von 1995 (36,5 Mrd. DM; Harenberg 1995:171) entspricht dies einer durchschnittlichen prozentualen Leistungssteigerung um knapp 20%.

**Abbildung 7: Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibetrag in Deutschland**



Quelle: Kindergeld/Kinderfreibetrag: Zimmermann 1993:208f.; BMA 1996d, Tab.8.18; 1996d:4; StBA 1996:54; SVR 1996:362; Andel 1992:307; BMF 1996:77; Inflationsraten: OECD 1986:83; 1996a, Tab.A18. Eigene Berechnungen.

**Abbildung 8: Die Entwicklung des Kindergelds in Deutschland und Schweden**



Quelle: Kindergeld Schweden: RFV 1988:63; 1996:29. Kindergeld/Kinderfreibetrag Deutschland: Zimmermann 1993:208f.; BMA 1983:65; BMA 1996d: Tab.8.18, 1996b:4; StBA 1996:54; SVR 1996:362; Andel 1992:307; BMF 1996:77. Inflationsraten: OECD 1986:83; 1996a, Tab. A18+A19. Eigene Berechnungen

### ***Entwicklung des Kindergelds in Schweden***

Ähnlich wie in Deutschland ist auch in Schweden das Kindergeld seit Mitte der 80´er Jahre (nach einer Stagnationsphase Anfang der 80´er) deutlich erhöht worden (siehe Abbildung 8). Seit 1992 jedoch unterliegen die schwedischen Kindergeldleistungen einem deutlichen Erosionsprozeß. Der 1992 gefaßte Beschluß, das Kindergeld für mehrere Jahre einzufrieren (R&D 1992g), führte zunächst zu einer schleichenden Entwertung der Leistungen. 1996 wurde das Kindergeld dann sogar nominal reduziert, was dazu führte, daß die durchschnittlichen Kindergeldsätze real mittlerweile wieder knapp unter dem Niveau von 1985 liegen. Besonders hart von Kürzungen betroffen sind kinderreiche Familien. Nachdem 1995 der Kindergeldzuschlag für kinderreiche Familien (*flerbarnstilläg*) reduziert worden war, wurde noch im selben Jahr beschlossen, diese Leistung ab 1996 ganz auslaufen zu lassen (RFV 1996:29)<sup>78</sup>.

Obwohl die Kürzungen beim Kindergeld erheblich waren, blieb der Charakter dieser Sozialleistung bis heute universell. Forderungen, das Kindergeld einkommensabhängig zu gestalten bzw. auf bedürftige Familien zu konzentrieren, wie sie bspw. von der rechtspopulistischen Partei „Neue Demokratie“ (*Ny demokrati*) aufgestellt wurden (R&D 1992k), konnten sich bislang nicht durchsetzen.

Der Fokus der Analyse war bislang auf den Vergleich „ähnlicher“ Programme in Deutschland und Schweden gerichtet. Wir wechseln nun die analytische Perspektive und konzentrieren uns auf die vergleichende Betrachtung verschiedenartiger Programme innerhalb des jeweiligen Landes.

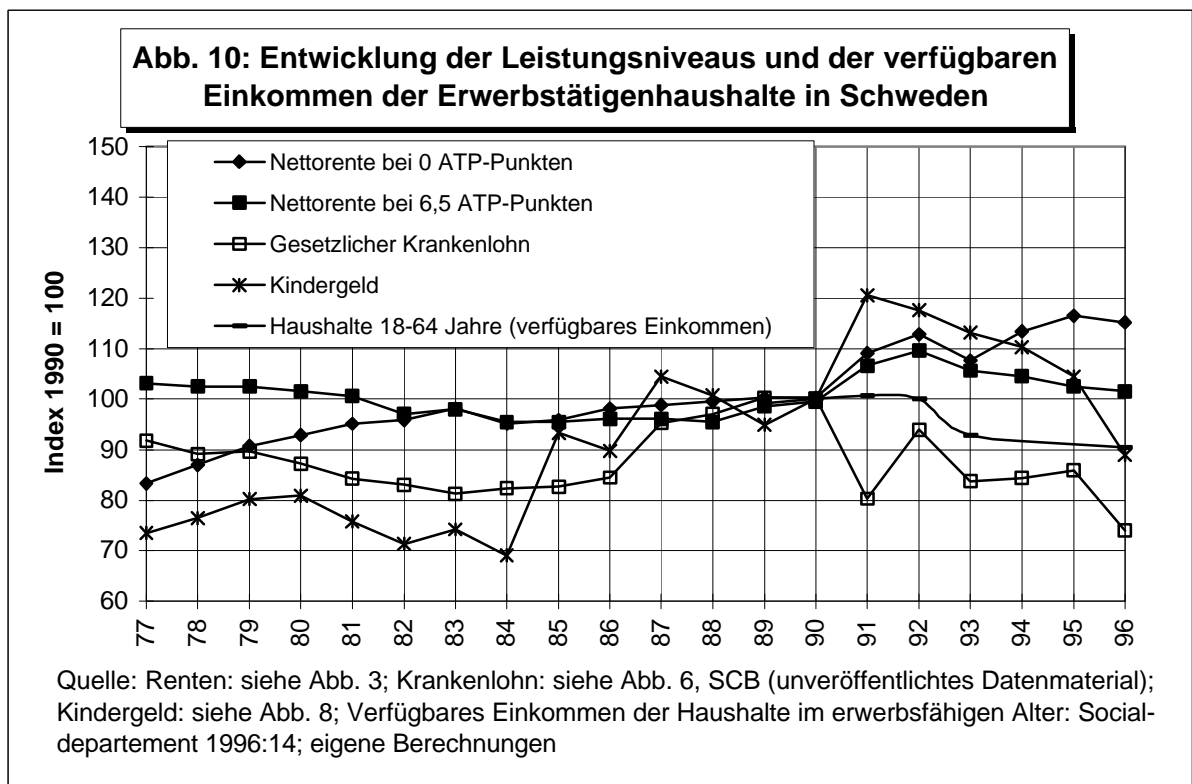
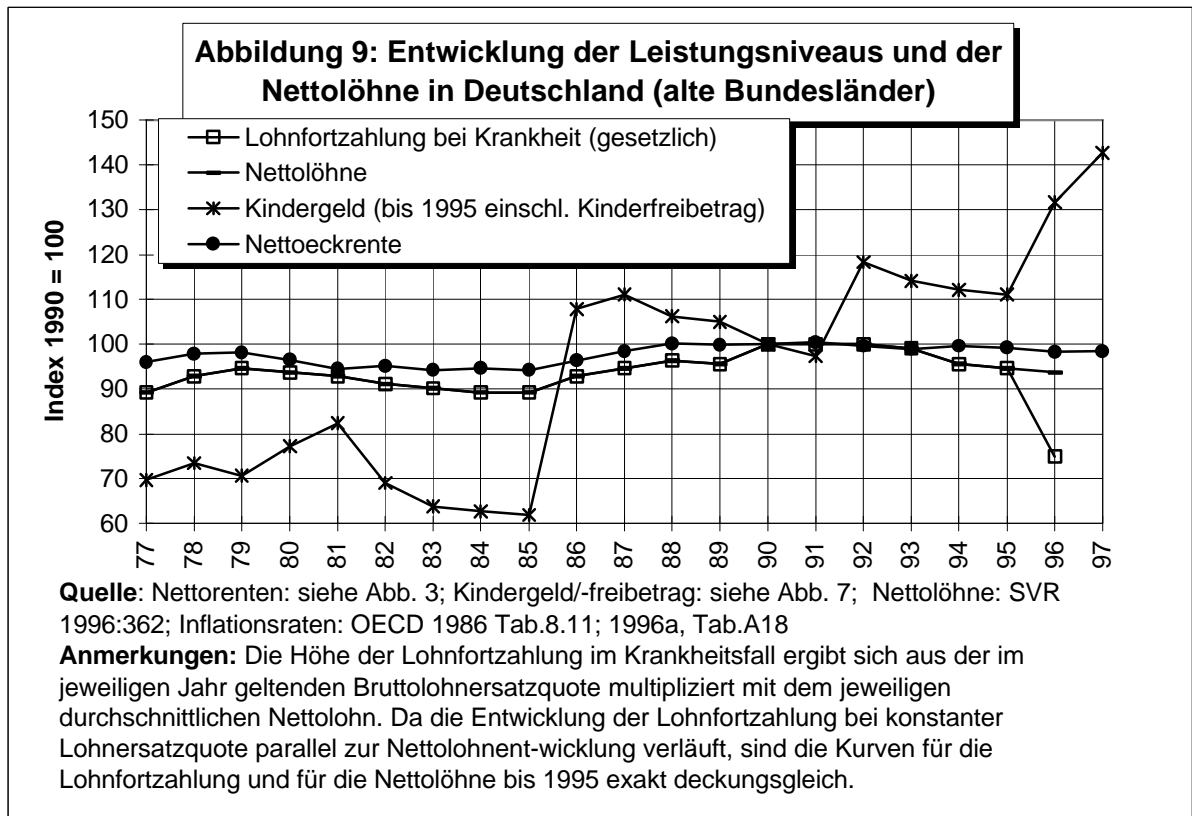
### **Gewinner und Verlierer der sozialpolitischen Entwicklung in Deutschland**

Vergleicht man die Leistungsentwicklungen für die einzelnen Programme in Deutschland (siehe Abb. 9), so läßt sich zumindest für die 90´er Jahre zeigen, daß nicht alle Programme gleichermaßen zum Opfer staatlicher Kürzungsmaßnahmen wurden. Vielmehr lassen sich die hier untersuchten Programme im Hinblick auf ihre Kürzungsresistenz in eine klare Rangfolge bringen:

- Zu den eindeutigen Gewinnern der sozialstaatlichen Entwicklung in Deutschland während der letzten Jahre zählen die Empfänger von Kindergeld. Der reale Wert des Kindergelds hat sich von 1985 bis heute praktisch verdoppelt<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Diejenigen Familien, die bereits vor 1996 einen Anspruch auf diese Leistung hatten, dürfen diesen Anspruch weiterhin geltend machen.

<sup>79</sup> Dieser Befund steht in krassem Gegensatz zur Behauptung von Lawson (1996:44), daß der reale Wert der Kinderbeihilfen seit den 70´ern abgenommen hat. Lawson bietet für diese These zwar eine plausible Begründung an, indem er auf die fehlende Dynamisierung und die Bedeutung der einkommensabhängigen Leistungskomponenten verweist, muß sich jedoch den Vorwurf gefallen lassen, daß seine Feststellung einer empirischen Überprüfung in keinsten Weise standhält. Dies verdeutlicht einmal mehr die Notwendigkeit quantitativ-empirischer Analysen.



Anmerkung zu Abb. 10: Der Krankenlohn ergibt sich aus der Bruttolohnersatzquote eines Arbeitnehmers, der aufgrund Krankheit eine Fehlzeit von insgesamt 11 Arbeitstagen aufweist, multipliziert mit dem realen Bruttostundenlohn für einen männlichen Industriearbeiter. Nicht berücksichtigt ist hier allerdings die gestiegene Abgabenlast auf die Arbeitnehmereinkommen, die sich auch auf die Höhe des Krankenlohns auswirkt. Theoretisch müßte also die Kurve für den Krankenlohn ab 1993 noch steiler abfallen als im Diagramm dargestellt.

- Wesentlich verhaltener verlief die Leistungsentwicklung bei den Altersrenten. Betrachtet man etwa die Einkommensentwicklung eines typischen Eckrentners, so zeigt sich, daß der reale Wert einer Nettoeckrente während der letzten 20 Jahre in etwa konstant geblieben ist und sich mehr oder weniger im Gleichschritt mit den Nettoeinkommen der Arbeitnehmer entwickelt hat. Berücksichtigt man jedoch auch solche Kürzungsmaßnahmen, die keine Auswirkung auf das Niveau der Nettoeckrente haben (Erhöhung des Rentenalters, reduzierte Anrechnung von Ausbildungszeiten, Kürzung der Fremdreten etc.), so zeigt sich, daß die Altersrenten in Deutschland -zumal auf langfristige Sicht- vor Kürzungen keineswegs gefeit sind.
- Nachdem die deutsche Bundesregierung 1996 die gesetzliche Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall um 20% gekürzt hat, dürfen nunmehr auch die Empfänger von Krankenlohn mit einiger Berechtigung zu den Verlierern der sozialpolitischen Verteilungskämpfe im wiedervereinigten Deutschland gerechnet werden. Bemerkenswert ist allerdings, daß die Lohnfortzahlung bei Krankheit bis dato von Kürzungen praktisch verschont geblieben ist. Damit stellt sich natürlich die Frage, welchen besonderen Umständen es zu verdanken ist, daß 1996 substantielle Einschnitte bei einer Sozialleistung durchgesetzt werden konnten, die bis dahin jeglichen Kürzungsattacken standgehalten hat<sup>80</sup>.

#### **Gewinner und Verlierer der sozialpolitischen Entwicklung in Schweden**

Analysiert man die Entwicklungspfade der verschiedenen sozialpolitischen Programme in Schweden, so zeigt sich, daß auch hier die Tiefe der Einschnitte im Programmvergleich erheblich variiert (siehe Abbildung 10):

- Die einkommensschwachen Rentner konnten ihre relative Wohlfahrtsposition im Vergleich zu anderen sozioökonomischen Gruppen seit Ende der 70'er kontinuierlich verbessern. So ist das reale Einkommensniveau eines Altersrentners ohne Anspruch auf allgemeine Zusatzrente (0 ATP-Punkte) nicht nur in den 70'ern und (wenn auch deutlich langsamer) in den 80'ern angestiegen, sondern hat sich auch - trotz drastisch verschlechterter ökonomischer Rahmenbedingungen - in der ersten Hälfte der 90'er Jahre vergleichsweise günstig entwickelt.
- Weniger vorteilhaft gestaltete sich allerdings die Einkommensentwicklung für einkommensstarke Altersrentner. Ein Altersrentner, der bspw. über den maximal möglichen Leistungsanspruch im staatlichen ATP-System verfügt (6,5 ATP-Punkte), konnte - anders als einkom-

---

<sup>80</sup> So scheiterte die Bundesregierung bspw. 1993 mit ihrem Versuch, zwei Karenztage einzuführen, um die Kosten, die den Arbeitgebern mit der neu zu schaffenden gesetzlichen Pflegeversicherung entstehen würden, auszugleichen (vgl. Harenberg 1993:300).



menschwache Rentner - nicht von Erhöhungen des Rentenzuschusses bzw. der Wohnungsbeihilfen für Altersrentner profitierten. Da die Altersrenten bislang i.d.R. an die jährliche Preisentwicklung angepaßt wurden, ist der Lebensstandard für einen Altersrentner mit 6,5 ATP-Punkten während der letzten 20 Jahre im Großen und Ganzen konstant geblieben, was tendenziell dazu führte, daß deren Einkommensentwicklung in Phasen ökonomischer Prosperität meist nicht mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt halten konnte. Umgekehrt entwickelten sich die Altersrenten in wirtschaftlichen Krisenzeiten vergleichsweise günstiger als die Arbeitnehmereinkommen (vgl. Socialdepartement 1996:15, 24)<sup>81</sup>. Die Entwicklung in den 90'er Jahren weist jedoch einige Eigentümlichkeiten auf. Zwischen 1990 und 1992 konnten auch die besser situierten Altersrentner ihre reale Einkommensposition deutlich verbessern. Ursächlich dafür dürften in erster Linie die Auswirkungen einer Steuerreform sein, die vor allem die Bezieher hoher Einkommen, und damit auch die Bezieher hoher Renten, deutlich entlastete (vgl. SI 1995). Ab 1993 jedoch hat sich die Kaufkraft einer auf 6,5 ATP-Punkten basierenden Rente durch eine Reihe politischer Kürzungsmaßnahmen sukzessive verschlechtert, so daß das entsprechende Rentenniveau mittlerweile fast wieder auf dem Stand von 1990 angelangt ist. Vergleicht man dieses Entwicklungsmuster mit der Entwicklung der verfügbaren Einkommen für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, so zeigt sich, daß sich in den 90'ern die relative Einkommensposition der Bezieher hoher Renten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung deutlich verbessert hat (da die durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der Personen im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgegangen sind). Insgesamt läßt sich also behaupten, daß auch die Bezieher hoher Altersrenten zu den relativen Gewinnern der sozialstaatlichen Sparpolitik zählen, die Schweden seit Anfang der 90'er betreibt. In dem Maße jedoch, in dem die Regelungen des neuen Rentensystems greifen werden, steht zu erwarten, daß zukünftige Rentner deutliche Abstriche vom bisherigen Rentenniveau in Kauf zu nehmen haben.

- Anders als die relativ konstante Einkommensentwicklung für die Bezieher hoher Altersrenten ist die Entwicklung der Leistungssätze beim Kindergeld durch eine vergleichsweise hohe Volatilität gekennzeichnet. Nach dem sehr starken Anstieg zwischen 1985 und 1991 fielen die Leistungen ab 1992 wieder deutlich ab. Zwar lag das Kindergeld - in Kaufkraftparitäten gerechnet - 1996 immer noch höher als zu Anfang der 80'er. Seit 1991 jedoch hat das Kindergeld real um über 25% an Wert verloren. Auch wenn man das Jahr 1990 als Vergleichs-

---

<sup>81</sup> Um die Entwicklung der Renten stärker in Übereinstimmung mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu bringen und mögliche Verteilungskonflikte zwischen der Rentner- und der Erwerbstätigengeneration zu entschärfen, wurde im Zuge der aktuellen Rentenreform beschlossen, die Renten zukünftig an die allgemeine Lohnentwicklung anzupassen (vgl. Ståhlberg 1995b:269ff.).

basis wählt (und somit die kräftige Erhöhung des Kindergelds im Jahre 1991 berücksichtigt), ist nach wie vor ein realer Wertverlust von gut 10 Prozent zu verzeichnen. Die Empfänger von Kindergeld gingen mithin eher als Verlierer aus den sozialpolitischen Verteilungskämpfen der 90'er Jahre hervor.

- Die deutlichsten Leistungseinschnitte wurden allerdings bei der Lohnfortzahlung und beim Krankengeld vorgenommen. Noch in den 80'ern erwies sich das Krankengeld als vergleichsweise kürzungsresistent. Nachdem die Sozialdemokraten 1982 wieder an die Regierung zurückgekehrt waren, machten sie die Entscheidung der bürgerlichen Vorgängerregierung, zwei zusätzliche Karenztage einzuführen, sowie das Krankengeld von 90 auf 87% zu senken, unverzüglich rückgängig (vgl. Olsson 1993:223f.). 1987 setzten sie sogar die Abschaffung des letzten Karenztags durch. Seit 1991 jedoch sind die Leistungen mehrfach reduziert worden, so daß die gesetzliche Lohnersatzquote heute je nach Krankheitsdauer um mindestens 15 Prozentpunkte niedriger liegt als noch 1990. Berücksichtigt man weiterhin, daß auch die tarifliche Lohnfortzahlung per Gesetz deutlich eingeschränkt sowie die Berechnungsgrundlage für das Krankengeld reduziert wurde, so fallen die faktischen Kürzungen noch erheblich höher aus. Auch im Vergleich zur Entwicklung der verfügbaren Einkommen für Personen im erwerbsfähigen Alter hat sich die Einkommensposition kranker Arbeitnehmer drastisch verschlechtert.

Insgesamt dürfte die sozialpolitische Veränderungsrate in Schweden größer sein als in Deutschland. Diese Bewertung bezieht sich nicht nur auf den quantitativen Umfang der Kürzungen in den letzten Jahren, sondern auch auf die jeweiligen Programmstrukturen. Anders als Deutschland nahm Schweden in den 90'ern substantielle Änderungen in den Finanzierungs-, und teilweise auch in den Regulierungsstrukturen der hier untersuchten Leistungsprogramme (mit Ausnahme des Kindergelds) vor. Nachstehende Tabelle dürfte dies verdeutlichen:

**Tab. 8: Veränderungen der Regulierungs- und Finanzierungsstruktur schwedischer Sozialprogramme in den 90'ern**

Programm	Änderungen in der Regulierungsstruktur	Änderungen in der Finanzierungsstruktur
ATP	-	Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen
FP (inklusive Rentenzuschuß)	-	Übergang von der Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge zur reinen Steuerfinanzierung
Wohnungsbeihilfe für Rentner	Überführung von der kommunalen in die zentralstaatliche Regulierung und Finanzierung	
Krankenlohn	Eingriff in die Tarifautonomie	Verlagerung der Lohnfortzahlung für Kurzzeitkranke auf den einzelnen Arbeitgeber
Krankengeld	-	Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen zur Krankenversicherung

Der Blick auf die Tabelle zeigt, daß Schweden innerhalb der relativ kurzen Zeitspanne seit 1990 eine erwähnenswerte Anzahl struktureller Veränderungen vorgenommen hat. Demgegenüber blieb die Regulierungs- und Finanzierungsstruktur der entsprechenden Leistungsprogramme in Deutschland praktisch unverändert<sup>82</sup>. So hatten etwa Überlegungen, die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber auf dem aktuellen Stand einzufrieren bzw. auf die Arbeitnehmer umzulegen, kaum eine Realisierungschance<sup>83</sup>. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der Entwicklung der sozialstaatlichen Finanzierungsstrukturen Schwedens und Deutschlands auf der Makroebene. Für Deutschland läßt sich zeigen, daß die relativen Finanzierungsanteile von staatlichen Zuweisungen, Versichertenbeiträgen und Arbeitgeberbeiträgen am Sozialbudget in den letzten Jahren einigermaßen konstant geblieben sind. Dies kontrastiert deutlich mit der Entwicklung in Schweden, wo der Finanzierungsanteil der Arbeitgeberbeiträge an den Gesamteinnahmen der Sozialversicherung seit Anfang der 90'er drastisch abgenommen hat. Die damit verbundenen Mindereinnahmen wurden zu einem großen Teil durch die Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen (1993) ausgeglichen, die 1997 immerhin schon zu gut 10% zur Finanzierung der Sozialversicherung beitragen (vgl. Abbildung 11).

Der Sachverhalt, daß die Regulierungs- und Finanzierungsstrukturen schwedischer Wohlfahrtsprogramme z.T. erheblich verändert wurden, sollte jedoch nicht darüber hinweg täuschen, daß die spezifischen Charakteristika der einzelnen Sozialleistungen bislang weitgehend beibehalten wurden. Die aktuelle Reform des Rentensystems bspw. bedeutet keine Abkehr von den bisherigen Grundprinzipien schwedischer Rentenprogramme: Auch das reformierte Rentensystem besteht, wie das alte System, aus einer universellen Grundsicherung und einer einkommensbezogenen Zusatzrente (vgl. Ståhlberg 1995a:115). Das Prinzip einkommensbezogener Leistungen wurde auch beim Krankenlohn beibehalten. Die kommunistische Linkspartei und die bäuerlich geprägte Zentrumsparterie konnten sich mit ihrer Forderung, die Leistungsbemessungsgrenze beim Krankengeld deutlich zu reduzieren, und damit die Lohnersatzfunktion dieser Sozialleistung, zumindest für die Mittelschichten, in Frage zu stellen, nicht durchsetzen<sup>84</sup> (vgl. R&D 1992h; 1992i; 1993a; Dahlin 1995b).

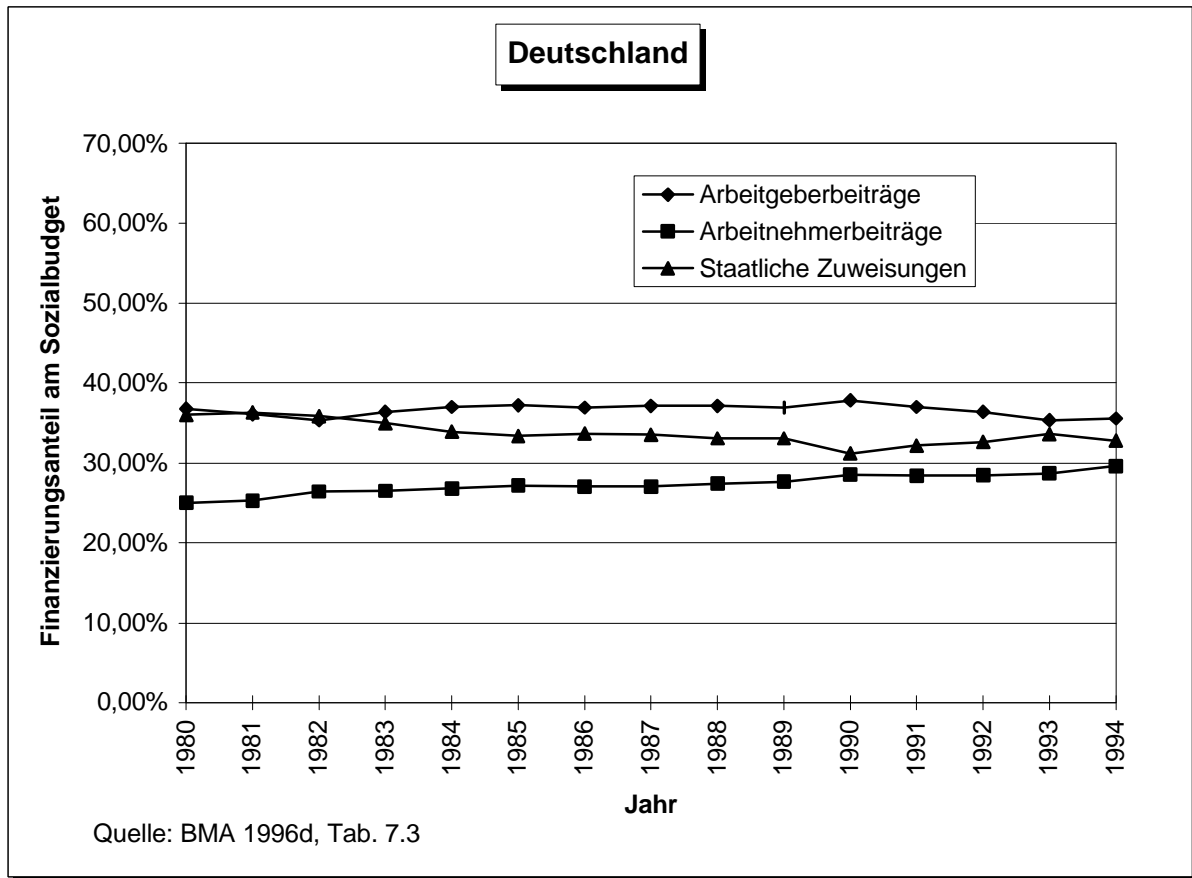
---

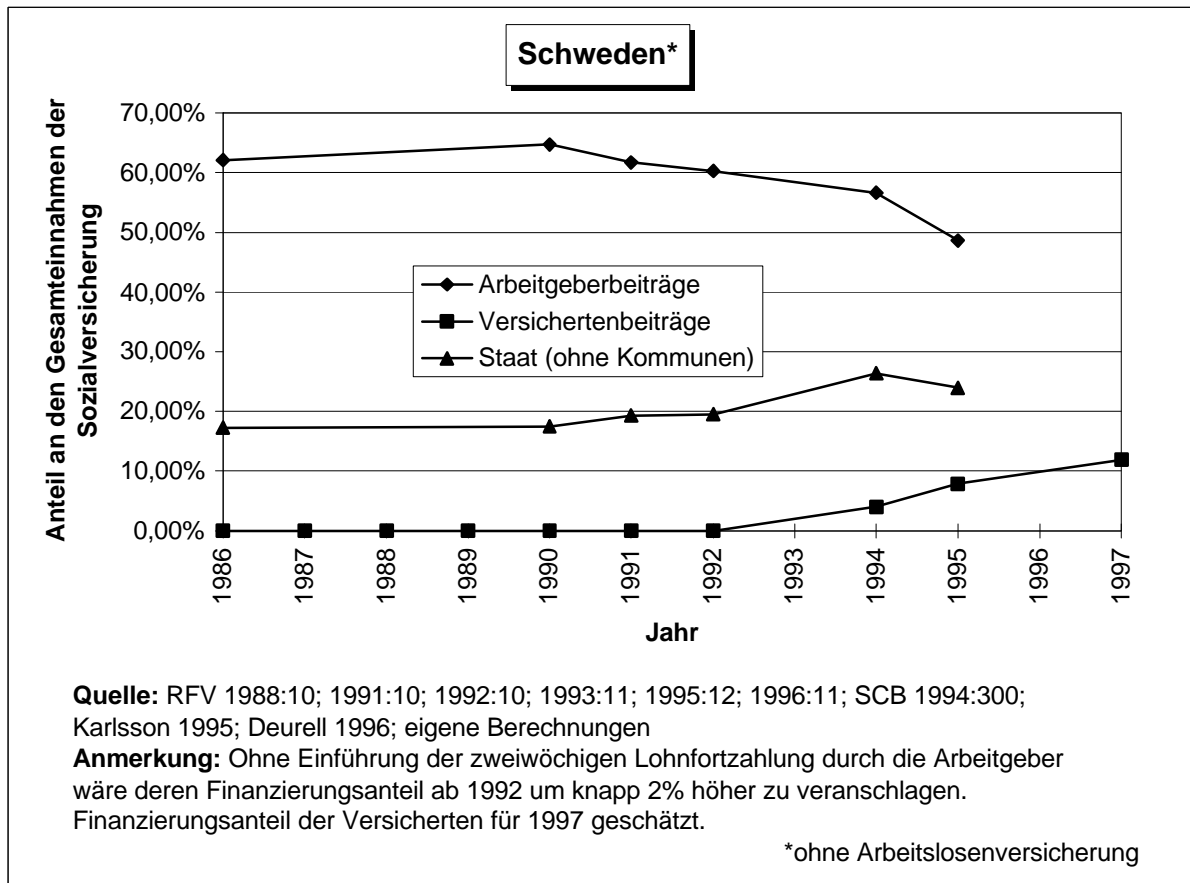
<sup>82</sup> Eine partielle Ausnahme bildet allenfalls das Kindergeld. Da das Kindergeld seit 1996 keine Sozialleistung mehr im engeren Sinne, sondern eine Steuervergünstigung ist (das Kindergeld wird direkt von der Einkommenssteuerschuld abgezogen), kam es zu einer finanziellen Mehrbelastung für Länder und Kommunen, die aber durch eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer größtenteils wieder ausgeglichen wurde.

<sup>83</sup> Ähnliches gilt auch für Vorschläge, das aktuelle lohn- und beitragsbezogene Rentensystem langfristig durch eine steuerfinanzierte Grundrente abzulösen (vgl. hierzu bspw. die strikte Ablehnung derartiger Vorschläge durch die Rentenreformkommission; BMA 1997c)

<sup>84</sup> Dies hätte für die Bezieher hoher Einkommen deutlich niedrigere Einkommensersatzquoten zur Folge gehabt.

**Abbildung 11: Entwicklung der sozialstaatlichen Finanzierungsstrukturen in Deutschland und Schweden**





## Theoretische Interpretation der empirischen Befunde

Aufgrund der in Kapitel III durchgeführten Analysen liegen nunmehr eine Reihe empirisch untermauerter Befunde über die quantitative wie qualitative Entwicklung ausgewählter Sozialprogramme in Deutschland und Schweden vor. Sowohl im länderinternen wie im internationalen Programmvergleich wurde eine erhebliche Variationsbreite der Entwicklungen sichtbar. Diese bezieht sich nicht nur auf die Unterschiede im Ausmaß von Kürzungen, sondern auch auf programm- wie länderspezifisch variierende Grade der Strukturkontinuität. Wie können diese divergenten Entwicklungsmuster erklärt werden?

Um der Antwort auf diese Frage näher zu kommen, soll nun unter Rückgriff auf die eingangs erläuterten Kürzungsideen überprüft werden, inwieweit unterschiedliche theoretische Konzepte zur Analyse wohlfahrtsstaatlicher Kürzungspolitik die sozialpolitische Realität adäquat abbilden. In einem ersten Schritt sollen zunächst die programmspezifischen Kürzungslogiken mit den vorliegenden empirischen Befunden konfrontiert werden.

### ***Zur empirischen Evidenz programmspezifischer Kürzungslogiken***

In Tabelle 9 sind zentrale empirische Befunde dieser Arbeit nochmals stichpunktartig zusammengefaßt. Gleichzeitig hat die Tabelle die Funktion, die jeweiligen programmspezifischen Kürzungsthese daraufhin zu testen, ob und inwieweit sie in der Lage sind, eben diese empirischen Befunde befriedigend zu erklären. Dabei erweist sich, daß die Thesen insbesondere dort in Erklärungsnot geraten, wo divergente Entwicklungsmuster im Ländervergleich zu konstatieren sind. Dies ist insofern wenig überraschend, als die Programmauswahl ja gerade unter der Vorgabe erfolgte, die Strukturen der jeweiligen Programme in den Dimensionen Arbeitsmarktnähe, Mittelschichtintegration und Ausmaß zentralstaatlicher Finanzierung im *Ländervergleich* weitestgehend konstant zu halten. So liegt etwa der Befund, daß das Ausmaß der Kürzungen und der strukturellen Reformen im schwedischen Wohlfahrtsstaat, zumindest was die 90´er Jahre anbelangt, größer war als in Deutschland, außerhalb der Reichweite der hier untersuchten programmspezifischen Erklärungsfaktoren.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die unterschiedliche Entwicklung in den Finanzierungsstrukturen der jeweiligen Sozialsysteme. So mag es etwa aus Sicht der Arbeitsmarktthese plausibel sein, daß in Schweden Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung der Sozialversicherung eingeführt wurden, weil damit Spielräume für eine Senkung der Abgabenbelastung der Unternehmen geschaffen wurden. Umgekehrt steht aber die Arbeitsmarktthese in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem Sachverhalt, daß in allen Zweigen der deutschen Sozialversicher-

**Tab. 9: Vereinbarkeit der empirischen Befunde mit programmspezifischen Kürzungslogiken**

Empirische Befunde zur Entwicklung sozialstaatlicher Programme in Deutschland und Schweden seit 1990	Kürzungslogiken		
	Arbeitsmarktthese	Mittelschichtenthese	Finanzierungsthese
Kürzungen in Schweden (seit 1993) insgesamt stärker als in Deutschland	0	0	0
Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen in der schwedischen Sozialversicherung	+	-	+
Beibehaltung der paritätischen Beitragsfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung	-	+	0
Relative Kürzungsresistenz der GRV in den 90'ern	+	+	+
Relative Kürzungsresistenz der FP/ATP in den 90'ern <sup>85</sup>	+	+	+
Stärkung des Versicherungsprinzips in der GRV	+	0	+
Stärkung des Versicherungsprinzips im schwedischen Zusatzrentensystem	+	0	+
Umstellung der schwedischen Grundrente auf reine Steuerfinanzierung	+	-	-
Deutliche Aufstockung der residualen Rentenleistungen in Schweden	0	-	-
Verlagerung der kommunalen Wohnungsbeförderung auf den schwedischen Zentralstaat	0	0	-
Starke Kürzung des Krankenlohns in Deutschland	+	-	-
Starke Kürzung des Krankenlohns in Schweden	+	-	-
Einführung der zweiwöchigen Lohnfortzahlung in Schweden bei voller Kompensation für die Arbeitgeber	+	0	0
Ausdehnung der Lohnfortzahlung auf die ersten vier Krankheitswochen bei nur 50%-iger Kompensation für die Arbeitgeber	0	0	+
Eingriff des schwedischen Gesetzgebers in die tarifliche Lohnfortzahlung	+	-	0
Kein Eingriff des deutschen Gesetzgebers in die tarifliche Lohnfortzahlung	-	+	0
Deutliche Kürzung des Kindergelds in Schweden	0	0	+
Sehr starker Ausbau des Kindergelds in Deutschland	0	0	-
<b>Erklärungskraft der Kürzungslogik<sup>86</sup></b>	<b>8</b>	<b>-2</b>	<b>1</b>

Erläuterung:

- + Kürzungslogik kann empirischen Befund gut erklären.
- 0 Kürzungslogik kann empirischen Befund nicht erklären
- Kürzungslogik steht in klarem Widerspruch zum empirischen Befund.

<sup>85</sup> Im Vergleich zum Kindergeld und zum Krankenlohn in Schweden

<sup>86</sup> Gemessen als Differenz zwischen + und - Einstufungen.

rung die paritätische Beitragsfinanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer beibehalten wurde. Auch auf die Frage, warum es zwar in Schweden, nicht aber in Deutschland, zu einem Eingriff des Gesetzgebers in die tarifliche Lohnfortzahlung kam, bleiben die programmspezifischen Kürzungslogiken eine Antwort schuldig.

Die stark divergierenden Muster bei der Entwicklung des Kindergelds in Deutschland und Schweden können mit Hilfe programmspezifischer Kürzungsthesen ebenfalls kaum erklärt werden: Obwohl aus Sicht aller drei Thesen zu erwarten gewesen wäre, daß die Kürzungsmuster beim Kindergeld in Deutschland und Schweden keine allzu großen Unterschiede aufweisen, hat die quantitative Messung der Leistungsniveaus im Zeitablauf gezeigt, daß das Kindergeld in Schweden während der 90'er deutlich gekürzt, in Deutschland dagegen drastisch erhöht wurde.

Ein empirischer Befund, der sich hingegen mit den Annahmen der jeweiligen programmspezifischen Kürzungslogiken verhältnismäßig gut deckt, ist die Tatsache, daß in den 90'ern die realen Einkommenseinbußen, die Altersrentner durch Leistungskürzungen erlitten haben, bislang eher moderat waren<sup>87</sup>. Aus Sicht der Arbeitsmarktthese ist dieser Befund insofern plausibel, als die Altersrenten von den hier untersuchten Programmen die geringste Arbeitsmarktnähe aufweisen. Der Befund ist aber auch mit den Annahmen der Mittelschichtentese kompatibel, weil das Interesse der Mittelschichten an den Altersrenten (die residualen Rentenleistungen in Schweden ausgenommen) aus den eingangs erläuterten Gründen größer sein dürfte als bei den anderen Programmen. Vereinbar ist die relative Kürzungsresistenz der Altersrenten in den 90'er Jahren auch mit den Annahmen der Finanzierungsthese, da der staatliche Finanzierungsbeitrag zu den Altersrenten vergleichsweise gering ist.

Daß die Leistungsniveaus bei den Altersrenten - gemessen an der Kaufkraftentwicklung der Leistungen - bis in die 90'er in beiden Ländern vergleichsweise stabil waren, sollte jedoch nicht zu der voreiligen Schlußfolgerung verleiten, daß die Rentensysteme in Deutschland und Schweden auch über längere Zeiträume hinweg gegen substantielle Kürzungen gefeit sind. Ich möchte an dieser Stelle nochmals auf die wichtige Feststellung von Pierson (1994:14) verweisen, daß Kürzungsmaßnahmen auch so konzipiert sein können, daß sie ihre leistungsmindernde Wirkung erst mittel- bzw. langfristig entfalten. Wie ich bereits dargelegt habe, hat etwa der deutsche Gesetzgeber in den 90'ern eine Reihe rentenpolitischer Weichenstellungen vorgenommen, die ihre volle Wirkung teilweise erst nach dem Jahr 2000 und später entfalten, für

---

<sup>87</sup> Zwar wurden die Leistungen für einen schwedischen Rentner mit 6,5 ATP-Punkten seit 1993 spürbar gekürzt. Stellt man dem jedoch die Einschnitte beim Kindergeld und beim Krankenlohn (bzw. die Einkommensentwicklung der Erwerbstätigenhaushalte) gegenüber, so können die schwedischen Altersrenten dennoch als vergleichsweise kürzungsresistent angesehen werden.



einzelne Gruppen innerhalb der zukünftigen Rentnerpopulation (z.B. Frührentner) jedoch erhebliche Leistungsverlechterungen mit sich bringen. Ähnliches gilt - sogar in noch stärkerem Maße - für Schweden. Das neue Rentensystem schmälert zwar nicht die Einkommen der heutigen Rentner, stellt aber die Mehrheit der zukünftigen Rentner (verglichen mit den heutigen Rentnern) erheblich schlechter. Der Befund, daß auf lange Sicht auch bei den Renten empfindliche Kürzungen möglich sind, zeigt einmal mehr die begrenzte Reichweite der hier präsentierten programmspezifischen Kürzungslogiken. Meine These ist, daß substantielle Einschnitte bei den Rentenleistungen kurzfristig kaum zu realisieren sind, weil eine demokratische Regierung, die eine derartige Kürzung vornehmen würde, kaum bereit sein dürfte, die damit verbundenen politischen Kosten auf sich zu nehmen. Es ist in meinen Augen die *Kombination* der folgenden Faktoren, die dazu beiträgt, daß der politische Widerstand gegen substantielle und kurzfristig wirksame Rentenkürzungen praktisch unüberwindlich ist:

- Die Rentner verfügen dank ihres zahlenmäßigen Gewichts über erhebliche Wahlmacht.
- Die Renten bilden i.d.R. die Haupteinkommensquelle für die ältere Bevölkerung.
- Da Renten typischerweise über sehr lange Zeiträume hinweg gewährt werden, besteht seitens der Rentner ein dauerhaftes Interesse an der Leistung.
- Dort, wo Rentenansprüche von vorheriger Beitragszahlung abhängig sind, würden zu starke Einschnitte von den Betroffenen als illegitime Eingriffe in erworbene Leistungsansprüche interpretiert werden.

Daß Leistungskürzungen bei den anderen hier untersuchten Programmen mit deutlich geringeren politischen Kosten verbunden sind, ist aus meiner Sicht darauf zurückzuführen, daß die oben genannten Voraussetzungen in diesen Fällen jeweils nur zum Teil erfüllt sind. Wenn aber Kürzungen bei der Rente in hohem Maße unpopulär sind, so müßten Politiker, die auf ihre Wiederwahlchancen bedacht sind, versucht sein, die Sichtbarkeit von Kürzungen so gut als möglich zu verschleiern bzw. die Verantwortung dafür auf andere politische Akteure abzuwälzen. Piersons (1994:19ff.) These, daß politische Entscheidungsträger über ein beträchtliches Arsenal an Strategien verfügen, mit Hilfe derer sie die mit Kürzungen verbundenen politischen Kosten effektiv reduzieren können, läßt sich am Beispiel der Rentenpolitik in Deutschland und Schweden sehr gut illustrieren:

- Verdunkelung (*obfuscation*): Politiker versuchen nach Pierson, die negativen Konsequenzen kürzungspolitischer Entscheidungen zu verschleiern: „*Those engaged in efforts to initiate unpopular policies will try to lower the visibility of their reforms by complicating the reconstruction of causal chains that would allow voters to exact retribution*“ (ebda. 20). Für diese Strategie finden sich in der Rentenpolitik zahlreiche Beispiele. Durch eine Umstellung

des Indexierungsmodus' bei der Rentenanpassung bspw. lassen sich langfristig u.U. erhebliche Einsparungen erzielen, ohne daß die Betroffenen dagegen zwangsläufig massiven Widerstand leisten müßten<sup>88</sup>. So dürfte etwa eine verzögerte Anpassung an die Inflation für die Betroffenen kurzfristig kaum spürbar sein. Erleichtert werden solche Kürzungen auch dadurch, daß die entsprechenden Regelungen oftmals eine automatische jährliche Anpassung vorsehen, ohne daß hierzu wiederholte, sichtbare Handlungen der politischen Entscheidungsträger vonnöten wären<sup>89</sup>. Die Sichtbarkeit von Kürzungen wird vielfach auch dadurch reduziert, daß diese in komplizierte technische Detailregelungen verpackt werden<sup>90</sup>. Pierson beschreibt dieses Phänomen recht plastisch: „*Reforms are less likely to generate a popular outcry if television reporters cannot explain the implications of the new policies in fifteen seconds or less*“ (1994:21). Ein bewährte Kürzungsstrategie ist die Verlagerung von Belastungen auf zukünftige Empfänger. Die aktuellen Rentenreformen in Deutschland und Schweden machen sich die Tatsache zu Nutze, daß es schwieriger ist, Widerstand gegen Kürzungen zu mobilisieren, wenn diese erst mit starker Zeitverzögerung wirksam werden<sup>91</sup>. Eine weiteres Element im Streben der Politiker nach „*blame avoidance*“ ist die Einbindung des politischen Gegners in die Verantwortung für unpopuläre Kürzungsmaßnahmen. Pierson (1995:8) spricht in diesem Zusammenhang von „*blame sharing*“ und verweist u.a. auf die „Krisenpa-kete“, die Anfang der 90'er von der bürgerlichen Koalitionsregierung Schwedens in gemeinsamer Regie mit der sozialdemokratischen Opposition geschnürt wurden. Nach Ansicht Piersons wählte die damalige Regierung vor dem Hintergrund sich verschlechternder Umfrageergebnisse „*a strategy that purchased political 'cover' at the price of foregoing opportunities for radical change*“ (1995:36). „Blame sharing“ dürfte insbesondere im wahlpolitischen Minenfeld der Rentenpolitik das zentrale Handlungsmotiv der politischen Entscheidungsträger sein<sup>92</sup>. Sowohl am Beispiel des Rentenreformgesetzes in Deutschland

<sup>88</sup> Beispiele für derartige Regeländerungen sind die Umstellung der deutschen Renten von der Brutto- auf die Nettoanpassung (also an die Nettolohnentwicklung), die reduzierte Inflationsanpassung bei den schwedischen Renten oder die Kopplung der allgemeinen Zusatzrente an die Lohnentwicklung (bis dato an die Preisentwicklung).

<sup>89</sup> So wurde etwa im deutschen Rentenreformgesetz 1992 ein selbstregulierender Mechanismus festgeschrieben, der - innerhalb gewisser Grenzen - eine automatische Anpassung der Renten an veränderte ökonomische, soziale und demographische Rahmenbedingungen erlaubt, ohne daß weitere gesetzgeberische Eingriffe erforderlich sind (vgl. BMA 1995:216).

<sup>90</sup> So dürfte es für den normalen Bürger kaum möglich sein, den Effekt, den bspw. die Reduzierung der Anerkennung von Ausbildungszeiten auf die Höhe seiner späteren Rente hat, abzuschätzen.

<sup>91</sup> Wie sonst ließe sich etwa erklären, daß die Einführung einer Studiengebühr von 100,- pro Semester in Baden-Württemberg zu massiven Boykottaktionen der Studentenschaft führte, nicht aber die Reduzierung der Anerkennung von Ausbildungszeiten, die für einen typischen Akademiker eine monatliche Rentenminderung von über 400,- mit sich bringt?

<sup>92</sup> Daß die Rentenpolitik stärker als andere Politikfelder durch wahlstrategische Überlegungen der Politiker gekennzeichnet ist, wird am bislang gescheiterten Versuch der deutschen Bundesregierung deutlich, die Renten stärker als bisher zu besteuern. Der stellvertretende CDU-Vorsitzende Heiner Geißler kommentierte dieses Vorhaben mit den Worten: „*Dann haben wir die Wahl verloren*“ (zitiert aus: SZ 1997a)

als auch am Beispiel der jüngsten Rentenreform in Schweden wird deutlich, daß die Rentenpolitik stärker als andere Felder der Sozialpolitik durch konsensuale, parteiübergreifende Entscheidungsprozesse gekennzeichnet ist<sup>93</sup>.

- Spaltung (*division*): Kürzungen werden so konzipiert, daß sie jeweils nur bestimmte Gruppen treffen und so das zahlenmäßige Gewicht der potentiellen Kürzungsoponenten reduzieren. Ein Ansatzpunkt für derartige Kürzungsstrategien ist die i.d.R. heterogene Zusammensetzung der Programmklientel. So lassen sich bspw. Anzeichen dafür finden, daß Kürzungsstrategien nicht selten entlang ethnischer Trennlinien erfolgen<sup>94</sup>. Der beste Weg, um eine Politik der „*selektiven Protektion*“ (Offe<sup>95</sup>) zu betreiben, besteht nach Pierson in einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, weil diese typischerweise nicht die gesamte Programmklientel betreffen<sup>96</sup>.
- Kompensation: Der Widerstand gegen Kürzungen wird durch „Ausgleichszahlungen“ für bestimmte Gruppen geschwächt. Die Aufstockung der selektiven Rentenleistungen in Schweden etwa dürfte es den politischen Entscheidungsträgern erleichtert haben, allgemeine Kürzungen der Grund- und Zusatzrente mit dem Argument zu legitimieren, daß die untersten Einkommensgruppen dadurch nicht unter die Armutsgrenze fallen würden<sup>97</sup>.

Piersons Konzept des „blame avoidance“ bietet mithin ein brauchbares Raster zum Verständnis rentenpolitischer Entscheidungsprozesse in Schweden und Deutschland, ist aber aus den genannten Gründen nur bedingt auf andere sozialpolitische Regelungsbereiche übertragbar. Ich möchte nunmehr fortfahren mit dem Versuch, den Erklärungsgehalt programmspezifischer Kürzungslogiken durch eine Konfrontation mit den wesentlichen empirischen Befunden dieser Arbeit zu testen.

<sup>93</sup> Für Deutschland vgl. hierzu insbesondere Nullmeier/Rüb 1991. In der Bundesrepublik mehren sich allerdings die Anzeichen, daß der rentenpolitische Konsens der großen Volksparteien zunehmend brüchiger wird. So wurden bspw. die rentenrechtlichen Regelungen im Rahmen des „Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung“ (1996) von den Regierungsparteien gegen den Widerstand der SPD durchgesetzt. Auch das gegenwärtig von der Bundesregierung geplante Vorhaben, das Rentenniveau langfristig von 70 auf 64% abzusenken, findet bei der SPD bislang keine Zustimmung.

<sup>94</sup> Verwiesen sei hier exemplarisch auf die starke Kürzung der Fremdreten in Deutschland und auf die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus der schwedischen Grundrente (Die neue gesetzliche Regelung sieht vor, daß ein Anspruch auf volle Grundrente erst nach 40 Jahren Wohnsitz in Schweden entsteht. Es liegt auf der Hand, daß Einwanderer davon besonders stark betroffen sind.)

<sup>95</sup> Zitiert nach Borchert (1995:213)

<sup>96</sup> Beispielhaft läßt sich dies am Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 demonstrieren, in dem zwar zahlreiche Leistungseinschnitte für einzelne Gruppen, aber keine Reduzierung des allgemeinen Rentenniveaus vorgenommen wurde (BMA 1996e).

<sup>97</sup> Dieses Motiv kommt im folgenden Zitat eines sozialdemokratischen Reichstagsabgeordneten zum Ausdruck: „*Diejenigen, die den schwierigsten Stand in der Gesellschaft haben, sollten so lange wie möglich [von Kürzungen, M.S.] ausgenommen werden, und wir anderen müssen einen größeren Teil der Last tragen* (Kerpner 1992; Übersetzung M.S.)

In der deutschen Rentenversicherung sowie im schwedischen Zusatzrentensystem wurde das Äquivalenzprinzip insgesamt deutlich verstärkt. Dies entspricht ebenfalls im Großen und Ganzen den Annahmen unserer Kürzungsthesen. Eine engere Kopplung von Leistungen und Beiträgen liegt in der Logik der Arbeitsmarktthese, weil dies theoretisch zu einer Stärkung von Arbeitsanreizen führt. Der Ausbau des Äquivalenzprinzips ist mit den Annahmen der Mittelschichtentese nur bedingt vereinbar. Eine Stärkung des Äquivalenzprinzips würde die Mittelschichten zwar insofern weniger hart treffen als andere Gruppen, als die Mittelschichten aufgrund ihres geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos und ihrer Einkommenssituation zu höheren Beitragszahlungen in der Lage sind als marginalisierte Gruppen. Eine wichtige Ausnahme ist aber die drastische Kürzung der ausbildungsbedingten Anrechnungszeiten im deutschen Rentensystem, die primär Akademiker, also Angehörige der Mittelschichten, trifft. Eindeutig plausibel ist die Stärkung des Äquivalenzprinzips jedoch aus Perspektive der Finanzierungstese, da der Abbau versicherungsfremder Leistungen, sofern diese aus Steuermitteln finanziert werden, zu einer Entlastung des Staatshaushalts beiträgt.

Die sukzessive Umstellung der schwedischen Volksrente von einer bislang überwiegend durch Arbeitgeberbeiträge finanzierten hin zu einer steuerfinanzierten Sozialleistung verbessert die Verwertungsbedingungen des Kapitals und stützt insoweit die theoretischen Annahmen der Arbeitsmarktthese. Nach Einschätzung von Joakim Palme<sup>98</sup> war die Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Volksrente Teil einer staatlichen Strategie zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft<sup>99</sup>. Demgegenüber steht die Umfinanzierung der Volksrente in klarem Widerspruch sowohl zur Mittelschichten- als auch zur Finanzierungstese, da hierdurch sowohl die Steuerzahlerinteressen der Mittelschichten als auch die fiskalischen Interessen des Staates negativ betroffen sind.

Die deutliche Aufstockung der Leistungen für einkommensschwache Rentner in Schweden durch Erhöhung der Rentenzuschüsse und staatlichen Wohnungsbeihilfen widerspricht tendenziell den Annahmen unserer Kürzungslogiken. Ein Ausbau der Rentenleistungen ist zwar insofern konform mit der Arbeitsmarktthese, als Altersrenten typischerweise arbeitsmarktferne Leistungen sind. Andererseits könnte ein Ausbau nicht-beitragsbezogener Leistungen im Rentenrecht als eine Schwächung von Arbeitsanreizen gedeutet werden (was ein Widerspruch zur Arbeitsmarktthese wäre). Besonders eklatant widerspricht dieser empirische Befund jedoch der Mittelschichtentese, da Rentenzuschüsse und staatliche Wohnungsbeihilfen Leistungen sind,

---

<sup>98</sup> Persönliche Korrespondenz

<sup>99</sup> Der entscheidende Auslöser war die schwere Finanzkrise vom Herbst 1992, welche die Regierung dazu bewog, die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber im Januar 1993 um 4,3% zu reduzieren (R&D 1993b).

die gerade nicht den Mittelschichten, sondern ausschließlich einkommensschwachen Gruppen zu Gute kommen. Da seit 1990 sowohl beim Rentenzuschuß als auch bei der Wohnungsbeihilfe für Rentner der zentralstaatliche Finanzierungsanteil stark erhöht wurde, steht der Befund schließlich auch im Widerspruch zur Annahme der Finanzierungsthese, daß Leistungskürzungen v.a. dort vorgenommen werden, wo sich unmittelbare Einsparungen im Staatshaushalt ergeben.

Die massiven Kürzungen bei den krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen in Deutschland und Schweden sind aus Sicht der Arbeitsmarktthese plausibel. Problematisch ist dieser Befund jedoch aus der Perspektive der Mittelschichtenthese, da, wie eingangs bereits dargelegt, auch die Mittelschichten zu den Nettoprofiten dieser Sozialleistung zählen. Aufgrund der weitgehenden Finanzierung des Krankenlohns durch die Arbeitgeber, steht die starke Kürzung in diesem Bereich auch in Konflikt mit der institutionalistischen These, daß es vorwiegend die Finanzierungsinteressen des Staates sind, die kürzungspolitische Entscheidungen prägen.

Daß Anfang 1992 in Schweden eine zweiwöchige Periode der Lohnfortzahlung bei Krankheit durch den Arbeitgeber, an Stelle der bisherigen Finanzierung über die Krankenversicherung, eingeführt wurde, entspricht weitgehend der Logik der Arbeitsmarktthese. In dem Maße, in dem der einzelne Arbeitgeber die Kosten der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall selbst zu tragen hat, steigt sowohl dessen Interesse an einer Reduzierung krankheitsbedingter Fehlzeiten, als auch der Arbeitsanreiz für den einzelnen Arbeitnehmer, weil dann nicht mehr eine „anonyme“ Versicherungskasse, sondern der eigene Arbeitgeber die Lohnfortzahlungskosten zu tragen hat. Da die Einführung der zweiwöchigen Arbeitgeberperiode in der Krankenversicherung mit einer entsprechenden Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung verbunden war (insoweit also keine Einsparungen im Staatshaushalt erfolgten), besteht Grund zu der Annahme, daß diese Maßnahme primär mit dem Motiv verbunden war, krankheitsbedingte Fehlzeiten in den Betrieben zu reduzieren (vgl. Stephens 1996:48). Demgegenüber entsprang die Verlängerung der Arbeitgeberperiode von zwei auf vier Wochen zumindest partiell auch haushaltspolitischen Erwägungen, weil die Arbeitgeber dafür nur zur Hälfte durch eine Senkung ihrer Krankenversicherungsbeiträge entschädigt wurden (die andere Hälfte wurde zur Sanierung der Staatsfinanzen verwendet)<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Die Verlängerung der Arbeitgeberperiode auf vier Wochen ohne vollständige Arbeitgeberkompensation wurde von der sozialdemokratischen Regierung gemeinsam mit der Zentrumsparterie gegen den Widerstand von Konservativen, Liberalen und Christdemokraten durchgesetzt, die eine übermäßige Belastung der Kleinunternehmen befürchteten (vgl. Deurell 1996).

### **Zwischenfazit**

Die empirisch festgestellten Kürzungsmuster in Deutschland und Schweden lassen sich durch Programmcharakteristika wie Mittelschichtintegration, Arbeitsmarktnähe und Staatsanteil allenfalls teilweise erklären. Immerhin läßt sich, auch wenn keineswegs alle ermittelten Befunde klar in diese Richtung weisen, eine gewisse empirische Evidenz für die Annahmen der Arbeitsmarktthese ausmachen (vgl. hierzu Tabelle 9): Dies wird am ehesten daran deutlich, daß sowohl in Deutschland als auch in Schweden deutliche Einschnitte bei der gesetzlichen Lohnfortzahlung vorgenommen wurden, obwohl auch die Mittelschichten einen erheblichen Nutzen aus dieser Leistung ziehen und obwohl der Staatsanteil an diesem Programm gering ist.

Die Beobachtung, daß die in den letzten Jahren durchgeführten Sozialleistungskürzungen in Schweden insgesamt deutlich einschneidender waren als in Deutschland, legt zunächst die Vermutung nahe, daß die ökonomische Entwicklung Schwedens in den 90'er Jahren einen deutlich ungünstigeren Verlauf genommen hat als in Deutschland und mithin einen ungleich höheren Kostendämpfungsdruck induzierte. Inwieweit diese Vermutung berechtigt ist, soll im folgenden Abschnitt geklärt werden.

### ***Zur empirischen Evidenz länderspezifischer Bestimmungsfaktoren***

#### **Problemdruck und Problemwahrnehmung**

In Anlehnung an Windhoff-Héritier (1983:88f.) lassen sich für Kürzungen im Sozialbereich zwei unterschiedliche Handlungsmotive identifizieren:

- Hinter dem *ideologisch motivierten Sparen* steht typischerweise die Vorstellung, man könne die als schädlich erkannten Wirkungen eines „überdehnten“ und „überregulierten“ Sozialstaats durch den massiven Abbau sozialer Leistungen eindämmen. Der Wohlfahrtsstaat wird hier primär als ein Krisenerzeuger angesehen.
- Demgegenüber liegt dem *technokratischen Sparen* keine grundsätzliche Kritik am Sozialstaat zu Grunde, sondern die Überzeugung, daß die Kürzung sozialer Leistungen eine (vorübergehend) notwendige Anpassungsreaktion auf externe Entwicklungen ist, welche den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Regierung reduzieren.

Es ist offensichtlich, daß die Variable Kostendämpfungsdruck bei der technokratischen Form des Sparens eine zentrale Einflußgröße darstellt. Dort, wo technokratisches Sparen das dominante Handlungsmotiv ist, müßte eine deutliche Kovariation erkennbar sein zwischen der sozialpolitischen Eingriffstiefe (m.a.W. dem Veränderungsgrad in Bezug auf das Niveau und die Struktur sozialer Leistungen) einerseits und dem Ausmaß des (sozial konstruierten) Kostendämpfungsdrucks andererseits. Nachfolgend soll gezeigt werden, daß nicht nur der sozio-öko-

nomische Problemdruck während der 90´er Jahre in Schweden deutlich ausgeprägter war als in Deutschland, sondern auch die damit zusammenhängende Bereitschaft der zentralen sozialpolitischen Akteure zu Leistungskürzungen.

### *Nationale Entwicklungstrends*

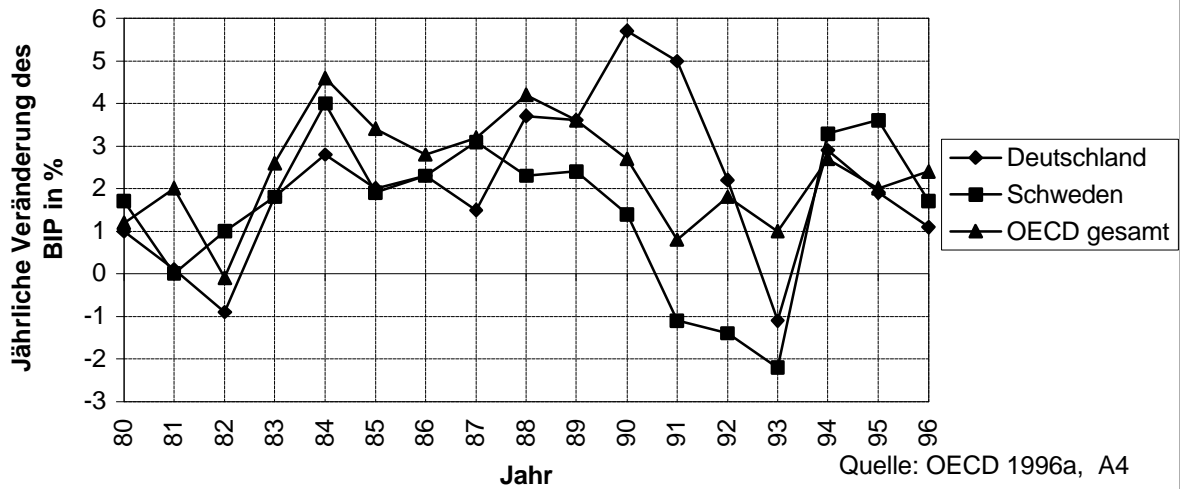
Ein Vergleich makroökonomischer Kennziffern Schwedens und Deutschlands für die erste Hälfte der 90´er Jahre zeigt, daß der gesamtwirtschaftliche und finanzpolitische Problemdruck in Schweden<sup>101</sup> erheblich größer war als in Deutschland:

- Zwischen 1990 und 1993 ging das reale *Bruttoinlandsprodukt* in Schweden um insgesamt 5% zurück. Demgegenüber war der Konjunkturerinbruch in der deutschen Volkswirtschaft deutlich kürzer und mit rd. 1,2% weniger einschneidend als in Schweden (vgl. Abb. 12).
- Die scharfe Rezession in Schweden war mit einem drastischen Abfall der *Investitionsquote* verbunden. Deutschland hatte Anfang der 90´er sogar einen leichten Anstieg der Investitionsquote zu verzeichnen<sup>102</sup> (vgl. Abbildung 13). Dem Zusammenbruch der schwedischen Inlandsinvestitionen stand eine massive Kapitalflucht schwedischer Unternehmen ins Ausland gegenüber. Laut Pestoff (1994:114) haben schwedische Firmen während der ersten Hälfte der 90´er mehr europäische Unternehmen aufgekauft als die Unternehmen aller (!) anderen Länder zusammen. Daß sich damit auch die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit des schwedischen Kapitals von den Produktionsbedingungen auf der nationalen Ebene erheblich reduziert hat, liegt auf der Hand. Mit den gestiegenen Exit-Chancen des schwedischen Kapitals dürfte sich dessen Konfliktfähigkeit substantiell erhöht haben.
- Die *Arbeitslosenquote* in Schweden stieg von knapp 2% (1990) auf fast 10% in 1994 an und erreichte damit ein Niveau, das während der gesamten Nachkriegszeit nicht einmal annähernd erreicht worden war. Zwar erlebte auch Deutschland seit 1991 einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit, dieser fiel jedoch weniger dramatisch aus als in Schweden (vgl. Abbildung 14).
- Die schwere Wirtschaftskrise in Schweden führte auch zu einer Zerrüttung der öffentlichen Finanzen. Wiesen die öffentlichen Haushalte noch 1990 einen erheblichen Überschuß aus, so hatte der schwedische Staat bereits 1993 ein zweistelliges *Budgetdefizit* zu verzeichnen. In Deutschland hingegen überschritt das Defizit der öffentlichen Haushalte selbst im Rezessionsjahr 1993 nicht die 5%-Marke (vgl. Abbildung 15).

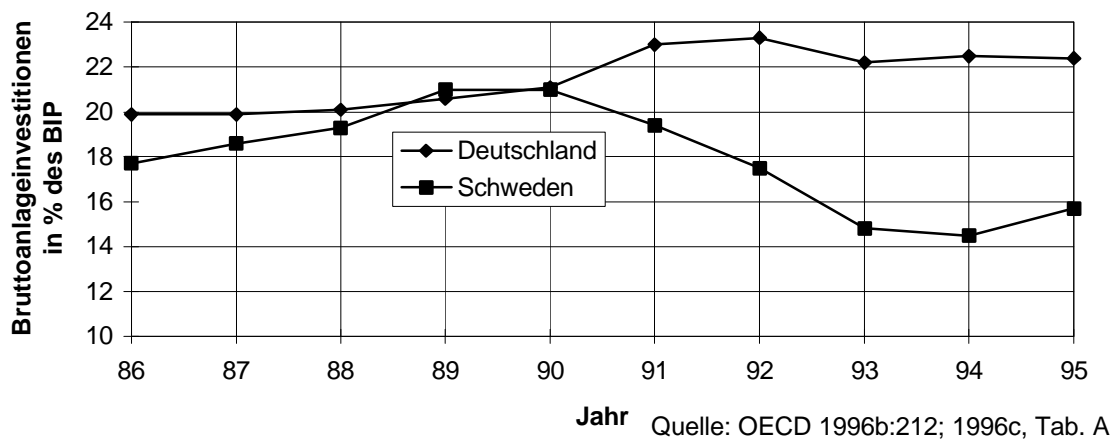
<sup>101</sup> Eine detaillierte Analyse der jüngsten volkswirtschaftlichen Entwicklung Schwedens und ihrer Folgewirkungen für die sozialen Sicherungssysteme findet sich bei Lachmann et al. (1995).

<sup>102</sup> Allerdings ist der Anstieg der Investitionsquote in Deutschland ausschließlich auf eine Zunahme der Bauinvestitionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, zurückzuführen. Die Ausrüstungsinvestitionen waren demgegenüber von 1992 bis 1994 stark rückläufig (vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft 1996, Tab. 26).

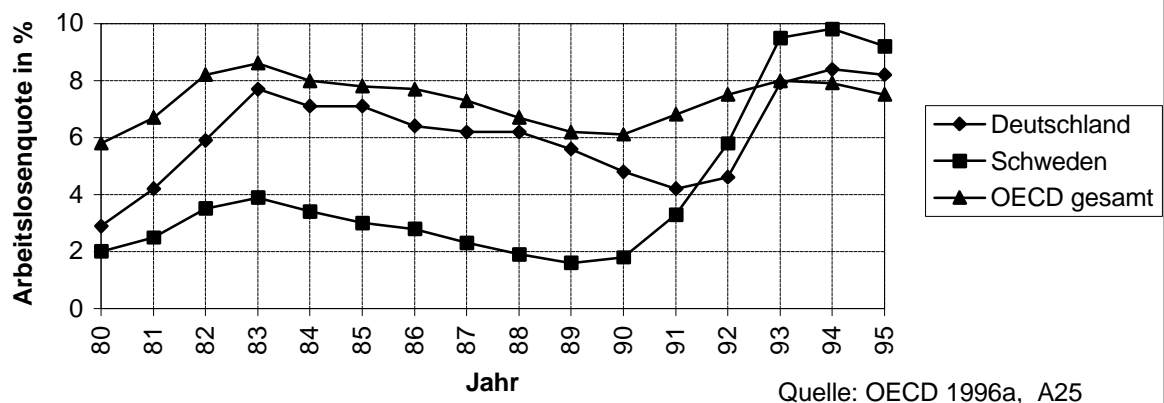
**Abbildung 12: Entwicklung des Wirtschaftswachstums in Deutschland und Schweden**



**Abbildung 13: Entwicklung der Investitionsquote in Deutschland und Schweden**

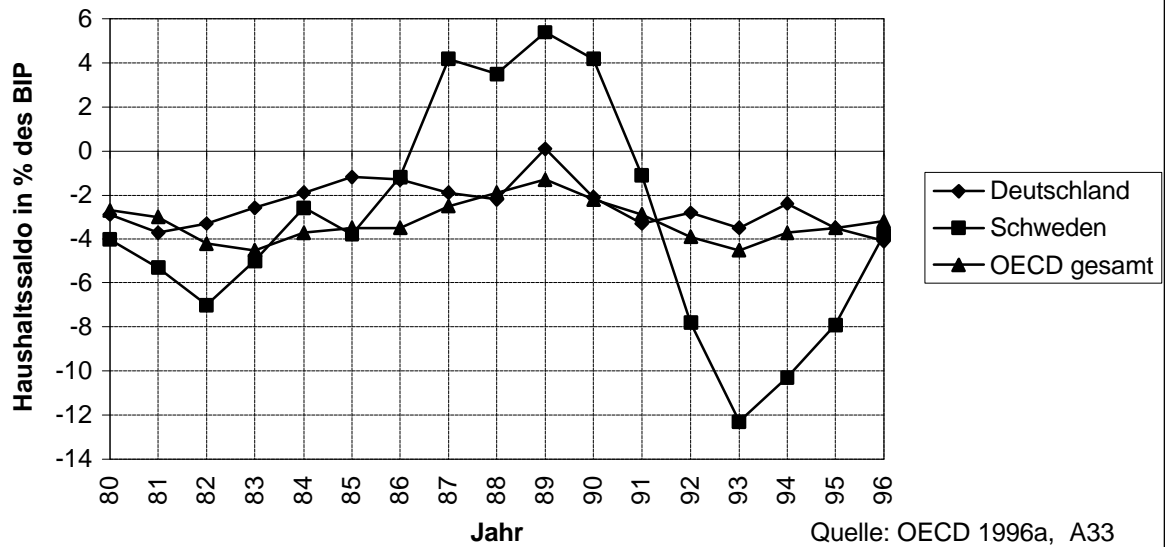


**Abbildung 14: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland und Schweden**

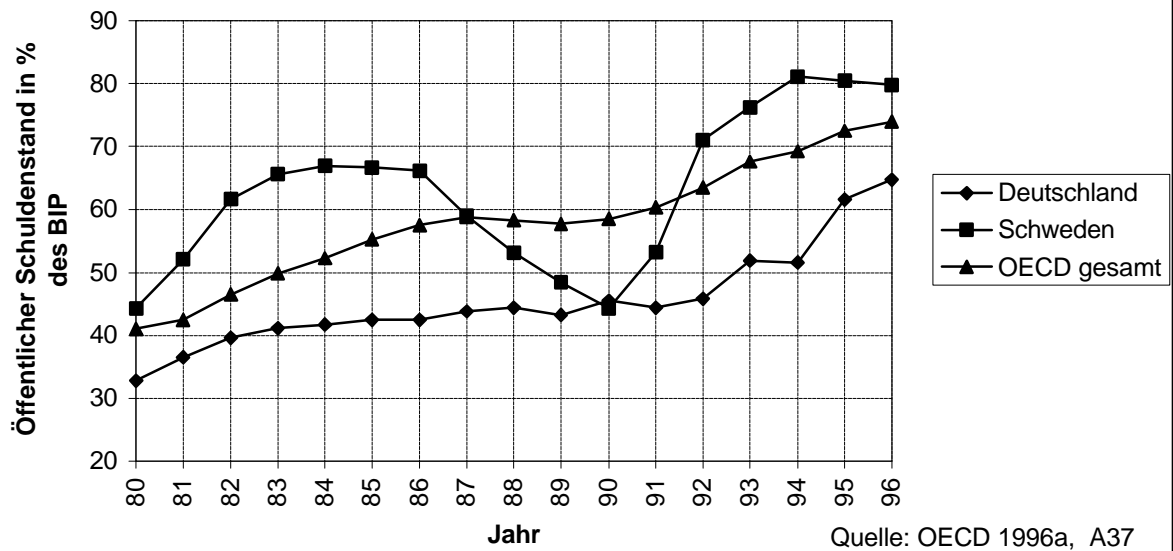




**Abbildung 15: Entwicklung der Haushaltssalden in Deutschland und Schweden**



**Abbildung 16: Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland und Schweden**



- Die erheblichen Haushaltsdefizite Schwedens führten auch zu einem dramatischen Anstieg der *Staatsverschuldung*: Innerhalb von nur vier Jahren hat sich der öffentliche Schuldenstand von gut 40% auf mehr als 80% des Bruttoinlandprodukts nahezu verdoppelt. Selbst in Deutschland, das wiedervereinigungsbedingt erhebliche finanzielle Lasten zu schultern hat, stieg die Staatsschuld deutlich langsamer an als in Schweden (vgl. Abbildung 16).

Im Gegensatz etwa zur wirtschaftlichen Krise Anfang der 80´er, als die Arbeitslosigkeit in Schweden nur auf ein vergleichsweise bescheidenes Niveau von 3,9% geklettert war, schien in der jüngsten Krise eine baldige Rückkehr zur Vollbeschäftigung relativ unwahrscheinlich. Damit aber lag die Vermutung nahe, daß die hohen Haushaltsdefizite Schwedens in der ersten Hälfte der 90´er eher struktureller denn konjunktureller Natur waren, und von daher ein stark antizyklisches Verhalten des Staates kaum geeignet gewesen wäre, die desolaten öffentlichen Haushalte dauerhaft zu konsolidieren (vgl. Stephens 1996:45).

Die rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation Schwedens zu Beginn der 90´er markiert den Beginn einer Phase, in der parteiübergreifendes Krisenmanagement zusehends an die Stelle der langwierigen Konsensbildungsprozesse in den Königlichen Kommissionen trat. Die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse seit 1990 waren wesentlich dezidierter als zuvor durch das Bemühen der politischen Akteure gekennzeichnet, die inflationäre Überhitzung der schwedischen Volkswirtschaft zu drosseln und eine drohende Abwertung der schwedischen Krone zu verhindern. Das Ziel der Vollbeschäftigung, bis dato unangefochtener Dreh- und Angelpunkt der sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik, trat immer stärker in den Hintergrund. Der Schwenk der Sozialdemokratie hin zu einer stärker monetaristisch orientierten Wirtschaftspolitik ist vermutlich auf das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zurückzuführen (vgl. Greider 1995:340f.):

- Der partielle Zusammenbruch des Systems kollektiver, zentralisierter Tarifverhandlungen<sup>103</sup>, die Deregulierung des Kreditmarktes im Jahr 1985 und die Expansion des öffentlichen

---

<sup>103</sup> Die allmähliche Auflösung des Systems koordinierter, zentraler Lohnverhandlungen in den 80´ern war in erster Linie eine Folge zunehmender sektoraler Konflikte (zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften sowie zwischen privatem und öffentlichem Sektor) innerhalb der schwedischen Gewerkschaftsbewegung. So scherte bspw. die schwedische Metallarbeitergewerkschaft 1983 aus dem zentralen Verhandlungssystem aus und schloß direkt mit dem Arbeitgeberverband Schwedischer Metallindustrieller einen Tarifvertrag ab. Dies verringerte die Fähigkeit des Schwedischen Gewerkschaftsbundes LO, durch eine abgestimmte, moderate Lohnpolitik die Inflation in Zaun zu halten. So stiegen die Arbeitskosten in Schweden zwischen 1982 und 1989 mit 76,5% erheblich schneller als bspw. in Westdeutschland (36,6%) an (vgl. Fulcher 1994:205; SI 1994). Anfang der 90´er beschloß der schwedische Arbeitgeberverband SAF, die tariflichen Lohnverhandlungen vollständig auf die Branchenebene zu verlagern. 1991 zog der SAF auch seine Repräsentanten aus den Verwaltungsräten aller Zentralbehörden zurück. Obwohl die Gewerkschaften nicht die Absicht hatten, ihre Vertreter ebenfalls zurückzuziehen, beschloß die bürgerliche Regierung daraufhin, auch keine Vertreter der Gewerkschaften in den entsprechenden Gremien zuzulassen (vgl. SI 1994; Compston 1994:101ff.). Esping-Andersen sieht (1996:6) in diesen Dekorporatisierungsprozessen die entscheidende Ursache für den Niedergang der schwedischen Wirtschaft: „*Strong consensus-building institutions in*

Sektors führte Ende der 80´er zu einem massiven Inflationsdruck<sup>104</sup>, der sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft auswirkte.

- Die allmähliche Annäherung Schwedens an die Europäische Union und die Stärkung der politischen Unabhängigkeit der Schwedischen Reichsbank schmälerte in zunehmendem Maße die Fähigkeit der Regierung, makroökonomische Parameter im Sinne einer Vollbeschäftigungsstrategie zu beeinflussen. Seit der Vollmitgliedschaft in der EU 1994 mußte Schweden auch formell alle Möglichkeiten aufgeben, Abwertungen als Instrument zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzusetzen. Die Integration Schwedens im europäischen Binnenmarkt schafft darüber hinaus einen Druck zur Reduzierung der im internationalen Vergleich sehr hohen Mehrwertsteuersätze, da die Verbraucher nunmehr die Möglichkeit haben, grenzüberschreitend größere Warenmengen in Ländern mit niedrigeren Verbrauchssteuersätzen zu kaufen (vgl. Huber/Stephens 1993:7f.).

Das Ziel der Inflationsbekämpfung trat erstmals mit dem Krisenpaket vom Januar 1990 in aller Deutlichkeit hervor, auf das sich die sozialdemokratische Regierung mit den Gewerkschaften verständigt hatte. Darin wurde ein Verbot von Streiks und Aussperrungen sowie das Einfrieren von Löhnen, Preisen und der lokalen Einkommenssteuer für einen Zeitraum von insgesamt zwei Jahren vereinbart (vgl. R&D 1990). Da das Vorhaben jedoch alsbald am erheblichen Widerstand innerhalb der Arbeiterbewegung scheiterte, sah sich das sozialdemokratische Kabinett im Februar 1990 zum Rücktritt gezwungen. Ein zweiter Konflikt, der dieser Entscheidung vorausgegangen war, hing mit der umfassenden Steuerreform zusammen, die der damalige, dem Wirtschaftsflügel der Sozialdemokraten angehörende Finanzminister Feldt gemeinsam mit den Liberalen ausgearbeitet hatte. Mit der Steuerreform war eine erhebliche Senkung der Spitzensteuersätze und eine Erhöhung der indirekten Steuern, insbesondere der Mehrwertsteuer verbunden. Der schwedische Gewerkschaftsbund LO und die sozialdemokratische Frauenbewegung standen dieser Reform überwiegend kritisch gegenüber, weil sie eine überproportionale Belastung einkommensschwacher Haushalte befürchteten. Auch die kompensatorische Erhöhung der selektiven, bedarfsabhängigen Wohnungsbeihilfen vermochte die Gewerkschaften nicht zu besänftigen, welche in diesen Maßnahmen eine Gefährdung des universellen Wohlfahrtsmodells erblickten. Wenige Tage nach ihrem Rücktritt formierte sich die Regierung Carlsson neu und verständigte sich mit den Liberalen auf verschiedene Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung. Dazu zählten neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 25% u.a. ein Auf-

---

*Sweden (...), helped avoid negative trade-offs for decades. It is arguably their erosion in the 1980s that best explains Sweden's dramatic recent slide“.*

<sup>104</sup> Zwischen 1987 und 1990 stieg die durchschnittliche Inflationsrate in der Europäischen Union von 3,2 auf 5,6%, in Schweden jedoch von 4,2 auf 10,4% an (vgl. OECD 1996a, Tab. A19)

schub der Kindergelderhöhung und die Einführung der zweiwöchigen Lohnfortzahlung bei Krankheit durch den Arbeitgeber (vgl. Olsson 1993:355f.).

Als es kaum ein halbes Jahr später auf den Devisenmärkten zu spekulativen Angriffen auf die Schwedische Krone kam, entschied die Regierung u.a., das Krankengeld für die ersten drei Krankheitstage von 90 auf 65 (bzw. 75) Prozent abzusenken. Damit wurden in Schweden erstmals direkte Leistungskürzungen durch eine sozialdemokratische Regierung vorgenommen. Gleichzeitig wurde jedoch die geplante Einführung der Arbeitgeberperiode in der Krankenversicherung auf Druck des traditionalistischen Flügels der schwedischen Sozialdemokratie verschoben (vgl. Olsson 1993:356ff.)<sup>105</sup>.

Im Herbst 1992 geriet die Schwedische Krone erneut unter massiven Abwertungsdruck. Nachdem die Schwedische Reichsbank den Marginalzinssatz auf noch nie dagewesene 500% (sic!) angehoben hatte, versuchte die seit 1991 regierende bürgerliche Koalition durch ein gemeinsam mit den oppositionellen Sozialdemokraten verabschiedetes Sparpaket das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte wiederzugewinnen. Gegenstand des Sparpakets war nicht nur eine Verstärkung des Staatsbudgets durch Sozialleistungskürzungen (Reduzierung der ATP/FP-Renten um 2%, Einführung eines Karenztags bei der Lohnfortzahlung, Einfrieren des Kindergelds etc.) und Steueranhebungen, sondern auch eine deutliche Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Olsson 1993:358ff; Huber/Stephens 1993; Gauthier 1992a).

Nach ihrer Rückkehr an die Regierung im September 1994 setzten die Sozialdemokraten die Politik der Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fort. Vergleicht man die Kürzungsmaßnahmen der sozialdemokratischen Regierung seit 1994 mit den Sparaktionen der Regierung Bildt, so ist der Einschätzung von Greider (1995:340), daß die Einschnitte der sozialdemokratischen Regierung *„tiefer waren als alles, was die vorhergehende konservative Regierung je vorzuschlagen gewagt hätte“*, zumindest teilweise zuzustimmen:

- Die Renten wurden nur noch zu 60% (bis dato zu 100%) an die allgemeine Preisentwicklung angepaßt. Auch wurde keine kompensatorische Erhöhung des Rentenzuschusses vorgenommen (1993 war dieser von 54 auf 55,5% des reduzierten Bemessungsbetrages aufgestockt worden.).
- Für diejenigen, die mit einer Person verheiratet sind, welche kein Rentner ist, wurde die FP von 96% auf 78,5% des Bemessungsbetrags reduziert<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Daß die Einführung der Arbeitgeberperiode von Teilen der schwedischen Arbeiterbewegung skeptisch beurteilt wurde, beruht im wesentlichen auf Befürchtungen, daß es hierdurch zu einer verstärkten Ausgrenzung von Arbeitnehmern mit hohem Krankheitsrisiko kommen könnte (vgl. LO 1996:57).

<sup>106</sup> Dies entspricht einer monatlichen Einkommensminderung von gut 100 DM.

- Die Wohnungsbeihilfe für Rentner wurde von 85 auf 83% reduziert (bis dato waren die Leistungssätze immer wieder erhöht worden). Gleichzeitig wurden die Anspruchsvoraussetzungen deutlich verschärft.
- Auch beim Krankenlohn nahmen die Sozialdemokraten weitere Einschnitte vor (Reduzierung der Lohnersatzquote auf 75% bei Beibehaltung des Karenztags, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, Änderung der Berechnungsregeln).
- Das allgemeine Kindergeld wurde von 9000 auf 7680 Kronen p.a. abgesenkt (bis dato war das Kindergeld lediglich auf dem Stand von 1991 eingefroren).
- Der Kindergeldzuschlag für kinderreiche Familien wurde abgeschafft<sup>107</sup>.

Angesichts der Tatsache, daß die Sozialdemokraten am Aufbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates entscheidend beteiligt waren, ist das hohe Tempo, mit dem die sozialdemokratischen Regierungen seit 1994 soziale Leistungen wieder zurückschrauben, überraschend<sup>108</sup> (dies umso mehr, als die schwedische Wirtschaft seit 1994 wieder deutlich expandierte<sup>109</sup>).

Es gibt für dieses Phänomen, wie ich meine, eine Reihe möglicher Erklärungen. Ein wichtiger Erklärungsfaktor scheint jedenfalls in der Tatsache zu liegen, daß weite Teile der SAP angesichts der veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen von der Notwendigkeit überzeugt waren, die Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft auch durch Einsparungen in den sozialen Sicherungssystemen zu gewährleisten. Die Wahrnehmung ökonomischer „Sachzwänge“ führte insgesamt zu einem deutlichen Rechtsruck der schwedischen Sozialdemokratie in der Sozial- und Wirtschaftspolitik (vgl. Fulcher 1994:207). Entsprechende Äußerungen von sozialdemokratischen Spitzenpolitikern belegen dies deutlich. So kritisierte etwa Mona Sahlin, Parteisekretärin der SAP und seinerzeit als Kandidat für das Amt des Premierministers im Gespräch, die traditionelle schwedische Wohlfahrtspolitik mit den Worten: *„Wir haben uns eingebildet, daß die Leistungen des Staates von selbst kommen, wie Weihnachtsgeschenke. Wir haben zu wenig über die persönliche Verantwortung des einzelnen und die wirtschaftlichen Voraussetzungen gesprochen. Der Staat wurde zu mächtig, die Menschen zu*

<sup>107</sup> Lt. OECD-Angaben (1996b:53ff.; eigene Berechnungen) beinhalteten allein die bis April 1996 verabschiedeten Sparprogramme der neugewählten sozialdemokratischen Regierung für den Zeitraum bis 1998 Konsolidierungsmaßnahmen in einem Gesamtvolumen von rd. 107 Mrd. Schwedischen Kronen (dies entspricht 6,8% des Bruttosozialprodukts). Dazu kommt eine Entlastung des Staatsbudgets um 18,3 Mrd., die auf Sparbeschlüssen der vorherigen Regierung basiert.

<sup>108</sup> Diese Politik kontrastiert im übrigen auch relativ deutlich mit der eher revisionistischen Politik der Sozialdemokraten nach 1982. Damals wurden die Sparmaßnahmen der bürgerlichen Vorgängerregierung in weiten Teilen wieder rückgängig gemacht. Unter anderem wurden die Karenztage beim Krankengeld beseitigt, die Wertsicherung der Renten kurzfristig wiederhergestellt (infolge der 16%-igen Abwertung der Krone im Oktober 1982 gelang dies jedoch nur unvollständig) und das Kindergeld deutlich erhöht (vgl. Bundesarbeitsblatt 1983:23; Olsson 1993:224ff.).

<sup>109</sup> Nachdem das schwedische BIP noch 1993 um mehr als 2% abgenommen hatte, war 1994 wieder ein positives Wirtschaftswachstum von gut 3% zu verzeichnen (vgl. Abbildung 12).

*passiv*“ (zitiert nach Gamillscheg 1994). Auch der derzeitige sozialdemokratische Premierminister Persson rechtfertigte die jüngsten Kürzungen mit finanzpolitischen Notwendigkeiten: Die drastischen Kürzungen waren *„unumgänglich, denn wir mußten wieder von einer Inflation von zehn Prozent herunter und wieder eine Balance von Ausgaben und Einnahmen herstellen. Wir haben in den siebziger und achtziger Jahren Fehler gemacht. In der Phase haben wir mehr versprochen als das Wohlfahrtssystem halten konnte. Davon müssen wir einiges zurücknehmen und mit diesen Veränderungen das System wieder funktionsfähig machen“*. Daß sich die Kürzungen in Schweden leichter durchsetzen ließen als in Deutschland, erklärt Persson ebenfalls mit Unterschieden in Bezug auf den ökonomischen Problemdruck: *„Wir brauchten drastischere Maßnahmen, denn wir befanden uns finanziell in einer viel schwierigeren Lage als Deutschland. Vergessen Sie nicht: Wir hatten ein Haushaltsdefizit von dreizehn Prozent unseres Bruttosozialprodukts, das höchste Defizit der OECD“* (zitiert aus: Die Zeit 1996). Selbst Rudolf Meidner, der als einer der Hauptarchitekten des Schwedischen Modells gilt, rechtfertigte die Kürzungen als notwendige Anpassungen an veränderte ökonomische Gegebenheiten: *„Bisher sind nur marginale Dinge passiert, nach Jahren der Krise verringern sich die Leistungen. Es ist klar, daß es in der gewohnten Großzügigkeit nicht weitergehen konnte“* (zitiert aus Pettersson 1996:274).

Auch der gewerkschaftliche Flügel der schwedischen Arbeiterbewegung hat die Kürzungen der vergangenen Jahre zumindest teilweise akzeptiert<sup>110</sup>. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der gewerkschaftlichen Positionen in Schweden und Deutschland zur Frage der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall.

Während die Kürzung der gesetzlichen Lohnfortzahlung in Deutschland von 100 auf 80% von massiven gewerkschaftlichen Protestaktionen begleitet war<sup>111</sup>, fiel der Widerstand der schwedischen Gewerkschaften gegen entsprechende Sozialleistungskürzungen erheblich moderater

---

<sup>110</sup> Bereits 1986 hatte sich ein erwähnenswerter Wandel in der sozialpolitischen Programmatik der schwedischen Gewerkschaften vollzogen, als der Gewerkschaftsbund LO erklärte, daß die öffentlichen Ausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt nicht weiter wachsen müßten, um den Bedarf der Bürger zu befriedigen (vgl. Huber/Stephens 1993:3; Stephens 1996:44).

<sup>111</sup> Daß die deutschen Gewerkschaften gerade die Lohnfortzahlung mit solcher Vehemenz verteidigten, hat auch historische Gründe: Die 100%-ige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stellt für die deutschen Gewerkschaften insofern eine Errungenschaft mit Symbolwert dar, als sich mit ihr ein jahrzehntelanger Kampf der deutschen Arbeiterbewegung für eine Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten verbindet (vgl. Immergut 1986). Dieser Kampf, mit dem einer der längsten Streiks in der Geschichte der Bundesrepublik verbunden war, wurde erst mit dem Lohnfortzahlungsgesetz von 1969, das eine weitgehende Angleichung von Arbeitern und Angestellten im Bereich der Lohnfortzahlung vorsah, zu Gunsten der Gewerkschaften entschieden. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang auch ein Vergleich mit den rentenpolitischen Positionen der deutschen Gewerkschaften. Obwohl sich die Gewerkschaften auch bei den Renten als Verteidiger des bestehenden Systems begreifen (vgl. Nullmeier/Rüb 1991), stellen Leistungskürzungen in diesem Bereich auch für die Gewerkschaften kein Tabu dar. So erklärte sich jüngst der DGB-Vorsitzende Schulte grundsätzlich zu Zugeständnissen beim Rentenniveau bzw. bei der Besteuerung hoher Renten bereit (vgl. SZ 1997b).

aus. Anders als in Deutschland gab es im schwedischen Gewerkschaftslager nicht wenige Stimmen, die Verständnis für die rigide Sparpolitik der vergangenen Jahre, auch im Bereich der Lohnfortzahlung, bekundeten<sup>112</sup>.

### *Entwicklung des programmspezifischen Problemdrucks*

Die These, daß die unterschiedlichen sozialstaatlichen Entwicklungsmuster in Deutschland und Schweden ohne Rückgriff auf die Kategorie Problemdruck nur unzureichend erklärt werden können, findet eine empirische Untermauerung auch durch eine vergleichende Analyse programmspezifischer Entwicklungen. Daß der Kostendämpfungsdruck in Schweden stärker war als in Deutschland, ist nicht allein darauf zurückzuführen, daß Schweden von der wirtschaftlichen Rezession zu Beginn der 90´er härter getroffen wurde als Deutschland, sondern auch auf die Tatsache, daß sich bereits während der 80´er die Ausgaben für Renten, Krankengeld und Kindergeld in Schweden wesentlich dynamischer entwickelt haben als in Deutschland. Die Ursachen für die unterschiedliche Expansionsdynamik dieser Leistungen in Deutschland und Schweden sollen im folgenden näher erläutert werden.

### Problemdruck im Bereich der Renten

Es wurde bereits dargelegt, daß sich das System der staatlichen Zusatzrente in Schweden aktuell in einem erwähnenswerten Umstrukturierungsprozeß befindet und für zukünftige Rentnergenerationen erhebliche Einkommenseinbußen mit sich bringen wird. Während die meisten Sozialleistungskürzungen seitens des schwedischen Gesetzgebers in den 90´ern durch hektisches Krisenmanagement geprägt waren, war der sozialpolitische Entscheidungsprozeß, welcher der aktuellen Rentenreform vorausging, sehr langfristig angelegt. Bereits 1984 war eine staatliche Kommission mit der Untersuchung des Rentensystems beauftragt worden. Diese legte nach sechsjähriger Arbeit einen Bericht vor, ohne sich jedoch auf konkrete Reformvorschläge geeinigt zu haben. 1991 inthronisierte die damalige bürgerliche Regierung erneut eine aus den Vertretern aller Reichstagsparteien zusammengesetzte Rentenreformkommission, die im Februar 1994 ihre Vorschläge unterbreitete. Im Juni desselben Jahres wurde die Rentenreform schließlich vom Reichstag verabschiedet (vgl. Ståhlberg 1995a:15). Eine

---

<sup>112</sup> Folgende Zitate dürften dies illustrieren: „Wir Schweden sind übereingekommen, daß wir sparen müssen. Wir wollen unseren Kindern nicht nur Schulden hinterlassen“ (Olle Ludvigsson, Volvo-Betriebsratvorsitzender; zitiert aus: Der Spiegel 1996:47:130). „Wir können verstehen, daß wir jetzt Verschlechterungen hinnehmen müssen, damit es uns später besser geht“ (Hans Karlsson, Tarifexperte des Dachverbandes sozialdemokratischer Gewerkschaften LO, zitiert aus: Der Spiegel 1996:47:133). „Es ist angemessen, daß die Sozialversicherungen ein Selbstisiko beinhalten. Teils, weil es sich lohnen soll zu arbeiten, teils weil es weniger kostet, zu Hause zu sein, als zu arbeiten (...). Das langfristige Ziel der LO ist, daß die Ersatzquoten im Versicherungssystem wieder auf 90 Prozent angehoben werden.“ Dies sei „leichter zu erreichen, wenn die Beschäftigung wesentlich ansteigt, so daß das Wohlfahrtssystem besser finanziert ist (...). 80 Prozent ist das notwendige Niveau in der Sozial- und Arbeitslosenversicherung und 90 Prozent das Wünschenswerte“ (LO 1995b:28+38; Übersetzung M.S.).

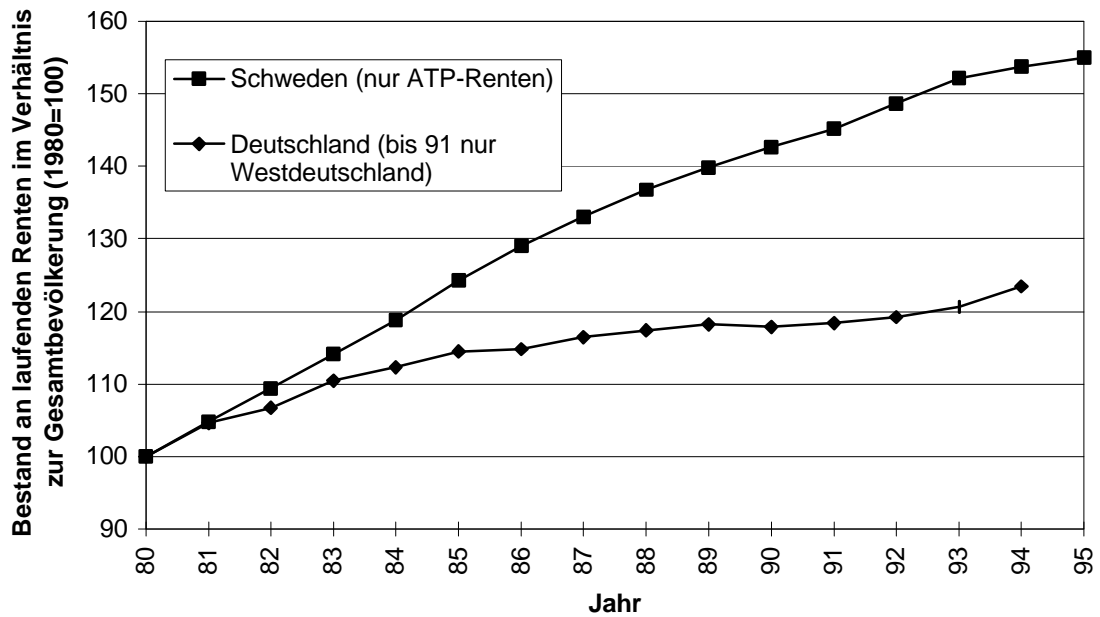
---

<sup>113</sup> So nahmen die ATP-Kosten für Altersrentner allein zwischen 1980 und 1992 real um 234% (!) zu (Stählberg 1995a:38; eigene Berechnungen).

<sup>114</sup> In Abbildung 17 ist nur die Zunahme des Anteils der ATP-Altersrentner bzw. der ATP-Frührentner ausgewiesen. Da diese beiden Leistungsarten zusammen weit mehr als 90% aller ATP-Fälle ausmachen, können die sonstigen Leistungsarten hier vernachlässigt werden.

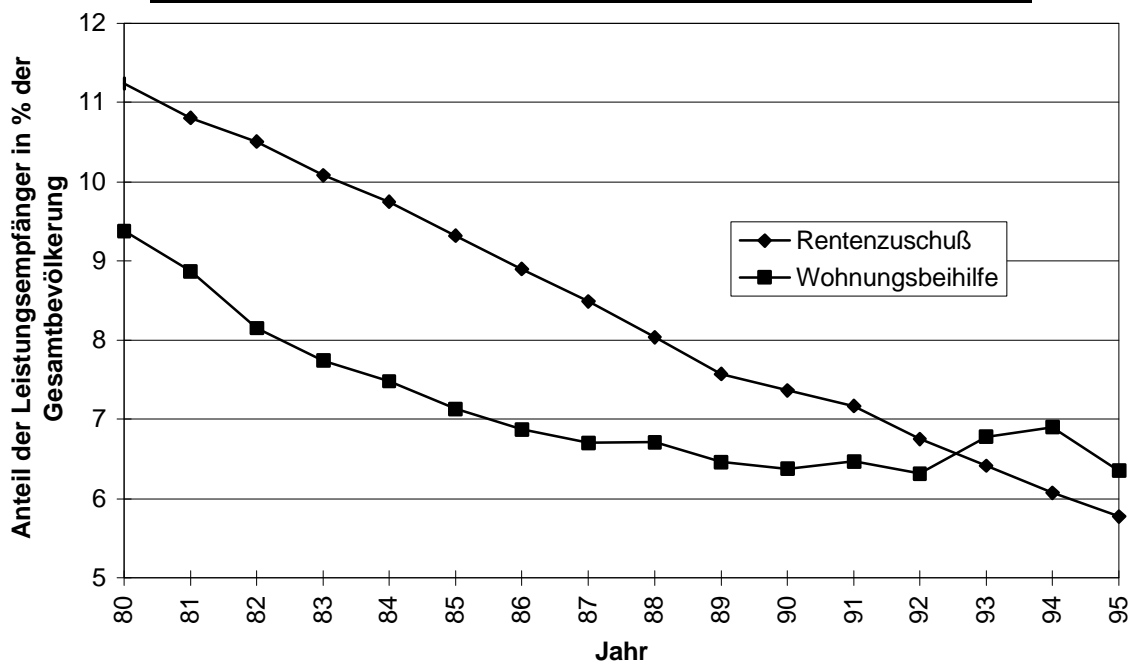


**Abbildung 17: Entwicklung der Rentenfallquotienten in Deutschland und Schweden**



Quelle: Deutschland: BMA 1996d, Tab.8.4+ 8.7; Institut der Deutschen Wirtschaft 1996, Tab.6;  
Schweden: RFV 1988:46f.+1996:46+61; SCB 1994, Tab.21+35+ 56; eigene Berechnungen

**Abbildung 18: Entwicklung des Rentenfallquotienten für die residualen Rentenleistungen in Schweden**



Quelle: RFV 1988:57f.; 1996:63f. SCB 1994, Tab.21+35+ 56; eigene Berechnungen

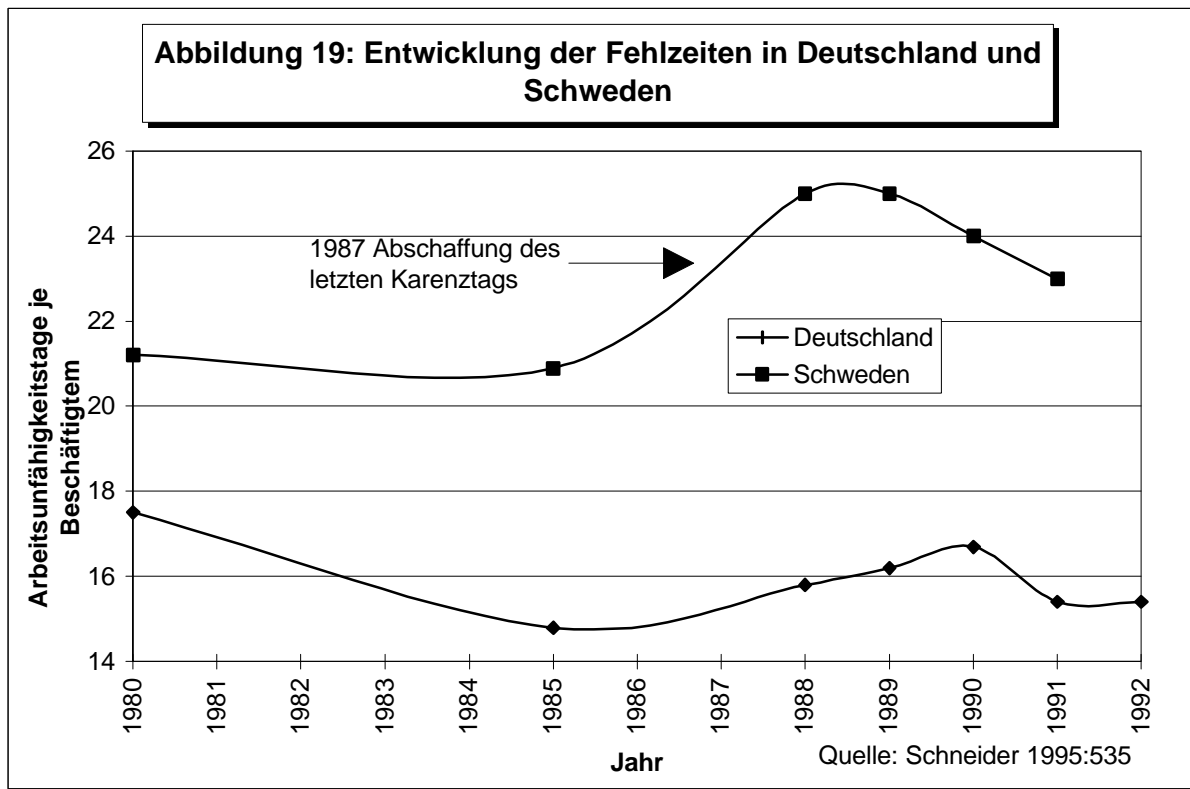
ziehen, hat sich zwischen 1980 und 1990 deutlich vermindert und mittlerweile auf ein Niveau eingependelt, das deutlich unter dem Niveau von 1980 liegt (vgl. Abbildung 18). Zwar spiegeln diese Zahlen auch den Einfluß politischer Entscheidungen wider, insgesamt läßt sich aber mit einiger Sicherheit behaupten, daß die abnehmende Bedeutung der residualen Rentenleistungen eine Folge der Tatsache ist, daß der Anteil der Rentner ohne ATP-Ansprüche stetig zurückgegangen ist. Meine These ist, daß die deutliche Aufstockung dieser Leistungen Anfang und Mitte der 90'er auch deswegen möglich war, weil der tendenzielle Rückgang der Empfängerquoten für diese Leistungen (in scharfem Gegensatz zum ATP-System) zu einer Kostenentlastung führte, welche die mit Leistungserhöhungen verbundenen Mehrausgaben größtenteils wieder auffing.

#### Problemdruck im Bereich Lohnfortzahlung und Krankengeld

Wie bereits dargelegt, haben sich die politischen Auseinandersetzungen um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (bzw. um das Krankengeld) in Schweden deutlich konfliktärmer gestaltet als in Deutschland. Anders als in Schweden, wo zahlreiche Einschnitte beim Krankengeld unter einer sozialdemokratischen Regierung oder zumindest mit Zustimmung der Sozialdemokraten (bei nur mäßigem Widerstand der Gewerkschaften) vorgenommen wurden, lehnten die Sozialdemokraten in Deutschland, Hand in Hand mit den Gewerkschaften, jegliche Kürzungen in diesem Bereich kategorisch ab. Es gibt aus meiner Sicht deutliche Hinweise darauf, daß die schwedischen Sozialdemokraten beim Krankengeld einen höheren politischen Handlungsbedarf gesehen haben als ihre deutschen Kollegen. In Schweden war nämlich ähnlich wie bei den Renten auch beim Krankengeld ein drastischer Kostenschub zu verzeichnen: So stiegen die Krankengeldausgaben zwischen 1983 und 1989 real um knapp 70% an (RFV 1988:15; RFV 1991:17; eigene Berechnungen)<sup>115</sup>. Ursächlich für diese Kostenexplosion war jedoch nicht nur die Abschaffung des letzten Karenztags im Dezember 1987, sondern auch eine deutliche Zunahme der krankheitsbedingten Fehlzeiten insbesondere während der zweiten Hälfte der 80'er Jahre (vgl. Abbildung 19). Dies führte dazu, daß die Fehlzeiten der Arbeitnehmer und die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Krankenversicherungsleistungen zusehends ins Zentrum der sozial- und wirtschaftspolitischen Debatte rückten. Daß sich auch die sozialdemokratische Regierung dieser Thematik annahm, wird u.a. daran deutlich, daß sie eine Kommission zur Untersuchung der Gründe für Krankmeldungen einsetzte (vgl. Bundesarbeitsblatt 1990). Namhafte Beobachter der schwedischen Sozialpolitik stimmen darin überein, daß die Zunahme der

---

<sup>115</sup> In Deutschland stiegen die realen Ausgaben der Arbeitgeber für die Entgeltfortzahlung zwischen 1984 und 1989 lediglich um knapp 18% an (BMA 1990:207; eigene Berechnungen).



im internationalen Vergleich ohnehin hohen Fehlzeiten in schwedischen Unternehmen<sup>116</sup> das Krankengeld zu einer natürlichen Zielscheibe für Leistungseinschnitte machte (vgl. Gould 1993:168f., 1996:79f.; Marklund 1992:5ff.; Olsson 1995:4f.; Palme 1994:46f.; Stephens 1996:46ff.). In diesem Zusammenhang soll nochmals darauf hingewiesen werden, daß das Krankengeld schon 1991 erstmals reduziert wurde, also zu einem Zeitpunkt, als bspw. das Kindergeld nochmals deutlich aufgestockt wurde. Die Kürzung der krankheitsbedingten Lohnersatzleistungen sowie deren teilweise Verlagerung von den Versicherungskassen auf den einzelnen Arbeitgeber war Bestandteil einer umfassenderen „work-line“-Strategie sowohl der schwedischen Sozialdemokraten als auch der bürgerlichen Parteien, die insgesamt auf eine Stärkung der Arbeitsanreize abzielte. Die Dominanz dieses Motivs läßt sich daran ablesen, daß der schwedische Gesetzgeber im Bereich der arbeitsmarktnahen Programme eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen hat, die insgesamt darauf gerichtet waren, den Druck zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen (vgl. Lindqvist 1995; Palme 1994):

- Im Bereich der Sozial- und Arbeitslosenhilfe wurde die Gewährung von Leistungen stärker als bislang von der Arbeitsbereitschaft des Klienten abhängig gemacht. Auch wurden die

<sup>116</sup> So lag 1989 lt. Schneider (1995:535) die Anzahl der Arbeitsunfähigkeitstage je Beschäftigtem und Jahr für Schweden bei 25, für die anderen untersuchten Länder (Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, USA) bei durchschnittlich 14,4.

Kontrollfunktionen der Sozialversicherungsbehörden für die Bezieher von Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall ausgeweitet.

- 1990 wurden den Versicherungskassen zusätzliche Geldmittel bereitgestellt, um Rehabilitationsleistungen einzukaufen.
- Die Frührente wegen Arbeitslosigkeit wurde abgeschafft (1991).
- Die Lohnersatzleistungen für Teilnehmer an Rehabilitationsmaßnahmen wurden deutlich über das Niveau der sonstigen Lohnersatzleistungen angehoben und die Arbeitgeber verpflichtet, u.a. durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen am Rehabilitationsprozeß für Langzeitkranke mitzuwirken (1992).
- Die „Koordinationsperiode“ für den Bezug von Lohnersatzleistungen aus der Kranken- und Unfallversicherung wurde im selben Jahr von 90 auf 180 Tage verlängert (mit der Folge, daß die Leistungen aus der Unfallversicherung für diesen Zeitraum auf dasselbe Niveau wie die Leistungen aus der Krankenversicherung reduziert wurden).
- 1993 wurden die Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich des kausalen Zusammenhangs zwischen Arbeit und Arbeitsunfähigkeit für den Bezug entsprechender Lohnersatzleistungen verschärft.
- Im selben Jahr wurde auch die Lohnersatzquote beim Arbeitslosengeld auf 80% reduziert und eine Karenzzeit von 5 Tagen eingeführt.

Obwohl auch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit 1991 deutlich ausgeweitet wurden <sup>117</sup>, zeichnet sich insgesamt in den 90'ern eine Schwerpunktverlagerung der work-line-Strategie von den positiven zu den negativen Anreizen (im Sinne von Leistungskürzungen bei den arbeitsmarktnahen Programmen) ab. Dies dürfte primär eine Folge der im Zuge der schweren Wirtschaftskrise drastisch angestiegenen Budgetdefizite sein (vgl. Stephens 1996:48).

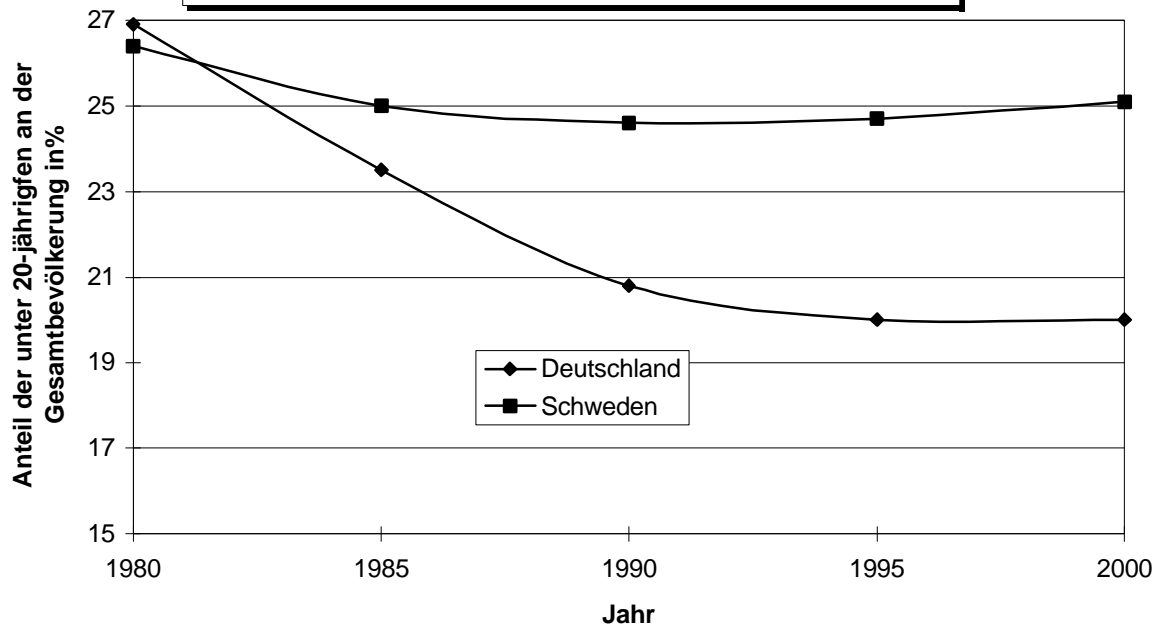
#### Problemdruck im Bereich Kindergeld

Auch für die unterschiedliche Entwicklung der Kindergeldleistungen in Deutschland und Schweden in den 90'ern ist die Kategorie Problemdruck ein gewichtiger Erklärungsfaktor. Wie Abbildung 20 zeigt, war noch 1980 der Anteil der unter 20jährigen an der Gesamtbevölkerung in beiden Ländern etwa gleich hoch. Während sich aber der Anteil in Schweden nach einem vergleichsweise geringfügigen Rückgang von knapp 10% in der ersten Hälfte der 80'er stabilisierte, schrumpfte der Anteil in Deutschland bis Mitte der 90'er um insgesamt rund 25% und bewegt sich seither auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in Schweden. Diese Diskrepanz in der demographischen Entwicklung wird verschärft durch die gegenwärtige Entwicklung der Nettoerproduktionsraten in Deutschland und Schweden. Wie aus Abbildung 21 hervorgeht,

---

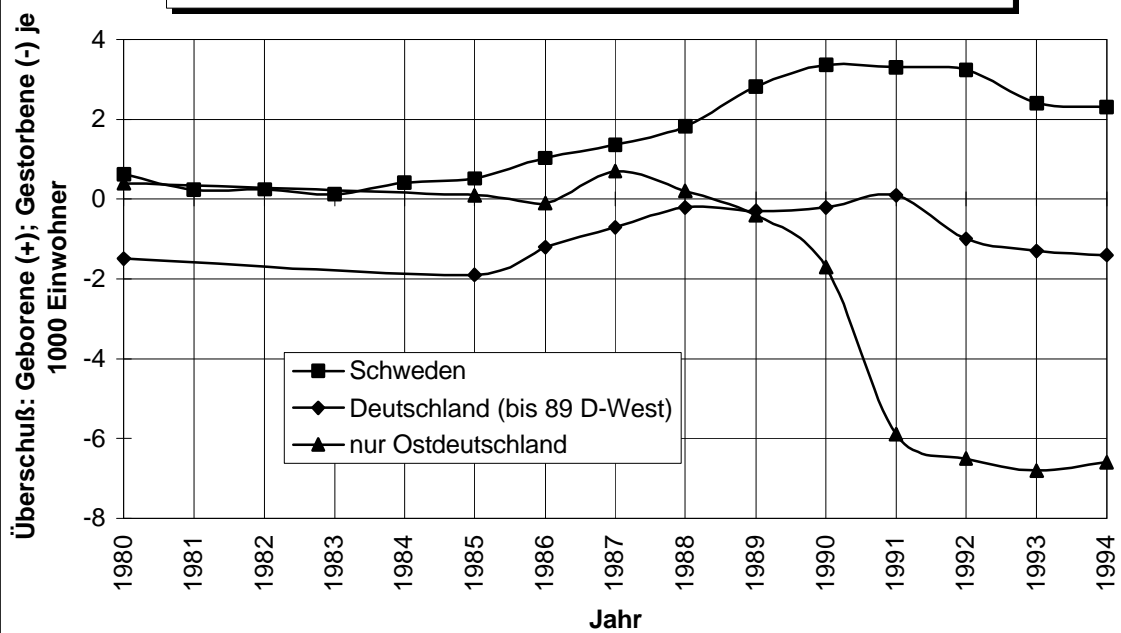
<sup>117</sup> Laut amtlichen Statistiken (SCB 1995:190) erhöhte sich die Zahl der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden zwischen 1990 und 1994 von 139 000 auf 299 000.

**Abbildung 20: Entwicklung des Jugendquotienten in Deutschland und Schweden**



Quelle: BMA 1991:148, 1995:216; Harenberg 1996:20; SCB 1994:40; 1985:36; 1981:41; eigene Berechnungen (Werte teilweise geschätzt)

**Abbildung 21: Entwicklung der Netto reproduktionsrate in Deutschland und Schweden**



Quelle: Deutschland: StBA 1994:30; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 1996:Tab.8;  
Schweden: SCB 1994:55; SI 1995

kam es in Deutschland nach der Wiedervereinigung zu einem Rückgang der Nettoerzeugungsrate, der insbesondere auf einen geradezu dramatischen Abfall der Zahl Neugeborenen in Ostdeutschland zurückzuführen ist<sup>118</sup>. Damit war einerseits der finanzielle Spielraum für Leistungserhöhungen in Deutschland erheblich größer als in Schweden. Andererseits dürfte dies auch den Druck auf die politischen Akteure in Deutschland verstärkt haben, der ungünstigen demographischen Entwicklung (und deren Folgen für die langfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme) durch eine materielle Aufbesserung des Familienlastenausgleichs entgegenzusteuern. Nullmeier /Rüb (1991:450) sprechen sogar davon, daß „*die demographischen Veränderungen von der konservativ-liberalen Koalition als Bedrohung des deutschen Volkes angesehen wurden*“ (vgl. hierzu auch Offe 1995:38f.)<sup>119</sup>.

Demgegenüber bestand angesichts des nach wie vor hohen Geburtenüberschusses in Schweden aus bevölkerungspolitischer Perspektive kaum eine Veranlassung zu einer deutlichen Aufstockung des Kindergelds. Dazu kommt, daß schwedische Familien über ein vergleichsweise hohes Maß an funktionalen Äquivalenten verfügen: Zum einen bewegen sich die Leistungen für Familien im internationalen Vergleich immer noch auf sehr hohem Niveau<sup>120</sup>. Zum anderen ist auch die Frauenerwerbstätigkeit in Schweden, nicht zuletzt dank eines gut ausgebauten Kinderbetreuungsnetzes sehr hoch<sup>121</sup>. Aus diesen Gründen dürften Leistungseinschnitte beim Kindergeld für die Mehrheit der Betroffenen durchaus „verkraftbar“ gewesen sein<sup>122</sup>. Eine Expertengruppe des schwedischen Finanzministeriums kommt denn auch zu dem Ergebnis, daß bei den Leistungen für Familien weitere Einsparpotentiale vorhanden seien (Norrbon 1996).

<sup>118</sup> So sank die Zahl der Lebendgeborenen je 1000 Einwohner in Ostdeutschland von 199 im Jahr 1989 auf 81 im Jahr 1993 ab. Mit einem Überschuß der Gestorbenen je 1000 Einwohner von 6,7 (für 1993) wies Ostdeutschland im Vergleich mit 25 Ländern die mit deutlichem Abstand niedrigste Nettoerzeugungsrate auf (vor Ungarn mit -2,5) Demgegenüber hatte Schweden im selben Jahr einen immer noch stattlichen Geburtenüberschuß von 2,4 (je 1000 Einwohner) zu verzeichnen (vgl. StBA 1994:28ff.).

<sup>119</sup> Da bevölkerungspolitische Fragen aufgrund der Erfahrungen des Dritten Reiches ideologisch vorbelastet sind, hat es die Bundesrepublik bislang vermieden, familienpolitische Entscheidungen mit bevölkerungspolitischen „Erfordernissen“ zu rechtfertigen. Angesichts der skizzierten demographischen Entwicklungen besteht jedoch Anlaß zu der Vermutung, daß sich hinter einer Familienpolitik, die offiziell mit verteilungspolitischen Motiven begründet wird, in zunehmendem Umfang auch bevölkerungspolitische Zielsetzungen verbergen (vgl. Neumann 1990:167f.). Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, daß, entgegen dem allgemeinen Kürzungstrend in der Rentenpolitik der vergangenen Jahre, Kindererziehungszeiten rentenrechtlich deutlich aufgewertet wurden. Auch die aktuell von der Bundesregierung geplante Rentenreform '99 sieht bei einer langfristigen Reduzierung des Netto-Rentenniveaus von 70 auf 64% eine Stärkung der familienpolitischen Komponente vor. So sollen ab 1998 Kindererziehungszeiten beim Zusammentreffen mit anderen Beitragszeiten additiv (statt wie bislang alternativ) berücksichtigt und die Bewertung stufenweise von 75 auf 100% des Durchschnittseinkommens angehoben werden (BMA 1997c).

<sup>120</sup> Dabei macht das Kindergeld in Schweden weniger als ein Drittel der staatlichen Transferleistungen für Familien und Kinder aus (RFV 1996:8).

<sup>121</sup> Lt. Wennemo (1996:215) lag die Frauenerwerbsquote in Schweden 1993 bei rd. 70% (Deutschland ca. 55%).

<sup>122</sup> Ein Beleg dafür, daß sich das Wohlstandsniveau schwedischer Familien vergleichsweise günstig gestaltet, ergibt sich aus LIS-Berechnungen (1991), denenzufolge Kinder, die aus Familien des untersten Einkommensdeziils stammen, bei einem Vergleich zwischen 16 Industrieländern in Schweden den höchsten ökonomischen Standard genießen (Angaben entnommen aus: Wennemo 1996:212f.).

### **Die Rolle von Parteien und Verbänden**

Die vorangegangenen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß die Variable Problemdruck zu einem erheblichen Teil erklärt, warum der Ab- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme in Schweden während der 90´er tiefgreifender war als in Deutschland. Damit aber stellt sich die Frage, welche Bedeutung den Kräfteverhältnissen zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen, insbesondere zwischen Kapital und Arbeit, für die sozialstaatliche Entwicklung im Kontext wirtschaftlicher Krisen zukommt. Folgt man der Argumentation Taylor-Gooby´s (1996:214), so reduziert sich in Rezessionszeiten die Bedeutung politischer Unterschiede für die Policy-Entwicklung. Diese Einschätzung trifft, wie ich meine, in sehr hohem Maße auf die Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaats in den 90´ern zu. Obwohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Schweden 1992 auf ein All-Zeit-Hoch von 86% gestiegen war (Fulcher 1994:211)<sup>123</sup>, und die Sozialdemokraten drei Jahre nach ihrer verheerenden Wahlniederlage von 1991 wieder einen Zuwachs von 37,7 auf 45,3% der Wählerstimmen verbuchen konnten, der ihnen die Rückkehr in die Regierung ermöglichte<sup>124</sup>, war damit die Phase sozialstaatlicher Leistungskürzungen mitnichten beendet. Die These von Kulawik (1992:754), daß die schwedische Sozialdemokratie in den 80´er Jahren keineswegs die Rolle spielte, die der Machtressourcenansatz ihr zuschrieb (nämlich die eines Motors der sozialstaatlichen Expansion), scheint sich für die 90´er Jahre endgültig zu bestätigen.

War die Sozialpolitik der schwedischen Sozialdemokraten, insbesondere seit 1994, über weite Strecken durch einen Abbau sozialer Leistungen gekennzeichnet, so haben sich die deutschen Sozialdemokraten (zusammen mit den Gewerkschaften) in zahlreichen Bereichen der Kürzung sozialer Leistungen widersetzt. Daß die SPD zumindest teilweise generösere Regelungen durchsetzen konnte, als von der Bundesregierung geplant, und somit eine Korrektivfunktion für die Sozialpolitik der Regierung Kohl wahrnahm, verdeutlicht Tabelle 10.

---

<sup>123</sup> Zum Vergleich: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland lag 1994 nach Informationen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (1996, Tab. 124) bei nur 36,2%.

<sup>124</sup> Insgesamt erzielte der sozialistische Block (Sozialdemokraten, Kommunisten und Grüne) bei der Reichstagswahl 1994 mit 56,5% der Wählerstimmen sein bestes Ergebnis seit mehr als zwei Jahrzehnten (SI 1996b).

**Tabelle 10: Einfluß der SPD auf die Sozialgesetzgebung der deutschen Bundesregierung**

Regelungsbereich	Regierungsentwurf	SPD-Position	Gesetz
<i>Rentenreformgesetz</i>			
<b>Altersgrenzen in der Rentenversicherung</b>	Sofortige Erhöhung auf 65 Jahre	Verschiebung wegen hoher Arbeitslosigkeit	Sukzessive ab 2001
<b>Rente nach Mindesteinkommen</b>	Abschaffung	Weiterführung	Anrechnung der Pflichtbeiträge bis 1991 (vorher bis 1973)
<i>Lohnfortzahlung/Krankengeld</i>			
<b>Lohnersatzquote<sup>125</sup></b>	80% (70%)	100% (80%)	80% (70%)
<i>Kindergeldreform</i>			
	1. Kind: 200 DM 2. Kind: 200 DM 3. Kind: 300 DM weitere: 350 DM	1. Kind: 250 DM 2. Kind: 250 DM 3. Kind: 250 DM weitere: 350 DM	1. Kind: 200 DM (ab 1997: 220 DM) 2. Kind: 200 DM (ab 1997 220 DM) 3. Kind: 300 DM weitere: 350 DM
	Verschiebung der für 1997 geplanten Erhöhung	Gegen Verschiebung	Keine Verschiebung

Quelle: Nullmeier/Rüb 1991:451ff.; Harenberg 1995:171; 1996:331

Die vergleichende Analyse der sozialpolitischen Rolle der Sozialdemokratie in Deutschland und Schweden läßt in meinen Augen zumindest zwei theoretische Schlußfolgerungen zu:

1. Unter den Bedingungen einer schweren wirtschaftlichen Rezession nehmen auch sozialdemokratische Regierungen größere Leistungseinschnitte vor.
2. In Ländern, wo der äußere Spardruck geringer ist, haben die parteipolitischen Kräftekonstellationen einen größeren Einfluß auf den Umfang von Kürzungen.

Analysiert man die Bedeutung parteipolitischer Faktoren für die sozialstaatliche Entwicklung der Bundesrepublik, so zeigt sich, daß die CDU von allen im Bundestag vertretenen Parteien die mit Abstand größte Heterogenität in der sozialpolitischen Programmatik aufweist. Während die CDU-Sozialausschüsse, im Kabinett vertreten durch Arbeitsminister Blüm, tendenziell zu den Verteidigern des sozialstaatlichen Status-quo zählen, propagiert der Wirtschaftsflügel der Union (gemeinsam mit der FDP) eher die Stärkung marktkonformer Sicherungssysteme und den Abbau sozialer Leistungen. Diese sozialpolitische Bipolarität innerhalb der bürgerlichen Regierungskoalition unter Helmut Kohl dürfte dazu beigetragen haben, daß ein radikaler

<sup>125</sup> Angaben in Klammern beziehen sich auf die Lohnersatzquote für das Krankengeld.



Kurswechsel in der deutschen Sozialpolitik (anders als etwa in Großbritannien unter der Thatcher-Regierung) bislang nicht erfolgt ist<sup>126</sup>.

Ein weiteres stabilisierendes Moment des deutschen Sozialstaats dürfte in der Tatsache zu sehen sein, daß das umfassende, kategoriell fragmentierte, eher auf Statussicherung denn auf Umverteilung ausgerichtete deutsche Sozialversicherungssystem mit seiner überwiegend paritätischen Finanzierung durch Arbeitnehmer- und Arbeitnehmerbeiträge nicht nur sozialdemokratischen, sondern auch konservativen (und mit Abstrichen auch liberalen) Kräften eine Reihe ideologischer Anknüpfungspunkte bietet, die zu einem partiellen Konsens der großen Parteien über die Grundstrukturen der deutschen Sozialversicherung beitragen: *„Conservatives can accept it as an arrangement which keeps social security issues out of the arena of class conflict by giving workers a ‘stake in the system’ and employers some interest in the protection and maintenance of the employees’ physical ability to work. Socialists may welcome it as an arrangement of institutionalized class solidarity; and Roman Catholics or, from a different point of view, political liberals may value it for its built-in precautions against egalitarianism and state intervention. The ideologically overdetermined nature of the social security system explains the fact that basic controversies over social policies have been extremely rare in the history of the Federal Republic. To the extent polarized political conflict occurred at all, it often had an artificial quality, with experts agreeing behind the scene much more easily than the spokesmen of their respective political parties admitted in public.“* (Offe 1990:6f.). Dieser über Parteigrenzen hinausreichende Grundkonsens läßt sich exemplarisch an der hohen Kontinuität der paritätischen Beitragsfinanzierung festmachen. Obwohl es vereinzelt immer wieder Vorschläge gab, die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Bruttoeinkommen) abzuschaffen, und so künftige Beitragssatzsteigerungen allein den Arbeitnehmern aufzubürden, hat sich an der paritätischen Beitragsfinanzierung der deutschen Sozialversicherung bislang nichts entscheidendes geändert.

Demgegenüber kam es in Schweden, wie bereits erwähnt, durch die Einführung und den Ausbau von Arbeitnehmerbeiträgen in der Kranken- und Rentenversicherung einerseits und die deutliche Reduzierung der Arbeitgeberbeiträge andererseits zu einer massiven Verlagerung finanzieller Belastungen von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer (vgl. Abbildung 11). Insgesamt zeichnet sich in Schweden ein deutlicher Trend zur paritätischen Beitragsfinanzierung ab. Auch werden mit der jüngsten Rentenreform die redistributiven Komponenten des ATP-

---

<sup>126</sup> Dies wird etwa in der Rentenpolitik deutlich, wo sich die CDU-Sozialausschüsse, vielfach in relativer Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Vorstellungen der SPD, sowohl gegen das Mindestrentenkonzept von Kurt Biedenkopf als auch gegen das Konzept der Mittelstandsvereinigung von Christian Schwarz-Schilling mit nach Kinderzahl gestaffelten Beiträgen und Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren durchsetzen konnte (vgl. Blüm 1996; Lessenich 1996:212ff.; Nullmeier/Rüb 1991:456f.).

Systems drastisch zugunsten einer Stärkung des Versicherungsprinzips abgebaut. Diese partiellen Annäherungen des schwedischen Wohlfahrtsstaats an das deutsche Sozialversicherungsmodell dürften letztlich darauf zurückzuführen sein, daß die Machtressourcen des Kapitals - dank gestiegener Exit-Chancen und explodierender Arbeitslosigkeit - mittlerweile auch in Schweden ein Ausmaß erreicht haben, das selbst sozialdemokratische Regierungen zwingt, Sozialpolitik so zu organisieren, daß die *„Muster der Belastungsverteilung keine redistributiven Forderungen an das Kapital enthalten, sondern eine erweiterte Solidarität der abhängig Beschäftigten einfordern“* (zitiert nach Borchert 1995:340).

Daß die Verschiebung der sozialstaatlichen Finanzierungsstrukturen in Deutschland zu Lasten der Arbeitnehmer weniger deutlich ausfiel als in Schweden, dürfte vermutlich auch auf den Umstand zurückzuführen sein, daß in Deutschland die Arbeitnehmer über ihre Beiträge zur Sozialversicherung schon seit Jahrzehnten in erheblichem Umfang an der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme beteiligt sind. Dies führte dazu, daß die seit der Wiedervereinigung stark ansteigenden Sozialversicherungsausgaben quasi automatisch zu einem gewissen Anteil auf die Arbeitnehmer umgelegt wurden, ohne daß dafür gesonderte Eingriffe seitens des Gesetzgebers vonnöten gewesen wären. Demgegenüber war der schwedische Wohlfahrtsstaat bis Anfang der 90´er überwiegend durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Erst mit der Einführung und dem Ausbau von Arbeitnehmerbeiträgen war es möglich, auch den Arbeitnehmern einen Teil der durch die Wirtschaftskrise stark gestiegenen Sozialkosten aufzubürden.

Vergleicht man die Entwicklungen der schwedischen Sozialprogramme untereinander, so fällt auf, daß die Einschnitte bei den Rentenleistungen weniger tief waren als beim Krankengeld und beim Kindergeld. Diese relative Kürzungsresistenz der Rentenprogramme dürfte zumindest teilweise dem Wirken der schwedischen Altenorganisationen zuzuschreiben sein, in denen über 30% aller Altersrentner in Schweden organisiert sind. Dazu kommt, daß die schwedischen Rentnerverbände durch ihre Mitarbeit in den „Königlichen Kommissionen“ direkt in den politischen Entscheidungsprozeß inkorporiert sind. Damit verfügen diese Organisationen nach Einschätzung von Williamson (1993:83) über einen erwähnenswerten Einfluß auf die Ausgestaltung der staatlichen Rentenpolitik (vgl. hierzu auch SI 1992, Micheletti 1990). Da eine systematische Messung des verbandlichen „Wirkungsgrades“ auf den „Output“ der schwedischen Altenpolitik den Rahmen dieser Arbeit sprengen müßte, muß die Bewertung an dieser Stelle interpretativ bleiben.

### **Die Rolle staatlicher Strukturen**

Die horizontal wie vertikal stark ausdifferenzierte Struktur des deutschen Regierungssystems hat es den Gegnern sozialpolitischer Kürzungen erheblich erleichtert, entsprechende Vorhaben

der Bundesregierung zu Fall zu bringen. Anders als in Schweden ist nämlich das Parlament in Deutschland keineswegs die einzige maßgebliche Arena, in der sozialpolitische Konflikte verbindlich geregelt werden. Das deutsche Regierungssystem kennt, im Gegensatz zum schwedischen, sowohl einen Bundesrat, über den die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken, als auch ein Bundesverfassungsgericht, welches die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überprüft. Beide Institutionen stellen unter bestimmten Voraussetzungen Veto-Punkte dar, an denen die Kürzungsstrategien der Zentralregierung scheitern können.

In Anbetracht der Tatsache, daß die oppositionellen Sozialdemokraten im wiedervereinigten Deutschland stets eine Mehrheit der Sitze in der Länderkammer innehatten, hatte die SPD in der Vergangenheit einen erheblichen Einfluß auf die deutsche Sozialgesetzgebung. Dieser Einfluß war mitunter selbst dann virulent, wenn einzelne Gesetzesentwürfe nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurften, weil die Bundesregierung bei anderen Gesetzesvorhaben vielfach auf die Zustimmung der Sozialdemokraten angewiesen war und von daher eine parteiübergreifende Kooperation anstrebte. Am Beispiel der Reform des Familienlastenausgleichs, die durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendig geworden war (siehe unten), wird deutlich, daß die Sozialdemokraten durch ihre Mehrheit in der Länderkammer bundespolitische Entscheidungen maßgeblich mitgestalten konnten: Die bereits angesprochenen Erfolge der Sozialdemokraten bei der Erhöhung des Kindergelds sind in erster Linie der SPD-Majorität im Bundesrat zu verdanken. Demgegenüber setzte die Bundesregierung ihre Kürzungspläne bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gegen den massiven Widerstand der SPD durch, die lediglich bei der geplanten Kürzung der Lohnfortzahlung für Beamte über ein Vetorecht im Bundesrat verfügte.

Freilich wäre hier die Schlußfolgerung, daß das Vetopotential des Bundesrates nur dann aktiviert wird, wenn die SPD aus verteilungspolitischen Gründen die Kürzungspläne der Bundesregierung ablehnt, zu kurz gegriffen. Denn der Bundesrat wirkt auch in seiner Funktion als Interessenvertretung der Bundesländer sozialstaatsstabilisierend. In dem Maße nämlich, in dem die Kürzung sozialer Leistungen dazu führt, daß die soziale Absicherung eines wachsenden Personenkreises mit Mitteln der Sozialhilfe bewerkstelligt werden muß, tritt das finanzpolitische Interesse von Ländern und Kommunen in den Vordergrund. Da die Sozialhilfe nahezu ausschließlich von den Ländern (mit 25%) bzw. den Kommunen (mit 75%; BMA 1996a:134) finanziert wird, haben die Länder sowohl ein advokatorisches Interesse (aufgrund ihrer größeren Nähe zur kommunalen Ebene) als auch ein direktes Eigeninteresse an niedrigen Sozialhilfe-

ausgaben<sup>127</sup>. Diese Interessen wären aber tangiert, wenn durch einen Abbau der vorgelagerten Sicherungssysteme finanzielle Belastungen auf die Sozialhilfeträger verlagert werden (vgl. Clasen/Gould 1995:194). Das deutsche System der föderalen Politikverflechtung trägt aber auch in anderer Hinsicht dazu bei, die kürzungspolitischen Ambitionen der Bundesregierung (gleich welcher Couleur) zu dämpfen. In Anbetracht der Tatsache, daß in der Bundesrepublik i.d.R. mehrmals jährlich Landtagswahlen stattfinden, deren Ausgang für die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat von entscheidender Bedeutung sein kann, wird es den politischen Akteuren schwer gemacht, sich von wahltaktischen Überlegungen abzukoppeln und Kürzungen zu beschließen, die Belastungen für breite Wählerschichten mit sich bringen.

Neben dem Bundesrat existiert mit dem Bundesverfassungsgericht eine zweite Arena sozialpolitischer Entscheidungen in Deutschland, für die es im schwedischen Regierungssystem kein Pendant gibt. Daß Kürzungsvorhaben der Regierung in der Vergangenheit immer wieder am Bundesverfassungsgericht gescheitert sind bzw. mit Blick auf eine mögliche Verfassungswidrigkeit gar nicht erst in Angriff genommen wurden, läßt sich am Beispiel der hier untersuchten Programme deutlich illustrieren:

- In der *Rentenpolitik* erwies sich die laufende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumscharakter von Renten und Rentenanwartschaften als eine wirksame Barriere gegen abrupte Einschnitte in das bestehende Rentenniveau<sup>128</sup>. Umgekehrt sind damit aber auch die verfassungsrechtlichen Hürden für Einschnitte in solche Rentenleistungen, denen keine Beitragszahlungen gegenüberstehen, vergleichsweise niedrig angesetzt<sup>129</sup>. Eine wichtige Ausnahme bildet hier allerdings der Bereich der Kindererziehungszeiten, wo das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1992 den Gesetzgeber verpflichtete, „mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Mütter im Vergleich zu kinderlosen Erwerbstätigen tatsächlich zu verringern“ (zitiert nach BMA 1992).
- Im Bereich der steuerlichen *Kinderfreibeträge* trug das Bundesverfassungsgericht entscheidend zur Leistungsexpansion bei. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1990 erklärte das

<sup>127</sup> Dieses Interesse trat besonders deutlich bei den politischen Auseinandersetzungen um die Einführung einer gesetzlichen Pflegeversicherung hervor. Bis zu deren Einführung im Jahre 1995 mußte nämlich ein großer Teil der rapide ansteigenden Pflegekosten über die Sozialhilfe abgedeckt werden. Kommunen und Länder setzten sich daher nachdrücklich für die Schaffung alternativer Finanzierungsmodelle ein (vgl. Alber 1994).

<sup>128</sup> Nullmeier/Rüb (1991:460) führen hierzu folgendes aus: „...das oberste Gericht hat alle Eingriffe in Rentenanwartschaften unter den Grundsatz des *Vertrauensschutzes* gestellt und für alle Maßnahmen, die die GRV an veränderte Umweltbedingungen anpassen sollten, vorsichtige Übergänge, lange Übergangsregelungen, plausible politische Begründungen u.a. gefordert und nur unter solchen Bedingungen Eingriffe in Rentenanwartschaften als mit dem Eigentumscharakter dieser Anwartschaften vereinbar erklärt.“ (Hervorhebungen im Original)

<sup>129</sup> So wurden bspw. im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ aus dem Jahre 1996 zahlreiche Leistungseinschnitte im Rentenrecht mit dem Argument begründet, die Beitragsbezogenheit der Rente müsse gestärkt werden (vgl. BMA 1996c).

Gericht die bisherigen Regelungen zur Familienförderung für verfassungswidrig, weil die Höhe des Kinderfreibetrags nicht ausreiche, um das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu stellen. Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, diesen verfassungswidrigen Zustand bis spätestens 1996 zu beheben (vgl. Harenberg 1995:171).

- Auch bei der *Lohnfortzahlung im Krankheitsfall* schränken verfassungsrechtliche Vorgaben den Spielraum des deutschen Gesetzgebers erheblich ein. So war die Kürzung der gesetzlichen Lohnfortzahlung von 100 auf 80% nicht mit einem Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie der Tarifparteien verbunden. Demgegenüber konnte der Gesetzgeber in Schweden den Arbeitsmarktpartnern eine Begrenzung der tariflichen Aufstockungsbetrags zur gesetzlichen Entgeltfortzahlung auf maximal 10% auferlegen, weil sich die Autonomie des schwedischen Tarifpartner im Zweifelsfall dem Primat der Regierungspolitik unterzuordnen hat (vgl. Schwedisches Institut 1994)<sup>130</sup>.

Ich möchte im folgenden nochmals auf einige empirische Befunde eingehen, die an Hand der bisherigen analytischen Kategorien nur unzureichend erklärt werden konnten.

Zum einen bleibt zu klären, warum die massiven politischen Widerstände gegen eine Kürzung der vollen Lohnfortzahlung und des Krankengelds in Deutschland erst im Jahre 1996 erfolgreich überwunden werden konnten, obwohl der Krankenstand in der deutschen Bevölkerung seit Anfang der 90´er insgesamt deutlich zurückgegangen war (Harenberg 1996:238). Der „Durchbruch“ bei der Lohnfortzahlung ist in meinen Augen dem Zusammenwirken folgender Umstände zu verdanken:

- Mit 4,27 Millionen Erwerbslosen im Februar 1996 hatte die Arbeitslosigkeit in Deutschland den höchsten Stand seit Bestehen der Bundesrepublik erreicht (Harenberg 1996:30). Auch die Belastung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Sozialabgaben kletterte 1996 auf ein Rekordniveau von 40,9% und übersprang damit die psychologisch wichtige 40%-Marke (ebda. 328). Vor diesem Hintergrund drängte sich das Ziel, über eine Senkung der Lohnnebenkosten einen Rückgang der Arbeitslosigkeit einzuleiten, zumindest programmatisch immer stärker in den Vordergrund.
- Die Einschnitte bei der Lohnfortzahlung tragen deutlich die Handschrift der FDP, die an politischem Gewicht gewonnen hatte, nachdem sie bei den Landtagswahlen vom März 1996

---

<sup>130</sup> Die gesetzliche Beschränkung kollektiv ausgehandelter Zusatzleistungen auf maximal 10% war u.a. von der Überlegung geleitet, die Kompensationsleistungen für Angestellte und Arbeiter anzugleichen. Angestellte hatten bis dato i.d.R. Anspruch auf tarifliche Zusatzleistungen, die, anders als bei den Arbeitern, eine mehr oder weniger vollständige Kompensation für den durch Krankheit verursachten Einkommensausfall gewährleisteten (vgl. Palme 1994:47).

in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein z.T. deutliche Stimmengewinne hatte verbuchen können.

- Nachdem in Deutschland bereits andere arbeitsmarktnahe Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gekürzt worden waren, konnte die Regierung die Einschnitte bei der Lohnfortzahlung besser mit dem Argument legitimieren, daß es nicht nachvollziehbar sei, warum „*die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (...) die einzige Lohnersatzleistung ist, die in Höhe von 100% des Lohnes gezahlt wird*“ (BMA 1996c:59)<sup>131</sup>
- Ein weiteres Argument, mit dem die Bundesregierung die Kürzung beim Krankenlohn rechtfertigen konnte, war der Hinweis darauf, daß auch andere europäische Länder Einschnitte bei der Lohnfortzahlung vorgenommen hätten und Deutschland dadurch mittlerweile europaweit das Land mit dem zweithöchsten Krankenstand sei (vgl. Harenberg 1997:238)<sup>132</sup>.

Ein zweiter empirischer Befund, für den aus meiner Sicht noch erheblicher Erklärungsbedarf besteht, ist die deutliche Verbesserung der Einkommensposition der einkommensschwachen Rentner in Schweden, die insbesondere aus Sicht der Mittelschichtentese kontraintuitiv erscheint. Es wurde bereits erwähnt, daß die rückläufigen Empfängerquoten beim Rentenzuschuß und bei der Wohnungsbeihilfe für Rentner den programmspezifischen Kostendämpfungsdruck gemildert, und so die Gewährung großzügigerer Leistungsniveaus begünstigt haben.

Darüber hinaus sollte in diesem Zusammenhang auch berücksichtigt werden, daß politische Entscheidungen, die eher marginalisierte Gruppen betreffen, nicht nur durch politische Kosten-/Nutzen-Kalküle und die gruppenspezifische Verteilung der Machtressourcen, sondern auch durch generelle Normen über sozial akzeptable Mindeststandards beeinflusst werden (vgl. Alber 1996b:5). Dieser „*fairness issue*“ (Pierson 1994:127) war vermutlich auch ein entscheidendes Motiv für die Politik zugunsten der einkommensschwachen Rentner in Schweden, die typischerweise nur in sehr begrenztem Umfang über funktionale Äquivalente zu den staatlichen Alterssicherungsleistungen, etwa in Form betrieblicher bzw. privater Einkommensquellen, ver-

---

<sup>131</sup> Trotz Kürzung der Lohnfortzahlung bleiben erhebliche Unterschiede in den Lohnersatzraten der verschiedenen Zweige der deutschen Sozialversicherung bestehen. Während in Schweden die Einkommensersatzquoten in den Bereichen Lohnfortzahlung bei Krankheit, Krankengeld, Arbeitslosengeld, Erziehungsgeld etc. zumindest seit 1996 sehr weitgehend auf einem einheitlichen Niveau von 75% harmonisiert wurden (vgl. Karlsson 1995), zeichnet sich das deutsche Sozialversicherungssystem durch eine ausgeprägte, nur bedingt durch sachliche Kriterien gerechtfertigte, Spreizung der Sicherungsniveaus zwischen einzelnen Sparten aus. Vermutlich spiegelt diese „*Spartensozialpolitik*“ (Döring 1995:18) in gewissem Umfang die starke institutionelle Zersplitterung und Segmentierung der politischen Entscheidungsprozesse im deutschen Regierungssystem wider.

<sup>132</sup> Im „*Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung*“ (BMA 1996c:59) wird explizit darauf verwiesen, daß „*sogar die Schweden einen Karenztag und eine Absenkung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall eingeführt haben*“.

fügen. Unter den schwedischen Parteien scheint ein Konsens darüber zu bestehen, daß die untersten Einkommensgruppen von staatlichen Sparmaßnahmen weitestgehend verschont bleiben sollten. So erklärte beispielsweise der Vorsitzende der Konservativen Carl Bildt (1991) in seiner Antrittsrede als neuer Regierungschef die Verbesserung der Einkommenssituation für die am schlechtesten gestellten Bevölkerungsgruppen zum vorrangigen Ziel der neuen Regierung. Der Vorschlag einer staatlichen Untersuchungskommission, die kommunale Wohnungsbeihilfe für besonders bedürftige Rentner zu erhöhen, um auch Rentnern ohne ATP-Anspruch das Wohnen in modernen Wohnungen zu ermöglichen, stieß bei einer breiten Mehrheit der politischen Parteien auf prinzipielle Zustimmung (R & D 1992e). Der Grund dafür mag auch darin liegen, daß dem schwedischen Rentensystem nicht nur die Funktion der Lebensstandardsicherung, sondern auch die Funktion der Armutsvermeidung bzw. der Reduzierung von Ungleichheiten zugewiesen wird. Diese Multifunktionalität des schwedischen Rentensystems wird schon an der institutionellen Ausdifferenzierung in erwerbsbezogene, universelle und residuale Programmkomponenten deutlich. Demgegenüber orientiert sich die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ganz überwiegend am Ziel der Lebensstandardsicherung, während die Ziele der Armutsvermeidung und der (vertikalen) Umverteilung schwerpunktmäßig im Rahmen des Sozialhilfe- bzw. des Steuersystems bearbeitet werden<sup>133</sup>.

**Exkurs: Mögliche Erklärungsfaktoren für die jüngsten Kürzungserfolge der schwedischen Sozialdemokraten**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die seit 1994 in Schweden amtierende sozialdemokratische Regierung insgesamt deutlich stärkere Kürzungen durchgeführt hat als ihre bürgerliche Vorgängerregierung. Wie ich im folgenden erläutern werde, ist dieser zunächst paradox anmutende Sachverhalt auf ein Bündel ganz unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen. Daß seitens der sozialdemokratischen Regierung eine vergleichsweise hohe *Bereitschaft* bestand, weitere Einschnitte in soziale Leistungen vorzunehmen, dürfte bereits hinreichend erläutert worden sein. Daß sie aber auch bessere *Möglichkeiten* dazu hatte als die Regierung Bildt, ist eine Folge des Zusammenwirkens verschiedener Einflußgrößen:

Zum Einen befindet sich die gegenwärtige Regierung in einer vergleichsweise komfortablen parlamentarischen Situation. Obwohl die Sozialdemokraten in der derzeitigen Legislaturperiode über weniger Sitze im Parlament verfügen als die bürgerliche Vorgängerregierung, ist die von ihnen gebildete Regierung verhältnismäßig stark, da eine Mehrheitsbildung im Reichstag gegen die SAP eine breite „Koalition“ aus Linkspartei, Grünen und allen vier nichtsozialisti-

---

<sup>133</sup> So spricht bspw. der deutsche Arbeitsminister Blüm (1996) expressis verbis davon, daß das „Ziel der leistungsbezogenen Rentenversicherung die Lebensstandardsicherung, nicht die Armutsvermeidung (sei)“.

schen Parteien (Liberalen, Zentrumspartei, Christdemokraten und Moderate Sammlungspartei) voraussetzen würde. Umgekehrt genügt es für die Sozialdemokraten, eine der genannten Parteien auf ihre Seite zu ziehen, um eine parlamentarische Mehrheit hinter sich zu bringen (SI 1996b). Insbesondere die bäuerliche Zentrumspartei erklärte sich in der Vergangenheit regelmäßig bereit, mit den Sozialdemokraten zu kooperieren (vgl. Gauthier 1995, Karlsson 1995; Dahlin 1996; Deurell 1996). Demgegenüber konnte die Regierung Bildt ihre Gesetzesentwürfe i.d.R. nur dann gegen die Stimmen der Sozialdemokraten durchsetzen, wenn sie auf die Unterstützung der rechtspopulistischen Partei „Neue Demokratie“ zurückgreifen konnte, die 1991 erstmals in den schwedischen Reichstag eingezogen war. Obwohl diese Partei sich programmatisch klar als eine Steuersenkungspartei gebärdete, hat sie gleichwohl nicht alle Kürzungspläne der bürgerlichen Regierung mitgetragen. So stimmte sie bspw. gemeinsam mit den Sozialdemokraten und der Linkspartei gegen den Vorschlag der Regierung, die Teilrente abzuschaffen (vgl. Palme 1994:43ff.; R&D 1992k).

Ein anderes Problem der damaligen bürgerlichen Regierung waren die teilweise in erheblichem Maße divergierenden sozialpolitischen Leitvorstellungen der jeweiligen Koalitionspartner. So widersetzten sich bspw. die Liberalen unter ihrem Vorsitzenden Bengt Westerberg allzu starken Einschnitten in das soziale Netz. In einzelnen Bereichen konnten sie sogar Leistungsverbesserungen durchsetzen (vgl. Clasen/Gould 1995:197; Palme 1994:40ff.). Eine Hauptkonfliktlinie zwischen den Regierungsparteien war insbesondere die Frage, ob die sozialen Sicherungssysteme auf eine Grundsicherung für alle beschränkt sein oder weiterhin auch einkommensproportionale Leistungen beinhalten sollten. Zu den Proponenten der Grundsicherungslösung zählt neben den Christdemokraten insbesondere die Zentrumspartei, die in erster Linie die Interessen der Bauernschaft vertritt, welche aufgrund ihrer i.d.R. niedrigen Einkommen kaum einen substantiellen Nutzen aus einkommensproportionalen Leistungen zieht. Demgegenüber verteidigt die liberale Volkspartei nachdrücklich das Prinzip der Lebensstandardsicherung (vgl. Palme 1994:40ff.; R&D 1993a).

Ein weiteres Moment, das es den schwedischen Sozialdemokraten erleichtert haben dürfte, das Niveau sozialer Leistungen zu reduzieren, dürfte gerade darin liegen, daß die SAP eher als die bürgerlichen Parteien die Gewähr dafür bietet, daß trotz Kürzungen die Kernelemente des schwedischen Wohlfahrtsmodells erhalten bleiben. Wie Svallfors (1995) zeigt, genießt der schwedische Wohlfahrtsstaat bei der Bevölkerung nach wie vor ein hohes Maß an Legitimität. Durch ihr Festhalten an zentralen Prinzipien des Schwedischen Modells - insbesondere am universellen bzw. einkommensbezogenen Charakter der meisten Sozialprogramme und an einem



ausgedehnten öffentlichen Sektor<sup>134</sup> - können sich die Sozialdemokraten trotz ihrer strammen Sparpolitik als Garanten des schwedischen „Volksheims“ darstellen.

Die gegenwärtige sozialdemokratische Regierung kann die von ihr betriebene Kürzungspolitik auch deswegen besser legitimieren als die vorangegangene bürgerliche Regierung, weil die im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien für die Teilnahme eines EU-Landes an der europäischen Währungsunion relativ strikte Vorgaben in Bezug auf die Höhe der staatlichen Nettoneuverschuldung (maximal 3% des BSP) und des staatlichen Schuldenstandes (maximal 60% des BSP) beinhalten. Ohne eine stramme Politik der Haushaltskonsolidierung dürfte für Schweden, das sich die Option für eine Teilnahme an der europäischen Währungsunion bislang offenhält, die Erfüllung der Konvergenzkriterien für das entscheidende Referenzjahr 1997 jedoch kaum zu bewerkstelligen sein.

Erleichtert wurde die Durchführung einer rigorosen Kürzungspolitik schließlich auch durch eine Reihe institutioneller Reformen, die auf Vorschläge der sogenannten Lindbeck-Kommission zurückgehen. Diese Kommission war von der konservativen Regierung unter Carl Bildt mit dem Ziel einberufen worden, die wirtschaftlichen Probleme Schwedens zu analysieren und entsprechende Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Im Kommissionsbericht (Lindbeck 1993:222ff.) wurde u.a. kritisiert, daß der Einfluß von Spezialinteressen im Gesetzgebungsprozeß bislang zu stark gewesen sei und zu einer Aufblähung der öffentlichen Ausgaben beigetragen habe (vgl. hierzu auch Ståhl 1995:55). Die Kommissionsvorschläge, die sich mit der Reform der politischen Institutionen befaßten, zielten daher in erster Linie darauf ab, durch eine Straffung des Gesetzgebungsprozesses die Obstruktionspotentiale gesellschaftlicher Interessengruppen zu begrenzen und so die Durchführung einer konsequenten Politik der Haushaltskonsolidierung zu erleichtern. Bereits in dieser Legislaturperiode wurden einige wichtige institutionelle Weichenstellungen in diese Richtung vorgenommen (vgl. Gauthier 1993, Sjögren 1994; Gould 1996:90; OECD 1996b:63ff.; Svensson 1994:7):

- Die Legislaturperiode wurde von bisher drei auf vier Jahre verlängert. Dadurch dürfte es der Regierung stärker als bisher möglich sein, sich von wahlpolitischen Strategien abzukoppeln und sich auf die Durchsetzung politischer Reformen zu konzentrieren.
- Durch die Verkürzung des Budgetierungsprozesses von sechs auf vier Monate verbleibt Interessengruppen weniger Zeit, um Regierungsentwürfe in ihrem Sinne zu verwässern.

---

<sup>134</sup> Clasen/Gould (1995:198) weisen darauf hin, daß sich die Kürzungsstrategie der Sozialdemokraten insofern von den ideologischen Zielen der schwedischen Konservativen abhebt, als sie nicht die zentrale Rolle des Staates im Ensemble der Wohlfahrtsproduktion in Frage. So sagten die Sozialdemokraten bei ihrer Regierungsübernahme 1994 zu, Kürzungen nicht bei den staatlichen Sozialdiensten, sondern bei den Geldleistungen vorzunehmen (vgl. Greider 1995:345).

- Der Budgetierungsprozeß basiert seit 1996 auf dem Prinzip der sog. Rahmenbudgetierung. Danach wird die Höhe der staatlichen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben vorab durch Reichstagsbeschluß festgelegt. Nachträgliche Änderungen, die mit einer Ausgabenerhöhung verbunden sind, müssen entsprechende Einsparungen an anderer Stelle beinhalten. Dadurch dürfte es den organisierten Interessengruppen erheblich schwerer fallen, Sparpakete der Regierung wiederaufzuschneiden und einzelne Elemente herauszubrechen.

Die genannten institutionellen Reformen lassen sich in der Logik von Pierson (1994:16) als eine Form der systemischen Kürzung interpretieren, da diese Maßnahmen insgesamt darauf abzielten, die Expansion der Staatsausgaben auch mittel- und langfristig zu drosseln und die politischen Kosten von Kürzungen zu reduzieren.

## Resümee

Gegenstand dieser Arbeit war eine vergleichende Analyse sozialpolitischer Kürzungsmuster entlang zweier Untersuchungsdimensionen. Der *programmspezifischen* Dimension lag die Fragestellung zu Grunde, ob spezifische Programmcharakteristika (Arbeitsmarktnähe, Mittelschichtintegration und zentralstaatlicher Finanzierungsanteil) dazu beitragen, daß bestimmte Sozialleistungen eher zum Zielobjekt von Kürzungen werden als andere. In der zweiten, *länderspezifischen* Dimension wurde untersucht, ob und inwieweit die Kürzungsanfälligkeit von Programmen im Ländervergleich variiert, also eine Funktion länderspezifischer Einflußgrößen (Ausmaß des Problemdrucks, Rolle von Parteien und Verbänden, Unterschiede in den Staatsstrukturen) ist. Diese duale Problemstellung wurde exemplarisch an Hand der Programme Altersrenten, Krankenlohn und Kindergeld in Deutschland und Schweden bearbeitet. Ausgehend von der Beobachtung, daß die bisherigen Studien über sozialstaatliche Kürzungen z.T. zu sehr unterschiedlichen Resultaten in Bezug auf die spezifische Kürzungsanfälligkeit unterschiedlicher sozialpolitischer Programme geführt haben, wurde im Rahmen dieser Untersuchung darauf Wert gelegt, bei der Bestimmung der abhängigen Variable (sprich bei der Messung der Kürzungen) ein Mindestmaß an methodischer Sorgfalt walten zu lassen, um die Ergebnisse dieser Arbeit auf eine möglichst breite empirische Basis stellen zu können. Aus meiner Sicht lassen sich die hier ermittelten empirischen Befunde wie folgt zusammenfassen:

1. Sowohl bei einem Vergleich der verschiedenen Programme innerhalb eines Landes als auch bei einem Vergleich verwandter Programme in Deutschland und Schweden wurden erhebliche Unterschiede in Art und Ausmaß von Kürzungen sichtbar. Auffällig ist dabei insbesondere, daß einzelne Programme bzw. Programmkomponenten entgegen dem allgemeinen

Kürzungstrend sogar ausgebaut wurden. Derartige Divergenzen dürften von Globalisierungstheoretikern, die sozialstaatliche Entwicklungen ausschließlich als notwendige Anpassungsreaktion auf weltumspannende ökonomische „Sachzwänge“ deuten und die nationalen Gestaltungsspielräume als gering einschätzen, nur schwer zu erklären sein.

2. Beim Vergleich der nationalen Kürzungsprofile zeigt sich, daß der Abbau sozialer Leistungen in Schweden seit Anfang der 90´er Jahre tendenziell in einem größeren Tempo erfolgt ist als in Deutschland.
  - Während die Leistungen aus der Volks- und der allgemeine Zusatzrente (gemessen an einem Rentenniveau von 6,5 ATP-Punkten) zwischen 1992 und 1996 real um rd. 8% an Wert verloren haben (und im Zuge der aktuellen Rentenreform vermutlich weiter an Wert verlieren werden)<sup>135</sup>, nahm die Kaufkraft der Renten in Deutschland (gemessen am Beispiel eines typischen Eckrentners) im gleichen Zeitraum nur um gut 1% ab. Ob es in näherer Zukunft zu Absenkungen des Rentenniveaus kommen wird, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nur schwer abschätzen.
  - Im Bereich Lohnfortzahlung/Krankengeld waren die gesetzlichen Einschnitte in Deutschland und Schweden ähnlich tief. Während die Lohnersatzquote in Deutschland von 100 auf 80% (bzw. von 80 auf 70% beim Krankengeld) reduziert wurde, erfolgte in Schweden insgesamt eine Absenkung von 90 auf 75% (bei einem Karenztag). Allerdings wurde in Schweden, anders als in Deutschland, auch die tarifliche Lohnfortzahlung deutlich eingeschränkt.
  - Besonders markant klaffen die Leistungsentwicklungen in den 90´ern beim Kindergeld auseinander. Während der reale Wert der Leistungen in Deutschland 1997 um gut 40% über dem von 1990 lag, nahm die Kaufkraft des Kindergelds in Schweden in den 90´ern rapide ab. Seit der kräftigen Erhöhung im Jahre 1991 sind die Leistungen real um durchschnittlich knapp 30% gesunken.
3. Ausgeprägte Unterschiede in den nationalen Kürzungsprofilen werden auch bei einem Blick auf die Entwicklung der sozialstaatlichen Finanzierungsstrukturen deutlich. In Deutschland haben sich die Finanzierungsanteile von Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern am gesamten Sozialbudget während der letzten Jahre nur in relativ geringem Umfang zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben. Demgegenüber hatte die Einführung und der Ausbau von Arbeitnehmerbeiträgen in der schwedischen Sozialversicherung eine massive Kostenverlagerung auf die Arbeitnehmer zur Folge, von der in erster Linie die Arbeitgeber profitierten, deren

---

<sup>135</sup> Zwar wurden gleichzeitig die residualen Rentenleistungen deutlich aufgestockt, da diese aber nur einen Bruchteil der gesamten Rentenausgaben ausmachen, läßt sich per Saldo dennoch ein deutlicher Kürzungstrend im schwedischen Rentensystem konstatieren.

Finanzierungsanteil allein zwischen 1990 und 1995 von knapp 65 auf knapp 50% abgenommen hat.

4. Sowohl in Deutschland als auch in Schweden haben sich die grundlegenden Charakteristika der hier untersuchten Sozialprogramme als vergleichsweise robust erwiesen:
  - Das schwedische Rentensystem bleibt auch zukünftig institutionell ausdifferenziert in eine Volksrente mit Mindestsicherungscharakter und eine am Erwerbsstatus anknüpfende allgemeine Zusatzrente. In Deutschland hingegen konnten sich die Befürworter von Grundrentenkonzepten nicht gegen die Proponenten des bisherigen Systems einer leistungs- und beitragsbezogenen Rente durchsetzen. Die bislang durchgeführten Reformen haben insgesamt eher inkrementellen Charakter und können kaum als ein „Systembruch“ interpretiert werden.
  - Bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und beim Krankengeld wurde in beiden Ländern am einkommensproportionalen Charakter der Leistungen festgehalten.
  - Das Kindergeld in Schweden ist nach wie vor eine universelle und einkommensunabhängige Sozialleistung. Demgegenüber wurde das System des Familienlastenausgleichs in Deutschland in zwei zentralen Punkten reformiert: Zum einen wurden die Kinderfreibeträge (weitgehend) abgeschafft. Zum anderen wurde das Kindergeld mittlerweile einkommensunabhängig ausgestaltet. Damit aber knüpft das neue System des Familienlastenausgleichs zumindest insoweit an die bis 1995 geltenden Regelungen an, als der universalistische Charakter des Kindergelds im Prinzip gewahrt bleibt.
5. Bei den hier untersuchten Programmen konnte ein deutlicher Zusammenhang zwischen der sozialen Verwundbarkeit eines Programms und den Erklärungsvariablen „Grad der Mittelschichtintegration“ bzw. „Grad der zentralstaatlichen Finanzierung“ nicht ermittelt werden. Auffällig ist demgegenüber, daß die arbeitsmarktnahen Krankenlohnprogramme in beiden Ländern vergleichsweise deutlich beschnitten wurden. Daraus läßt sich freilich nicht ableiten, daß arbeitsmarktnahe Programme generell und unabhängig vom institutionellen und parteipolitischen Kontext zu den Verlierern sozialstaatlicher Kürzungspolitik gezählt werden müssen. So waren bspw. die Einschnitte bei der Lohnfortzahlung in Deutschland nur deswegen möglich, weil die oppositionellen Sozialdemokraten diese Entscheidung nicht über ihre Mehrheit im Bundesrat blockieren konnten.
6. Die Bedeutung parteipolitischer Differenzen für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung scheint mit wachsendem Kostendämpfungsdruck abzunehmen. Daß auch linke Regierungen schmerzhaft Kürzungen vornehmen können, zeigt das Beispiel der Sozialdemokraten in Schweden, die sich nach ihrer Rückkehr an die Regierung im Herbst 1994 angesichts der

nach wie vor hohen Budgetdefizite veranlaßt sahen, den haushaltspolitischen Konsolidierungskurs der bürgerlichen Vorgängerregierung fortzusetzen. Demgegenüber widersetzten sich die Sozialdemokraten in Deutschland, wo die Lage der öffentlichen Haushalte weit weniger dramatisch war als in Schweden, vielfach den kürzungspolitischen Ambitionen der Bundesregierung.

7. Kürzungen lassen sich im Rahmen institutioneller Arrangements, die der Zentralregierung ein hohes Maß an Handlungsautonomie einräumen, leichter durchsetzen als in politischen Systemen, wo die politischen Regelungskompetenzen institutionell stark ausdifferenziert sind. In Deutschland stellen v.a. die Institutionen Bundesrat (insbesondere bei entgegengesetzten Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat) und Bundesverfassungsgericht potentielle Veto-Punkte für die kürzungspolitischen Vorhaben der Bundesregierung dar. Daß in Schweden stärker gekürzt wurde als in Deutschland, dürfte auch darauf zurückzuführen sein, daß es zu diesen Institutionen keine Pendanten im schwedischen Regierungssystem gibt.

Insgesamt lassen die empirischen Befunde dieser Arbeit die theoretische Schlußfolgerung zu, daß sozialpolitische Kürzungen keinem einheitlichen oder gar monokausalem Muster folgen. Vielmehr ist es das (hochgradig kontingente) Zusammenwirken einer Vielzahl an programm- wie länderspezifischen Bestimmungsfaktoren, welches über die Kürzungsanfälligkeit eines sozialpolitischen Leistungsprogramms entscheidet. Daher kommt den hier untersuchten Erklärungshypothesen allenfalls eine mittlere Reichweite zu. Dem in dieser Untersuchung gemachten Versuch, die Erklärungskraft einzelner Bestimmungsfaktoren systematisch zu testen, waren durch die geringe Anzahl der untersuchten Fälle vergleichsweise enge Grenzen gesetzt. Eine Erhöhung der Fallzahl durch die Einbeziehung weiterer Länder bzw. Programme wäre jedoch im Rahmen einer Diplomarbeit kaum zu bewerkstelligen gewesen. Bleibt zu hoffen, daß künftige Arbeiten diese Lücke schließen werden. Für die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung jedenfalls dürfte die Analyse von Kürzungen auch in geraumer Zukunft ein lohnendes Betätigungsfeld bleiben.

**Tab. 11: Wesentliche Änderungen in den Leistungsbestimmungen deutscher und schwedischer Sozialprogramme in den 90'ern<sup>136</sup>**

**I. Altersrenten**

---

<sup>136</sup> Die entsprechenden Jahresangaben beziehen sich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

## Deutschland

### 1990

- Einführung eines Sozialzuschlags für Niedrigrenten in den neuen Bundesländern (übergangsweise)

### 1992

*Rentenreformgesetz (1989 beschlossen):*

- Rentenanpassung nach der Nettolohnentwicklung (bisher Bruttolohnentwicklung) des Vorjahres
- Anhebung der Altersgrenze für Frauen: Stufenweise Anhebung der Altersgrenzen von 60 auf 65 Jahre ab 2001. Rentenabschlag bei vorzeitiger Inanspruchnahme von 3,6% p.a.
- Anhebung der Altersgrenze für langjährig Versicherte von 63 auf 65 Jahre ab 2001. Rentenabschlag von 3,6% p.a. bei vorzeitiger Inanspruchnahme
- Möglichkeit des Teilrentenbezugs in Höhe von 1/3, 1/2 oder 2/3 der Vollrente
- Erhöhung der Kindererziehungszeiten von einem auf drei Jahre für Geburten ab 1992
- Reduzierung der Anerkennung von Ausbildungszeiten von maximal 13 auf maximal 7 Jahre auf der Basis von 75 (bisher 100) Prozent des individuellen Gesamtleistungswerts (stufenweise ab 1993).
- Die ersten vier (bisher 5) Versicherungsjahre werden mit 90% des Durchschnittseinkommens aller Versicherten bewertet.
- Ausweitung der Rente nach Mindesteinkommen: Anrechnung der Pflichtbeiträge bis zum Jahr 1991 (bisher 1973)
- Einführung bzw. Erweiterung von Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung bis zum vollendeten 10. Lebensjahr des Kindes (auch rückwirkend) und für Zeiten ehrenamtlicher Pflege (ab 1992, zeitlich unbegrenzt).
- Rentenüberleitungsgesetz: Übertragung des gesamten Rentenrechts auf die neuen Bundesländer. Verlängerung und Modifizierung des Sozialzuschlags für Niedrigrenten.

### 1996/97

- Anhebung der Altersgrenze für Altersrente wegen Arbeitslosigkeit vom 60. auf das 65. Lebensjahr ab 1997. Rentenabschlag von 3,6% p.a. bei vorzeitiger Inanspruchnahme.
- Einführung der Altersrente nach Altersteilzeitarbeit ab 60. Lebensjahr. Anhebung der Altersgrenze ab 1997 auf 65. Lebensjahr. Rentenabschlag von 3,6% p.a. bei vorzeitiger Inanspruchnahme.
- Umstellung des Renten Anpassungsverfahrens in den neuen Ländern: Anpassung analog zur Entwicklung der Nettoentgelte der Beschäftigten in den neuen Ländern. Anpassung nur noch einmal jährlich.
- Änderung Fremdrentengesetz: Bei allen künftigen Rentenzugängen wird unabhängig vom Zeitpunkt des Zuzugs (bisher nur für Aussiedler, die nach dem 1. Januar 1991 zugezogen sind) ein Abschlag von 40% erhoben.
- Reduzierung der Anerkennung von Ausbildungszeiten von maximal 7 auf maximal 3 Jahre (stufenweise ab 1997)
- Ausbildungszeiten ab Alter 17: Heraufsetzen der Altersgrenze, ab der schulische Ausbildungszeiten als Anrechnungszeit berücksichtigt werden, auf das 17. (bisher 16.) Lebensjahr
- Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit ohne Leistungsbezug bleiben weiterhin

### 1990

- Erhöhung des Rentenzuschusses
- Erhöhung der kommunalen Wohnkosten

### 1991

- Einführung eines speziellen Gruppenzuschusses
- Erhöhung des Rentenzuschusses
- Erhöhung der Höchstgrenze für die Altersrente (für Alleinstehende) bzw. für die Altersrente bei Einkommensprüfung.
- Einführung einer „besonderen Altersrente“ für bedürftige Rentner
- Einführung einer Rentenzulage oder behinderten Kindes für mithinrentenbesitzende Familien
- Abschaffung der Frührente wegen

### 1993

- Senkung der Sozialversicherungsbeiträge
- Pauschale Senkung der Volksrente um 2% reduzierten Bemessungswerts
- Erhöhung des Rentenzuschusses betrags.
- Erhöhung der kommunalen Wohnkosten bis zur Höhe von 10% des Einkommens
- Verschärfte Anspruchsvoraussetzungen auf volle Volksrente nach 40 (bisher 35) Beitragsjahren in das ATP-System
- Festlegung des Renteneintrittsalters (→ durchschnittlich 1,5 Monate)
- Kürzung der Teilrente von 65 auf 60 Jahre

### 1994

- Sukzessive Erhöhung der Altersrente (ab 60 auf 61 Jahre)
- Erhöhung der Höchstgrenze für die Altersrente (ab 60 auf 61 Jahre)

### 1995/1996

- Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen zum Sozialversicherungssystem
- Einführung einer staatlichen Wohnkostenzuschüsse (kommunale Wohnkostenzuschüsse bis zu 100 und 4000 Kronen)
- Begrenzte Preisanpassung (Anrechnung von 100 und 4000 Kronen)
- Reduzierung der Volksrente für die Altersrente von 96 auf 78,5% des Bemessungswerts

## Deutschland

Anrechnungszeiten, steigern selbst aber nicht mehr die Rente.

- Kürzung der RV-Beiträge der BA bzw. des Bundes für Empfänger von Arbeitslosenhilfe (und damit auch der späteren Leistungen der RV), wenn diese wegen der Anrechnung anderen Einkommens gekürzt wird.
- Neubewertung der Pflichtbeitragszeiten bei Berufsausbildung: Übergangslose Verkürzung von 48 auf 36 Monate. Stufenweise Absenkung des Wertes von 90% auf 75% des individuellen Gesamtleistungswertes, höchstens 75% des Durchschnittsverdienstes.
- Vorziehen der Anhebung der Altersgrenzen für Frauen und langjährig Versicherte um ein Jahr auf das Jahr 2000
- Verschärfte Einkommensprüfung von Arbeitseinkommen)
- Höhere Garantieniveaus bei der des Bemessungsbetrags für Alleinlebende.
- Erhöhung der staatlichen Einkor
- Senkung des Freibetrags für Kap
- Senkung der Steuer auf Lebensr

### 1997

- Reduzierung der Wohnungsbeihsten zwischen 100 und 4000 Krc
- Reduzierung der Wohnungsbeihenwohnung sind.
- Absenkung der Witwenrenten, : Erwerbs- bzw. Kapitaleinkomme
- Erhöhung des Höchssatzes für c (bislang je nach Größe der Kom

### 1999

*Reformiertes Rentensystem (erste A*

- Steuerfinanzierte garantierte Mi
- Stärkung des Versicherungsprinzielte Einkommen (bis zur Lei allgemeinen Zusatzrente<sup>137</sup> (Leb
- Rentenansprüche auch bei Kinde
- Kopplung der Leistungsbemessulohnentwicklung (bis dato starre
- Kopplung der ATP-Renten an cher an die allgemeine Preisentwi
- Einführung einer demographischen Rentenniveaus bei steigend
- Einführung einer Finanzierungs(2 von 18,5 Beitragspunkten)
- Hälftige Beitragsfinanzierung du
- Einführung flexibler Altersgrenteneintrittsalter)

<sup>137</sup> Bisher wurde der volle ATP-Anspruch bereits nach 30 Jahren erreicht. Außerdem wurden nur die 15 besten Einkommensjahre der Rentenberechnung zu Grunde gelegt.

## II. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall/Krankengeld

### Deutschland

1994

*Entgeltfortzahlungsgesetz (Zielsetzung: Beseitigung der verfassungswidrigen Ungleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten; Verschärfung der Anzeige- und Nachweispflichten)*

- Ausweitung der gesetzlichen Entgeltfortzahlung auf geringfügig und kurzzeitig Beschäftigte
- Erneuter Entgeltfortzahlungsanspruch auch für Angestellte bei Wiederholungskrankungen (bis dato nur für Arbeiter), wenn seit dem Beginn der ersten Erkrankung eine Frist von zwölf Monaten abgelaufen ist.
- Entgeltfortzahlung auch für Arbeiter bei medizinischen Vorsorge- oder Rehabilitationsmaßnahmen, wenn diese vom Sozialversicherungsträger bewilligt bzw. ärztlich verordnet worden ist und stationär durchgeführt wird (bis dato nur bei voller Kostenübernahme durch den Sozialversicherungsträger).
- Verbesserte Mißbrauchsbekämpfung: Verpflichtung der Krankenkassen, zur Beseitigung von Zweifeln (früher: bei begründeten Zweifeln) an der Arbeitsunfähigkeit eines Arbeitnehmers, eine gutachtliche Stellungnahme des medizinischen Dienstes der Krankenversicherung einzuholen. Recht des Arbeitgebers, von den Krankenkassen eine diesbezügliche Einschaltung des medizinischen Dienstes zu verlangen.

1996

- Mißbrauchsbekämpfung Arbeitsunfähigkeit: Recht des Arbeitgebers, den Medizinischen Dienst unmittelbar mit der Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit zu beauftragen (ohne Umweg über die Krankenkasse). Pflicht des Arbeitnehmers, sich ärztlich untersuchen zu lassen.
- Absenkung der gesetzlichen Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall von 100 auf 80% des durchschnittlichen Bruttolohns (Ausnahme: Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle). Kein Eingriff in Tarifverträge.
- Absenkung des Krankengelds von 80 auf 70% des regelmäßigen Bruttoentgelts. Reduzierung des Höchstsatzes von 100 auf 90% des Nettoentgelts.
- Einführung einer Wartezeit von 4 Wochen beim Entstehen des Anspruchs auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Kein Eingriff in Tarifverträge.
- Kürzung von Sondervergütungen bei Fehlzeiten wird durch Gesetz eindeutig zugelassen (bisher unklare Rechtsprechung).

1990

- Einführung eines Teilkrankengelds

1991

- Reduzierung des Krankengelds bzw. auf 80% vom 4. bis zum 9. Krankheitstag
- Einführung der Minderungsregel oder Arbeitsvertrag, die 10% die entsprechende Reduzierung des Krankengelds

1992

- Einführung der Lohnfortzahlung heitswochen. Volle Arbeitgeber Krankenversicherungsbeiträge.

1993

- Einführung eines Arbeitnehmerbeitrags 0,95%.
- Einführung eines Karenztags
- Senkung des Krankengelds: Ab Krankheitstag i.d.R. 70 statt 80%
- Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags
- Verbot tariflicher bzw. arbeitsvertraglicher 91. Krankheitstag

1995

- Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge
- Verschärfte Krankschreibungsregeln

1996

- Einheitliche Festsetzung der Lohnfortzahlung dem zweiten Krankheitstag).
- Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge
- Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge

1997

- Ausweitung der Lohnfortzahlung zwei) Krankheitswochen; hälftig der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung
- Geänderte Regeln für die Krankschreibung pflichtige Leistungen werden nicht
- Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge

## III. Kindergeld/Kinderfreibetrag



## Deutschland

### 1990

- Erhöhung des Kindergelds<sup>138</sup> für das zweite Kind von 100 auf 130DM, des Kinderfreibetrags von 2484 auf 3024DM sowie des Kindergeldzuschlags von 46 auf 48DM.

### 1991

- Erhöhung des Kindergelds in Ostdeutschland für Familien mit einem Kind von 50 auf 65DM

### 1992

- Erhöhung des Kindergelds für das erste Kind von 50 auf 70DM, des Kinderfreibetrags von 3024 auf 4104DM sowie des Kindergeldzuschlags von 48 auf 65DM

### 1994

- Reduzierung des Sockelbetrages für das Kindergeld ab dem 3. und jedem weiteren Kind von 140 auf 70DM, sofern bestimmte Einkommensgrenzen überschritten werden.
- Wegfall des Kindergelds für Kinder über 16 Jahre, wenn deren monatliche Einkünfte bestimmte Grenzen übersteigen.
- Wegfall des Kindergelds für Arbeitnehmer, die von einer ausländischen Firma nach Deutschland entsandt sind.
- Wegfall der Gestaltungsmöglichkeit für getrennt lebende Ehegatten, durch Berechtigtenbestimmung den höchstmöglichen Kindergeldanspruch auszuschöpfen.

### 1996

#### *Reform des Familienlastenausgleichs*

- Erhöhung des Kindergelds für das erste und zweite Kind auf je 200DM, für das dritte Kind auf 300DM, für das vierte und jede weitere Kind auf 350DM (sowie des Freibetrags auf 6264 DM).
- Wahlweise Inanspruchnahme von Kindergeld oder Kinderfreibetrag (bis dato in Kombination gewährt)
- Abschaffung des Kindergeldzuschlags
- Erhöhung der Altersgrenze, bis zu der Kindergeld unabhängig von Eigeneinkünften des Kindes gezahlt wird, von 16 auf 18 Jahre.

### 1997

- Erhöhung des Kindergelds für das erste und zweite Kind auf je 220DM (sowie des Freibetrags auf 6912 DM)

**Quelle:** Deutschland: Steffen 1997; BMA. Schweden: RFV; Socialdepartement; R&D.

## Literaturverzeichnis

<sup>138</sup> Angaben zum Kindergeld beziehen sich auf den *monatlichen*, Angaben zum Kinderfreibetrag auf den *jährlichen* Betrag.

### 1990

- Erhöhung des allgemeinen Kind

### 1991

- Erhöhung des allgemeinen Kind
- Erhöhung des Kindergeldzuschl das dritte, 9000 Kronen für das weitere Kind.

### 1992

- Aussetzung der für dieses Jahr g
- Einfrieren des Kindergelds bis e
- Streichung des Kindergelds für von Tagesunterstützung erhalten

### 1994

- Reduzierung des Kindergeldzusc

### 1995

- Reduzierung des Kindergeldzusc

### 1996

- Reduzierung des allgemeinen Ki
- Abschaffung des Kindergeldzus 1.1.96 bewilligte Zuschläge bleibt

- Alber, J. 1989:* Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, in: Blüm, N. et al. (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, 783-795
- Alber, J. 1994:* The debate over long-term care insurance in Germany: Contribution to a High-level Seminar for National and Invited Experts on Caring for Frail Elderly People, Paris
- Alber, J. 1996a:* Towards a Comparison of Recent Welfare State Developments in Germany and the United States, Paper presented to the Health Policy Seminar of the Institution for Social and Policy Studies, Yale University, February 5, 1996 (Manuskript)
- Alber, J. 1996b:* Selectivity, universalism, and the politics of welfare retrenchment in Germany and the United States, Konstanz (Manuskript)
- Andel, N. 1992:* Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen
- Atkinson, A.B.; Micklewright, J. 1989:* Turning the screw: benefits for the unemployed, 1979-1988, in Atkinson, A.B.: Poverty and Social Security, New York
- Baldwin, P. 1990:* The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975, Cambridge
- Bildt, C. 1991:* Regeringsförklaringen, in: Från Riksdag & Departement, Nr. 30, 17-22
- Bispinck, R. 1997:* Vom „Bündnis für Arbeit“ zum Streit um die Entgeltfortzahlung. Eine tarifpolitische Bilanz des Jahres 1996, in: WSI-Mitteilungen, 50. Jg., Nr.2, 69-89
- Blüm, N. 1996:* Ungeeignet für Tabula rasa, in: Die Zeit vom 20.9.1996, Nr.39, 24ff.
- Borchert, Jens. 1995:* Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt
- Brettschneider, F. et al. 1992:* Materialien zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in: Gabriel, O.W. (Hrsg.): Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt; Bonn, 433-625
- Bundesarbeitsblatt 1983:* Schweden: Sozialpolitik der neuen Regierung, Nr. 2, 23
- Bundesarbeitsblatt 1990:* Schweden: Steigende Fehlzeiten, Nr. 2, 25-26
- Bundesministerium der Finanzen 1995:* Finanzbericht, Bonn
- Bundesministerium der Finanzen 1996:* Unsere Steuern von A - Z, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1983:* Sozialbericht 1983, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1990:* Sozialbericht 1990, Bonn

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1991: Übersicht über die Soziale Sicherheit.*  
2. Auflage, Bonn

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1992: Kindererziehungsleistung: Karlsruhe bestätigt Blüms evolutionäre Sozialpolitik, in: Sozialpolitische Informationen, Nr.12*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994a: Entgeltfortzahlungsgesetz: Arbeiter und Angestellte jetzt gleichgestellt, in: Sozialpolitische Informationen, Nr. 8*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994b: Entgeltfortzahlungsgesetz und Kündigungsfristengesetz, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995: Übersicht über das Sozialrecht. 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996a: Euroatlas. Soziale Sicherheit im Vergleich, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996b: Soziale Sicherung im Überblick, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996c: Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung: Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996d: Statistisches Taschenbuch 1996. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996e: Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz: Sparen für mehr Arbeitsplätze. Bundestag beschließt Gesetzentwurf - Neue Altersgrenzen, in: Sozialpolitische Informationen, Nr. 10*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1997a: Rentenanpassung 1997: Renten steigen zum 1.Juli, in: Sozialpolitische Informationen, Nr. 5*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1997b: Entgeltfortzahlung, Bonn*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1997c: Rentnversicherung: Kommission legte ihre Vorschläge vor, in: Sozialpolitische Informationen, Nr. 2*

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1997d: Rentenreform '99: Eckpunkte für die Gesetzgebung beschlossen, in: Sozialpolitische Informationen, Nr. 5*

*Clasen, J; Gould, A. 1995: Stability and Change in Welfare States: Germany and Sweden in the 1990s, in: Policy and Politics, Vol. 23, No. 3, 189-201*

- Compston, H., 1995: Union Participation in Economic Policymaking in Scandinavia, 1970-1993, in: West European Politics, Vol. 18, No. 1, 98-115*
- Dahlin, A. 1995a: Pensionärer och sjuka får sämre villkor, in: Från Riksdag & Departement Nr. 11, 16*
- Dahlin, A. 1995b: Helhetslösning behövs för socialförsäkringarna, in: Från Riksdag & Departement Nr. 31, 5*
- Dahlin, A. 1996: Fler karensdagar för arbetslösa, in: Från Riksdag & Departement, Nr. 22, 3*
- Der Spiegel 1996: „Von den Schweden lernen“, Nr. 47, 130-136*
- Deurell, M. 1996: Lägre sjuk- och föräldrapenning, in: Från Riksdag & Departement Nr. 31, 8*
- Die Zeit 1996: „Europa muß Jobs schaffen“. Schwedens Ministerpräsident Göran Persson wirbt für eine Beschäftigungspolitik der EU, 1.11.1996, Nr. 45, 3*
- Döring, D. 1995: Soziale Sicherung in der Defensive. Einige kritische Betrachtungen zur gegenwärtigen Sozialpolitik, in: Döring, D. et al. (Hrsg.): Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt a.M., 11-48*
- Edsall, T.B; Edsall, M.D. 1992: Chain Reaction. The Impact of Race, Rights, and Taxes on American Politics, New York*
- Eriksen, T.; Palmer, E. 1994: The Deterioration of the Swedish Pension Model, in: Hills, J. et al. (Hrsg.): Beveridge and Social Security. An International Retrospective, 203-219*
- Esping-Andersen, G. 1990: The three worlds of welfare capitalism, Princeton*
- Esping-Andersen, G. 1996: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in ders. (Hrsg.): Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies, London, 1-31*
- Eurostat 1994: Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, 31 Ausgabe,*
- Från Riksdag & Departement 1990: Regeringens krispaket i bitar, Nr. 7, 3*
- Från Riksdag & Departement 1992a: Utlandssvenskar riskerar förlora på nya pensionsvillkor, Nr. 17, 11*
- Från Riksdag & Departement 1992b: Strängare pensionsregler för att slippa miljardutgifter, Nr. 31, 17*
- Från Riksdag & Departement 1992c: 40 år i Sverige för att få full folkspension, Nr. 40, 4*

- Från Riksdag & Departement 1992d*: Pensionsåldern höjs till 66 år och pensionerna blir lägre, Nr. 29, 5
- Från Riksdag & Departement 1992e*: KBT-utredningen. Bostadsbidraget till pensionärer måste öka, Nr. 15, 12f.
- Från Riksdag & Departement 1992f*: Pensionsnivåerna sänks vid nyår, Nr. 34, 5
- Från Riksdag & Departement 1992g*: Inga höjda barnbidrag, Nr. 29, 4
- Från Riksdag & Departement 1992h*: Vänsterpartiet. Sänkt inkomsttak för sjukpenningen, Nr. 4, 9
- Från Riksdag & Departement 1992i*: Centerpartiet. Krav på rejäl grundpension, Nr. 4, 8
- Från Riksdag & Departement 1992j*: Nyd. Inkomstpröva barnbidragen, Nr. 4, 9
- Från Riksdag & Departement 1992k*: Delpensionen blir kvar. Nr. 17, 2-3
- Från Riksdag & Departement 1993a*: Socialförsäkringsfrågan splittrar regeringspartierna, in: Från Riksdag & Departement Nr. 6, 7
- Från Riksdag & Departement 1993b*: Nya lagar och förordningar från 1 januari 1993, Nr. 1, 20
- Frankfurter Rundschau 1988*: Die Arbeitgeber warnen vor neuen Sozialleistungen, Ausgabe vom 14. 9.
- Fulcher, J. 1994*: The Social Democratic Model in Sweden: Termination or Restoration?, in: Political Quarterly (65). 203-213.
- Gamillschegg, H. 1994*: Ein Modell, zu gut fürs Volk?, in: Stuttgarter Zeitung vom 19.3.1994, 49
- Gauthier, K. 1992a*: Krispaketet delas av alla, in: Från Riksdag & Departement. Nr. 29, 3
- Gauthier, K. 1992b*: Akut pensionskris om inget görs, in: Från Riksdag & Departement Nr. 28, 5
- Gauthier, K. 1993*: Lindbeckkommissionen: Beslut om besparingar brådskar, in: Från Riksdag & Departement Nr. 12, 9
- Gauthier, K. 1995*: Sänkt moms på mat - i övrigt är vårbudgeten ett stramt sparpaket, in: Från Riksdag & Departement Nr. 14, 4

- Goodin, R.E.; Le Grand, J. (Hrsg.), 1987: Not only the poor. The middle class and the welfare state, London.*
- Gould, A. 1993: The end of the middle way? The Swedish welfare state in crisis, in: Jones, C. (Hrsg.): New Perspectives on the Welfare State in Europe, London, 157-176*
- Gould, A. 1996: Sweden: The Last Bastion of Social Democracy, in: George, V. et al. (Hrsg.): European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle, London, 72-94*
- Greider, G. 1995: Tendenzen des schwedischen Sozialstaats, in: Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaats, Bonn, 339-345*
- Gustafsson, B.; Klevemarken, N.A. 1993: Taxes and Transfers in Sweden: Incentive Effects on Labour Supply, in: Atkinson, A.B. et al (Hrsg.): Welfare and Work incentives - A North European perspective, Oxford, 50-134*
- Halleröd, B. 1996: Generell välfärd eller selektiv fattigvård?, in: Palme, J. et al (Hrsg.): Generell välfärd. Hot och möjligheter?, Stockholm, 35-62*
- Harenberg, B. (Hrsg.) 1993: Aktuell '94. Lexikon der Gegenwart, Dortmund*
- Harenberg, B. (Hrsg.) 1994: Aktuell '95. Lexikon der Gegenwart, Dortmund*
- Harenberg, B. (Hrsg.) 1995: Aktuell '96. Lexikon der Gegenwart, Dortmund*
- Harenberg, B. (Hrsg.) 1996: Aktuell '97. Lexikon der Gegenwart, Dortmund*
- Hirsch, J.; Roth, R. 1986: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg*
- Holmberg, S. 1994: The Undermining of a Stable Party System, in: Grundelach, P.; Siune, K. (Hrsg.): From Voters to Participants, Aarhus*
- Hradil, S. 1994: Sozialstruktur und gesellschaftlicher Wandel, in Gabriel, O.W. et al. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt; Bonn, 52-13*
- Huber, E.; Stephens, J.D. 1993: Der schwedische Wohlfahrtsstaat am Scheideweg. Aktuelles über Schweden Nr. 394 (hrsg. vom Schwedischen Institut, Stockholm)*
- Immergut, E. 1986: Between State and Market: Sickness Benefits and Social Control, in: Rein, M. et al. (Hrsg.): Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study, Armonk, 57-98*

- Immergut, E. 1992*: The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden, in: Steinmo, S. et al. (Hrsg.): Structuring policies. Historical Institutionalism in Corporative Analysis. Cambridge, University Press, 1992.
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 1996*: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) 1997*: Reform des Sozialstaats. Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung; Köln
- Kangas, O. 1991*: The Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of of Sickness Insurance in OECD Countries, Stockholm
- Kangas, O.; Palme, J. 1993*: Statism Eroded? Labor-Market Benefits and Challenges to the Scandinavian Welfare States, in: Hansen, E.J. et al. (Hrsg.): Welfare Trends in the Scandinavian Countries, New York, 3-24
- Karlsson, I. 1995* Sänkningar i socialförsäkringssystemet, in: Från Riksdag & Departement, Nr. 40, 10-11
- Kerpner, J. 1992*: Ingen kompensation för pensionärer i finansministerns fempunktsprogram, in: Från Riksdag & Departement. Nr. 39, 3
- Korpi, W. 1980*: Social Policy and Distributonal Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework, in: West European Politics, Vol. 3, No. 3, 296-316
- Kreiner, P. 1996*: Plötzlich sehen die strahlenden Sieger wie Verlierer aus, in: Stuttgarter Zeitung vom 14.12., 13
- Kulawik, T. 1992*: Die Krise des produktivistischen Universalismus. Zur Zukunft wohlfahrtsstaatlicher Politik in Schweden, in: Zeitschrift für Sozialreform, 38. Jg., Heft 11-12, 746-786
- Lachmann, D.; Benett, A.; Green, J.H.; Hagemann, R.; Ramaswamy, R. 1995*: Challenges to the Swedish Welfare State. IMF Occasional Paper, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Landsorganisationen i Sverige 1995a*: En ohälsaförsäkring för alla. En idé- och debattskrift från LO om en framtida sjuk- och arbetsskadeförsäkring.
- Landsorganisationen i Sverige 1995b*: Generell välfärd i allas intresse. Ett kapitel ur LOs Rättviseutredning antaget av landssekreteriatet den 9 oktober 1995

*Landsorganisationen i Sverige 1996: Framtidens Socialförsäkringar*

*Lawson, R. 1996: Germany: Maintaining the Middle Way, in: George, V. et al. (Hrsg.): European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle, London, 31-50*

*Le Grand, J.; Winter, D. 1987: The middle class and the defence of the British welfare state, in: Goodin, R.E.; Le Grand, J. (Hrsg.): Not only the poor. The middle class and the welfare state, London, 147-168*

*Leibfried, S.; Leisering, L. 1995: Sozialhilfe als Politikum: Mythen, Befunde, Reformen; in: Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaats, Bonn, 83-99*

*Lenhardt, G.; Offe, C. 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik, in: Ferber, C. v et al. (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19), Opladen, 98-127*

*Lessenich, S. 1996: Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel. Eine Provokation, in: Leviathan, Vol. 24, Nr. 2, 208-221*

*Lindbeck, A. et al. 1993: Options for economic and political reform in Sweden, in: Economic Policy, 8. Jg., Nr. 17, 199-263*

*Lindquist, R.; Marklund, S. 1995: Forced to work and liberated from work. A historical perspective on work and welfare in Sweden, in: Scandinavian Journal of Social Welfare, No. 4, 224-237*

*Marklund, S. 1988: Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985, Lund*

*Marklund, S. 1992: The decomposition of social policy in Sweden, in: Scandinavian Journal of Social welfare, Vol. 1, No. 1, 2-11*

*Micheletti, M. 1990: Interessengruppen im postindustriellen Schweden, in: Ellwein, T. et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 4, 1. Auflage, Baden-Baden, 191-226*

*Neumann, L.F.; Schaper, K. 1990: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarbeitete Auflage, Bonn*

*Nilsson, M.-M. 1995: Den nya pensionen, in: Från Riksdag & Departement Nr. 27, 10-11*

*Norrbom, H. 1996: Mer kan sparas på stödet till barnfamiljerna, in: Från Riksdag & Departement Nr. 25, 4*



- Nullmeier, F; Rüb, F.W. 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel, Opladen, 437-462*
- OECD 1986: Historical Statistics, Paris*
- OECD 1996a: Wirtschaftsausblick, Paris*
- OECD 1996b: Economic Surveys. Sweden 1997. Paris*
- OECD 1996c: Wirtschaftsberichte 1995-1996. Deutschland. Paris*
- Offe, C. 1990: Smooth Consolidation in the West German Welfare State. Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics; Zentrum für Sozialpolitik - Arbeitspapier 4/90*
- Offe, C. 1995: Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise, in: Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaats, Bonn, 31-41*
- Olson, M. 1965: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge*
- Olsson Hort, S.E. 1993: Social Policy and Welfare State in Sweden, 2. Auflage, Lund*
- Olsson Hort, S.E. 1995: Sickness and Unemployment Insurance in Sweden: Recent Changes and Unemployment Proposals, in: Swedish Welfare: Policy & Provision, 1-10*
- Palme, J. 1990: Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985, Stockholm*
- Palme, J. 1994: Recent Developments in Income Transfer Systems in Sweden, in: Ploug, N. et al. (Hrsg.): Recent Trends in Cash Benefits in Europe. Social Security in Europe 4, Kopenhagen, 39-59*
- Pestoff, V.A. 1994: The Demise of the Swedish Model and the Resurgence of Organized Business as a Major Political Actor, in: Journal of Area Studies, No. 5, 102-119*
- Petersen, H.-P. 1989: Sozialökonomik, Stuttgart*
- Peterson, P. E. 1981: City Limits, Chicago*
- Pettersson, G. 1996: Schweden und der Wohlfahrtsstaat. Ein Modell im Umbruch, WSI Mitteilungen, Nr. 4, 273-279*
- Pierson, P. 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, New York*

- Pierson, P. 1995: The New Politics of the Welfare State, Arbeitspapier Nr. 3/1995 des Zentrums für Sozialpolitik, Bremen*
- Riksförsäkringsverket 1988: Social insurance statistics. Facts 1987, Stockholm*
- Riksförsäkringsverket 1991: Social insurance statistics. Facts 1991, Stockholm*
- Riksförsäkringsverket 1992: Socialförsäkringsfakta 1992. Statistik t.o.m. 1991, Stockholm*
- Riksförsäkringsverket 1993: Social insurance statistics. Facts 1993, Stockholm*
- Riksförsäkringsverket 1995: Social insurance statistics. Facts 1995, Stockholm*
- Riksförsäkringsverket 1996: Socialförsäkringsfakta 1996. Statistik t.o.m. 1995, Stockholm*
- Ringen, S. 1987: The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State. Oxford.*
- Roller, E. 1996: Abbau des Sozialstaats. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren, Diskussionspapier der Abteilung „Institutionen und sozialer Wandel“ des Wissenschaftszentrums Berlin, Berlin: WZB*
- Rothstein, B. 1993: The Crisis of the Swedish Social Democracy and the Future of the Universal Welfare State, in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 6, No. 4, 492-517*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1996: Jahresgutachten 1996/97, Bundestagsdrucksache 13/6200*
- Schneider, M. et al. (Hrsg.) 1995: Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich. Ausgabe 1994. Laufende Berichterstattung zu ausländischen Gesundheitssystemen, Augsburg*
- Schwedisches Institut 1992: Tatsachen über Schweden. Altersfürsorge in Schweden. Stockholm.*
- Schwedisches Institut 1994: Tatsachen über Schweden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Schweden. Stockholm.*
- Schwedisches Institut 1995: Tatsachen über Schweden. Taxes in Sweden. Stockholm.*
- Schwedisches Institut 1996a: Tatsachen über Schweden. Sozialversicherungssystem. Stockholm.*
- Schwedisches Institut 1996b: Tatsachen über Schweden. Die politischen Parteien Schwedens. Stockholm.*

- Seffen, A. 1995*: Umbau des Sozialstaates unter Sparzwang - Eine Herausforderung für Staat und Gesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 25-26), 26-33
- Sjögren, P.A. 1994*: Riksdagens budgetarbete förändras, in: *Från Riksdag & Departement*, Nr. 8, 17
- Socialdepartementet 1996* (Välfärdsprojektet): Pensionärerna och den ekonomiska krisen, Stockholm
- Ståhl, I.; Wickmann, K. 1995*: Suedosclerosis. The problems of Swedish economy
- Ståhlberg, A.-C. 1995a*: Våra Pensionssystem, 2. Auflage, Stockholm
- Ståhlberg, A.-C. 1995b*: Pension Reforms in Sweden, in: *Scandinavian Journal of Social Welfare*, No. 4, 267-273
- Statistisches Bundesamt (Hrsg) 1994*: Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Statistisches Bundesamt 1992*: Statistisches Jahrbuch 1992, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt 1996*: Zahlenkompaß 1996, Wiesbaden
- Statistiska Centralbyrån 1981*: Statistisk årsbok för Sverige '81, Stockholm
- Statistiska Centralbyrån 1985*: Statistisk årsbok för Sverige '86, Stockholm
- Statistiska Centralbyrån 1994*: Statistisk årsbok för Sverige '95, Stockholm
- Statistiska Centralbyrån 1995*: Statistisk årsbok för Sverige '96, Stockholm
- Steffen, J. 1997*: Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren, Arbeiterkammer Bremen
- Stephens, J.D. 1996*: The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects, in: Esping-Andersen, G. (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London, 32-65
- Süddeutsche Zeitung 1997a*: Massive Kritik aus der CDU-Führung an Kohl, Ausgabe vom 30.1., 1
- Süddeutsche Zeitung 1997b*: Gewerkschaftsspitze folgt dem SPD-Kurs nicht, Ausgabe vom 20.5., 2

- Svallfors S. 1995: The End of Class Politics? Structural cleavages and attitudes to Swedish Welfare Policies, in: Acta Sociologica Vol. 38 No.1, S. 53-74*
- Svensson, S. 1994: Die Sozialdemokraten wieder an der Macht. Aktuelles über Schweden Nr. 406 (hrsg. vom Schwedischen Institut, Stockholm)*
- Taylor-Gooby, P. 1996: The Response of Government: Fragile Convergence?, in: George, V. et al. (Hrsg.): European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle, London, 199-218*
- Wennemo, I. 1996: Svensk familjepolitik - mot avsedda mål med oavsedda medel?, in: Palme, J. et al (Hrsg.): Generell välfärd. Hot och möjligheter?, Stockholm, 199-227*
- Williamson, J.B.; Pampel, F.C. 1993: Old-Age Security in Comparative Perspective, New York*
- Windhoff-Héritier, A. 1983: Sozialpolitik der mageren Jahre: Politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses, in: Mäding, H. (Hrsg.): Sparpolitik: Ökonomische Zwänge und politische Spielräume, Opladen, 77-99*
- Winter, T. von 1992: Die Sozialpolitik als Interessenssphäre, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 33, Nr. 3, 399-426*
- Zimmermann, K.F. 1993: Labor responses to taxes and benefits in Germany, in: Atkinson, A.B. et al (Hrsg.): Welfare and Work incentives - A North European perspective, Oxford, 192-240*