

6. Interpretation der empirischen Ergebnisse und alternative Erklärungsansätze

In den folgenden Abschnitten sollen die empirischen Befunde, die in Kapitel 5. erarbeitet wurden, mit den programmspezifischen Kürzungshypothesen konfrontiert werden. Ziel ist es herauszufinden, inwieweit die Aussagen der in Kapitel 3. dargestellten Thesen der Entwicklung der Programme entsprechen. Anschließend soll versucht werden, alternative Erklärungsfaktoren für Phänomene ausfindig zu machen, die mit Hilfe der programmspezifischen Kürzungshypothesen nicht oder nur unzureichend erläutert werden können.

6.1. Die Interpretation der empirischen Ergebnisse im Rahmen der programmspezifischen Kürzungshypothesen

Die Gliederung der Interpretation der empirischen Befunde eröffnet im Grunde zwei Optionen. Einerseits kann der Aufbau anhand der beobachtbaren Phänomene, welchen die verschiedenen Erklärungsfaktoren zugeordnet werden, erfolgen. Andererseits besteht die Möglichkeit, die Ordnung entlang der unabhängigen Variablen aufzubauen, womit die Kürzungshypothesen die Basis für die Ordnung der vielfältigen, empirischen Ergebnisse bilden. Letztere Variante erscheint insbesondere deshalb vorteilhaft, weil sie die systematische Angliederung alternativer Erklärungsfaktoren erleichtert.

Ergänzend soll zu Beginn des Kapitels eine überblicksweise, tabellarische Gegenüberstellung der grundlegenden, empirischen Befunde und der programmspezifischen Kürzungsthese vorgenommen werden.

Tabelle 6.A: Die Erklärungskraft der programmspezifischen Kürzungsthese			
Empirische Befunde in Deutschland	Arbeitsmarkt-nähethese	Mittelschicht-these	Finanzierungs-these
Lohnfortzahlung und Krankengeld werden am stärksten gekürzt.	+	0	0
Kindergeld und Kinderfreibeträge werden deutlich angehoben.	0	0	-
Die Nettolohnersatzquote der Standardrente bleibt stabil.	+	+	+
Bestimmte Gruppen müssen im Rahmen der Altersrente geringe bis hohe Einschnitte hinnehmen.	0	0	0
Bestimmte Gruppen erhalten bei der Altersrente Leistungsverbesserungen.	0	0	0

Tabelle 6.A: Die Erklärungskraft der programmspezifischen Kürzungsthesen (Fortsetzung)			
Empirische Befunde in Großbritannien	Arbeitsmarkt-nähethese	Mittelschicht-these	Finanzierungs-these
Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall werden am stärksten gekürzt.	+	0	0
Leistungen, im Rahmen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die insbesondere der Mittelschicht zugute kommen, werden gekürzt, während residuale Leistungen nicht in besonderem Maße gekürzt werden.	0	0	0
Nach der Übernahme der Kosten des SSP durch den Staatshaushalt, werden diese vollständig auf die Arbeitgeber übertragen.	+	0	+
Der Staatszuschuß zum NIF wird zwischen 1979 und 1990 auf null zurückgeführt ¹ .	0	0	+
1994 werden erneut Staatszuschüsse eingeführt.	0	0	0
Bei Leistungen aus dem National Insurance Fund wird Arbeitslosigkeit bestraft.	+	+	0
SERPS wird durch systemische und programmatische Kürzungen deutlich eingeschränkt.	0	0	0
Empirische Befunde im internationalen Vergleich			
In Großbritannien kommt es bei Renten und den Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall zu stärkeren programmatischen und systemischen Kürzungen.	0	+	0
Kindergeld wird in Großbritannien gekürzt, in Deutschland dagegen erhöht.	0	0	0
Programmatische Kürzungen bei den Altersrenten weisen in beiden Ländern langfristige Wirkungen auf und treffen einzelne Gruppen besonders stark.	0	0	0
Erklärungsgehalt der Kürzungsthesen?	+++++	+++	+

Zeichenerklärung:

- These stimmt mit dem empirischen Befund überein ⇒ +
- These widerspricht dem empirischen Befund ⇒ -
- These kann den empirischen Befund nicht erklären ⇒ 0

6.1.1. Die Arbeitsmarktnähethese

Die Arbeitsmarktnähethese postulierte die schärfsten Einschnitte bei den arbeitsmarktnahen Programmen der Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall. Tatsächlich konnte nachgewiesen

¹Einschränkend muß hier angemerkt werden, daß im gleichen Zeitraum Steuererleichterungen für Beiträge zu Alterssicherungssystemen real um ca. 560 % anwachsen (Wilkinson 1993: Tab. 3).

werden, daß die staatlichen Leistungen bei krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit in Deutschland sowie in Großbritannien, wo zudem noch Leistungsvoraussetzungen verschärft wurden, die höchsten Verluste hinnehmen mußten. Außerdem konnte in Großbritannien beobachtet werden, daß durch eine Änderung der Organisations- und Finanzierungsstruktur Anreize für Arbeitgeber geschaffen wurden, betriebliche Leistungen einzuschränken und Fehlzeiten zu kontrollieren. Ferner fiel auf, daß Arbeitslosigkeit bei Sickness Benefit, Basic Pension und SERPS bestraft wird. Diese Phänomene passen in die Logik der Arbeitsmarktnäthese, der eine Strategie zugrundeliegt, die den Arbeitsdruck auf arbeitsfähige Personen verstärken will. Auch die Begründung der Abstriche von Seiten der Politiker spiegeln die Grundüberlegungen der Arbeitsmarktnäthese wider. Durch die Kürzungen soll der Abstand zwischen Einkommen aus Arbeit und Einkommen bei Krankheit vergrößert werden, um möglichem Mißbrauch entgegenzuwirken und Arbeitsanreize zu maximieren (Blüm 1996: 3f.; DSS 1997; DSS 1995: 23).

Die Befunde für Deutschland sind aber bei weitem nicht so klar, wie es ein Vergleich zwischen Anfangs- und Endpunkt des Analysezeitraums glaubhaft machen könnte. Eine Messung 1995 hätte die Arbeitsmarktnäthese vor Probleme gestellt, da die volle Lohnfortzahlung trotz Forderungen aus dem Arbeitgeberlager von den Politikern nicht angetastet wurde. Daher lassen sich zwei Fragen formulieren: Warum erwies sich die Entgeltfortzahlung bis 1995 als kürzungsresistent, und warum wurde sie 1996 doch gekürzt?

Da das Ausmaß der Arbeitsmarktnähe im Ländervergleich durch die Programmauswahl konstant gehalten werden konnte bleibt zudem offen, warum die Leistungsbeschränkungen in Großbritannien grundsätzlich stärker ausfielen als in Deutschland.

6.1.2. Die Mittelschichtthese

Die Bewertung der Mittelschichtthese erfolgt unter vielen Vorbehalten. Das Niveau der Mittelschichtintegration konnte durch die Programmauswahl nur beim Kindergeld völlig konstant gehalten werden. Die Altersrenten und die Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall zeichnen sich in Deutschland nicht nur durch ihre universelle Gewährung, sondern auch durch großzügige Transfers aus, die das individuelle Einkommen und somit eher die Interessen der Mittelschicht widerspiegeln als die universellen Minimaleistungen in Großbritannien.

Die Einschnitte bei Altersrenten und Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall, die in Großbritannien tiefer vorgenommen wurden als in Deutschland, decken sich mit dem geringeren Grad der Mittelschichtintegration dieser Programme in Großbritannien. Die Stabilität universeller

Programme, die *Winter/LeGrand* bis 1983/84 für Großbritannien ausmachen, kann für die Folgejahre nicht mehr festgestellt werden (Winter/LeGrand 1987). Somit erweist sich die universelle Gestaltung, die die Mittelschicht an weniger großzügigen Leistungen teilhaben läßt und von *Winter/LeGrand* als Stabilitätsfaktor des britischen Wohlfahrtsstaats ausgemacht wurde, im Vergleich zu den generösen, deutschen Transfers als Schwachpunkt des britischen Wohlfahrtsstaates.

Der unter der Arbeitsmarktnähethese bereits angesprochene Umstand, daß Arbeitslosigkeit innerhalb der National Insurance Programme (SB, SERPS, Basic Pension) zu besonders hohen Leistungseinbußen führt, kann auch durch die Mittelschichtthese erklärt werden, da hier ein Risiko bewußt vernachlässigt wird, das i.d.R. die Mittelschicht weniger betrifft.

Die Mittelschichtthese läßt aber einige Fragen offen. Innerhalb Deutschlands verwundert, daß Entgeltfortzahlung und Altersrente, die ausgesprochen mittelschichtintegrierend geformt sind, Abstriche erlitten, während das Kindergeld mit vergleichsweise geringerem Nutzen für die Mittelschicht eine merklich positivere Entwicklung einschlug.

Innerhalb Großbritanniens stellt sich die Frage, warum mit den Earnings-Related Supplements des Sickness Benefit ein Programmelement abgeschafft wurde, das insbesondere der Mittelschicht zugute kam. Ferner kann nicht beobachtet werden, daß der nach 1983 residuale Sickness Benefit stärker gekürzt wird als SSP, das der Mittelschicht zugänglich ist. Überdies schneidet die 'Lower Rate' des SSP, die nur Geringverdienern zukommt, deutlich besser ab als die 'Higher Rate'. Erläuterungsbedürftig sind weiterhin die programmatischen und v.a. die erheblichen systemischen Kürzungserfolge der konservativen Regierung bei SERPS, das auch für die Mittelschicht Leistungen versprach bzw. deren betriebliche Renten unterstützte.

Im Zusammenhang mit dem zunehmenden Eigenfinanzierungsanteil durch die Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zum NIF weisen diese Entwicklungen auf eine abnehmende Mittelschichtintegration des britischen Wohlfahrtsstaats hin. Das Kürzungsinteresse der Conservatives scheint sich weniger auf residuale Programme zu konzentrieren als auf Programme, für die bereits ausgeprägte funktionale Äquivalente existieren. Hier kann aber keinesfalls die Schlußfolgerung gezogen werden, daß residuale Programme als Gewinner aus der Kürzungsphase hervorgehen (so bspw. Pierson 1994: 103). Inwieweit die Kürzungspolitik zu einer Abwärts Spirale führt, indem durch Abstriche bei mittelschichtintegrierenden Programmelementen Sozialleistungen 'residualisiert' werden und dann aufgrund der geringeren Mittelschichtintegration weitere Kürzungen erleichtert werden, müßte durch den Einbezug weiterer residualer Programme geklärt werden.

Für die Mittelschichtthese bedeutet die Kürzung von Programmen, für die private Alternativen bestehen, daß bei der Bestimmung des Grades der Mittelschichtintegration die grobe Unterscheidung zwischen residual und universell, die bspw. bei *Winter/LeGrand* vorgenommen wird, zu kurz greift. Leistungshöhe, Finanzierungsweise und die Beziehung zu privaten oder betrieblichen funktionalen Äquivalenten staatlicher Sozialleistungen sollten in die Überlegungen miteinbezogen werden.

Im Ländervergleich kann die Mittelschichtthese die divergierende Entwicklung des Kindergeldes nicht erklären. Im Gegensatz zu Altersrenten und Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall sind die Programmcharakteristika des Kindergeldes zu Beginn der konservativen Regierungsübernahme vergleichbar, wobei das Leistungsniveau in Großbritannien sogar noch über dem in Deutschland liegt. Hier stellt sich die Frage, welche länderspezifischen Eigenheiten für die Variationen in der Programmentwicklung verantwortlich sein könnten.

6.1.3. Die Finanzierungsthese

In der Logik der Finanzierungsthese hätten die schärfsten Kürzungsbestrebungen bei den Kindergeldleistungen ansetzen müssen, weil dort der Zentralstaat sowohl die Regulierungskompetenzen besitzt als auch die Finanzierungsverpflichtungen trägt. In Großbritannien wurde das Kindergeld zwar reduziert, die Kürzungsintensität war aber nicht höher als die der anderen untersuchten Programmen. Dagegen widerspricht der Ausbau des Kindergeldes in Deutschland der Finanzierungsthese. Wie schon im Rahmen der Mittelschichtthese festgestellt, liegt hier nahe, daß sich Deutschland durch Eigenarten auszeichnet, die eine positive Entwicklung des Kindergeldes fördern bzw. Kürzungen entgegenwirken.

Obwohl sich in Großbritannien nicht feststellen läßt, daß sich das Ausmaß der Einsparungen beim Kindergeld von den anderen Programmen abhebt, fällt auf, daß sich der Staat von seinen Finanzierungsverpflichtungen im Rahmen des NIF zurückziehen versuchte. Dies muß aber keine Leistungseinschränkungen in diesem Bereich zur Folge haben, solange andere Finanzquellen den Ausfall staatlicher Zuschüsse auffangen. Der Befund des Rückzugs des Staates aus der Finanzierung der sozialen Sicherheit kann durch drei Entwicklungen, die sich allerdings nur teilweise innerhalb der untersuchten Programme abspielen, weiter eingeschränkt werden. Erstens wächst durch die Einschränkungen der National Insurance Programme der Anteil der Leistungen, die direkt vom Zentralstaat finanziert werden (DSS 1993, *The Growth of Social Security*: Figure 4.). Zweitens wurden 1979-90 die Steuererleichterungen auf Beiträge zu Alterssicherungssystemen so erhöht, daß die Steuerausfälle real von £1,2 Mrd. auf £8,2 Mrd.

anstiegen. Drittens wurde der Staatszuschuß zum NIF 1994 wieder eingeführt, sowie die Finanzierung verschiedener Programme 1991 (bspw. SSP s.o.) vom NIF auf den Zentralstaat verlagert. Diese Beschlüsse markierten eine Kehrtwende in der Politik des Rückzugs des Staates aus der Finanzierung der beitragsgebundenen Leistungen. Die Ursache für das staatliche Engagement lag dabei in den zu erwartenden Defiziten des NIF, die durch Einnahmeausfälle aufgrund der erweiterten Contracting-out-Möglichkeiten, Abschläge auf die Sozialversicherungsbeiträge, die bei der Wahl einer 'Personal Pension' fällig sind und der seit 1991 gestiegenen Arbeitslosigkeit hervorgerufen wurden. Der Anstieg des staatlichen Finanzierungsanteils war zum Großteil durch politische Entscheidungen (Reform des SERPS) herbeigeführt worden und würde somit der Finanzierungsthese, die dem Staat ein Interesse an der Senkung seines Finanzierungsanteils unterstellt, widersprechen. Dieser Überlegung könnte aber dadurch entgegenget werden, daß man den Haushaltspolitikern ein langfristiges Kalkül unterstellen kann: Die Zunahme kapitalgedeckter, privater und betrieblicher Renten schränkt in der Zukunft das Ausmaß staatlicher Finanzierungsverpflichtungen der umlagefinanzierten Renten ein². Des weiteren könnte man anmerken, daß das Ausmaß der Reaktion auf die Anreize aus dem SERPS auszuscheren und damit die Auswirkungen auf die Solvenz des NIF möglicherweise von den Experten des DSS unterschätzt wurden (s. Kapitel 5.2.3. Cicutti 1994: 15; Ogus 1995: 249). In diesem Punkt liegen aber diffuse Aussagen vor, da das *Government Actuary's Department* nach Informationen der *Europäischen Kommission* bereits 1986 realistisch annahm, daß 5 Millionen Arbeitnehmer aus dem SERPS ausscheren werden (European Commission 1996: Tab. II.15a). Legt man den Hinweis der Europäischen Kommission zugrunde, muß davon ausgegangen werden, daß die Belastungen des Staatshaushaltes in Kauf genommen wurden. Das Interesse an Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen stand hinten an.

Für die Finanzierungsthese spricht wiederum, daß die Übernahme der Finanzierung des SSP durch den Staatshaushalt 1991 bereits 1994 auf die Arbeitgeber abgewälzt wurde. Neben dem fiskalischen Interesse kann man hier aber auch die Absicht ausmachen, den Arbeitgebern Anreize zur Kontrolle der Fehlzeiten zu bieten (vgl.: DSS 1997).

²Mit langfristigen Einsparungen argumentierte die konservative Regierung 1997 für die Umstellung des staatlichen Alterssicherungssystems auf ein kapitalgedecktes System von Personal Pensions. Die Rentenreform, die kurioserweise kurz vor den Unterhauswahlen als visionäres Projekt ins Spiel gebracht wurde und die Chancen der Conservatives erhöhen sollte, hätte zunächst Belastungen für derzeitige Arbeitnehmer und Steuererhöhungen mit sich gebracht, da die Sozialversicherungsbeiträge jüngerer Arbeitnehmer nicht mehr zur Finanzierung der Bestandsrentner, sondern zum Aufbau eines Kapitalstocks genutzt würden (The Guardian 6.3. 1997: 1; 4; 14f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung 7.3. 1997: 17).

Die Erklärungskraft der Finanzierungsthese in Großbritannien bleibt unklar. Neben Änderungen, die den Zentralstaat finanziell entlasten, wurden Reformen in Gang gesetzt, die (zumindest kurz- bis mittelfristig) erhebliche Belastungen des Staatsbudgets mit sich bringen.

In Deutschland finden sich bei Lohnfortzahlung, Kindergeld und Altersrente keine Hinweise auf eine Erklärungskraft der Finanzierungsthese. Zwar kann man Versuche des Bundes erkennen, die Beiträge von Arbeitslosenhilfeempfängern und Wehr- und Zivildienstleistenden zur Rentenversicherung abzusenken, aber gleichzeitig ist zu beobachten, daß der Bund durch das RRG '92 den Staatszuschuß zur GRV an hob und 1997 Rentenreformpläne der Regierung eine weitere Anhebung des Bundeszuschuß vorschlugen.

6.1.4. Erklärungsbedürftige Phänomene und Probleme der Kürzungsthesen

Bei der Bewertung des Erklärungsgehalts der programmspezifischen Kürzungshypothesen tauchen verschiedene Probleme auf. Einmal bleibt das Ausmaß der Arbeitsmarktnähe, Mittelschichtintegration oder des Grads der zentralstaatlichen Finanzierung nicht konstant. Die unabhängige Variable ist selbst abhängig von Veränderungen der Programmcharakteristika. In diesem Zusammenhang erschwert der lange Untersuchungszeitraum eine klare Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Eine Begrenzung des Untersuchungszeitraums hätte aber zur Folge, daß die Beobachtung der Kürzungsmaßnahmen der konservativen Regierungen unvollständig bliebe.

Die Zusammenstellung empirischer Befunde unterstützt die Arbeitsmarktnähethese, die relativ viele der Kürzungsmuster erklären kann, während sich nur vereinzelte und teilweise widersprüchliche Hinweise auf Mittelschichtthese und Finanzierungsthese finden. Die Bewertung der Mittelschichtthese leidet dabei unter der vergleichsweise geringeren Mittelschichtintegration der Altersrenten und Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall in Großbritannien. Insgesamt bleibt aber der Erklärungsgehalt der programmspezifischen Kürzungsmaßnahmen gering, da sie zu vielen der beobachteten Phänomene keine Aussagen machen können:

- Warum blieb die Lohnfortzahlung in Deutschland bis 1995 kürzungsresistent, und warum wurde sie 1996 doch gekürzt?
- Warum fallen programmatische sowie systemische Kürzungen in Großbritannien grundsätzlich stärker aus als in Deutschland? Was erklärt die divergierende Entwicklung des Kindergeldes?

- Warum kommt es zu Kürzungen bei den Renten? Warum wurden in Großbritannien und Deutschland Rentenkürzungen mit langfristiger Wirkung verabschiedet und Kürzungen auf bestimmte Gruppen konzentriert?
- Warum werden in Großbritannien mittelschichtintegrierende Elemente der Lohnersatzleistung im Krankheitsfall abgeschafft?

6.2. Alternative Erklärungsansätze

Die Entwicklung der sozialpolitischen Programme wird offensichtlich durch länderspezifische Traditionen beeinflusst. Verschiedene Phänomene entziehen sich der Erklärung durch die programmspezifischen Kürzungsthese. Im folgenden soll geprüft werden, inwieweit alternative Erklärungsfaktoren die offenen Fragen beantworten können. Die alternativen Erklärungsansätze können dabei unter die Dimensionen Problemdruck, Ideen und Institutionen gefaßt werden. In einem vierten Punkt soll unter Berücksichtigung der *Pierson'schen* Kategorie 'blame avoidance' auf die Kürzungen bei der Altersrente eingegangen werden.

6.2.1. Problemdruck: Länderspezifische und Programmspezifische Variationen

Als Erklärung für die Kürzungsintensität in verschiedenen Ländern und in verschiedenen Programmen kann die funktionalistische Kategorie 'Problemdruck' herangezogen werden: Je höher der Problemdruck, desto deutlicher fallen die Einschnitte in sozialpolitische Programme aus. Dabei kann Problemdruck sowohl länderspezifisch als auch programmspezifisch variieren. Die Kategorie Problemdruck verlangt eine Unterscheidung zwischen ökonomischen Makrodaten, die die wirtschaftliche Situation eines Landes bzw. des Staatshaushalts und damit die Ressourcen zur Gestaltung sozialpolitischer Programme beleuchten und Indikatoren, die auf die Ausgabendynamik der einzelnen Programme hinweisen.

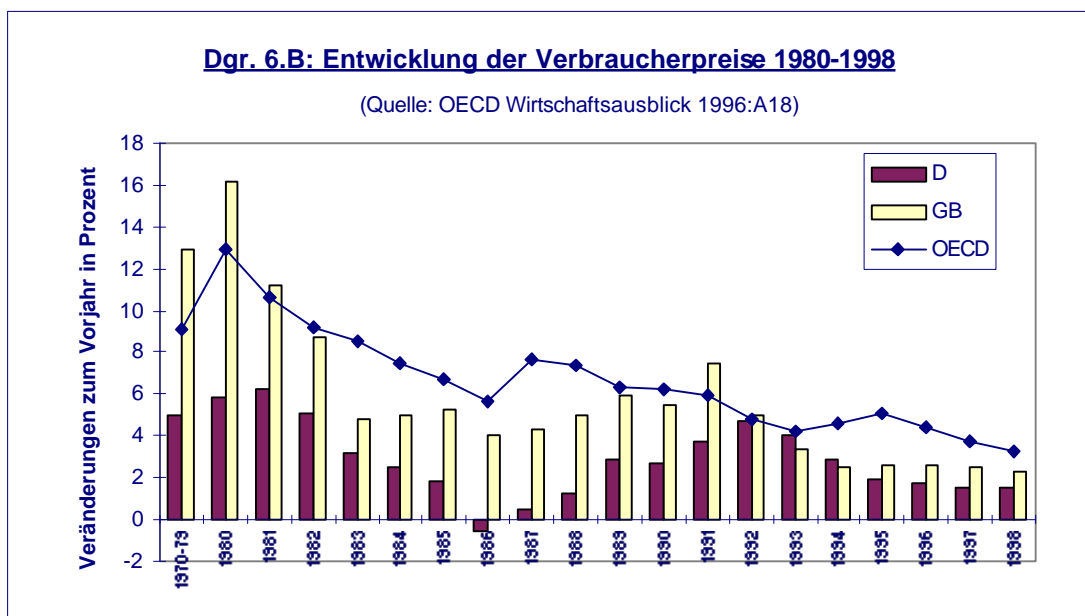
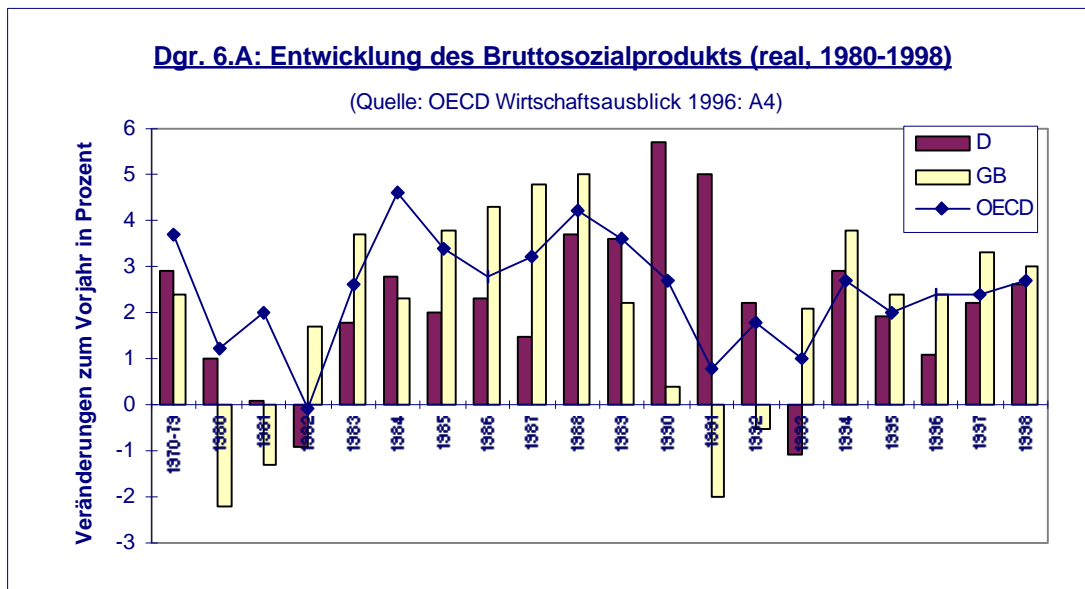
6.2.1.1. Übergeordneter Problemdruck: Länderspezifische Variationen

Der übergeordnete Problemdruck bezieht sich auf die wirtschaftliche Gesamtsituation eines Landes. Wenn man davon ausgeht, daß Kürzungspolitik in erster Linie durch Problemdruck strukturiert wird, so müßten Austeritätszeiten durch verstärkte Einsparungen im Sozialbereich auffallen. Geringes Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit begrenzen die Steuereinnahmen und schränken die Ressourcen zur Gestaltung sozialpolitischer Programme ein. Ebenso entfal-

ten Inflation, Haushaltsdefizite und ansteigende Staatsverschuldung, die im Interesse wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu optimieren begrenzt werden, Kürzungsdruck.

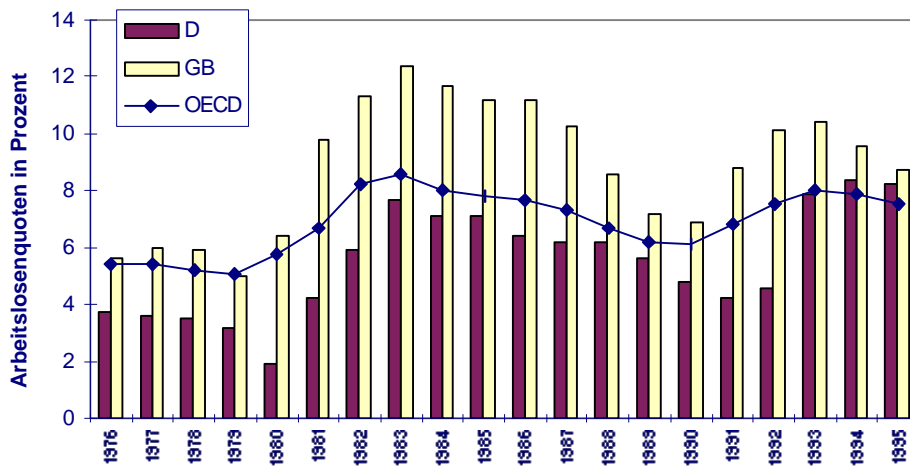
Unterdessen müßte in wirtschaftlichen Blütezeiten die Bereitschaft zum Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Programme wachsen.

Die Schaubilder 6.A-E zeigen die Entwicklung von Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation, Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung innerhalb des Untersuchungszeitraums auf:

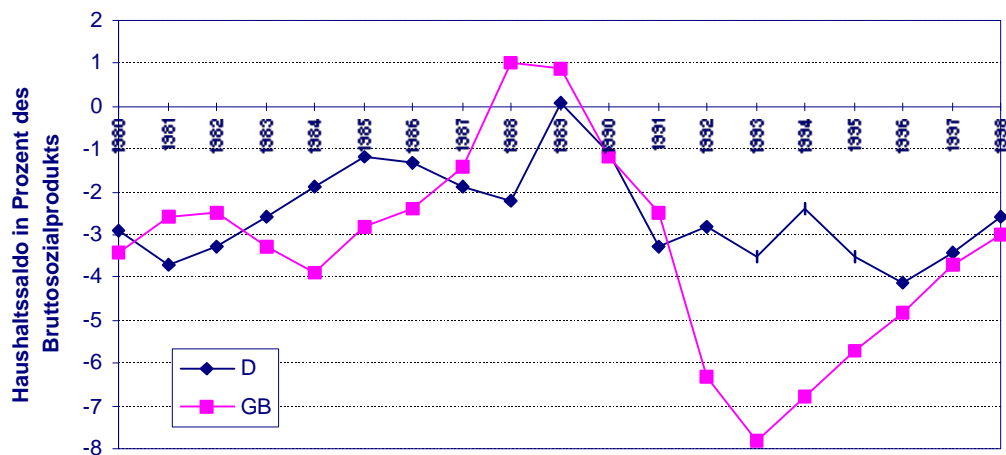


Dgr. 6.C: Standardisierte Arbeitslosenquoten 1976-1995

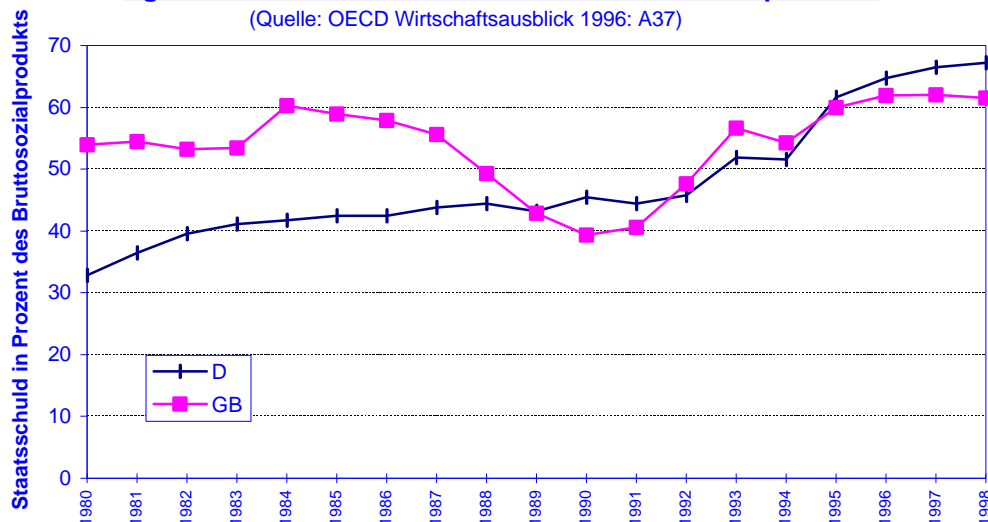
(Quelle: OECD Wirtschaftsausblick 1996: A25)

**Dgr. 6.D: Haushaltssaldo in Prozent des Bruttonationalprodukts**

(Quelle: OECD Wirtschaftsausblick 1996: A33)

**Dgr. 6.E: Staatsschuld in Prozent des Bruttonationalprodukts**

(Quelle: OECD Wirtschaftsausblick 1996: A37)



Das Ausmaß des Problemdrucks anhand der dargelegten Indikatoren variiert im Betrachtungszeitraum. Zu Beginn der 80er leiden beide Länder unter schrumpfendem Bruttosozialprodukt, ansteigender Arbeitslosigkeit und Inflation, wobei Großbritannien hiervon deutlich schwerer getroffen wird als Deutschland. In einer zweiten Phase von 1984 bis 1989 dämpft der wirtschaftliche Aufschwung den Kürzungsdruck. Wirtschaftswachstum und sinkende Arbeitslosigkeit erhöhen finanzielle Ressourcen und erweitern den Handlungsspielraum der Regierungen. Die Rezession Anfang der 90er, die in Deutschland aufgrund des wiedervereinigungsinduzierten Wirtschaftswachstums erst 1993 eintritt, begründet erneut eine Phase hohen Kürzungsdrucks (vgl.: DIW 1996: 105). Die wachsende Staatsverschuldung, die zwischen 1990 und 1997 insbesondere durch die Kosten der deutschen Einheit von 45,5 auf über 65 % des Bruttosozialprodukts ansteigt, erhöht den Zwang zur Einschränkung der Staatsausgaben³. Fraglich ist, ob sich diese Phasen hohen und geringen Problemdrucks in den Kürzungsmustern über den Zeitverlauf widerspiegeln.

In Deutschland stimmen die Kürzungsphasen mit den Phasen geringer finanzieller Ressourcen überein. Einsparmaßnahmen werden vor allem in den ersten Jahren nach der konservativen Regierungsübernahme und durch die Spargesetze 1994 und 1996/97 vorgenommen, während in der zweiten Hälfte der 80er in bestimmten Bereichen Leistungsausweitungen vorgenommen wurden. In die erste Periode fallen die Einbeziehung der Lohnersatzleistungen in die Beitragspflicht zur Sozialversicherung und verschiedene Maßnahmen zur Verzögerung der Rentenanpassung. Außerdem verlor das Kindergeld an Wert. Im Stadium des wirtschaftlichen Aufschwungs lassen sich Leistungsverbesserungen im Hinterbliebenenrecht, die Einführung von Kindererziehungszeiten und eine deutliche Ausweitung der Kinderfreibeträge bzw. die Einführung von Kinderzuschlägen feststellen. Die Rezession der 90er und die hohe Verschuldung zeitigen ihre Wirkung in der Kürzung der Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall und verschiedenen Einzelmaßnahmen zur Reduzierung der Altersrente. Dahingegen erweist sich das Kindergeld in den 90ern als kürzungsresistent.

Die Phasen wirtschaftlichen Auf- und Abschwungs in Großbritannien decken sich über weite Strecken mit denen Deutschlands, wobei es durch die deutsche Wiedervereinigung in den 90ern zu Verzerrungen kommt. Auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu Beginn der 80er Jahre reagiert die Thatcher-Regierung mit Einsparungen in verschiedenen Bereichen. Die Dy-

³In diesem Zusammenhang verschärfen die Maastricht-Kriterien, die als Voraussetzung für den Eintritt in die europäische Währungsunion u.a. die Begrenzung der Staatsverschuldung auf 60 % des Bruttosozialprodukts und des Haushaltsdefizits auf 3 % des Bruttosozialprodukts verlangen, den Druck Sparmaßnahmen zu verabschieden (vgl.: OECD-Wirtschaftsausblick 1996: 69).

namisierung der Sozialtransfers wird von der Anpassung an die jeweils bessere Entwicklung der Bruttolöhne oder der Preise auf die Anpassung an die Preisentwicklung umgestellt. Zudem wird der Sickness Benefit stark reduziert. In der folgenden Periode (ca. 1984-1989), die durch hohe Wachstumsraten, sinkende Inflation und Arbeitslosigkeit und teilweise Haushaltsüberschüsse charakterisiert ist, kommt es aber zu weiteren Einsparungen: Programmatische und systemische Kürzung des SERPS, Einfrieren des Kindergeldes, Absenkung des SSP und Kürzungen beim Sickness Benefit. Mit den systemischen Kürzungen des SERPS werden sogar Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung in Kauf genommen.

Während sich in Deutschland 'Kürzungs'- und 'Problemdruckphasen' decken, zieht sich in Großbritannien die Beschneidung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nahezu unabhängig von den übergeordneten Problemdruckindikatoren durch den gesamten Beobachtungszeitraum.

6.2.1.2. Programmspezifischer Problemdruck: Länderspezifische und Programmspezifische Variationen

Neben Problemdruck, der sich aus der Einschränkung finanzieller Ressourcen ergibt, können Problemdruckindikatoren für die einzelnen Programme ausgemacht werden. Da diese Problemdruckindikatoren sowohl länderspezifisch als auch programmspezifisch variieren, können sie zur Erklärung von Kürzungen innerhalb der Länder und im Ländervergleich herangezogen werden.

Die Kosten für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall können durch einen Anstieg des Krankenstandes in die Höhe getrieben werden. 1980 lagen die Arbeitsunfähigkeitstage je Beschäftigten in Großbritannien mit 20 Tagen über den für die BRD angegebenen 17,5 Tage (Schneider 1994: Übersicht F.2.9.)⁴. Bis 1985 sinkt die Zahl der Arbeitsunfähigkeitstage in Deutschland auf rd. 15 ab und stabilisiert sich auf diesem Niveau. Für Großbritannien werden nach 1980 keine international vergleichbaren Daten angegeben. Die Entwicklung des Krankenstands, der zwischen 1979 und 1992 von 5 % auf 4 % für Männer und von 6 % auf 5,1 % für Frauen zurückgeht, läßt auch in Großbritannien auf sinkenden Problemdruck schließen (CSO mehrere Jahrgänge, Social Trends: 1981: Tab. 5.14; 1988: Tab. 4.15; 1991: 4.21; 1993 und 1995: Tab. 4.19). Eine Beurteilung der Größenordnung des Problemdrucks ist auf dieser

⁴Der Durchschnitt der untersuchten Länder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden und USA) lag 1980 bei 19 Arbeitsunfähigkeitstagen je Beschäftigten.

Datenbasis nur schwer möglich. Die ersten Kürzungsmaßnahmen in diesem Bereich in Großbritannien könnten durchaus auf die leicht überdurchschnittlichen Fehlzeiten zurückzuführen sein. Demgegenüber erscheinen Aussagen über Problemdruck im Sektor Kindergeld mit weniger Schwierigkeiten verbunden. Die Ausgabendynamik bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen wird (im Rahmen automatischer Wandlungstendenzen) durch die Entwicklung der Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder bestimmt. Als Indikator für die weitere Entwicklung der Kinderzahlen kann man die Gesamtfruchtbarkeitsrate anführen:

Tabelle 6.B: Gesamtfruchtbarkeitsrate und Anzahl kindergeldberechtigter Kinder in Deutschland und Großbritannien

Jahre	Kindergeldberechtigte Kinder (in Tausend)		Gesamtfruchtbarkeitsrate (Kinder je Frau)	
	Deutschland	Großbritannien	Deutschland	Großbritannien
1980	12541	13304	1,56	1,90
1985	10664	12346	1,37	1,79
1989	10117	12021	1,42	1,79
1990	10203	12024	1,45	1,93
1991*	12752	12291	1,33	1,81
1992	12816	12425	1,30	1,79
1993	12885	12555	1,28	1,75
1994	12875	12632	1,26	1,74
1995	13066	12698	1,28	1,73
2000**			1,41	1,72

Quellen: Eurostat 1996: Tab. E-6 und I-1; DSS 1990/91/96, Social Security Statistics: Tab. G1.04; BMA 1996, Arbeits- und Sozialstatistik: Tab. 8.17.; Anmerkung: *ab 1991 Gesamtdeutschland; **Eurostat-Schätzung

Die Anzahl kindergeldberechtigter Kinder in Deutschland sinkt zwischen 1980 und 1990 um ca. 19 % ab. Nach 1990 bleibt sie weitgehend stabil, die Zunahme der kindergeldberechtigten Kinder zwischen 1990 und 1991 ist auf die Angliederung der ehemaligen DDR zurückzuführen. In Großbritannien ist zwischen 1980 und 1990 ein Rückgang der Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder von ca. 10 % zu beobachten. Seit 1990 steigen die Kinderzahlen wieder leicht an. In beiden Ländern entfaltet die Entwicklung der Kinderzahlen keinen zunehmenden Problemdruck. In Deutschland ist durch die besonders niedrigen Geburtenziffern, die insbesondere durch die Entwicklung im Osten Deutschlands hervorgerufen werden⁵, zu vermuten, daß ein Bedürfnis nach pronatalistischen Maßnahmen vorliegt.

Nahezu alle westeuropäischen Staaten unterliegen einem Alterungsprozeß, der die Rentensysteme vor Finanzierungsprobleme stellt (European Commission 1996: 9). Der durch den demographischen Wandel erzeugte Problemdruck betrifft nicht alle Länder in gleichem Maß. Die

⁵„Die zusammengefaßte Geburtenziffer in den neuen Ländern dürfte sich wahrscheinlich auf extrem niedrigen Niveau (1993: 0,77) stabilisiert haben.“ (Eurostat 1996: 225).

Belastungen der Alterssicherungssysteme hängen dabei von verschiedenen Größen ab, die in einer Studie der Europäischen Kommission zusammengefaßt werden (European Commission 1996: 17):

- Altersquotient (Bevölkerung über dem Rentenalter /Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)
- Deckungsgrad (Anteil der Rentner an der Bevölkerung im Rentenalter)
- Transferquote (durchschnittliche Rente/BSP pro Arbeitnehmer)
- Beschäftigungsquote (erwerbsfähige Bevölkerung/Beschäftigte)

Berücksichtigt man lediglich die demographische Komponente des Altersquotienten, so zeichnet sich Großbritannien durch eine im internationalen Vergleich günstige Entwicklung aus. Der Anstieg des Alterslastquotient wird von 1980 23,2 % auf 31,1 % im Jahr 2030 prognostiziert. Der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter an der erwerbsfähigen Bevölkerung nimmt laut OECD-Prognose in Deutschland schneller zu. Der Alterslastquotient steigt von 1980 22,3 % auf 43,6 % im Jahr 2030. Damit erfährt Deutschland im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlich starken 'Alterungsprozeß' (vgl. OECD 1988: Tab. 14). Anhand des Alterslastquotienten müßte Deutschland ein hoher Problemdruck im Bereich der Altersrente zugestanden werden, während Großbritannien durch verhältnismäßig geringen demographischen Druck auffällt (vgl. Curwen 1997: 184-86).

Die Intensität des Problemdrucks für die Alterssicherungssysteme wird aber durch die demographischen Veränderungen nicht vollständig wiedergegeben. Die Ausgabendynamik, die durch Systemreifungsprozesse entsteht, die insbesondere das relativ junge SERPS betreffen, werden durch die Betrachtung des demographischen Wandels nicht erfaßt. Als Indikator für Problemdruck im Bereich der Altersrente kann der prognostizierte Anstieg der Beiträge zur Finanzierung der Renten gewählt werden, der Reifungsprozesse durch Deckungsgrad und Transferquote miteinzubeziehen sucht.

Danach wird in Deutschland ein Anstieg der Beitragssätze auf der Grundlage der Gesetze vor dem RRG 1992 von rd. 19 % bis 2000 und knapp 100 % bis 2030 vorausgesagt (European Commission 1996: Tab. II.6a; II.6b). Die Prognosen für die Erhöhung der Beitragssätze in Großbritannien fallen auf der Grundlage der Bestimmungen vor dem SSA 1986 und der Anpassung der Renten an die Bruttolöhne mit ca. 7,5 % bis 2000 und rd. 53 % bis zum Jahr 2030 deutlich niedriger aus (European Commission 1996: Tab. II.15a)⁶.

⁶Der Umstand, daß trotz der im internationalen Vergleich außergewöhnlich positiven demographischen Lage, Kürzungsabsichten mit ökonomischen und finanziellen Zwängen begründet werden, läßt verschiedene Autoren von sozial/politisch konstruiertem Problemdruck sprechen. „Political ideology has distorted and amplified the

Problemdruck und tatsächliche Kürzungen können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Tabelle 6.C: Programmspezifischer Problemdruck und Kürzungen im Ländervergleich						
	Problemdruck bei Lohnfortzahlung	Kürzung im Programmvergleich	Problemdruck bei Kindergeld	Kürzung im Programmvergleich	Problemdruck bei Altersrenten	Kürzung im Programmvergleich
Deutschland	abnehmender Problemdruck in den 80ern	eher hoch	gering; eher fallend aufgrund niedriger Geburtenziffer	keine Kürzung	Im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Kosten durch den Alterungsprozeß.	gering
Großbritannien	abnehmender Problemdruck in den 80ern	hoch	eher gering, Rückgang der Geburtenziffer weist auf sinkenden Problemdruck hin.	eher hoch	Bis 2000 geringer, danach höherer Anstieg der Kosten für das Rentensystem; im OECD-Vergleich unterdurchschnittlicher Problemdruck	eher hoch
Problemdruck und Kürzung im Ländervergleich	D ≈ GB	GB > D	GB > D	GB > D	D > GB	GB > D

In Deutschland bieten die Problemdruckindikatoren Erklärungsansätze für die Entwicklung von Renten und Kindergeld. Die Einschnitte bei der Altersrente, die sich angesichts der programmspezifischen Kürzungshypothesen als äußerst stabil erweisen sollte, können durch den hohen Problemdruck gerechtfertigt werden. Dagegen erlauben die sinkenden Kinderzahlen Leistungsausweitungen, ohne zu hohen Belastungen auf der Makroebene zu führen. Ferner weist die absinkende Geburtenziffer auch angesichts der Alterung der Gesellschaft auf eine Notwendigkeit hin, Anreize zur Familienbildung zu setzen. Indizien für bevölkerungspolitische Elemente der Sozialpolitik lassen sich an der positiven Entwicklung des Kindergeldes und der Einführung, Ausweitung und geplanten Höherbewertung von Kindererziehungszeiten in der GRV festmachen.

In Großbritannien kann die Kategorie Problemdruck dagegen keine Erklärungskraft entfalten. Die erheblichen Kürzungen bei Lohnersatzleistungen im Krankheitsfall, Kindergeld und Renten finden in dem vergleichsweise geringen Problemdruck keine Entsprechung.

Sowohl bei Betrachtung des übergeordneten als auch des programmspezifischen Problemdrucks finden sich für Deutschland Indizien, die einen Einfluß von, zur Verfügung stehenden Ressourcen und der einem Programm zugrundeliegenden Ausgabendynamik auf Kürzungsmuster wahrscheinlich machen. Ausnahme ist die Lohnfortzahlung, wo kein ausgeprägter Problemdruck durch hohe Fehlzeiten vorliegt und dennoch Einsparungen vorgenommen werden. Dahingegen läßt sich ein Einfluß von Ressourcenentwicklung und Ausgabendynamik für Großbritannien nicht bestätigen.

Die unterschiedliche Erklärungskraft der Problemdruckvariablen ist ein Anhaltspunkt dafür, daß in beiden Ländern trotz konservativer Regierungen unterschiedliche 'Kürzungstypen' vorherrschen scheinen. Diese können mit den Begriffen *Windhoff-Héritiers* erfaßt werden: „In den verschiedenen Phasen der Austeritätspolitik treten nun verschiedene Akteur-Typen hervor, die sich durch verschiedene Handlungsmotive auszeichnen. In der sozialpolitischen Arena lassen sich ideologisch motivierte Politiker von „Sparern um des Sparens willen“ oder technokratischen Sparern unterscheiden.“ (Windhoff-Héritier 1983: 88). Während die erste Gruppe wohlfahrtsstaatlichen Leistungen grundsätzlich negativ gegenübersteht und Kürzungen unabhängig von tatsächlichem Sparzwang anstrebt, tendiert die zweite Gruppe eher zu linearen, gleichmäßigen Einsparungen in allen Ausgabenbereichen. In der zweiten Gruppe kann mit funktionalistischen Kategorien argumentiert werden. Da keine klaren Prioritäten für Einsparungen vorliegen, wird dort gekürzt, wo die Ausgabendynamik den größten Sparzwang entfaltet.

Die deutlichen Einschnitte in Renten und Kindergeld, die in Großbritannien trotz des verhältnismäßig geringen Spardrucks erfolgen, deuten auf 'ideologisches Sparen' hin⁷. Dagegen können sich die ideologischen Sparer in Deutschland nicht recht durchsetzen. Eine Ausnahme dieses Musters scheint die Kürzung der Lohnfortzahlung darzustellen. Hier fällt Deutschland weder im Zeitverlauf noch im internationalen Vergleich durch einen Anstieg oder ein hohes Niveau der durch Krankheit verlorenen Arbeitszeit auf (Schneider 1994: Übersicht F.2.9.; CSO 1992/93/94, Social Trends: 1992 Tab. 4.22; 1993 Tab. 4.20; 1994 Tab. 4.17). Ein Kürzungsdruck könnte etwas nebulös über Globalisierungseffekte, verbesserte Exit-Chancen der Arbeitgeber und deren Druck auf die Senkung von Lohnersatzleistungen hergeleitet werden.

Die Ursachen der Dominanz unterschiedlicher Kürzungstypen müssen unter den Rubriken 'Ideen' und 'Institutionen' gesucht werden.

⁷Zu diesem Schluß kommt auch *Taylor-Gooby*: „... (the) radical right social policy is driven by political choice rather than the influence of obvious economic constraint or demographic pressures (Taylor-Gooby 1989, zitiert nach Offe 1990b: 46)

6.2.2. Ideen: Länderspezifische Traditionen

Die Ziele der konservativen Regierungen in Deutschland und Großbritannien waren zu Beginn der Regierungsübernahme durchaus vergleichbar. Es ging einerseits um die Konsolidierung des Staatshaushalts, die hauptsächlich durch eine Beschneidung sozialpolitischer Leistungen erreicht werden sollte. Weitere Reformen zielten auf die Senkung von Lohn- und Lohnnebenkosten und die Reduzierung von Sozialleistungen für Arbeitsfähige, um Arbeitsanreize zu stärken. Schließlich wurde eine Entbürokratisierung des Staates angestrebt (Handelsblatt 1983: 4). Insbesondere die negativen Effekte sozialpolitischer Maßnahmen wurden angeprangert: „Welfare Benefits, distributed with little or no consideration of their effects on behaviour, encouraged illegitimacy, facilitated the breakdown of families, and replaced incentives favouring work and self-reliance with perverse encouragement for idleness and cheating.“ (Thatcher 1993, zitiert nach Glennerster 1995: 174).

Dennoch kann man zwischen beiden Regierungen erhebliche Differenzen feststellen. Die Dominanz der wirtschaftsliberalen Ideen ist bei den deutschen Konservativen weniger ausgeprägt als in der von *Thatcher* kontrollierten ‘Conservative Party’⁸. Die CDU/CSU vereint die liberale Ideologie der Wirtschaftsausschüsse und Mittelstandsvereinigung mit einem starken Arbeitnehmerflügel, der in der Tradition der katholischen Soziallehre und evangelischen Sozialethik steht (vgl. Kohl 1989: 136)⁹. Der Gedanke des sozialen Ausgleichs kommt daher auch in Austeritätszeiten zum Ausdruck. So war die CDU/CSU schon zu Beginn ihrer Amtszeit bemüht, die soziale Symmetrie ihrer Kürzungsmaßnahmen zu betonen (vgl. Alber 1988: 119). Auch in der Debatte um die Sparpakete der 90er stand die soziale Ausgewogenheit der Einsparungen im Vordergrund (bspw. Blüm 1996: 3; Mayer-Vorfelder 1996: 7; Mrozek 1995: 95). Während der Arbeitnehmerflügel in Konsolidierungsphasen eher eine defensive Haltung einzunehmen gezwungen ist, scheint der Einfluß der christlichen Arbeitnehmerschaft, angesichts der Leistungsausweitungen der zweiten Hälfte der 80er, in Prosperitätsphasen anzuwachsen (vgl. Mrozek 1995: 264ff.). Die in den untersuchten Programmen festgestellten Verbesserungen konzentrieren sich dabei auf familienpolitische Elemente, die einerseits durch die katholische

⁸Insofern bildet eher der Koalitionspartner der Konservativen, die FDP, das Pendant zu den Conservatives. Hier finden sich eher Entsprechungen im Mißtrauen gegenüber staatlicher Sozialpolitik und der Präferenz privater Alternativen (vgl. Lamsdorf 1989: 145ff.).

⁹Dagegen kommt es in Großbritannien zu einer Konstellation, „die es für die Konservative Partei von vornherein verzichtbar erscheinen läßt, sich selbst für Interessen der organisierten Arbeitnehmer zu öffnen (und etwa nach dem Vorbild der bundesdeutschen CDU) einen eigenen Arbeitnehmerflügel auszubilden; statt dessen kann es sich die konservative Regierung durchaus leisten, die an den politischen Gegner angebundene Gewerkschaftsbewegung schlicht zu ignorieren.“ (Offe 1990b: 41).

Soziallehre ins Spiel gebracht werden, andererseits im Hinblick auf die niedrigen Geburtenziffern ihre Begründung in bevölkerungspolitischen Argumenten finden. *Nullmeier/Rüb* verweisen hinsichtlich der Einführung der rentenrechtlichen Bewertung von Kindererziehungszeiten auf „die Aufwertung familienpolitischer Elemente in der gesamten Regierungspraxis der konservativ-liberalen Koalition“ und „die demographischen Veränderungen, die als Bedrohung des deutschen Volkes angesehen werden.“ (Nullmeier/Rüb 1991: 450).

Neben der Heterogenität der konservativen Regierungspartei gründet die deutsche Sozialpolitik auf eine bedeutende staatsinterventionistische Tradition: „the state’s ultimate responsibility for the welfare of its citizens has been a long standing principle in Germany sustainable over various regimes (Schmidt 1988: 146). Dagegen zeichnet sich der ‘thatcheristische’ Konservatismus durch ein tiefes Mißtrauen gegenüber ‘State Welfare’ aus, das sich in der äußerst dehnbaren Überzeugung äußert, the state should „disengage itself from activities which firms and individuals can perform perfectly well for themselves“ (DHSS, 1980: 2).

Im Kontrast zu den auf sozialen Ausgleich bedachten Christdemokraten, war der Anspruch der britischen Konservativen radikalerer Natur¹⁰. „The latter claim to have achieved nothing less than a revolution and to have established a new consensus based on competitive individualism and market forces, nourished enthusiastically by the state.“ (Ginsburg 1992: 142). Der britische Minister für Soziale Sicherheit, *Heseltine*, bekannte 1981: „If we have to apologize for anything, it is for cutting too little too late.“ (Slack 1982: 381)

Allgegenwärtig in den sozialpolitischen Bekenntnissen der Conservatives scheint die Konzentration der Sozialtransfers auf die ‘tatsächlich Bedürftigen’. „There have long been sections of the conservative party advocating selectivity as a positive virtue and the Heath government flirted with it for a period, (...) but this is the first government to have elevated it to a primary policy objective.“ (Lister 1991: 99)¹¹ Die Vorstellung, daß bestimmte Sozialleistungen nur nach Bedürftigkeitstests gewährt werden sollten, scheint auch in der Bevölkerung Anklang zu finden. Auffällig ist, daß mehr Menschen für Kürzungen beim universellen Kindergeld eintreten

¹⁰Rhetorisch lieferte *Thatcher* ausreichend Material, diesen Anspruch unter Beweis zu stellen: „[A colleague in 1975] prepared a paper arguing, that the ‘middle way’ was the pragmatic path for the Conservative Party to take, avoiding the extremes of Left and Right. Before he had finished the new party leader reached into her brief case and took out a book. It was Friedrich von Hayek’s *The Constitution of Liberty*. Interrupting our pragmatist, she held up the book for all of us to see. ‘This’, she said sternly, ‘is what we believe,’ and banged Hayek down on the table.“ (Ranelagh, zitiert nach Adonis 1994: 145).

¹¹An erster Stelle der Reformen zwischen 1985 und 1993 nennt das DSS „the social security system must be capable of meeting genuine need. Resources should be directed effectively to areas of greatest need, notably low-income families with children“ (DSS 1993, *The Growth of Social Security*: 29). Diese Präferenzen kommen auch in den Departmental Reports des DSS zum Ausdruck. (DSS 1994, *Departmental Report*: 2; DSS 1995, *Departmental Report*: 2)

als bei residualen Sozialleistungen¹² (Taylor-Gooby 1985b: Tab. 5). Begründet wird die Unbeliebtheit des Kindergeldes damit, daß es nicht zielgerichtet ausgestaltet ist und höheren wie niedrigen Einkommen zugleich zukommt (Taylor-Gooby 1985a: 79). Diese Einstellung erleichtert eine Absenkung des Kindergeldniveaus und erklärt teilweise das relativ schlechte Abschneiden des Kindergeldes in Großbritannien.

Der politische Wille, möglichst vielen Sozialleistungen Bedürftigkeitstests vorzuschalten und das Mißtrauen gegen staatliche Sozialtransfers, bilden den Hintergrund für programmatische und systemische Kürzungen bei lohnbezogenen und damit bis zu einem gewissen Grad mittelschichtintegrierenden Elementen der britischen Sozialprogramme. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß sich durch die unter der Mittelschichtthese thematisierte Präsenz privater Alternativen und das mäßige Niveau staatlicher Absicherung, der Widerstand gegen Kürzungen in Grenzen hält. Auf dieser Grundlage entwickelt sich das SSP von einem begrenzt lohnbezogenen Modell, zu einer dem liberalen Ideal entsprechenden Minimaleistung, die durch betriebliche Absicherung ausgebaut werden kann.

Unter den Punkt 'Ideen: Länderspezifische Traditionen' läßt sich auch der symbolische Charakter der Lohnfortzahlung für die deutsche Arbeiterbewegung fassen, der häufig zur Erklärung der Stabilität der Lohnersatzleistung im Krankheitsfall in Deutschland herangezogen wird (Leicht 1996: 1; Bispinck 1997: 86). Die Argumentation und das Selbstverständnis der Gewerkschaften verband einen viermonatigen Arbeitskampf der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein, der den Grundstein für die Entgeltfortzahlung durch die Arbeitgeber gelegt hatte, mit der 100prozentigen Lohnfortzahlung, wie seit 1969 gesetzlich fixiert war (vgl. Bispinck 1997: 86). Auf die Arbeitgeberforderung nach einer Reduzierung der Entgeltfortzahlung reagierten die Gewerkschaften deshalb äußerst sensibel. Dies zeigte sich auch 1996 als die Regierung die Absenkung der Lohnfortzahlung auf 80 % beschloß (s. Kap. 5.1.1.).

Neben den oben gemutmaßten Begründungen, begünstigen 1996 Diffusionsprozesse die Einschnitte in die Lohnersatzleistung. Die Kürzungspolitik sozialdemokratischer Regierungen in Schweden und den Niederlanden bestärken die Koalition in Deutschland in ihrem Kürzungswillen und liefern Argumente gegen die sozialdemokratische Opposition¹³. Bezeichnend hierfür ist die Erläuterung im „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“: „Selbst die Schweden

¹²Dabei lag der Wert des Kindergeldes mit ca. 7 % des Einkommens eines Vierpersonenhaushalts höher als bspw. in Deutschland. Zugleich zeigte eine Umfrage der *Child Poverty Action Group* unter 2000 Müttern, „that 94 percent of all mothers receiving the benefit found it important in meeting their childrens needs, while 75 percent said it was essential“ (Smart 1991: 163).

¹³In der Debatte um das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz müssen Schweden und die Niederlande als Beispielländer zur Rechtfertigung der Sparmaßnahmen erhalten; bspw. bei *Schäuble* 1996: 13; *Solms*: 14; *Blüm* 1996: 4.

haben inzwischen einen Karenztag und eine Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall eingeführt.“ (BMA 1996, Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung: 59).

6.2.3. Institutionen: Regierungssystem in Deutschland und Großbritannien

„What governments and parliamentary majorities do when they are in power, is presumably largely a function of two factors: what decision makers *want* and what they *can do* given the constraints inherent in a particular institutional and organizational setting.“ (Alber 1996a: 27)

Nachdem der politische Willen im vorigen Abschnitt beleuchtet wurde, soll in diesem Kapitel darauf eingegangen werden, inwieweit institutionelle Arrangements Kürzungen ermöglichen oder verhindern bzw. inwieweit sie für die Kürzungsmuster in Deutschland und Großbritannien verantwortlich gemacht werden können.

In seiner Darstellung der Barrieren gegen die „Herrschaft der Parlamentsmehrheit“ veranschaulicht *Schmidt* die potentielle Wirkung von Institutionen durch zwei Extremfälle (Schmidt 1993: 385f.): Zwei Länder mit Rechtsparteien-Regierung und vergleichbaren Ambitionen ihr Regierungsprogramm in die Tat umzusetzen, sehen sich einem völlig unterschiedlichen institutionellen Umfeld gegenüberstehen. Während Regierung A keine nennenswerten institutionellen Barrieren vorfindet, wird Regierung B in ein Land mit ausgeprägtem Föderalismus, einer starken Zweiten Kammer, autonomer Verfassungsgerichtsbarkeit und unabhängiger Zentralbank placiert. Im Fall A kann unterstellt werden, daß die Regierung ihr Programm erfolgreich umsetzen kann, während Regierung B zum scheitern verurteilt scheint. (vgl. Schmidt 1993: 386)¹⁴. Daß dieser „stilisierte Vergleich“ nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigt sich bei einer Betrachtung von Deutschland und Großbritannien, die hier ohne Einschränkung als „most different cases“ bezeichnet werden können.

Im Vergleich zur Bundesrepublik fallen an den institutionellen Charakteristika des britischen Regierungssystems insbesondere auf:

- „das Fehlen einer geschriebenen Verfassung und eines Verfassungsgerichts (...) und eines auf Verfassungsebene verankerten Sozialstaatsprinzips;
- das Fehlen föderaler Strukturen und des Kontrolleffekts einer zweiten Kammer, der vom britischen Oberhaus (...) nur sehr begrenzt ausgeübt wird;

¹⁴Im Gegensatz zu *Schmidt* könnte man unter Verwendung des *Pierson'schen* „blame avoidance-Ansatzes“ auch zu dem Schluß kommen, daß die Regierung A größere Schwierigkeiten bei der Durchsetzung ihrer Kürzungsstrategien besitzt, weil sie die Verantwortung für die negativen Seiten des Kürzungsprozesses voll übernehmen muß (vgl.: Pierson 1994: 33; s. Kap. 6.2.4.).

- geringe und leicht zugunsten der Exekutive revidierbare Gewaltenteilung zwischen Regierung einerseits und der Regierungspartei, dem Parlament und der Zentralbank andererseits;
- wenig formalisierte und leicht abzuändernde Regierungsorganisation und Ministerverantwortlichkeit;
- reines Mehrheitswahlrecht“ (vgl. Offe 1990b: 39)

Dahingegen enthält das deutsche Regierungssystem im Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und den durch das Verhältniswahlrecht herbeigeführten Koalitionsregierungen Vetopunkte¹⁵, die von den Reformgegnern genutzt werden können, um die Vorstellungen der Regierung zu Fall zu bringen.

Die Unterschiede zwischen beiden Ländern kommen in folgender Tabelle zur Geltung:

	Wahlrecht	Zentralisierung	Starker Bikameralismus	autonomes Verfassungsgericht	Zentralbankautonomie	Index
Deutschland	1	1	1	1	1	5
Großbritannien	0	0	0	0	0	0

Die Zahl „1“ bedeutet: mächtige Barriere gegen die Mehrheitsherrschaft; „0“ bedeutet: schwache Barriere. Vgl. Schmidt 1993: Tab. 1

Eine nähere Betrachtung des Regierungssystems konzentriert sich auf die Implikationen des Wahlrechts, die Bedeutung von Föderalismus und Bundesrat sowie verfassungsrechtlicher Schranken und der Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Kürzungspolitik.

6.2.3.1. Implikationen des Wahlrechts

Die Ausgestaltung des Wahlrechts determiniert die Chancen zur Bildung regierungsfähiger Mehrheiten. Während das Verhältniswahlrecht die Proportionen der abgegebenen Stimmen in der Mandatsverteilung widerspiegelt, kommt es beim Mehrheitswahlrecht zu Verzerrungen, da die Stimmen der unterlegenen Kandidaten im jeweiligen Wahlkreis unberücksichtigt bleiben. Durch diesen Modus wird ein Verstärkereffekt für die großen Parteien erzielt, der zu stabilen

¹⁵Zum Konzept der Vetopunkte: vgl. *Immergut 1991*, 391 ff.

Da das Verhältniswahlrecht im großen und ganzen alle Wählerstimmen berücksichtigt, schaffen i.d.R. mehrere Parteien den Einzug ins Parlament und erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Koalitionsregierung. Hinsichtlich der deutschen Koalitionsregierung ist zu beachten, daß die Auswirkung von Vetopunkten abhängig von den jeweiligen politischen Präferenzen sind. Da die FDP in bezug auf die untersuchten Programme ohnehin eine höhere Kürzungsintensität anstrebt als der Seniorpartner der Koalition, die CDU/CSU, wirkt sich das Vetopotential der FDP bei den Kürzungsanstrebungen nicht aus. Sind dahingegen Anbieterinteressen der Klientel der FDP zu berücksichtigen, erlaubt die Position der FDP Reformblockaden (vgl. *Rosewitz/Webber 1990*). Im Hinblick auf sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen bei den hier zu betrachtenden Programmen, ist die Vetomacht innerhalb der Koalition weniger im institutionellen Gefüge, sondern eher in der Heterogenität der CDU/CSU verankert (s. Kap. 6.2.2.)

Regierungsmehrheiten führt. Dagegen hat die Übereinstimmung des Stimmen- und Mandatsanteils im Verhältniswahlrecht zur Folge, daß auch kleinere Parteien im Parlament vertreten sind und zur Regierungsbildung häufig Koalitionen zwischen Parteien geschmiedet werden müssen.

Während in Großbritannien traditionell nach dem Mehrheitswahlrecht votiert wird, herrscht in Deutschland im Grunde ein Verhältniswahlrecht, wobei die Kongruenz zwischen Stimmen- und Mandatsanteil durch die Fünfprozenthürde und die Möglichkeit von Überhangmandaten begrenzt wird (vgl.: Jesse 1994: 178f.). In der jüngeren Geschichte beider Länder macht sich das Wahlrecht durch die Dominanz von Koalitionsregierungen in der Bundesrepublik bemerkbar, während in Großbritannien seit 1945 grundsätzlich eine der großen Parteien (Labour, Conservatives) mit absoluter Mehrheit der Mandate die Regierung übernahm¹⁶.

Generell zwingen Koalitionen häufiger zu Kompromissen. Im Hinblick auf sozialpolitische Kürzungsmaßnahmen bei den hier betrachteten Programmen, sind mögliche Widerstände gegen Kürzungsmaßnahmen weniger im liberalen Koalitionspartner der konservativen Regierungsmehrheit, der FDP, zu suchen, die diesbezüglich ohnehin eine höhere Kürzungsintensität anstrebt, als in der Heterogenität der CDU/CSU (s. Kap. 6.2.2.). Neben der geringeren Wahrscheinlichkeit von Koalitionsregierungen haben die stabilen Mehrheiten eines Mehrheitswahlrechts den Effekt, daß vereinzelte, innerparteiliche, kritische Stimmen vernachlässigt werden können.

Die demokratiethoretisch bedenklichen Verzerrungen des britischen Mehrheitswahlrechts, die in der Tabelle 6.E veranschaulicht werden sollen, haben aber weitere Folgen für Kürzungspolitik im Sozialstaat.

Wahljahr	Conservatives		Labour und Liberale/Allianz	
	Anteil der Stimmen	Anteil der Sitze	Anteil der Stimmen	Anteil der Sitze
1974	35,8	43,6	39,2 (nur Labour)	50,02
1979	43,9	53,4	50,8	44,1
1983	42,4	61,1	53	35,7

¹⁶In der Bundesrepublik Deutschland erreichte nur die CDU/CSU zwischen 1957 und 1961 die absolute Mehrheit (schloß aber die Deutsche Partei/Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten in eine Koalition mit ein), während ansonsten seit 1949 Koalitionen zur Regierungsbildung geschlossen werden mußten. Unterdessen ist in Großbritannien nur zwischen Februar und Oktober 1974 ein Patt zwischen Labour und Conservatives verzeichnet, das zur Mehrheitsbildung eine Koalition erzwungen hätte, aber durch die Wahlen im Oktober 1974 gelöst wurde (vgl.: Brettschneider/Ahlstich/Klett/Vetter 1994: 596f.;600f.)

1987	42,3	57,9	53,4	38,3
1992	41,9	51,6	52,2	44,7

Quelle: Kastendiek/Rohe/Volle 1994: 568, Tab. 10.1; eigene Berechnungen

Ein Vergleich zwischen dem Anteil der Wählerstimmen und der Sitzverteilung im Unterhaus zeigt, daß die Conservatives, trotz teilweise deutlicher parlamentarischer Mehrheiten, nie die Majorität der Wahlbevölkerung hinter sich vereinen konnten, wie dies in einem Regierungssystem mit Verhältniswahlrecht zur Aufrechterhaltung des Regierungsmandats notwendig gewesen wäre. Zudem baute die „post-1979 parliamentary strength (...) on a virtually hegemonic grip over the constituencies of southern England.“ (Adonis 1994: 153). So stellt *Offe* fest: „Dabei ermäßigt im Ergebnis das Zusammenwirken des Wahlsystems mit der Wahl- und Wirtschaftsgeographie Großbritanniens den Bedarf an Wahlunterstützung, den eine Regierung für ihre Wiederwahl benötigt: ‘The electoral map of Britain is now so peculiar and the pattern of voting so diverse in different regions that the national government may not need a national-popular consensus to support it.’ (Gamble 1988)“ (Offe 1990b: 39).

Hinsichtlich der Mittelschichtthese wurde bereits festgestellt, daß aufgrund der Einkommensverteilung in kapitalistischen Demokratien universelle Sozialleistungen „[tend to] encourage coalition formation between the working class and the middle class in support for continued welfare state policies“ (Korpi 1980: 305) und damit eine Mehrheit der Wahlbevölkerung Parteien unterstützen müßte, die sich für die Beibehaltung universeller Sozialleistungen aussprechen. Aus der speziellen Wechselwirkung zwischen Wahlsystem und „Wahlgeographie“ in Großbritannien geht nun hervor, daß diese potentielle Stimmenmehrheit nicht auf das Parlament übertragen werden kann. Außerdem gelingt es den Conservatives ihre zur Regierungsbildung ausreichende Wählerminorität zu binden: „So verändert die Politik der Privatisierung und Entstaatlichung die Sozial- und Interessenstruktur in einer Weise, die an die Logik von Wahlgeschenken und Stimmenkauf erinnert und wirksam dafür sorgt, daß die Wähler (d.h. eine für den Machterhalt der Konservativen ausreichende Minderheit der Wählerschaft) schon aus unmittelbaren (und moralisch nachdrücklich aufgewerteten) privaten Erwerbsinteressen heraus zur konservativen Wahlentscheidung disponiert sind.“ (Offe 1990b: 45-46)

Das Wahlsystem sorgt auf der Grundlage der besonderen Verteilung der Wählerstimmen für einzigartige Chancen zur Durchsetzung der angestrebten Kürzungsmaßnahmen, ohne daß ein ausgesprochen hohes Ausgangspotential an politischer Mobilisierung von Nöten gewesen wäre (vgl.: Offe 1990b: 40). Diese Beobachtung bietet einerseits eine zusätzliche Erklärung für die im Vergleich zu Deutschland außerordentlich hohe Kürzungsintensität in Großbritannien. Andererseits zeigt sich hier, daß die Wahlmacht der Mittelschicht abhängig von der Ausgestaltung

des Wahlsystems sein kann, da möglicherweise bereits eine Minderheit der Wähler für einen Regierungswechsel entscheidend ist. Unter diesen Umständen sind für die Mittelschichtintegration nicht nur Leistungen zu berücksichtigen, die so angelegt sind, daß sie einer breiten Mehrheit der Wahlbevölkerung einen Nettogewinn verschaffen, sondern damit erlangen oben-drein Leistungen, die nur der Mittelschicht zugutekommen, eine besondere Bedeutung.

6.2.3.2. Britisches Westminster-Modell und Barrieren gegen die Parlamentsmehrheit durch Föderalismus und Bundesrat in Deutschland

In diesem Abschnitt soll beleuchtet werden, welche Auswirkungen die föderale Struktur der Bundesrepublik sowie der Bundesrat als Gegengewicht zur Parlamentsmehrheit auf Kürzungsmuster hinsichtlich der untersuchten, sozialpolitischen Programme und im Vergleich zum britischen Westminstersystem besitzen.

Der Bundesrat, der sich aus Mitgliedern der Länderregierungen zusammensetzt und die Interessen der Länder vertritt, wirkt bei der Gestaltung von Bundesgesetzen mit. Gesetze, die Länderfinanzen betreffen oder die Verwaltungshoheit der Länder berühren, verfassungsändernde Gesetze, Bestimmungen, die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG zum Gegenstand haben oder eine Neugliederung der Bundesländer, erfordern die Zustimmung des Bundesrates und können bei ablehnender Mehrheit im Bundesrat nicht verabschiedet werden. Gegen andere Gesetzesbeschlüsse, sog. Einspruchsgesetze, kann der Bundesrat nur ein relatives Veto einlegen, das vom Bundestag mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden kann (Laufer 1992: 47)¹⁷. Die Bundestagsmehrheit kann somit keine Gesetze gegen die Interessen der Länder durchsetzen. Neben der Konfrontation von Bundes- und Länderinteressen kann es bei divergierenden Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat auch zu einer Überlagerung der Bundesländer-Konfliktlinien durch Parteiinteressen kommen¹⁸. Innerhalb des Untersuchungszeitraums besteht seit 1990 die Situation, daß die sozialdemokratische Opposition im Bundestag die Mehrheit im Bundesrat stellt (Harenberg 1991: 79).

Entgegen dem Konzept der Vetopunkte betont *Pierson* die Kontingenz formaler Institutionen in der Kürzungspolitik. Eine zentralstaatliche Organisation mit schwachen Schranken für die Exekutive kann Kürzungspolitik erschweren, weil negative Maßnahmen den Verantwortlichen

¹⁷„Dank extensiver Interpretation gelten etwa die Hälfte aller bisherigen Bundesgesetze als zustimmungsbedürftig.“ (Rudzio 1993: 74)

¹⁸Divergierende Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sind durchaus wahrscheinlich, da die regierende Partei im Bundestag bei Länderwahlen häufig schlechter abschneidet. Die Wähler tendieren dazu, Länderwahlen zu Protesten gegen unliebsame, bundespolitische Entscheidungen zu nutzen (vgl. Rudzio 1993: 74).

klar zugeordnet werden können. Föderale Systeme besitzen derweil nach Pierson die Möglichkeit, Kürzungen zu verschleiern bzw. andere Institutionen dafür verantwortlich zu machen (Pierson 1994: 33). Die durchweg höhere Kürzungsintensität in Großbritannien deutet daraufhin, daß der Blockadefaktor höher einzuschätzen ist, als die mangelnde Zurechenbarkeit von Kürzungsmaßnahmen. Fraglich ist, ob anhand der untersuchten Programme ein direkter Einfluß von Bundesrat oder föderaler Struktur beobachtet werden kann.

Hinsichtlich Lohnfortzahlung und Altersrenten sind keine Länderinteressen betroffen, daher besitzt der Bundesrat hier lediglich ein aufschiebendes Veto. So konnte bspw. die Kürzung der Lohnfortzahlung gegen die Bundesratsmehrheit der SPD durchgesetzt werden. Lediglich im Bereich der Kinderfreibeträge, wo die Länder Steuerausfälle mittragen, verfügt der Bundesrat über ein absolutes Veto, das sich seit 1996 durch die Vereinheitlichung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auch über das Kindergeld erstreckt. Bei der durch das Bundesverfassungsgericht induzierten Reform des Kindergeldes 1996 lehnte die SPD-Mehrheit im Bundesrat den Vorschlag der Regierungskoalition zur Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag ab und setzte sich für ein höheres, einkommensunabhängiges Kindergeld, bei Abschaffung der Kinderfreibeträge ein. Im Vermittlungsausschuß konnte sich aber der Regierungsvorschlag von CDU/CSU/FDP durchsetzen. Abweichend vom ursprünglichen Reformmodell, wurde im Vermittlungsausschuß des Bundesrats lediglich eine Anhebung des Kindergeldes um 20 DM 1997 beschlossen, die durch den Widerstand der SPD-Bundesratsmehrheit gegen eine geplante Verschiebung auf 1998 (da nun zustimmungspflichtig) verteidigt werden konnte (vgl.: Harenberg 1996: 171; Graupner 1996: 10; BMF 1997: 116).

Das Blockadepotential des Bundesrates ist also in bezug auf die hier untersuchten Programme begrenzt. Allerdings besitzt die SPD im Bundesrat die Möglichkeit, Reformen der Regierungskoalition zu verzögern, erhält zudem ein Forum die Beschlüsse anzugreifen und kann versuchen im Vermittlungsausschuß Kompromisse anzuregen¹⁹. Da weiterhin 50 % der Bundesgesetze sogenannte Zustimmungsgesetze sind, ist das Blockadepotential der SPD im Bundesrat und die damit verbundenen möglichen Tauschgeschäfte nicht zu unterschätzen.

Die Annahme von Pierson, daß eine föderale Staatsorganisation der Regierung bessere Chancen eröffnet 'blame avoidance-Strategien' anzuwenden, muß eingeschränkt werden, da zentralisierte Staatssysteme auch hier Vorteile für die Parlamentsmehrheit mit sich bringen.

¹⁹„Die Gesetzgebungspraxis hat gezeigt, daß kaum Gesetze am Bundesrat scheitern, sondern daß dessen Mehrheit vielmehr über den Vermittlungsausschuß mit Erfolg versucht, Gesetzgebungsbeschlüsse der anderen parteipolitischen Mehrheit in ihrem Sinne zu verändern.“ (Laufer 1992: 49)

Prinzipiell können Politiker, je nach Einstellung der Wähler, gewählt werden, weil sie Kürzungen versprechen oder weil sie die Beibehaltung oder den Ausbau sozialpolitischer Programme auf ihre Fahnen schreiben. Dennoch ist der Abbau von Leistungen im Interesse der Wiederwahl potentiell gefährlich, weil Kosten häufig konzentriert bei bestimmten Gruppen anfallen, der Nutzen aus den Kürzungen sich aber breit streut (vgl. Windhoff-Héritier 1983: 83). Die konzentrierten Kosten machen es wahrscheinlich, daß die betroffenen Gruppen Widerstand mobilisieren, der sich in Stimmenverlusten äußern kann. Wahltaktisch erscheint es daher sinnvoll, 'notwendige' Kürzungen möglichst fern von Wahlterminen zu legen, so daß die negativen Maßnahmen im Wählergedächtnis bis zur nächsten Stimmabgabe verblassen²⁰. Diese Taktik ist aber in dem föderalen System der Bundesrepublik, wo die 'wahlfreie Zeit' durch die verschiedenen Landtagswahlen dezimiert wird, nur begrenzt anwendbar, da Bundespolitik und Länderwahlen in engem Zusammenhang stehen und die jeweilige Regierungspartei unpopuläre, bundespolitische Entscheidungen auf Länderebene rechtfertigen muß (vgl. Laufer 1992: 49). In Großbritannien konnte dagegen bei der Entwicklung des Kindergeldes beobachtet werden, daß das Einfrieren des Kindergeldes nach der Wahl 1987 bis 1991 zu deutlichen Wertverlusten führte, während sowohl vor dem Wahltermin 1987 als auch 1992 das Kindergeld angehoben wurde (vgl. Lister 1991: 99).

6.2.3.3. Verfassungsrechtliche Schranken und Bundesverfassungsgericht

Ein zentraler Unterschied zwischen Großbritannien und Deutschland besteht in der Bedeutung von Verfassungsprinzipien und der Rolle der höchstrichterlichen Instanzen. Während in der Bundesrepublik das Bundesverfassungsgericht auf Antrag Gesetze und sonstige Rechtsakte auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft, kann in Großbritannien „[die höchstrichterliche Funktion] mangels geschriebener Verfassung nicht durch ein für deren Wahrung eingerichtetes autonomes Verfassungsgericht wahrgenommen werden.“ (Sturm 1994: 192).

Verfassungsrechtliche Grenzen des Sozialabbaus in Deutschland liegen im Sozialstaatsprinzip und Einzelgrundrechten, wie bspw. dem Eigentumsschutz, dem allgemeinen Gleichheitssatz und der Menschenwürde zugrunde. „Die Klärung der Frage, inwieweit das Sozialstaatsprinzip dem Sozialabbau Schranken setzt, steht (...) noch aus. Bei der Diskussion um diese Frage stehen nach wie vor die Grundrechte mit eindeutig wirtschaftlichem Bezug im Vordergrund, ...“ (von Seggern 1996: 367) So begründet der Eigentumsschutz durch die Anerkennung der Eigentumsfähigkeit sozialrechtlicher Ansprüche einen Bestandsschutz der Renten, würde aber

²⁰S. Kap. 6.2.4.: *Piersons* Konzept des 'blame avoidance'.

einem langfristigen Ausstieg aus dem Sozialstaat nicht entgegenstehen (von Seggern 1996: 371).²¹

Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht bilden innerhalb des Untersuchungszeitraums die Grundlage für Leistungsausweitungen bei der Rente und tragen zur positiven Entwicklung des Kindergeldes bei.

Eine Bundesverfassungsgerichtsentscheidung von 1984 erfordert die rentenrechtliche Gleichstellung von Witwen und Witwern. Die daraus folgende Neugestaltung des Hinterbliebenenrechts 1986, die Verbesserungen für Männer mit sich bringt, erhöht den Druck auf die seit langem geforderte Besserstellung von Frauen im Rentenrecht und trägt zur Einführung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei (vgl. Nullmeier/Rüb 1991: 450). Die Besserstellung von Müttern im Rentenrecht wird weiter durch Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen unterstützt: „Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hatte entschieden, daß sich die Kindererziehung rentensteigernd für Mütter auswirken müsse. Der erste Schritt hatte den Gesetzgeber verpflichtet sicherzustellen, ‘daß sich mit jedem Reformschritt’ die Benachteiligung der Mütter im Vergleich zu kinderlosen Erwerbstätigen ‘tatsächlich verringert’. In der Entscheidung hieß es weiter, trotz aller staatlichen Bemühungen um einen ‘Familienlastenausgleich’ werde bis heute ‘die Kindererziehung als Privatsache, die Alterssicherung dagegen als gesellschaftliche Aufgabe’ verstanden.“ (BMA 12/1992, Sozialpolitische Informationen). Diese Forderungen schlagen sich in den Reformvorstellungen der Koalition für die Rentenreform 1999 nieder, die eine erhebliche Ausweitung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten vorsehen (s. Kap. 5.1.3.).

Während der Ausbau der Kinderfreibeträge in den 80ern auf wachsende Ressourcen durch den wirtschaftlichen Aufschwung und den Einfluß des Arbeitnehmerflügels der CDU zurückgeführt werden kann, spielt das Bundesverfassungsgericht beim Ausbau des Kindergeldes in den 90ern, die in stärkerem Maß durch wirtschaftliche Schwierigkeiten, Verschuldung und daher mangelnde Ressourcen charakterisiert sind, eine entscheidende Rolle. „Das Bundesverfassungsgericht hatte 1990 die Regelung zur Familienförderung als verfassungswidrig erklärt und die Regierung verpflichtet, bis 1996 die Steuerfreistellung des Existenzminimums für jedes Kind zu gewährleisten.“ (Harenberg 1996: 171) Wie gezeigt, hatte die Umstellung auf den Familienleistungsausgleich 1996 deutliche Leistungsausweitungen zur Folge.

²¹„Im übrigen haben sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch - erst jüngst - das Bundessozialgericht die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen bejaht, die im Einzelfall zu einer Reduzierung des Einspruchs (sic! gemeint ist: ‘des Anspruchs’) von 30-40 % geführt haben. Entscheidend ist bei der Beurteilung jeweils die verfassungsrechtliche Legitimation der einzelnen Sparmaßnahme.“ (Ruland 1997: 109)

6.2.4. 'Blame Avoidance' und programmatische und systemische Kürzung der Renten

Kürzungen bei den Renten konnten von den programmspezifischen Kürzungshypothesen nicht zufriedenstellend erklärt werden. Für Einschnitte bei den britischen Altersrenten konnte teilweise die mangelnde Mittelschichtintegration verantwortlich gemacht werden. Dieser Ansatz blieb aber bei der Erläuterung von systemischen und programmatischen Kürzungen der lohnbezogenen Komponente lückenhaft. Trotz erheblicher Unterschiede im Kürzungsverhalten beider Länder, treten bei den Altersrenten Gemeinsamkeiten zutage, die in der 'blame avoidance-Hypothese' *Piersons* ihre Deutung finden.

Grundlage von *Piersons* Überlegungen ist die Annahme, daß sich Kürzungspolitik fundamental von Politikprozessen, die durch den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen geprägt wurden, unterscheidet. Da Einschnitte in sozialpolitische Programme konkrete Verluste für bestimmte Gruppen zur Folge haben, die Gewinne in Form von Steuersenkungen aber nur diffus anfallen, sind die Chancen auf Stimmengewinne durch Leistungsabbau geringer als das Risiko Wählerstimmen zu verlieren (vgl.: *Pierson* 1994: 17f.). Das beherrschende Ziel der Kürzungspolitiker muß also im Interesse ihrer Wiederwahl 'blame avoidance', die Verschleierung der Kürzungsfolgen und der Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen sein (*Pierson* 1994: 19). Diesen Überlegungen kann man durch die Beobachtung entgegen, daß liberal-konservative Parteien mit Programmen Wahlen gewinnen, die Sozialabbau versprechen. Außerdem sind Politiker nicht nur der Legitimationsfunktion verpflichtet, die durch Leistungserbringung für ihre Wählerklientel erfüllt wird, sondern auch einer Akkumulationsfunktion, die der Aufrechterhaltung der Wirtschaftskraft und damit der finanziellen Ressourcen des Staates dient (vgl. *Alber* 1996a: 7).

Die Rentenpolitik scheint aber ein besonders sensibles Thema, da hier langfristige Entscheidungen getroffen werden, die sich in beiden Ländern auf einen hohen Anteil des Einkommens im Alter beziehen und eine 'deserving group' betreffen. Dies zeigt sich in der Tatsache, daß (ungeachtet des unterschiedlichen Grades der Mittelschichtintegration) in Deutschland sowie Großbritannien Kürzungen bei Renten für über 90 % der Bevölkerung tabu sind.

Aufgrund der empfindlichen Reaktion der Wähler zum Thema Renten, rückt die Politik des 'blame avoidance' in den Vordergrund. *Pierson* unterscheidet dabei verschiedene Strategien (vgl.: *Pierson* 1994: 19ff.). Unter den Begriff 'Obfuscation' werden mehrere Methoden gefaßt, die Auswirkungen von Kürzungsmaßnahmen zu verschleiern suchen. Durch Verlagerung der Kürzungswirkung in die Zukunft, Änderung von Zugangsvoraussetzungen oder Berechnungs-

methoden soll die Sichtbarkeit des Leistungsabbaus vermindert werden. Zudem kann versucht werden, die Verantwortung für Einsparungen abzuwälzen, indem man konsensuale Entscheidungen sucht, auf Sachzwänge verweist oder andere Instanzen für Kürzungen verantwortlich macht. 'Division' bezeichnet die Möglichkeit Kürzungen bei einzelnen Gruppen innerhalb einer Programmklientel anzusetzen oder über die Verschärfung von Anspruchskriterien bestimmte Gruppen vom Leistungsbezug auszuschließen, um eine breite Opposition gegen die Reformen zu vermeiden. Schließlich können unter der Kategorie 'Compensation' Maßnahmen zusammengefaßt werden, die zur Durchsetzung von Kürzungen potentielle Gegner direkt oder durch die Erhöhung der Attraktivität privater Alternativen zu staatlichen Sozialleistungen entschädigen.

Diese Strategien konnten in der Rentenpolitik beider Länder ausgemacht werden. So fällt die deutsche Rentenpolitik durch eine geringe Konfliktintensität auf. Entscheidungen werden im Konsens mit der Opposition gesucht, wofür insbesondere das RRG '92 steht²² (vgl. Nullmeier/Rüb 1991). Weiterhin erstrecken sich Einsparungen bei den Renten auf die Zukunft. Dies konnte anhand des Vergleiches zwischen hypothetischer Entwicklung auf der Grundlage der Gesetze vor Kürzungsmaßnahmen und der tatsächlichen Entwicklung illustriert werden (vgl.: Dgr. 5.D). Insbesondere bei den Rentenkürzungen der 90er kann beobachtet werden, daß einzelne Gruppen von den Sparmaßnahmen getroffen werden, wobei die Kürzung der Fremdrenten ethische Konfliktlinien 'ausnutzt', die der Formierung einer Opposition entgegenwirken können. Auch die Kürzung der Ausbildungszeiten ist so gewählt, daß sie vergleichsweise hohe Einspareffekte bei geringer Sichtbarkeit gewährleistet.

Trotz der starken institutionellen Position der Konservativen in Großbritannien wurden auch hier Kürzungen der Renten mit sofortiger Wirkung vermieden. Durch die Veränderung der Indexierungsregeln der Basic Pension während des Untersuchungszeitraums wird eine deutliche Absenkung des Rentenniveaus erreicht. Programmatische Kürzungen des SERPS, die 1986 beschlossen wurden beginnen sich erst im Jahr 2000 auszuwirken. Weitere Einschränkungen durch den Pensions Act 1995 werden durch eine Veränderung in der Reihenfolge der Berechnung der SERPS vorgenommen, die zunächst keine Kürzungswirkung vermuten läßt.

Zudem ist bei den Reformen des SERPS eine klare 'Compensation'-Strategie zu erkennen. Erste Reformvorstellungen zur Abschaffung der SERPS waren fehlgeschlagen. Sowohl Arbeit-

²²Wenngleich die Rentenpolitik im Rahmen des Rentenspargesetzes 1996 und der geplanten Rentenreform 1999 wieder kontroverser diskutiert und Gegenstand der Parteienkonkurrenz wird, so betont das BMA dennoch Gemeinsamkeiten von Regierung und Opposition (vgl.: Walraf 1996: 1; BMA 6/1997, Sozialpolitische Informationen).

geber als auch Arbeitnehmer wollten Doppelbelastungen vermeiden, die durch Zahlungen für die umlagefinanzierten, laufenden Renten sowie die kapitalgedeckten, privaten Renten, die das SERPS ersetzen sollten, entstanden wären. Die private Versicherungsindustrie befürchtete, dazu verpflichtet zu werden, Alterssicherungsmodelle für Arbeitnehmer mit geringem Einkommen und durch häufige Unterbrechungen gekennzeichneter Erwerbsbiographie anzubieten. Im SSA 1986 wurde zwar davon abgesehen das staatliche, lohnbezogene Rentensystem abzuschaffen, aber private Alternativen so gefördert, daß SERPS langfristig bedeutungslos wird. Die Arbeitgeber wurden bei der Einrichtung von betrieblichen Rentensystemen durch verringerte Sozialversicherungsbeiträge entlastet, während die Arbeitnehmer durch zusätzliche Abschläge auf die NIF-Beiträge für die Wahl einer 'Personal Pension' entlohnt wurden. Für die private Versicherungsindustrie übernahm die SERP weiterhin die Inflationsanpassung und zusätzlich wurden die Kriterien für die GMP, die Contracted-out-Systeme gewährleisten müssen, abgesenkt.

Dabei ist zu beachten, daß die Präsenz privater Alternativen und die geringe Reife des SERPS die Chancen der britischen Regierung, diese Kompensationsstrategien anzuwenden ermöglicht hat. Der Staatshaushalt übernimmt die Defizite des NIF, die durch die verminderten Beitragszahlungen der 'Contracted-out-Arbeitnehmer' in das umlagefinanzierte System entstehen und vermeidet so eine Doppelbelastung der Beitragszahler. Die ausgeprägten Lock-in-Effekte eines voll ausgereiften SERPS hätte den Kompensationsstrategien Grenzen gesetzt; eine Umstellung des SERPS auf kapitalgedeckte 'Private Pensions' den Staatshaushalt vermutlich vor zu hohe Kosten gestellt.

6.2.5. Erklärungsgehalt der alternativer Kürzungshypothesen

Alternative Erklärungsansätze, die sich an länderspezifischen Traditionen orientieren, können einige der offenen Fragen erklären. Die Heterogenität der deutschen Konservativen und die institutionellen Schranken der Mehrheitsherrschaft in Deutschland führen dazu, daß Kürzungsmuster durch Problemdruck strukturiert werden. Die institutionellen Charakteristika des britischen Regierungssystems erlauben hingegen die nahezu ungehinderte Durchsetzung liberaler Ideen. Daher können funktionalistische Ansätze für die Entwicklung des britischen Wohlfahrtsstaats keine zufriedenstellenden Antworten geben. Die Verwirklichung liberaler Ideen eines residualen Wohlfahrtsstaats, zeigt sich in den Kürzungen mittelschichtintegrierender Programmelemente und der Subventionierung privater Alternativen. Hierbei erweist sich die exponierte Lage der britischen Regierung, die mangels institutioneller Konkurrenz, die volle Ver-

antwortung für Kürzungen zu übernehmen hat, nicht als Hindernis, da die Machtverschränkung des britischen Regierungssystems andere Formen des 'blame avoidance' eröffnet.

Länderspezifische Eigenheiten erbrachten verschiedene Erklärungsansätze für die divergierende Entwicklung des Kindergeldes, zu der die programmspezifischen Hypothesen keine Aussage zuließen. Während in Großbritannien die Durchsetzung liberaler Ideen zu einer Absenkung des Kindergeldes beitrug, konnte durch die familienpolitische Schwerpunktsetzung des konservativen Arbeitnehmerflügels und nicht zuletzt aufgrund der aktiven Rolle des Bundesverfassungsgerichts in den 90ern eine Ausweitung der Kindergeldleistungen erzielt werden.

Warum der Widerstand gegen die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall 1996 gebrochen werden konnte, entzieht sich institutioneller Erklärungsfaktoren. Die Auswirkung von Diffusionsprozessen und Problemdrucksteigerungen durch Globalisierungseffekte bleibt schleierhaft.

7. Resümee

Der Erklärungsgehalt programmspezifischer Kürzungshypothesen stellt sich als sehr begrenzt heraus. In beiden Ländern treten Entwicklungen zutage, die der Logik der Arbeitsmarktnähe- these entsprechen, deren Dominanz angesichts konservativer Regierungen nicht überrascht, da die Arbeitsmarktnähe- these auf der Grundlage der liberal-konservativen Strategie der 'Rekommodifizierung' beruht.

Länderspezifische Traditionen und insbesondere institutionelle Charakteristika der untersuchten Länder verzerren den Einfluß der durch die programmspezifischen Hypothesen angenommenen logischen Zusammenhänge.

Großbritannien erweist sich im Untersuchungszeitraum als 'Paradies' für Kürzungspolitiker. Das institutionelle Umfeld erlaubt weitestgehend die Umsetzung der angestrebten Ziele. Dabei sorgen die Eigenheiten des britischen Wahlrechts und die spezielle Wahlgeographie Großbritanniens dafür, daß zur Implementation der Kürzungsstrategien kein nationaler Konsens erforderlich war. Zwar werden auch hier radikale Leistungseinschränkungen mit sofortiger Wirkung größtenteils unterlassen, dennoch implizieren die Reformen langfristig erhebliche Veränderungen. Insbesondere bei Alterssicherung und Lohnersatzleistung im Krankheitsfall werden liberale Idealvorstellungen staatlicher Minimasicherung und privater Zusatzleistungen verwirklicht. Bei der Umsetzung dieser liberalen Vorstellungen waren Abstriche bei mittelschichtintegrierenden Programmelementen von Nöten. Diese wurden durch die Präsenz funktionaler Äquivalente und das vergleichsweise niedrige Leistungsniveau britischer Sozialtransfers erleichtert. Inwieweit eine Kürzung aus institutionell starker Position heraus bei voll mittelschichtintegrierenden Programmen möglich gewesen wäre, kann mangels real existierender Programme des britischen Wohlfahrtsstaats, die entsprechende Charakteristika aufweisen, nicht näher erörtert werden. Alternativ zur Mittelschichtthese könnte man für Großbritannien formulieren, daß Kürzungen insbesondere dort ansetzen, wo funktionale Äquivalente zu staatlichen Sozialleistungen besonders ausgeprägt sind. Im Unterschied zur Mittelschichtthese müssen dabei residuale Programme nicht unbedingt die Verlierer des Kürzungsprozesses sein. Detaillierte Aussagen zu dieser Alternativthese erfordern den Vergleich mit weiteren residualen Programmen. Diese beinhalten aber das Problem, in der Regel auch in der Dimension Arbeitsmarktnähe kürzungsanfällig zu sein (bspw. Sozialhilfe, Leistungen bei Arbeitslosigkeit) und verhindern damit eine Differenzierung zwischen beiden Thesen.

Im Gegensatz zu Großbritannien setzen in Deutschland die institutionellen Barrieren gegen die Mehrheitsherrschaft sowie die Heterogenität der Konservativen den Kürzungsbestrebungen Schranken. Die Hindernisse sorgen dafür, daß liberale Ideen zur Umstrukturierung des Sozialstaats nicht zum Zuge kommen. Problemdruck wird mangels klarer politischer Akzentuierung zur beherrschenden Struktur der Kürzungsmuster.

Angesichts dieser Beobachtungen verwundert die geringe Erklärungskraft der Finanzierungsthese, die in gewisser Weise eine Verwandtschaft mit Erklärungsfaktoren, die sich an der Kategorie Problemdruck orientieren, erkennen läßt. Wachsende Staatsverschuldung und Haushaltsdefizite bilden die Grundlage des Problemdrucks für Finanzpolitiker, die sowohl in der Logik der Finanzierungsthese als auch in Problemdruckkategorien ein Interesse an Abstrichen bei Leistungen, deren Finanzierung sie tragen, haben müßten. In dieser Hinsicht stellen Kindergeld und Kinderfreibeträge einen Sonderfall dar. Leistungsausweitungen ergeben sich aus dem

Einfluß bevölkerungspolitischer Argumente, familienpolitischer Schwerpunktsetzung des Arbeitnehmerflügels der CDU/CSU und in den 90ern dem Widerstand der SPD im Bundesrat und vor allem der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für Kinder. Die Erklärungskraft der Finanzierungsthese müßte durch die Einbeziehung weiterer Programme überprüft werden.

Windhoff-Héritiers Trennung in ideologische und technokratische Sparer beschreibt das Verhältnis von britischen und deutschen Kürzungsmustern zutreffend, wobei sich der Typ des technokratischen Sparerers in Deutschland zum Großteil aus den institutionellen Charakteristika des deutschen Regierungssystems ergibt, das verschiedene Sparmaßnahmen von vornherein unwahrscheinlich macht.

Trotz der geringen Erklärungskraft einzelner Kürzungshypothesen für die Entwicklung sozialpolitischer Programme, bieten die Kürzungshypothesen einen guten Ansatz zur Strukturierung der Kürzungsthematik.

Literaturverzeichnis

- Adonis, Andrew (1994): The Transformation of the Conservative Party in the 1980s. In: Adonis, Andrew/Hames, Tim (Hrsg.), (1994): A Conservative Revolution? The Thatcher-Reagan Decade in Perspective. Manchester University Press, 145-167.
- Alber, Jens (1987): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York: Campus-Verlag.
- Alber, Jens (1988): The West German Welfare State in Transition. In: Morris, R. (Hrsg.), (1988): Testing the Limits of Social Welfare. London/Hanover: Brandeis University Press; University Press of New England, 96-134.

- Alber, Jens (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt/New York: Campus-Verlag.
- Alber, Jens (1996a): Selectivity, Universalism, and the Politics of Welfare Retrenchment in Germany and the United States. Contribution to the 92nd Annual Meeting of the American Political Science Association, Panel 12.5: Inequality and Universalism, San Francisco, 31 August, 1996.
- Alber, Jens (1996b): Wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen in Deutschland und den USA. Zum Modellcharakter residualer Sozialpolitik in der Kürzungsphase des Sozialstaats. Vortrag an der Universität Konstanz, Mai 1996.
- Atkinson, Anthony B. (1991): The Development of State Pensions in the United Kingdom. In: Schmähl, Winfried (Hrsg.), (1991): The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community: 1992 and Beyond. Nomos Verlags-Gesellschaft, 117-134.
- Atkinson, Anthony B./Micklewright, John (1989): Turning the Screw. In: Dilnot, Andrew/Walker, Ian (Hrsg.), (1989): The Economics of Social Security. New York, 17-51.
- Barr, Nicholas/Coulter, Fiona (1990): Social Security: Solution or Problem? In: Hills, John (Hrsg.), (1990): The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974. Oxford: Clarendon Press, 274-337.
- Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv (1997): Vom „Bündnis für Arbeit“ zum Streit um die Entgeltfortzahlung. Eine tarifpolitische Bilanz des Jahres 1996. In: WSI-Mitteilungen 2/1996, 69-89.
- Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan (1996): Sozialpolitik unter Kostendruck: Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsverteilung? Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik. In: Soziale Sicherheit 11, November 1996, 403-410.
- Blüm, Norbert (1996): Den Sozialstaat konsolidieren. In: Das Parlament vom 2. 8. 1996, 3-4.
- BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1983): Forschungsbericht: Herausforderungen der Sozialpolitik. München.
- BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1984): Sozialbericht 1983. Reihe Bericht und Dokumentationen. Bonn.
- BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1987): Sozialbericht 1986. Reihe Bericht und Dokumentationen. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1990): Sozialpolitische Informationen 14, 21. 12. 1990.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1991): Sozialbericht 1990. Reihe Bericht und Dokumentationen. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1991): Übersicht über die soziale Sicherheit. Stand: Januar 1991. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1992): Sozialpolitische Informationen 12, 24. 7. 1992.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994): Sozialbericht 1993. Reihe Bericht und Dokumentationen. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995): Übersicht über das Sozialrecht. Stand: Januar 1995. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1996): Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung. Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich. Stand nach 2./3. Lesung Bundestag, Juli 1996. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1996): Statistisches Taschenbuch 1996. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Sozialpolitische Informationen 5, 30. 4. 1997.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Sozialpolitische Informationen 6, 6. 6. 1997.

BMF - Bundesministerium der Finanzen (1993): Unsere Steuern von A - Z. Ausgabe 1993. Bonn.

BMF - Bundesministerium der Finanzen (1996): Unsere Steuern von A - Z. Ausgabe 1996. Bonn.

BMF - Bundesministerium der Finanzen (1997): Finanzbericht 1997. Bonn.

Borchert, Jens (1995): Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Borre, Ole/Scarborough, Elinor (Hrsg.), (1995): Beliefs in Government Volume Three. The Scope of Government. Oxford/New York: Oxford University Press.

Brettschneider, Frank/Ahlstich, Katja/Klett, Bettina/Vetter, Angelika (1994): Materialien zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Gabriel, Oscar W./ Brettschneider, Frank (Hrsg.), (1994): Die EU-Staaten im

- Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, 445-624.
- Brindle, David/White, Michael (1997): The Great Pensions Revolution. In: The Guardian vom 6.3. 1997, 1.
- Brummer, Alex (1997): Pension Plan with Uncertain Future. In: The Guardian vom 6.3. 1997, 4.
- Bundeskindergeldgesetz (1997). In: Bundesgesetzblatt vom 31. 1. 1997: 49f.
- C.H. Beck-Verlag (Hrsg.), (1991): Arbeitsgesetze: Lohnfortzahlungsgesetz. München: C.H. Beck-Verlag; Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Campling, Jo (1986): Social Policy Digest, August - October 1985. In: Journal of Social Policy 15, 2, 237-253.
- Campling, Jo (1989): Social Policy Digest, August - October 1988. In: Journal of Social Policy 19, 2, 256-283.
- Castles, Francis G./Mitchell, Deborah (1993): Worlds of Welfare and Families of Nations. In: Castles, Francis G. (Hrsg.), (1993): Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies. Aldershot: Dartmouth, 93-129.
- Cicutti, Nick (1994): The Great Pensions Scandal. In: The Independent on Sunday, 22 May 1994, 15.
- Creedy, John/Disney, Richard (1989) The New Pension Scheme in Britain. In: Dilnot, Andrew/Walker, Ian (Hrsg.), (1989): The Economics of Social Security. New York, 224-238.
- CSO - Central Statistical Office (1981/88/1991-1995): Social Trends (mehrere Jahrgänge). London: HMSO.
- CSO - Central Statistical Office (1983-1995): Annual Abstract of Statistics (mehrere Jahrgänge). London: HMSO.
- Curwen, Peter (1997): Forward to the Nineteenth Century: Has Growing Old Gracefully Become a Luxury? In: Koslowski, Peter/Føllesdal, Andreas (1997): Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy. Berlin: Springer-Verlag, 182-202.
- Das Parlament (1996): Kabinett hält an Sparkurs fest. In: Das Parlament vom 2. 8 1996, 1.
- Dean, Hartley/Taylor-Gooby, Peter (1990): Statutory Sick Pay and the Control of Sickness Absence. In: Journal of Social Policy, 19, 1, 57-67.
- Dean, Hartley/Taylor-Gooby, Peter (1990a): Inequality and Occupational Sick Pay. In: Policy and Politics, 18, 2, 145-150.

- Deckstein, Dagmar (1996): Heilige Kühe geschlachtet. Alte Arbeitgeberforderungen gehen jetzt in Erfüllung. In: Süddeutsche Zeitung vom 27./28. 4. 1996, 10.
- DHSS - Department of Health and Social Security (1980): Income During Initial Sickness: A New Strategy. Cmnd 7864. London: HMSO.
- DHSS - Department of Health and Social Security (1985): The Reform of Social Security. Green Paper. London: HMSO.
- Dilnot, Andrew/Disney, Richard/ Johnson, Paul/Whitehouse, Richard (1994): Pensions Policy in the UK. An Economic Analysis. London.
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Employment and Social Policies under International Constraint. A Study for the Ministerie van Sociale Zaken en Werksgemeenschap of the Netherlands. Berlin.
- DSS - Department of Social Security (1981-1996): Social Security Statistics (mehrere Jahrgänge). London: HMSO.
- DSS - Department of Social Security (1993): The Growth of Social Security. London: HMSO.
- DSS - Department of Social Security (1994): Departmental Report. The Government's Expenditure Plans 1994/95 to 1996/97. London: HMSO.
- DSS - Department of Social Security (1995): Departmental Report. The Government's Expenditure Plans 1995/96 to 1997/98. London: HMSO.
- DSS - Department of Social Security (1996): The Abstract of Statistics for Social Security Benefits and Contributions and Indices of Prices and Earnings. Newcastle upon Tyne: Government Statistical Service.
- DSS - Department of Social Security (1997): DSS HQ Branch IMB3: Antwort auf eine Anfrage zum Thema „Statutory Sick Pay“ und „Occupational Sick Pay Schemes“. Unveröffentlicht.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.), (1996): Welfare States in Transition. National Adaptions to Global Economies. London: Sage Publications.
- Europäische Kommission (1996): Soziale Sicherheit in Europa 1995. Luxemburg.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1996): Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World. Brussels: Reports and Studies No. 3 1996.
- Eurostat (1996): Bevölkerungsstatistik 1996. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- Finans-Departementet (1993): Social Security in Sweden and Other European Countries - Three Essays. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Av Sven E. Olsson, Hans Hansen och Ingemar Erikson.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1997): Die britische Regierung will die Altersvorsorge in private Hand legen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.3. 1997, 17.
- Gamble, Andrew (1988): The Free Economy and the Strong State. London: Macmillan.
- Geißler, Rainer (1994): Politische Ungleichheit: Soziale Schichtung und Teilnahme an Herrschaft. In: Geißler, Rainer (Hrsg.), (1994): Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 74-110.
- Geißler, Rainer (1996): Die Sozialstruktur Deutschlands. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ginn, Jay/Arber, Sara (Manuskript; in Kürze erscheinend): The Politics of Old Age: The UK. Backwards from Beveridge?. In: Walker, A./Naegele, G. (Hrsg.), (in Kürze erscheinend): The Politics of Old Age in Europe.
- Ginsburg, Norman (1992): Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy. London: Sage Publications.
- Glennister, Howard (1995): British Social Policy since 1945. Oxford: Blackwell Publishers.
- Goodin, R.E./LeGrand, Julien (Hrsg.): Not only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State. London: Allan & Unwin.
- Graupner, Heidrun (1996): Vertrauen verspielt. In: Süddeutsche Zeitung vom 27./28. 4. 1996, 10.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Kirchhoff, Paul (1990): Staats- und Verwaltungsrecht. Heidelberg: Decker & Müller, 1-55.
- Handelsblatt (1983): Die Albrecht-Thesen im Wortlaut. Unser Sozialsystem liegt wie eine Zentnerlast auf der Wirtschaft. In: Handelsblatt vom 29. 8. 1983, 4.
- Harenberg, Bodo (Hrsg.), (1991): Aktuell. Das Lexikon der Gegenwart. Harenberg Lexikon-Verlag.
- Harenberg, Bodo (Hrsg.), (1996): Aktuell. Das Lexikon der Gegenwart. Harenberg Lexikon-Verlag.
- Hill, Michael (1990): Social Security Policy in Britain. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hills, John (with the LSE Welfare State Program), (1993): The Future of Welfare. A Guide to the Debate. York: Joseph Rowntree Foundation.

- Hradil, Stefan (1994): Soziale Schichtung und Arbeitssituation. In: Geißler, Rainer (Hrsg.), (1994): Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 37-73.
- Immergut, Ellen M. (1991): Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. In: Journal of Public Policy 10, 4, 391-416.
- IW - Institut der Deutschen Wirtschaft (1983): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1983. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- IW - Institut der Deutschen Wirtschaft (1996): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1996. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Jesse, Eckhard (1994): Wahlsysteme und Wahlrecht. In: Gabriel, Oscar W./ Brettschneider, Frank (Hrsg.), (1994): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, 174-194.
- Klanberg, Frank (1992): Besteuerung und Alterseinkommen. In: BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1992): Alterssicherung in Deutschland - Datenlage und Datenanalyse, Forschungsbericht. München, 171-198.
- Kohl, Helmut (1989): 40 Jahre Sozialstaatsgebot - Christlich-Demokratische Politik für soziale Sicherung und gesellschaftlichen Ausgleich. In: Blüm, Norbert/Zacher, H.F. (Hrsg.), (1989): 40 Jahre Sozialstaat BRD. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 133-144.
- Korpi, Walter (1980): Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework. In: West European Politics 3, 3, 296-315.
- Kreiner, Paul (1996): Plötzlich sehen strahlende Sieger wie Verlierer aus. Die Gewerkschaften haben erhebliche Zugeständnisse machen müssen. In: Stuttgarter Zeitung vom 14. 12. 1996, 13.
- Lambsdorf, Otto Graf (1989): Sozialstaat aus Sicht der FDP. In: Blüm, Norbert/Zacher, H.F. (Hrsg.), (1989): 40 Jahre Sozialstaat BRD. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 145-160.
- Laufer, Heinz (1992): Bundesrat. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), (1992): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- LeGrand, Julien/Winter, David (1986): The Middle Classes and the Welfare State under Conservative and Labour Governments. In: Journal of Public Policy 5, 4, 399-430.
- LeGrand, Julien/Winter, David (1987): The Middle Classes and the Defence of the British Welfare State. In: Goodin, R.E./LeGrand, Julien (Hrsg.): Not only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State. London: Allan & Unwin, 147-68

- Leicht, Robert (1996): Kassenkampf (sic!) von oben. Die Lohnfortzahlung als Symbol: Ein Machtkampf auf dem Rücken der Kranken. In: Die Zeit vom 1. 11. 1996, 1.
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.), (1977): Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 19, Opladen, 98-127.
- Lilley, Peter (1996): Pensions, Welfare and the State. Politeia: Inaugural Lecture by Rt.Hon. Peter Lilley MP, Secretary of State for Social Security on 7 February 1996.
- Lister, Ruth (1991): Social Security in the 1980s. In: Social Policy & Administration 25, 2, June 1991, 91-107.
- Martens, Erika (1996): Faule Tricks mit ABM. In: Die Zeit vom 13. 9. 1996, 17.
- Mayer-Vorfelder, Gerhard (1996): In der Grundstruktur ausgewogen. In: Das Parlament vom 2. 8. 1996, 7.
- Miegel, Meinhard (1983): Die verkannte Revolution (I). Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte. Stuttgart.
- Mishra, Ramesh (1990): The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia. New York, London, Toronto, Sydney Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.
- Mrozek, Claudia (1995): Die Sozialpolitik zwischen Konsolidierung und Expansion seit 1982. Sozialpolitische Kontroversen in der CDU unter besonderer Beachtung des Politikmanagements der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA). Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- National Audit Office (1990): The Elderly: Information Requirements for Supporting the Elderly and Implications of Personal Pensions for the National Insurance Fund. London: HMSO.
- Nesbitt, Steven (1995): British Pensions Policy Making in the 1980s. Aldershot: Avebury.
- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin (1995): Bringing the Economy Back In: Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce. ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/95. Bremen.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Piel, Edgar (Hrsg.), (1983): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978-1983. München.

- Nolan, Brian (1986): The Distribution of Social Security Transfers in the UK. In: Journal of Social Policy 15, 2, 185-204.
- Nullmeier, F./Rüb, F.W. (1991): Alterssicherung in der Bundesrepublik. In: Blanke, B./Wollmann, H. (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik - Kontinuität und Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, 437-462.
- OECD (1988): Ageing Populations. The Social Implications. Paris.
- OECD (1993): OECD Economic Outlook 54. December 1993. Paris.
- OECD (1995): Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving? OECD Working Papers, Volume III. Paris.
- OECD (1996): OECD Wirtschaftsausblick 60. Dezember 1996. Paris.
- Offe, Claus (1984): Some Contradictions of the Welfare State. In: Keane, John (Hrsg.), (1984): Contradictions of the Welfare State. Hutchinson, 147-161.
- Offe, Claus (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: Ellwein, Th. (Hrsg.), (1987): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1/1987, 309-320.
- Offe, Claus (1990a): Smooth Consolidation in the West German Welfare State. Structural Change, Fiscal Policies, and Populist Politics. Zentrum für Sozialpolitik - Arbeitspapier Nr. 4/90. Universität Bremen.
- Offe, Claus (1990b): Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. „Thatcherismus“ und die populistische Kritik der Staatstätigkeit. ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/90. Zentrum für Sozialpolitik Bremen.
- Offe, Claus (1995): Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise. In: Fricke, Werner (Hrsg.), (1995): Zukunft des Sozialstaats. Jahrbuch für Arbeit und Technik 1995. Bonn, 31-41.
- Ogus, A.I./Barendt, E.M. (1978): The Law of Social Security. London: Butterworths.
- Ogus, A.I./Barendt, E.M. (1982): The Law of Social Security. 2nd. Edition. London: Butterworths.
- Ogus, A.I./Barendt, E.M. (1988): The Law of Social Security. 3rd Edition. London: Butterworths.
- Ogus, A.I./Barendt, E.M. (1995): The Law of Social Security. 4th. Edition. London: Butterworths.
- Parker, Hermione/Sutherland, Holly (1991): Child Tax Allowances? A Comparison of Child Benefit, Child Tax Reliefs, and Basic Incomes as Instruments of Family Policy. London: STICERD & London School of Economics.

- Pierson, Christopher (1992): Contradiction and Crisis in the Developed Welfare State. In: Pierson, Christopher (1992): Beyond the Welfare State. Cambridge, 141-178.
- Pierson, Paul (1994): Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1995): The New Politics of the Welfare State. ZeS-Arbeitspapier NR. 3/95. Universität Bremen.
- Ringen, Stein (1987): The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State. Oxford.
- Roller, Edeltraud (1996): Abbau des Sozialstaats. Einstellungen zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rosewitz, Bernd/Webber, Douglas (1990): Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Reihe: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.
- Rudzio, Wolfgang (1993): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In: Watzal, Ludwig (1993): Grundwissen Politik. Bonn.
- Ruland, Franz (1997): Die Sparmaßnahmen im Rentenrecht und der Eigentumsschutz von Renten. In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/1997, 94-109.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1996/97. „Reformen voranbringen“. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schäfer, Bernd (1996): Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und empirische Analyse des bestehenden Systems und ausgewählte Reformvorschläge. Europäische Hochschulschriften, Reihe Volks- und Betriebswirtschaft Band 1922. Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a.M.
- Schäuble, Wolfgang (1996): Zukunft des Sozialstaats sichern. In: Das Parlament vom 20. 9. 1996, 13.
- Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen: Leske und Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (1988): West Germany: The Policy of the Middle Way. In: Journal of Public Policy 7, 2, 135-177.
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), (1993): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS 34.Jg. 1993, Sonderheft 24/1993, 371-393.

- Schneider, Markus et al (1994): Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich. Laufende Berichterstattung zu ausländischen Gesundheitssystemen. Augsburg: BASYS.
- Slack, K.M. (1982): Social Administration Digest, November 1980 - January 1981. In: Journal of Social Policy 10, 3, 381-297.
- Smart, Carol (1991): Securing the Family? Rhetoric and Policy in the Field of Social Security. In: Loney, Martin et al (1991): The State or the Market. Politics and Welfare in Contemporary Britain. 2nd Edition. London: Sage Publications in association with The Open University Press, 153-169.
- Solms, Hermann Otto (1996): Wo sind die Alternativen der Opposition?. In: Das Parlament vom 20. 9. 1996, 14.
- StBA - Statistisches Bundesamt (1996): Zahlenkompaß '96. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- StBA - Statistisches Bundesamt (Hrsg.), (1994): Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Steffen, Johannes (1995): Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren. MS, Arbeiterkammer Bremen, Dezember 1995.
- Steffen, Johannes (1996): Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren. MS, Arbeiterkammer Bremen, Oktober 1996.
- Steffen, Johannes (1996a): Das Sparpaket 1997. Sozialabbau in der Renten-, Kranken-, und Arbeitslosenversicherung sowie bei der Sozialhilfe. MS, Arbeiterkammer Bremen 1996.
- Stephan, G. (1991): Fehlzeiten: Eine theoretische und empirische Untersuchung mit Individualdaten. In: Mitteilungen aus dem Arbeitsmarkt und der Berufsforschung 3/1991, 583ff.
- Sturm, Roland (1994): Staatsordnung und politisches System. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. In: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hrsg.), (1994): Länderbericht Großbritannien. Frankfurt: Campus Verlag, 185-212.
- Stuttgarter Zeitung (1996) Wegweisender Tarifabschluß. In: Stuttgarter Zeitung vom 6. 12. 1996, 1.
- Stuttgarter Zeitung (1996): Südwesten übernimmt Abschluß. In: Stuttgarter Zeitung vom 9. 12. 1996, 1.
- Süddeutsche Zeitung (1996): „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“. Die umstrittenen Pläne der Bundesregierung. In: Süddeutsche Zeitung vom 27./28. 4. 1996, 10.
- Süddeutsche Zeitung (1996): DGB-Protteste lassen Bonn kalt. In: Süddeutsche Zeitung vom 9. 9. 1996, 1.

- Süddeutsche Zeitung (1996): Die Kernpunkte des Aktionsprogramms (50-Punkte Programm für Investitionen und Arbeitsplätze). In: Süddeutsche Zeitung vom 31. 1. 1996, 26.
- Süddeutsche Zeitung (1996): Die Wirtschaft lobt einhellig das Bonner 50-Punkte Programm. In: Süddeutsche Zeitung vom 31. 1. 1996, 25.
- Süddeutsche Zeitung (1996): Für viele Empfänger von Sozialhilfe lohnt die Rückkehr ins Arbeitsleben nicht. In: Süddeutsche Zeitung vom 16. 2. 1996, 39.
- Süddeutsche Zeitung (1996): Was die neue Lohnfortzahlung Kranke kostet. In: Süddeutsche Zeitung vom 5./6. 10. 1996, 27.
- Taylor-Gooby, Peter (1985a): The Politics of Welfare: Public Attitudes and Behaviour. In: Klein, Rudolf/O'Higgins, Michael (Hrsg.), (1985): The Future of Welfare. Oxford/New York: Basil Blackwell, 72-91.
- Taylor-Gooby, Peter (1985b): Public Opinions, Ideology and State Welfare. London: Routledge & Kegan Paul.
- Taylor-Gooby, Peter (1996): The United Kingdom: Radical Departures and Political Consensus. In: George, Vic (1996): European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle. London: MacMillan Press, 95-116.
- von Seggern, Burkhardt (1996): Verfassungsrechtliche Grenzen des Sozialabbaus. In: Soziale Sicherheit 10, Oktober 1996, 367-375.
- Walker, A. (1990): The Economic „Burden“ of Ageing and the Prospect of Intergenerational Conflict. In: Ageing and Society 10, 377-396.
- Walraf, Klaus (1996): Rentenspargesetz beschlossen. In: Das Parlament vom 12. 7. 1996, 1.
- Weber, Ingbert (1994): Soziale Schichtung und Gesundheit. In: Geißler, Rainer (Hrsg.), (1994): Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, 195-219.
- Wilensky, Harold (1975): The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press.
- Wilkinson, Margret (1993): British Tax Policy 1979-90: Equity and Efficiency. In: Policy & Politics 1993, 3, 207-217.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1983): Sozialpolitik der mageren Jahre. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses. In: Mäding, Heinrich (Hrsg.), (1983): Sparpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 77-99.
- Zimmermann, Klaus F. (1993): Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany. In: Atkinson, A.B./Morgensen, G.V. (1993): Welfare and Work Incentives. A North European Perspective. London: Clarendon Press, 192-240.

