

# De sociale politiek van Rood-Groen in Duitsland

► *Martin Seeleib-Kaiser*

De Duitse welvaartsstaat wordt vaak afgeschilderd als erg weerbarstig voor elke beleidsverandering. Ondanks de “noodzaak” van grondige beleidsveranderingen denkt men dat deze laatste een incrementeel en afhankelijk patroon volgen. Dit artikel wil de ontwikkeling van het sociaal beleid tijdens de eerste vijf jaren van de Rood-Groene Coalitie vanuit een kwantitatief en kwalitatief perspectief volgen en speciale aandacht besteden aan het ouderdomspensioen, de werkloosheidsverzekering en de gezinspolitiek. Ik zal aantonen dat er inderdaad belangrijke veranderingen zijn doorgevoerd, dit ondanks het bestaan van vele “potentiële” vetospelers (Tsebelis 2002) en twee partijen van de “welvaartsstaat” (Kitschelt 2001) die men ervan verdenkt beleidsveranderingen tegen te houden. Over het algemeen volgen de beleidsveranderingen sinds de jaren tachtig een hervormingstraject naar het kenmerk van de “duale transformatie” van de Duitse welvaartsstaat (Seeleib-Kaiser 2002a; Bleses en Seeleib-Kaiser 2004). Het betreft hier enerzijds het loslaten van het principe dat de overheid de verworven levensstandaard van de arbeiders bij hun pensionering of bij werkloosheid moet garanderen, en anderzijds de versterking van de gezinspolitiek.

In het eerste deel van dit artikel zal ik de belangrijkste veranderingen in de sociale politiek ontleden. Daarna zal ik de oorzaken onderzoeken die tot deze beleidswijzigingen hebben geleid. Ik zal aantonen dat een verandering in het zingevend interpretatiekader de kernoorzaak is voor de geconstateerde veranderingen op beleidsniveau.

De recente veranderingen in het sociaal beleid kan men noch door de theorie dat de politieke partijen “er toe doen”, noch door institutionele theorieën op afdoende wijze verklaren.

## 1. De veranderingen in het sociaal beleid

De analyse van de veranderingen in het sociaal beleid gebeurt hier in twee etappes. Ten eerste zal ik de kwantitatieve veranderingen ten aanzien van de uitgaven en de financiering van de sociale politiek onderzoeken. Ten tweede zal ik door een kwantitatieve analyse de belangrijkste veranderingen in de kerngebieden van het sociaal beleid aan het licht brengen.

---

### 1.1. Een kwantitatieve analyse

---

Vanuit het perspectief van de Keynesiaanse welvaartsstaat kan men de output van het beleid meten aan de budgettaire uitgaven. Hoewel de Duitse Bondsrepubliek vanaf 2002 niet voldaan heeft aan het begrotingscriterium van het Stabiliteitspact, toch kwam dat niet door een anticyclisch Keynesiaans beleid dat door de Rood-Groene regeringscoalitie werd nagestreefd. Ondanks een kleine toename van de federale uitgaven in 1999 streefde de Rood-Groene coalitie een beleid van verminderde overheidsinterventie na. In 2001 bedroegen de federale regeringsuitgaven 11,8 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP), wat het laagste cijfer was in vier decennia. Door het slagen van dit beleid en in combinatie met bijkomende inkomsten uit de veiling van tele-

communicatielicenties daalde het federale begrotingstekort van 1,5 procent van het BBP in 1998 tot 1,1 procent in 2001 (Hinrichs 2002: 23-24). De financiële toestand van de federale regering verslechterde echter in 2002 snel. Volgens de definitie die de EU gebruikt om het begrotingsdeficit vast te stellen, steeg het begrotingstekort van de federale regering van 1,4 procent in 2001 tot ongeveer 1,9 procent van het BBP in 2003. Na in 2002 te zijn opgelopen tot 3,5 procent, wordt verwacht dat het totale tekort in 2003 tot meer dan 4 procent van het BBP zal zijn gestegen (Deutsche Bank 2003: 64).

De groei van het tekort in 2002 en 2003 was vooral het gevolg van de economische crisis die heeft geleid tot verhoogde sociale uitgaven en verminderde inkomsten.<sup>1</sup> De gestegen federale uitgaven waren in eerste instantie het gevolg van toegenomen transfers van de federale regering naar het pensioensysteem en de tewerkstelling. De jaarlijkse overdrachten van de federale regering naar de oudedagsvoorziening steeg van 69 miljard euro in 2001 naar ongeveer 77 miljard euro in 2003. De transfers naar de federale tewerkstelling stegen van 1,9 miljard euro in 2001 tot 7,5 miljard euro in 2003 (BMF 2003: 10 e.v.). De toename van het financieringstekort is dus in grote mate het gevolg van de economische neergang en kan niet worden toegeschreven aan een expansief begrotingsbeleid om de werkloosheid te bekampen.

De statistieken van de gezamenlijke staatsuitgaven zeggen niet zoveel over mogelijke veranderingen in het sociaal beleid in engere zin. Als gevolg van het federale systeem en het bestaan van parafiscale instellingen, zoals sociale verzekeringsfondsen, bezit Duitsland een erg complexe sociale financieringsstructuur. Om de hele ontwikkeling van de sociale uitgaven te kunnen begrijpen moeten we een nadere blik werpen op het "sociale budget" of de sociale uitgaven. Figuur 1 geeft de totale sociale uitgaven in verhouding tot het BBP tussen 1975 en 2001 weer. Na een daling van de bestedingen in de jaren tachtig zien we een omkering van de trend in de eerste helft van de jaren negentig, waarna in de late jaren negentig de sociale uitgaven andermaal stagneren.<sup>2</sup>

Als we de uitgaven per regio voor de periode tussen 1991 en 2001 bekijken, dan constateren we in West-Duitsland over het algemeen een continuïteit vanaf het midden van de jaren negentig

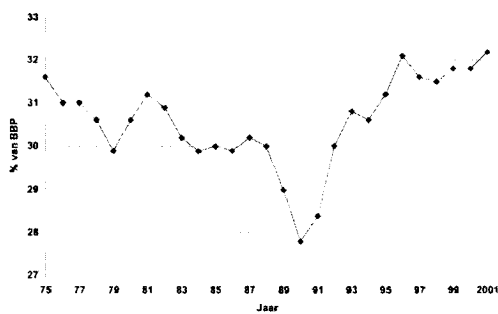


Fig. 1: Sociale uitgaven in Duitsland als percentage van het BBP: 1975-2001 - Vanaf 1991 beginnen de data voor het verenigde Duitsland. Data voor 1999 en 2000 zijn voorlopige, die van 2001 projecties.  
Bron: BMGS 2003a: tab. 7.2.

en in Oost-Duitsland een geleidelijke maar voortdurende stijging die in 2001 bijna tot 50 procent van het BBP oploopt (figuur 2). Het hoge niveau van sociale uitgaven in het Oosten wordt gefinancierd uit voortdurend stijgende transfers van West- naar Oost-Duitsland. In 2001 bedroegen ze ongeveer 27,9 miljard euro. Deze transfers van West- naar Oost-Duitsland worden grotendeels via de "westerse" werkloosheids- en pensioenfondsen naar het oosten doorgeschoven. In 2001 was dat in totaal 25,8 miljard euro (BMAS 2002b: tabel III; tabel III, 112; tabel III, 16). Zonder deze transfers naar het oosten zou de verhouding van de sociale uitgaven tot het BBP in het westen ongeveer 28 procent hebben bedragen (Sitte 2003: 693). Als we ons baseren op de data van de totale uitgaven, dan lijkt de regeringwisseling in 1998 de uitgavenpatronen substantieel te hebben gewijzigd.

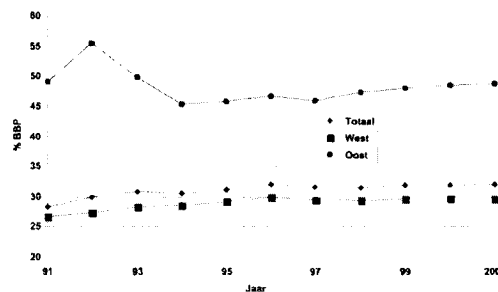


Fig. 2: Sociale uitgaven in Oost en West als percentage van het BBP: 1991-2001 - Data voor 1999 en 2000 zijn voorlopige, voor 2001 zijn projecties.  
Bron: BMAS 2002b: tab. I-1.

Als gevolg hiervan leidde de Duitse eenwording tijdens het voorbije decennium tot een steile toename van de socialezekerheidsbijdragen (zie figuur 3), wat dus noch aan de uitbreiding van de welzijnsvoorzieningen, noch aan de demografische verandering te wijten was. Ten einde de hoge percentages van de socialezekerheidsbijdragen te verminderen introduceerde de Rood-Groene regering een ecotaks. De opbrengsten uit deze ecotaks schat men op 57 miljard euro voor de periode 1999-2003 en ze zijn bij wet voor de financiering van het ouderdomspensioen gereserveerd. Zonder de inkomsten uit de ecotaks zouden de bijdragen van de werkgevers aan de oudedagsvoorziening in 2002 0,75 procent hoger hebben gelegen (Truger 2001; BMF 2002: 10).

Door de belastingtransfers te verhogen was de Rood-Groene coalitie dus succesvoller dan de conservatief-liberale voorganger bij het beperken van de stijgende kosten van de sociale zekerheid. Volgens de vroegere voorzitter van de Sociale Adviesraad Winfried Schmähl zou het evenwel doelmatiger zijn geweest om zonder op de uitkeringen te bekknibbelen de hoge bijdragen voor de sociale zekerheid substantieel te verlagen door de subsidies afkomstig uit de belastingpot te verhogen. Hij stelde dat veel socialebeleidsmaatregelen die niet in overeenstemming zijn met de principes van de filosofie van de sociale verzekering (o.a. het actieve arbeidsmarktbeleid), via de sociale zekerheid hadden moeten

zijn gefinancierd. Als dergelijke maatregelen volledig vanuit de belastingopbrengsten worden gefinancierd, dan kunnen de bijdragen van de ondernemers aan de sociale zekerheid met 4 procent dalen (Schmähl 2003a). We moeten evenwel bekennen dat de Rood-Groene regering een dergelijke coherente strategie niet bezat. Ze volgt liever een beleid van (inkomsten-)belastingverlaging. Men heeft berekend dat als de reeds goedgekeurde belastinghervormingen in 2005 volledig zijn doorgevoerd, de staat jaarlijks 48 miljard euro aan inkomsten zal moeten derven (Zohlh ofer 2003). De forse toename van de bijdragen voor de sociale zekerheid na de eenwording had men theoretisch gezien kunnen vermijden of afwenden zonder het financieringskortek te doen stijgen.

Als we de uitgaven voor de jaren 1995-2001 functioneel uitsplitsen, dan zien we continuïteit in de uitgaven voor de sectoren ouderdomspensioenen<sup>3</sup> en volksgezondheid en een sterke stijging<sup>4</sup> in de sector "gezinspolitiek", terwijl de uitgaven voor het tewerkstellingsbeleid is gedaald (zie figuur 4). Als gevolg van de economische en demografische evolutie had men een tegengestelde ontwikkeling verwacht daar de werkloosheid in 2001 in absolute aantallen hoger lag dan in 1995 en het aantal kinderen over dezelfde periode was gedaald.

Op grond van de hier gepresenteerde kwantitatieve data wordt het duidelijk dat de nieuwe regering niet voor een expansieve sociale politiek heeft gekozen. Ze consolideerde daarentegen de staatsfinanciën en verminderde in bescheiden

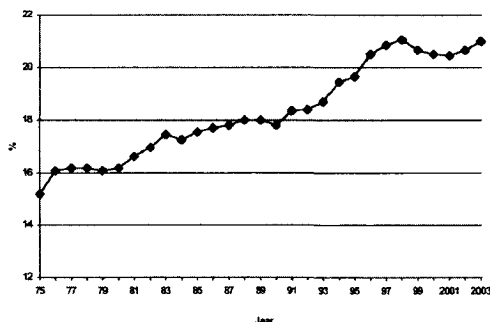


Fig. 3: Werkgeversbijdragen tot de Sociale Zekerheid als een percentage van het bruto loon: 1975-2003

\* De premies voor de ongevalverzekering zijn niet meegerekend. Wegens de kleine verschillen tussen Oost en West zijn de hier gepresenteerde data gebaseerd op de premies in het Westen.

Bron: BMGS 2003a: tab. 7.7.

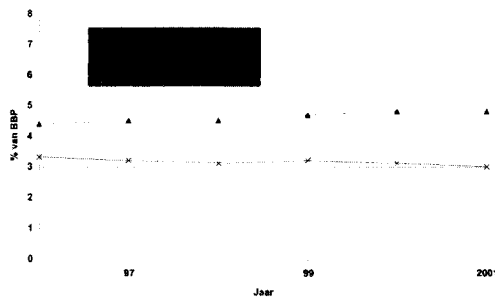


Fig. 4: Uitgaven voor geselecteerde sociale beleidsmaatregelen in functie van percentages van BBP: 1995-2001

Nota: Data voor 1999 en 2000 zijn voorlopige, voor 2001 projecties.

Bron: BMAS 2002b: tab. 1-3.

mate de bijdragen voor de sociale zekerheid. De recente verhogingen van zowel het overheidsbudget als van het niveau van de bijdragen voor de sociale zekerheid zijn het resultaat van de economische crisis en niet van een politiek van systematische sociale expansie.

---

### 1.2. Een kwalitatieve analyse

---

De gepresenteerde kwantitatieve data kunnen de ontwikkelingen in het beleid niet helemaal nauwkeurig schetsen. De data kunnen enkel de doorgevoerde beleidsveranderingen die tot het beheersen van de kosten hebben geleid, weerspiegelen, maar niet die die zich over een langere periode uitstrekten of die geen budgettaire gevolgen hadden. Daarom wordt hier ingegaan op de kwalitatieve beleidsveranderingen. Tijdens haar eerste regeerperiode legde de Rood-Groene coalitie de nadruk op het ombuigen van bepaalde besparingen die in de jaren negentig door de voorgaande regering waren doorgevoerd, op een grondige pensioenhervorming en op het gezinsbeleid. Het begin van de tweede regeerperiode werd gedomineerd door hervormingen van zowel het pensioensysteem als van het arbeidsmarktbeleid, door maatregelen tot kostenbeheersing in de gezondheidszorg en door verhoogde uitgaven voor de kinderopvang. Ik zal me hier concentreren op de ouderdomspensioenen, de arbeidsmarkt en het gezinsbeleid daar deze sectoren ooit een prominente plaats in het na de oorlog opgebouwde stelsel voor werknemers innamen.<sup>5</sup>

#### *De hervorming van het ouderdomspensioen<sup>6</sup>*

De belangrijkste politieke verwezenlijking van de Rood-Groene coalitie in haar eerste regeerperiode was de hervorming van het pensioenstelsel, die door kanselier Gerhard Schröder als “baanbrekend” (volgens Unterhinninghofen 2002: 213) werd getypeerd. Het hoofddoel van de hervorming is het beperken van de toekomstige stijging van de socialezekerheidsbijdragen tot 20 procent van het brutoloon in 2020 en tot 22 procent in 2030, d.i. de periode waarin de babyboomers met pensioen gaan. Deze beperking van de toekomstige pensioenbijdragen werd verkregen door een behoorlijke verlaging van het vervangingsinkomen van 70 procent tot ongeveer 64 procent in 2030<sup>7</sup> voor de gemiddelde gepensioneerde.<sup>8</sup> Om het huidige pensioenniveau te kunnen behouden worden de arbeiders

door het verstrekken van staatssubsidies en belastingvoordelen aangemoedigd om vrijwillig toe te treden tot privé-pensioenfondsen. De hoogte van de subsidies aan de werknemers die toetreden tot private of bedrijfspensioenfondsen hangt af van hun inkomen en van het aantal kinderen in het gezin. De sociale partners worden met behulp van belastingmaatregelen aangemoedigd om tijdens de onderhandelingen over de collectieve arbeidsovereenkomsten ook de bedrijfspensioenen te regelen (BMAS 2002a: 114).

Zelfs als de arbeiders zich opgeven voor de verschillende kapitalisatieprogramma's<sup>9</sup>, dan garandeert dit nog geen even hoog pensioen als vroeger, omdat de fondsen die de verschillende financiële producten aanbieden, “slechts” wettelijk verplicht zijn om het nominale geïnvesteerde bedrag te garanderen. Het hele pensioensysteem wordt aldus hervormd van een repartitiesysteem met een vooraf gegarandeerde uitkering in een partieel kapitalisatiestelsel dat deels op het principe van vooraf vastgestelde bijdragen is gebaseerd. Volgens schattingen van de Bundesbank zal een vijftigjarige arbeider 4 procent extra van zijn of haar bruto loon moeten sparen om bij pensionering niet het slachtoffer van inkomensverlies te worden. De spaarratio zou daarom voor een arbeider van 20 jaar met 1,5 procent moeten stijgen (Deutsche Bundesbank 2002c: 30). De staat wil de nadelige effecten van het vrijwillige privé-pensioenstelsel verzachten door subsidies toe te kennen aan de laagstbetaalden die aan de nieuwe pensioenprogramma's deelnemen.<sup>10</sup> Nochtans zullen de gecombineerde bijdragen van deze werknemers die participeren in de vrijwillige pensioenfondsen, in de toekomst substantieel hoger uitvallen dan voor diegenen die niet door deze hervorming worden getroffen. Zij zullen hoofdzakelijk de financiële lasten van de “privatisering” dragen, omdat werkgevers en werknemers het publieke stelsel financieren.

Wegens de té optimistische schattingen van de economische groei en de werkloosheid werd het een jaar later na de goedkeuring van de pensioenhervorming al duidelijk dat er bijkomende maatregelen noodzakelijk zouden zijn om de bijdragen voor de oudedagsvoorziening op zowel de korte als de lange termijn te stabiliseren. Daarom benoemde de Rood-Groene regering een commissie van deskundigen. Zich baserend op hun aanbevelingen (BMGS 2003b) nam de Rood-Groene coalitie eind 2003 maatregelen om de liquiditeit van de pensioenverzekering op de

korte én de lange termijn te verbeteren. De maatregelen op de korte termijn behelsden (i) een vermindering van de statutair vastgelegde reserves van het pensioenfonds tot het equivalent van de som van drie maanden uitkeringen, (ii) een uitstel van zes maanden voor de jaarlijkse pensioonaanpassingen, en (iii) hogere bijdragen van de gepensioneerden voor de zorgverzekering der langdurig zieken. Ten einde de problemen op de lange termijn aan te pakken introduceerde de regering een nieuwe betaalbaarheidsfactor in de pensioenformule, waardoor de gecombineerde bijdragen van de werkgevers en de werknemers in 2030 *gegarandeerd* niet boven 22 procent zullen stijgen (Nürnberg 2003; Schmähl 2003b: 19-21). Ongetwijfeld zal deze factor leiden tot een verdere verlaging van de pensioenen. De doorsnee gepensioneerde zal een pensioen van 54 procent van het gemiddelde nettoloon ontvangen. Een hoog percentage van de gepensioneerden zal alleen maar een staatspensioen ontvangen, wat ruwweg gelijk staat met het niveau van de sociale bijstand (Schmähl 2003b).

In 2001 werd het invaliditeitspensioen eveneens hervormd. In de toekomst zullen de arbeiders niet langer meer kunnen terugvallen op het speciale invaliditeitspensioen in geval ze niet meer hun beroep of bedrijvigheid kunnen uitoefenen. Ze zullen voortaan beroep moeten doen op de arbeidsmarkt voor het vinden van ander werk en/of op het reguliere invaliditeitspensioen. Hoewel het hervormde stelsel van de invaliditeitspensioenen nu de ongeschoolde en de geschoolde arbeiders op gelijke voet behandelt, houdt dat voor de geschoolde arbeiders toch een grote verandering in daar de bescherming van hun professionele of beroepsverworvenheden in geval van een specifieke invaliditeit wegvalt (Wollschläger 2001). Tenslotte voerde de coalitieregering *de facto* per 1 januari 2003 een minimumpensioen in door het onderzoek naar de bestaansmiddelen van de familieleden van burgers met een laag inkomen af te schaffen indien deze laatste beroep moeten doen op de openbare onderstand. Deze wet verplicht de beheerders van de fondsen voor de oudedagsvoorziening om oudere burgers met een zeer laag pensioen in te lichten betreffende hun recht op aanvullende sociale bijstand bovenop hun pensioen (Buhr 2003).

De hele pensioenhervorming zal tot een sterkere commodificatie en marktwerking in het systeem van de oudedagsvoorziening en de invaliditeitsverzekering leiden en tot het verdwijnen van het principe dat de staat de ooit verkregen levensstandaard garandeert. Terwijl de staat in het verleden een bepaald pensioenniveau garandeerde, nl. een vervangingsratio van 70 procent voor een gemiddelde gepensioneerde, hebben de recente pensioenhervormingen als belangrijkste doel om het niveau van de toekomstige bijdragen te beperken. Dat betekent dus een substantiële verandering in de wet op de pensioenen van 1957. Die had toen als leidend principe dat de bij pensionering bereikte levensstandaard moest worden gewaarborgd (Seeleib-Kaiser 2002a; Bleses en Seeleib-Kaiser 2004).

#### De hervorming van de arbeidsmarkt

Tijdens de eerst vier jaren van de Rood-Groene regeringscoalitie werden geen belangrijke hervormingen op het vlak van de actieve arbeidsmarktpolitiek (AAMP), de werkloosheidsverzekering en de sociale bijstand doorgevoerd. Met betrekking tot het (her)integreren of activeren van werklozen ondersteunde de Rood-Groene coalitie het opstarten van een beperkt aantal experimentele projecten en initieerde ze een programma ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Gegevens verstrekt door het Ministerie van Arbeid tonen evenwel aan dat het gemiddelde aantal deelnemers aan de traditionele openbare werkgelegenheidsprojecten van 385.000 in 1998 tot 180.000 in 2002 daalde, wat het laagste aantal is sinds de eenwording (zie figuur 5). Ondanks de voortdurend hoge werkloosheid van ongeveer 20 procent in het Oosten van Duitsland, werd deze streek getroffen door

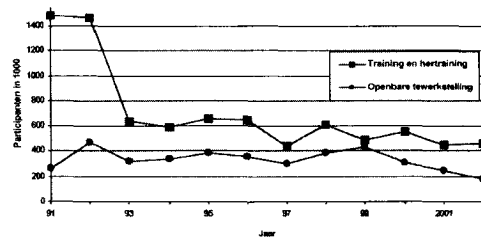


Fig. 5: Participanten in AAMP (Training en hertraining, openbare tewerkstellingsprogramma's): 1991-2002

Bron: BMGS 2003a: tab. 8.14A.

een aanzienlijke vermindering van de AAMP-maatregelen (BMAS 2002a: 37).

In het begin van 2002 bestelde de regering een rapport bij deskundigen. Hun bevindingen werden kort voor de verkiezingen gepresenteerd. De aanbevelingen concentreerden zich hoofdzakelijk op de verbetering van de doelmatigheid en de efficiëntie van de arbeidsbureaus en de snelle reïntegratie van de werklozen in de arbeidsmarkt (Hartz Kommission 2002). Zich baserend op het rapport van de commissie voerde de Rood-Groene regering in 2003 belangrijke veranderingen door die het arbeidsambt hervormden en een actief arbeidsmarktbeleid nastreefden. In het verleden was het actieve arbeidsmarktbeleid bedoeld om de werkloze een binnen zijn of haar beroep standaard arbeidsplaats te bezorgen of om zijn of haar vaardigheden te verhogen. De nieuwe maatregelen zijn bedoeld om een snelle reïntegratie van de werklozen te bevorderen, zonder hierbij goed na te gaan of de potentiële baan wel of niet in de categorie van de "atypische tewerkstelling" valt en of die baan overeenstemt met de scholingsgraad of de beroepsvaardigheden van de betrokkene. Daarbij zal de staat werklozen aansporen om voor zichzelf te beginnen, privé- en openbare uitzendbureaus voor tijdelijk werk subsidiëren en werkloze arbeidskrachten verhuren aan privé-bedrijven (BMWA 2003).

Eind 2003 besliste de federale regering tenslotte om een algehele hervorming van de werkloosheidsvergoedingen door te voeren. Volgens de nieuwe regels die na een overgangperiode volledig van kracht worden, zal de uitkeringsperiode voor werknemers van 55 jaar en ouder van 32 tot 18 maanden worden beperkt.<sup>11</sup> De van kracht zijnde "werkloosheidsuitkering I" zal tot 12 maanden worden beperkt. Arbeiders die "uitgetrokken" zijn en die evenals alle andere werklozen tussen 15 en 64 jaar oud zijn en die tenminste in staat zijn om drie uur per week te werken, zullen in aanmerking komen voor de "werkloosheidsuitkering II". Anders dan de "oude" werkloosheidsuitkering die gebaseerd was op een mengvorm van onderzoek naar de bestaansmiddelen en van socialeverzekeringsprincipes, zal de nieuwe regeling een gelijk bedrag aan eenieder uitkeren én een onderzoek naar de bestaansmiddelen kennen. In principe bedraagt de maandelijkse ondersteuning 345 euro in de westelijke en 331 euro in de oostelijke Länder. Dit

zal leiden tot een substantiële vermindering van de werkloosheidsuitkeringen voor diegenen die voorheen een relatief hoog inkomen genoten en die in aanmerking kwamen voor een aanvullende werkloosheidsuitkering nadat hun reguliere werkloosheidsuitkering was afgelopen. Verder zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een "werkloosheidsuitkering II" veel strenger geworden, daar elke werkaanbieding voortaan als passend zal worden beschouwd.<sup>12</sup>

Deze overgang van passieve naar actieve arbeidsmarktpolitiek is het eindpunt van een langdurig hervormingsproces dat ooit tijdens de regeerperiode van de vorige conservatief-liberale coalitie is begonnen. Het hervormingsproces wordt gekenmerkt door een sterkere commodificatie van de werklozen. Dat heeft geleid tot het verlaten van het principe van de statusbescherming, nl. het garanderen door de overheid van de vroegere levensstandaard tijdens perioden van werkloosheid.

#### *De verruimde gezinspolitiek*<sup>13</sup>

De Rood-Groene coalitie zette de verdere uitbouw – en dat gebeurde in een enigszins hoger tempo dan onder de vorige regering – van het gezinsbeleid voort. Dat blijkt ook uit de uitgaven. De expansie van het gezinsbeleid voltrok zich in vier dimensies: (i) verhoging van de kinderbijlagen en van de belastingaftrek voor kinderen, (ii) erkenning van de tijd besteed aan het opvoeden van kinderen als een equivalent van een monetaire bijdrage aan de pensioenverzekering, (iii) het zowel verbeteren van het ouderschapsverlof en van de ouderschapsuitkering, als van het invoeren van het recht op een parttime baan, en (iv) het uitbreiden van de kinderopvang.

De Rood-Groene coalitieregering verhoogde in een aantal stappen de maandelijkse kinderbijslag tot 154 euro per kind (een verhoging sinds 1998 van de maandelijkse uitkering met 41,50 euro) en van de jaarlijkse belastingaftrek tot 5.508 euro. Daarbij kunnen de ouders bijkomende belastingverminderingen krijgen om bepaalde kosten van kinderopvang te bestrijden mochten die noodzakelijk zijn om aan de werkloosheidsval te ontsnappen (BMFSFJ 2002; voor meer details zie Dingeldeij 2001).

Vanaf 1986 erkende de staat voor het eerst in de lange geschiedenis van het stelsel van de Duitse sociale zekerheid de prestaties van de informele zorgverleners als een equivalent voor monetaire bijdragen aan het pensioensysteem. De tijd besteed aan de zorg voor een kind werd vanaf dan beschouwd als een fictieve pensioenbijdrage – gelijk aan 100 procent van de gemiddelde pensioenbijdrage over een periode van drie jaar per kind – aan het systeem van de ouderdomspensioenen.<sup>14</sup> Nieuw is de bepaling dat indien een ouder zou kiezen voor een parttime baan om hierdoor ten minste gedeeltelijk voor het kind te zorgen, de staat de “verloren” pensioenbijdragen tot 100 procent van de gemiddeld betaalde premie zal aanvullen tot het kind tien jaar wordt. Door het erkennen van een (beperkte) periode als zorgverlener en door daaraan individuele uitkeringsrechten te koppelen, vermindert de staat de afhankelijkheid van de hoofdzakelijk vrouwelijke zorgverleners van de afgeleide sociale rechten der mannelijke kostwinners (Meyer 1998).

Tevens werden wettelijke maatregelen ingevoerd en daarna consequent uitgebreid om het combineren van werk en persoonlijke ouderzorg voor kinderen tijdens hun eerste levensjaren te verbeteren. In 1986 keurde het parlement een wet op het ouderschapsverlof goed waardoor één ouder na de geboorte van een kind het recht kreeg om tien maanden onbetaald verlof op te nemen. De werkgever was verplicht om na deze verlofperiode de betrokkene tegen hetzelfde loon weer in dienst te nemen. De duur van het ouderschapsverlof werd in verschillende etappes op het einde van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig verlengd. In 1993 kregen de ouders recht op drie jaar ouderschapsverlof. Tijdens de eerste twee jaren betaalde de regering na onderzoek van de bestaansmiddelen een standaardbedrag van 307 euro (600 mark) per maand (Bleses en Rose 1998: 152). De Rood-Groene alliantie maakte het voor beide ouders daarna gemakkelijker om het ouderschapsverlof te delen en ze verhoogde de inkomensgrens voor het in aanmerking komen voor de volledige ouderschapsuitkering aanzienlijk.<sup>15</sup> De Rood-Groene regering verklaarde dat alle ouders met een gemiddeld inkomen voor deze uitkering terug in aanmerking moesten komen (BMAS 2002a: 228), omdat tijdens de vorige regering het percentage rechthebbenden fors was gedaald doordat na

1986 het inkomensplafond nooit was aangepast. Een nieuwe maatregel verleent aan ouders met kinderen die na 1 januari 2001 zijn geboren, het recht om tijdens het ouderschapsverlof maximaal 30 uren per week parttime te werken (Bleses 2003).

Tijdens de eerste vier jaren dat de Rood-Groene coalitieregering aan de macht was, werd er geen enkele maatregel genomen om de openbare kinderopvang te verruimen. Toch moet men erkennen dat onderwijs en kinderopvang in beginsel tot de verantwoordelijkheid van de Länder behoren en dat de federale overheid enkel door regelgeving en financiële incentives bepaalde institutionele veranderingen kan promoten. Het verhogen van de uitgaven voor het stichten van nieuwe faciliteiten voor kinderopvang en van scholen met dagopvang behoort tot de topprioriteiten van de Rood-Groene coalitie in haar tweede regeerperiode. De Rood-Groene coalitie gaat er prat op dat ze vanaf 2004 jaarlijks 1,5 miljard euro wil besteden aan het uitbreiden van de opvang voor kinderen jonger dan drie jaar. Dit programma ontsnapt uitdrukkelijk aan de volgehouden inspanningen om het federale budget te consolideren en om het financieringstekort te verminderen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 2002: 10, 29). Indien de lokale overheden dit programma volledig uitvoeren, dan zal dit leiden tot een substantiële vermeerdering van het aantal voorzieningen voor kinderopvang. De federale regering schat dat na de volledige realisatie van het programma er voor 20 procent van de kinderen onder drie jaar faciliteiten voor kinderopvang beschikbaar zullen zijn.<sup>16</sup> Daarbij zien we op lokaal en regionaal niveau de laatste jaren een tendens om het aanbod van “betrouwbare lagere scholen”<sup>17</sup> met naschoolse opvang te verhogen. De Rood-Groene coalitieregering moedigt het oprichten van scholen met dagopvang aan en heeft daarvoor voor de periode 2003-2007 vier miljard euro uitgetrokken (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 2002: 31).

Tenslotte kan men concluderen dat de Rood-Groene coalitie het beleid van de voorgaande regering heeft voortgezet en het gezinsbeleid heeft bevoorrecht door de uitkeringen te verhogen en door de regulering van de arbeidsmarkt te herzien waardoor beide ouders gemakkelijker werk en zorg met elkaar kunnen verzoenen. Tij-

dens de tweede Rood-Groene regeerperiode trok de federale regering substantiële financiële incentives voor de lokale overheden en de Länder uit om de opvang van kleuters te verbeteren en om basisscholen met dagopvang te stichten. Dit gebeurde nadat de openbare opvangfaciliteiten voor kinderen tussen drie en zes jaar in de jaren negentig reeds aanzienlijk waren uitgebreid. Deze beleidshervormingen zijn op geen enkele manier te rijmen met het als erg mannelijk getypeerde kostwinnersmodel waarin de rol van de gehuwde vrouw als echtgenote en moeder overheerst en dat de Duitse sociale politiek sinds het einde van de negentiende eeuw domineert (Lewis 1992).

#### Veranderingen in de welvaartsstaat

Zonder de Duitse eenwording zouden zowel de uitgaven voor de welvaartsstaat als de bijdragen voor de sociale zekerheid vandaag aanzienlijk lager zijn geweest. Als we enkel de uitgaven in West-Duitsland nemen en de transfers naar de oostelijke delen van Duitsland hiervan aftrekken, dan zijn de sociale uitgaven tijdens de Rood-Groene regeringsperiode niet gestegen. De uitgavenverminderingen die de voorgaande conservatieve regeringscoalitie tijdens de jaren tachtig oplegde, werden niet omgebogen. Ondanks de sociale stabiliteit die uit de uitgavenstatistieken blijkt, hebben zich toch kwalitatieve veranderingen voorgedaan.

De voorbije sociale hervormingen hebben beslist een diepgaande invloed gehad. Toch mogen we hun omvang niet onderschatten en ze als incrementeel en als voortzetting van de vorige maatregelen en dus als niet afwijkend van de reeds geïnstitutionaliseerde conservatieve welvaartsstaat beschouwen. De Duitse welvaartsstaat van na de Tweede Wereldoorlog had als kenmerkend hoofddoel dat de overheid de loontrekker (Vobruba 1990), hier dan de mannelijke kostwinner, bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en tijdens periodes van werkloosheid zijn levensstandaard garandeerde. Van de andere kant behoorde het tot de voorgeschreven rol van de getrouwde vrouw om zich niet met loonarbeid in te laten, wel om onbetaalde familiale diensten te verlenen. Als gevolg van de ach-

tereenvolgende beleidshervormingen beantwoordde deze abstracte beschrijving vanaf de jaren tachtig steeds minder aan de werkelijkheid. De staat verliet dit concept daarom steeds meer.

Het op de loontrekkers gerichte sociale beleid wordt gekenmerkt door een proces van versterkte commodificatie en bezuinigingen, wat dan weer leidt tot een strengere inkomenstoets bij uitkering en tot een versterking van het gezinsbeleid. Deze twee processen vormen de kern van de duale transformatie van de Duitse welvaartsstaat (Seeleib-Kaiser 2002a; Bleses en Seeleib-Kaiser 2004).

## 2. De veranderingen in de sociale politiek verklaren

Hoe kunnen we deze ontwikkelingen nu verklaren? De sociale wetenschappen hebben verschillende theorieën ontwikkeld om de continuïteit en de verandering van de welvaartsstaat te verklaren (Amenta 2003). We kunnen een onderscheid maken tussen drie benaderingen. De eerste benadering omvat vooral

functionele argumenten en legt de nadruk op de effecten van de sociaal-economische uitdagingen op de sociale politiek. De tweede benadering legt de nadruk op het belang van de politieke partijen, terwijl de derde de politieke instellingen bekijkt om de veranderingen en de continuïteit in het sociaal beleid te verklaren. We stellen dat deze “traditionele” theorieën de veranderingen in het sociaal beleid onvoldoende kunnen verklaren. Daarom willen we de ideeën en de interpretatieve patronen van de politieke elites die de evolutie van het sociaal beleid bepalen, aan een nader onderzoek onderwerpen.

### 2.1. De politieke partijen, de instellingen en de sociaal-economische uitdagingen

Als we ons baseren op de theorie dat de “politieke partijen er toe doen”, dan zouden de beleidsveranderingen van de sociaal-democraten duidelijk van die der christen-democraten moeten verschillen. Van de christen-democraten wordt traditioneel beweerd dat zij de nadruk leggen op het behoud van de status quo en op de

*Als we ons baseren op de theorie dat de “politieke partijen er toe doen”, dan zouden de beleidsveranderingen van de sociaal-democraten duidelijk van die der christen-democraten moeten verschillen.*



sociale verantwoordelijkheid der gezinnen en andere dienstverlenende gemeenschappen. Van de sociaal-democraten wordt verondersteld dat ze kiezen voor een sociale politiek gebaseerd op universele uitkeringen en dito sociale diensten en dat ze tevens verknocht zijn aan de institutionele verantwoordelijkheid van de staat voor het behoud van de volledige werkgelegenheid (Kersbergen 1995, 1999). We hebben echter geen substantiële verschillen in het beleid van de verschillende coalitieregeringen in de (actieve) arbeidsmarktpolitiek opgemerkt. De Rood-Groene coalitieregering verminderde op het einde van de jaren negentig en in de vroege jaren 2000 het aantal traditionele maatregelen van de actieve arbeidsmarktpolitiek. Hoewel de Rood-Groene coalitieregering inderdaad “nieuwe” activeringsmaatregelen invoerde, toch kan men deze ook zien als een versnelde voortzetting van de reeds onder de vorige conservatieve regering ingezette hervormingspolitiek. Gezien de zeer hoge werkloosheidspercentages kan men het arbeidsmarktbeleid van de Rood-Groene coalitieregering geenszins in het teken plaatsen van een staat die de institutionele verantwoordelijkheid voor de volledige tewerkstelling op zich neemt. De partiële privatisering van het ouderdomspensioen door de Rood-Groene regering gaat daarbij in tegen de uitgangspunten van de stelling “dat de politiek ertoe doet”. Tenslotte heeft zowel de conservatieve regering onder kanselier Helmut Kohl, als de Rood-Groene coalitie onder leiding van kanselier Gerhard Schröder de op het gezin gerichte beleidsmaatregelen vermeerderd (Seeleib-Kaiser 2004). Daardoor biedt de klassieke stelling “dat de partijen ertoe doen” slechts een beperkte bewijskracht voor de algehele duale transformatie van de Duitse welvaartsstaat en voor de specifieke beleidsmaatregelen die de Rood-Groene alliantie heeft genomen.<sup>18</sup>

Recentelijk is men de nadruk gaan leggen op het belang van de politieke instellingen – bij voorbeeld het bestaan van “vetospelers” (Tsebelis 2002) en van de wedijver tussen partijen (Kitschelt 2001) – om de overlevingskracht van de welvaartsstaat in tijden van fiscale tegenvallers te verklaren (Pierson 2001). Deze theorieën zijn over het algemeen beter in staat om de continuïteit van de welvaartsstaat te verklaren, dan om de “voorwaarden nader te omschrijven waaronder deze belangrijke institutionele veranderingen

plaatsvinden” (Hering 2001: 4; Seeleib-Kaiser 2003). Daarbij werd, in tegenstelling tot de aannames in vele vergelijkende analyses, de nadruk gelegd op het feit dat de *Bundesrat* niet toegerust is om in de meeste sociale beleidsdomeinen de rol van een “vetospeler” te vervullen, hier dan in de zin van een politieke actor “wiens toestemming noodzakelijk is om de status quo te wijzigen” (Tsebelis 2002: 19). Veelal kunnen bezwaren van de *Bundesrat* slechts tot vertraging leiden, niet tot het beletten van het aannemen van een wet (suspensief veto). Zowel het bepalen van de sociale bijdragen en van de hoogte van de uitkeringen, als van de toelatingscriteria voor de sociale zekerheid behoren grotendeels tot de bevoegdheden van de *Bundestag*.<sup>19</sup>

Daar deze twee benaderingswijzen in zeer beperkte mate in staat zijn om de waargenomen beleidsveranderingen te verklaren, is het mogelijk dat deze laatste worden veroorzaakt door nieuwe sociaal-economische uitdagingen, zoals bij voorbeeld de globalisering. Heeft de globalisering de gesignaleerde veranderingen veroorzaakt? De afhankelijkheid van de internationale markten was vanaf de jaren vijftig de achilleshiel van de West-Duitse economie (Abelshauser 1983: 2003). De jaren zeventig brachten evenwel enkele fundamentele veranderingen. Ten eerste werd het systeem van Bretton Woods met zijn vaste wisselkoersen vervangen door een systeem van vlottende wisselkoersen, wat leidde tot een aanzienlijke koersstijging van de Duitse mark. Ten tweede begonnen ondernemingen met lage personeelskosten in de opkomende Aziatische economieën in toenemende mate te concurreren met de Duitse bedrijven. Ten derde konden de kapitalen zich als gevolg van de liberalisering van de kapitaalmarkt vrijer over de aardbol bewegen, waardoor de ondernemingen een “exit optie” kregen om naar landen met lage lonen uit te wijken.

Al deze “nadelige” ontwikkelingen die verbonden zijn met de globalisering, hebben nochtans de prestaties van de Duitse exportsector in de jaren tachtig niet al te nadelig beïnvloed, daar de Duitse economie overschotten op de handelsbalans boekte. Het handelsoverschot daalde daarna als gevolg van de Duitse eenwording, maar herstelde zich later weer. In tegenstelling tot de concurrerende Amerikaanse en Britse economieën

was Duitsland in staat om rond de eeuwwisseling alweer stijgende handelsoverschotten te boeken. Klaarblijkelijk werden de gezamenlijke Duitse bedrijven niet door de harde concurrentie uit de markt geprijsd. Hoewel de buitenlandse direct investeringen (FDI) Duitsland links lieten liggen en de Duitse ondernemers in toenemende mate in het buitenland investeerden, kan men deze investeringen als de keerzijde van het handelsoverschot zien. De Duitse FDI's vloeiden niet in eerste instantie naar de landen met lage lonen, maar naar de andere West-Europese landen, een trend die men hoofdzakelijk kan toeschrijven aan de voortdurende integratie van de markten van de EU. In de jaren negentig kwam tenslotte door het eenwordingsproces en de monetaire stabiliteit een aanzienlijke instroom van portefeuille-investeringen op gang door de grote vraag naar kapitaal.<sup>20</sup> Daarbij stond Duitsland van 1999 tot 2003 volgens de rangorde opgesteld door het vooraanstaande *International Institute for Management and Development* (IMD) in de topvijf van de internationaal meest concurrentiekrachtige nationale economieën.<sup>21</sup> Ondanks de economische "last" van de eenwording presteerde Duitsland voortdurend beter dan zijn belangrijkste Europese concurrenten Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigde Koninkrijk, en dan Japan (IMD 2003). Toch zou men kunnen stellen dat de relatief sterke internationale concurrentiekracht van de Duitse economie het resultaat is van voornoemde socialebeleidshervormingen. Men kan dit argument niet zo maar verwerpen daar de juiste aard van het oorzakelijk verband tussen de globalisering en de welvaartsstaat nog altijd onder de politieke economen voorwerp van hevig debat is.<sup>22</sup>

Indien we aannemen dat de globalisering "objectief gezien" een nadelig effect heeft op de Duitse welvaartsstaat, dan betekent dat nog niet dat de welvaartsstaat per se zodanig zou moeten veranderen dat hij in overeenstemming is met de sociaal-economische voorwaarden. In theorie kunnen zelfs disfunctionele instellingen gedurende een lange periode overleven als gevolg van hun taaiheid. "Welvaartsstaten moeten niet hervormen, het zijn de mensen die dat moeten willen" (Cox 2001: 475). Verschillende onderzoeksdata wijzen op een sterke en voortdurende steun (d.i. intensiteit) voor de welvaartsstaat, ook als naar de beduidend hogere uitkeringsverhoudingen in het oosten als gevolg van de Duitse eenwording wordt gewezen (Andreß en Heien 2001; Roller 1999a).

Gevraagd naar welke overheidsvoorzieningen of beleidssectoren in tijden van bezuinigingen zouden moeten inleveren, noemde een overweldigende meerderheid (meer dan 70 procent) het openbaar bestuur, defensie en de transfers naar de EU, terwijl gemiddeld slechts 18 procent voorstander was van bezuinigingen op de verschillende socialebeleidssectoren (Roller 1999b: 30).<sup>23</sup>

Ondanks de overweldigende steun voor de welvaartsstaat varieert deze steun naargelang de diverse beleidssectoren (d.i. *extensiteit*). Zo kunnen we enkel – al blijft die aanzienlijk – een daling in steun voor die maatregelen constateren die zijn bestemd voor het behoud van de levensstandaard van de werklozen en voor het scheppen van jobs (Andreß en Heien 2001). In 2000 sprak zich slechts 18 procent van de bevolking voor bezuinigingen op de werkloosheidsuitkeringen uit, terwijl maar 5 procent kortingen op de pensioenen ondersteunde (Roller 2002b: 517). Gezien deze data kan men stellen dat de steun voor de sociaal-democratische welvaartsstaat, die institutioneel verantwoordelijk is voor de volledige tewerkstelling, enigszins is afgebrokkeld. Het is nochtans belangrijk dat een duidelijke meerderheid van de bevolking het scheppen van werk nog altijd als een verantwoordelijkheid van de staat beschouwt (Roller 2002a: 17).

We zien dat de oudedagsvoorziening kan bogen op een sterke ondersteuning vanwege het publiek. Volgens een onderzoek dat in de herfst van 2001 werd verricht en waarin werd gevraagd naar de doelstellingen van een goed pensioensysteem, antwoordde 91 procent van de respondenten dat zij voorstanders waren van een pensioensysteem dat aan de oudere burgers een adequate levensstandaard in overeenstemming met hun eerder verdiende loon hoorde te garanderen. Slechts 35 procent kon instemmen met de stelling dat het ouderdomspensioen alleen maar de basisbehoeften zou moeten dekken en dat men de burgers zou moeten verplichten om zich door middel van privé-fondsen bijkomend te verzekeren.<sup>24</sup> Meer dan 60 procent verklaarde dat zij een voortzetting van het niveau van de huidige (2001) pensioenen wilden, ook al zou dat een verhoging van de sociale bijdragen met zich meebrengen. En slechts iets meer dan 30 procent was voorstander van het stabiliseren van de sociale bijdragen ook als dat gepaard zou gaan

met een vermindering van het niveau van de pensioenen (Kohl 2002: 490 e.v.). Deze gegevens kunnen de besproken beleidsveranderingen niet verklaren. Indien de politici inderdaad zouden reageren op de voorkeuren van de kiezers, dan zouden ze ongetwijfeld voorstanders zijn van het voortzetten van een sociaal beleid dat de loontrekkers de eerder bereikte levensstandaard garandeert.

Geen van de hier besproken theorieën kan op afdoende manier de veranderingen in de welvaartsstaat tijdens de laatste jaren verklaren. Volgens de theorie dat “de partijen er toe doen” hadden we een zeer verschillende ontwikkeling verwacht, nl. een uitbreiding van de actieve arbeidsmarktpolitiek en expansieve fiscale maatregelen om de volledige tewerkstelling te bevorderen. Theoretisch was een dergelijk beleid best mogelijk geweest daar de toestemming vanwege de *Bundesrat* in belangrijke beleidszaken met betrekking tot de welvaartsstaat niet nodig is. Verder suggereren de gegevens over de publieke opinie dat een voortzetting van het vroegere beleid logisch was geweest, of zelfs dat de rol van de staat bij het beschermen tegen sociale risico's en het scheppen van jobs groter had mogen worden.

---

## **2.2. Gewijzigde interpretatieve kaders die de veranderingen in het Rood-Groene beleid verklaren**

---

Ik ga uit van de beperkte relevantie van de verschillende verklaringstheorieën en daarom stel ik dat de veranderingen in de welvaartsstaat ook te verklaren zijn door eventueel dominante “nieuwe” interpretatiekaders in de elite. Men beweert dat de collectieve actoren de diverse sociaal-economische uitdagingen niet zonder specifieke gevolgen voor de instellingen van de welvaartsstaat zien. Deze percepties – of dagelijkse opvattingen – verschijnen in het politiek vertoog dat door “principiële overtuigingen” (Goldstein en Keohane 1993) wordt samengehouden. (Nieuwe) interpretatieve patronen komen voort uit het politieke vertoog. Ze onderzoeken de waargenomen uitdagingen vanuit een normatief kader en dat leidt dan tot politieke antwoorden zoals we die hier hebben kunnen observeren. Tenslotte kunnen (nieuwe) interpretatieve patronen allicht “cognitieve sluisen”

(Blyth 2001) worden die maken dat andere politieke keuzen praktisch geen kans krijgen. Onze empirische analyse zal steunen op een kwalitatieve inhoudsanalyse van de partijprogramma's, de belangrijke beleidsuitspraken, de regeerakkoorden en de verklaringen die de partijwoordvoerders in het Parlement geven over de belangrijke sociale wetten. (Voor een meer gedetailleerde uitwerking van deze benadering zie: Seeleib-Kaiser 2002a; Bleses en Seeleib-Kaiser 2004).

Als we zowel de verkiezingsprogramma's van de SPD en Bündnis 90/Die Grünen als het regeerakkoord ontleden, dan wordt het duidelijk dat de twee partijen niet de bedoeling hadden om, dit ondanks de belofte om bepaalde beleidsveranderingen van de vorige conservatieve regeringscoalitie op korte termijn te herzien, na verloop van tijd de voorzieningen van de welvaartsstaat uit te breiden. Op korte termijn beloofden ze onder andere om het “oude” beleid met betrekking tot het ontslagrecht en het ziekengeld te herstellen en om de uitvoering van de wet op de pensioenhervorming (in 1997 goedgekeurd) op te schorten. De overkoepelende beleidsbenadering werd echter door de volgende vier elementen gekenmerkt: (i) geen nieuwe economische stimuleringsprogramma's door schuldfinanciering, (ii) een verlaging van de sociale bijdragen en van de bedrijfsbelastingen, (iii) een modernisering van de welvaartsstaat die de nadruk legt op activering in plaats van op uitkeringen, (iv) een vergroting van de zelfredzaamheid en een vermindering van de overheidsbetutteling (Seeleib-Kaiser 2004).

In zijn eerste toespraak tot de *Bundestag* herhaalde kanselier Gerhard Schröder nadrukkelijk de noodzaak om het begrotingstekort te verminderen en om zowel de subsidies als de sociale maatregelen vooral voor de “echte behoeftigen”<sup>25</sup> te bestemmen. Hoewel sommige verklaringen afgelegd door de SPD-voorzitter en minister van Financiën Oskar Lafontaine geïnterpreteerd werden als oproepen tot een expansief, op schuldfinanciering gebaseerd stimuleringsbeleid voor de economie, werd dit tijdens Lafontaines ministerschap nooit een officieel beleidsdoel.<sup>26</sup> Nadat Lafontaine in 1999 ontslag had genomen, maakte de nieuwe minister van Financiën Hans Eichel duidelijk dat er geen ruimte was voor enig programma van schuldfinanciering en dat het

zijn eerste doel was om het overheidstekort te verminderen.<sup>27</sup> Zelfs nadat in 2001 de economische situatie verslechterde en de werkloosheid eens te meer steeg, veranderde de Rood-Groene regering niets aan haar programmatische houding. Indien men zich baseert op de theorie "dat de partijen ertoe doen", dan had men van de Rood-Groene regering een andere benaderingswijze mogen verwachten: een expansieve fiscale politiek. Bij wijlen kritiseerde zelfs de minister-president van Beieren en de volgende kanselierskandidaat van de CDU/CSU Edmund Stoiber dit beleid als te rigide. Tijdens de verkiezingscampagne in 2002 vatte een vooraanstaande sociaal-democratische criticus van Schröders economisch en sociaal beleid de strategie van de conservatieven samen als "sociaal-democratie" (aldus het lid van de Bundestag Otmar Schreiner, geciteerd door Meng 2002: 228), terwijl de SPD er niets kon tegenover stellen.

De Rood-Groene alliantie wilde voorts het niveau van de socialezekerheidsbijdragen verminderen als gevolg van de nadelige gevolgen die deze hoge bijdragen op de concurrentiekracht van de Duitse bedrijven hebben. Hoewel de sociaal-democraten en de Groenen de interpretatieve kaders van de christen-democraten en de liberalen tijdens de jaren tachtig en nog heftiger tijdens de jaren negentig hadden bestreden, hebben ze die tenslotte in de tweede helft van de jaren negentig aanvaard. Merkwaardig is dat de Duitse eenwording door de politici slechts zelden werd gezien als een bedreiging voor de socialebeleidsarrangementen omdat die tot hogere socialezekerheidsbijdragen konden leiden. De globalisering werd daarbij wél gezien als een belangrijke uitdaging voor de sociale zekerheid. Indien men de oplopende sociale bijdragen niet onder controle zou brengen, zo dacht men, dan zouden de Duitse bedrijven hun internationale concurrentiekracht verliezen.<sup>28</sup> De nieuwe coalitieregering pleitte dan ook voor het invoeren van een nieuwe ecotaks die aan het pensioenfonds ten goede zou komen en die daardoor kon bijdragen aan het verlagen van de bijdragen aan de sociale zekerheid (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 1998: 14-15). Het onder controle brengen van de sociale bijdragen kreeg onder de Rood-Groene regering alle aandacht. De onlangs aangenomen hervormingen van de pensioensector, de gezondheidszorg en de werkloosheidsverzekering werden allemaal door dat beleidsdoel gerechtvaardigd. In een geruchtna-

kende redevoering, die daarna als *Agenda 2010* bekend werd, verklaarde kanselier Gerhard Schröder in de lente van 2003 in de Bundestag:

*"We zullen enorme budgettaire ombuigingen opleggen door te bezuinigen op de sociale zekerheid en door de bureaucratie te verminderen. Het wordt nu onvermijdelijk om in de uitkeringen te snoeien... Door ons beleid, dat de vernieuwing van het systeem van de sociale zekerheid op het oog heeft, zullen we als gevolg van de verlaging van de bijdragen voor de sociale zekerheid ook de loonlasten kunnen verminderen."*

Ondanks het feit dat de strijd onder de sociaal-democraten over de toekomstige sociale politiek nog altijd voortduurt, heeft de meerderheid van de SPD de oude programmatische posities losgelaten. Op het einde van de jaren negentig werd het interpretatieve kader met betrekking tot het sociaal beleid dat tot vermindering van de socialezekerheidsbijdragen ocriep, aangevuld met een nieuw (althans voor vele sociaal-democraten) interpretatief kader dat de nadruk legde op de voordelen van de marktmechanismen en de persoonlijke verantwoordelijkheid (SPD 1998; 2002). De Blair-Schröder-Paper (1999) benadrukte de meer "radicale" versie van dit nieuwe denken in de sociaal-democratische top. Volgens dit document zou het sociaal-democratische beleid moeten worden geleid door het volgende credo:

*"...We moeten onze politiek binnen een nieuw economisch kader uitvoeren, waarbij de regering alles moet doen om de ondernemingen te ondersteunen, maar nooit in de overtuiging dat zij zich in de plaats van de ondernemingen kan stellen. De essentiële functie van de markt moet worden aangevuld en verbeterd door de politieke actie, niet er door worden gehinderd. Wij ondersteunen de markteconomie, niet de samenleving als markt."*

In een specifieke verwijzing naar de sociale politiek stelden de twee leiders dat

*"... te vaak rechten werden verheven boven verantwoordelijkheid, maar de verantwoordelijkheid van het individu voor zijn of haar gezin, buurt en samenleving kan niet op de staat worden afgewenteld.... De moderne sociaal-democraten willen het vangnet van de rechten veranderen in een trampoline voor persoonlijke verantwoordelijkheid."*

Hoewel dit document door de meer "traditionele" leden van de SPD zwaar werd gekritiseerd, hield partijleider en kanselier Gerhard Schröder vast aan de in het document gekozen weg. Een

dergelijke benadering van het sociaal beleid en van de AAMP betekende dat de sociaal-democraten opgeschoven naar socialebeleidsposities die de christen-democraten vanaf het midden van de jaren zeventig hadden ingenomen, namelijk de noodzaak om het overheidsingrijpen te verminderen en om meer persoonlijke verantwoordelijkheid te bevorderen, zonder evenwel de verantwoordelijkheid van de staat voor de sociale samenhang volledig af te bouwen (Seeleib-Kaiser 2002b).

Dit interpretatieve kader vroeg om een vermindering van zowel de bijdragen voor de sociale zekerheid als van het algemene niveau van het overheidsingrijpen, waarbij het aanprijzen van meer persoonlijke verantwoordelijkheid voor het algemeen normatieve kader zorgde. De privatisering van het pensioenstelsel vormde een onderdeel van deze bredere strategie voor de versterking van de zelfredzaamheid en de activering. De sociaal-democraten en de groenen hebben dit expliciet in hun verkiezingsprogramma's gesteld en ze hebben dat daarna in hun coalitieakkoord bevestigd: zij willen het pensioenstelsel hervormen waardoor de uitbouw van de privé en bedrijfs-pensioenen wordt bevorderd (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 1998: 29 e.v.). Terzelfder tijd moet de staat zich baseren op de principes van rechten en plichten en aan de werklozen meer persoonlijke inspanningen vragen bij het zoeken naar een nieuwe baan. De SPD stelt dat indien een werkloze uitkeringstrekker een baan afwijst, de beheerders van de werklozenkas alle wettelijke middelen moeten aanwenden om op de uitkering te korten (SPD 1998). Deze benaderingswijze bevat ook een oproep voor "werk in plaats van uitkeringen" (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 1998: 32), wat neerkomt op een hervorming van de sociale bijstand en, hiermee samenhangend, van de werkloosheidsverzekering.

Met betrekking tot het gezinsbeleid riepen de partijprogramma's en het regeerakkoord op tot een verbetering van de voorzieningen van het ouderschapsverlof, de verhoging van de kinderbijslag en van de belastingaftrek, samen met een

uitbreiding van de voorziening voor de kinderopvang (SPD, Bündnis 90/Die Grünen 1998: 36-38). Tijdens het debat over het wijzigen van het ouderschapsverlof legden de coalitiepartners er de nadruk op dat de nieuwe maatregelen de keuzemogelijkheden voor de ouders om hun baan met hun gezinstaken te combineren, zouden verbeteren. Beide ouders werd de nieuwe optie verleend om de arbeidsduur te verkorten en om tegelijkertijd de genieten van een parttime ouderschapsverlof. Deze maatregel werd uitgeroepen tot een belangrijke stap om de vaders de kans te geven meer betrokken te raken bij de opvoeding van hun kinderen. Politici van beide partijen legden er voorts de nadruk op dat als gevolg van de ophoging van de inkomensgrens veel meer ouders in aanmerking konden komen voor ouderschapsverlof (Sten. Prot. 14/115: 10943). Hoe-

wel de christen-democraten een sterkere nadruk leggen op de algemene behoeften van het gezin en de individuele keuzemogelijkheden van de ouders met betrekking tot kinderopvoeding en werk, lijkt deze algemene rechtvaardiging voor de uitbreiding van het gezinsbeleid door de Rood-Groene alliantie erg veel op die welke de CDU vanaf het midden van de jaren tachtig naar voren bracht. Nadat de sociaal-democraten tijdens hun lange oppositieperiode vaak hadden geklaagd dat deze gezinspolitiek niet ver genoeg ging, was het nu de beurt aan de christen-democraten om te pleiten voor een generieuzer gezinsbeleid (Sten. Prot. 14/115: 10945 e.d.; 14/15: 18097).

Als we de hele programmatische benadering van de sociaal-democraten en de Groenen samenvatten, dan lijkt het fair te stellen dat de nieuwe coalitieregering na zestien jaar van conservatieve regering niet openlijk heeft opgeroepen tot een compleet nieuwe benaderingswijze van het sociaal beleid. Gezien de partijprogramma's en het regeerakkoord wilde de Rood-Groene coalitie dus, afgezien van enkele accentverschuivingen, de algemene beleidslijnen van de vroegere conservatieve regeringscoalitie voortzetten (Seeleib-Kaiser 2004). Daarom lijkt de verklaring die Schröder tijdens de verkiezingscampagne van

*De privatisering van het pensioenstelsel vormde een onderdeel van deze bredere strategie voor de versterking van de zelfredzaamheid en de activering.*

1998 aflegde, dat de sociaal-democraten in de regering niet alles wilden veranderen, maar wel een heleboel dingen verbeteren, de programmatische benadering met betrekking tot de sociale politiek keurig te weerspiegelen. Vergeleken met hun benadering van de sociale politiek en met hun hervormingsvoorstellen die de sociaal-democraten tijdens de lange regeerperiode van de christen-democraten in de jaren tachtig verdedigden (SPD 1988), vormt deze "nieuwe" benadering een voorlopig eindpunt in een belangrijk programmatisch veranderingsproces: een verandering die als een sociaal-democratische convergentie in de richting van de doelstellingen van de christen-democraten evolueert (Seeleib-Kaiser 2002b).

### 3. Conclusies

De op beleidsniveau doorgevoerde veranderingen zijn in grote mate in overeenstemming met hetgeen ook in andere ontwikkelde kapitalistische economieën werd opgemerkt en die door Jane Jenson en Denis Saint-Martin (2002) als een ontwikkeling van "Ford naar LEGO" werden gekarakteriseerd. Volgens hen "zijn de ontwikkelde democratieën vandaag in een proces van nieuwe onderhandelingen over de bepalingen van het naoorlogs sociaal contract gewikkeld (...). Het is een beweging die de blauwdrukken van de complete architectuur van de welvaartsstaat wil herzien, dat zijn respectievelijk de verantwoordelijkheden van de gezinnen, de markten, de gemeenschappen en eveneens de staten" (Jenson en Saint-Martin 2002:4). De meeste analyses van het sociaal beleid hebben deze ontwikkelingen onderschat doordat zij zich vooral richten op de koppeling tussen loon en uitkering en daarbij vaak slechts één enkel onderdeel ervan, zoals de vervroegde pensionering, belichten. Ze vergeten er de gezinspolitiek aan toe te voegen.

In een tijd dat men over de institutionele arrangementen opnieuw onderhandelt, hebben theorieën die ooit geschikt waren om zowel de continuïteit en de veranderingen, als de gemeenschappelijke en de verschillende kenmerken van de welvaartsstaten te analyseren, nu hun verklarend vermogen verloren. Mochten de sociaal-democraten, zoals de empirische bewijzen hier suggereren, hun programmatische doelstellingen inderdaad herdefiniëren, dan zouden we onze theorie moeten aanpassen. Klaarblijkelijk is het verschil tussen de sociaal-democraten en de

christen-democraten met betrekking tot de sociale politiek in de loop der tijden verminderd. Deze beleidsontwikkelingen zijn voorspelbaar omdat ze zijn gebaseerd op de wetenschap dat de partijen de voorstellen uit hun verkiezingsprogramma's gewoonlijk uitvoeren (Klingemann e. a. 1994). Of er wel of niet een nieuwe eenduidige stelling "dat de partijen er toe doen" over de sociale politiek kan ontstaan, hangt af van de toekomstige positionering van de christen-democraten, nl. of zij een partij van de welvaartsstaat zullen blijven, of dat zij verder naar rechts zullen opschuiven. Het argument dat de Duitse politiek met haar vele vetospelers de beleidsveranderingen bemoeilijkt, werd vroeger overdreven. Na gedetailleerd onderzoek blijkt dat dit voor alle sociale sectoren niet meer in gelijke mate geldt. Voorts helpt de benaderingswijze van de vetospeeler om de beleidsstabiliteit, maar niet om de beleidsverandering te verklaren. Tenslotte toont deze analyse aan dat veranderingen in de opvattingen en in de interpretatieve patronen in grote mate verantwoordelijk zijn voor de beleidsveranderingen die we de laatste vijf jaren hebben mee-gemaakt.

(vertaling: André Mommen)

### Bibliografie

- Abelshauer, Werner. 1983. *Die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Abelshauer, Werner. 2003. *Kulturkampf*. Berlijn: Kulturverlag Kadmos.
- Amenta, Edwin. 2003. "What We Know About the Development of Social Policy: Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective". *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, (red.) James Mahoney en Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press, 91-130.
- Andreas, Hans-Jürgen en Thorsten Heien. 2001. "Zerfällt der wohlfahrtsstaatliche Konsens? Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im zeitlichen Wandel." *Sozialer Fortschritt* 50, 7: 169-175.
- Bertelsmann Stiftung. 2002. *Die Riester-Rente: Wer hat sie, wer will sie. Vorabauswertung einer repräsentativen Umfrage zum Vorsorgeverhalten der 30- bis 50-Jährigen*. Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 14, Gütersloh: Bertelsmann.
- BGBI [Bundesgesetzblatt]
- Blair, Tony en Gerhard Schroeder. 1999. "Europe: The Third Way/Die Neue Mitte."

- [<http://www.labor.org.uk/views/items/00000053.html>; download 26 May 1999].
- Bleses, Peter. 2003. "Wenig Neues in der Familienpolitik," (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 189-209.
- Bleses, Peter en Edgar Rose. 1998. *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Bleses, Peter en Martin Seeleib-Kaiser. 2004. *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Unpublished Book Manuscript, Bremen/Oldenburg.
- Blyth, Mark. 2001. "The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change," *World Politics* 54: 1-26.
- BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung]. 2002a. *Sozialbericht 2001*. Bonn: BMAS [<http://www.bma.de>; download 30 July 2002].
- BMAS. 2002b. *Materialband zum Sozialbericht 2001*. Bonn: BMAS [<http://www.bma.de>; download 30 July 2002].
- BMF [Bundesministerium der Finanzen]. 2003. *Bundeshaushalt 2004. Tabellen und Übersichten*. Fachblick Finanz- und Wirtschaftspolitik November 2003. Berlin: BMF.
- BMF. Referat IV A1. 2002. 'Die Ökosteuer – Ein Plus für Arbeit und Umwelt.' September 2002 [<http://bmwi.de>; download 18 November 2002].
- BMFSFJ [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend]. 2002. "Chronologie der familienpolitischen Entscheidungen seit Beginn der Legislaturperiode." [<http://www.bmfsfj.de>; download 16 May 2002].
- BMGS. [Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung] 2003a. *Statistisches Taschenbuch 2003. Arbeits- und Sozialstatistik*. Berlin: BMGS.
- BMGS. 2003b. *Bericht der Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*. Berlin: BMGS.
- BMWA. [Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit] 2003. *Wirtschaftsbericht 2003: Brücken in den Arbeitsmarkt*. Bonn: BMWA.
- Bowles, Paul en Barnett Wagman. 1997. "Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and some Empirical Evidence." *Eastern Economic Journal* 23, 3: 317-336.
- Brandhorst, Andreas. 2003. "Gesundheitspolitik zwischen 1998 und 2003: Nach der Reform ist vor der Reform." In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 211-228.
- Buhr, Petra. 2003. "Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?" In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr und Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 147-166.
- Bulmahn, Thomas. 2003. "Zur Entwicklung der privaten Altersvorsorge in Deutschland." *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, 1: 29-54.
- Cox, Robert Henry. 2001. "Social Construction of an Imperative." *World Politics* 53, 3: 463-498.
- Deml, Jörg. 2002. "Gerecht und sicher \_ Zur Diskussion um das umlagefinanzierte Rentensystem." *Soziale Sicherheit* 51, 12: 411-418.
- Deutsche Bundesbank. 2002a. "Öffentliche Finanzen." *Monatsbericht*, februari: 50-63.
- Deutsche Bundesbank. 2002b. "Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien." *Monatsbericht*, april: 15-32.
- Deutsche Bundesbank. 2002c. "Kapitalgedeckte Altersvorsorge und Finanzmärkte." *Monatsbericht*, juli: 25-39.
- Deutsche Bundesbank. 2003. "Die Wirtschaftslage in Deutschland im Herbst 2003." *Monatsbericht*, november.
- Dingeldey, Irene. 2001. "Familienbesteuerung in Deutschland: Kritische Bilanz und Reformperspektiven." In *Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz*, (red.) Achim Truger. Marburg: Metropolis Verlag, 201-227.
- FAZ [Frankfurter Allgemeine Zeitung].
- Furhmann, Nora. 2002. "Drei zu eins für Schröder. Bergmann muss im Hinspiel eine Niederlage einstecken." In "Deutschland auf den Weg gebracht." *Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, (red.) Kai Eicker-Wolf, Holger Kindler, Ingo Schäfer, Melanie Wehrheim en Dorothee Wolf. Marburg: Metropolis Verlag, 187-212.
- Gohr, Antonia. 2003. "Auf dem 'dritten Weg' in den 'aktivierenden Sozialstaat?'" In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 37-60.
- Goldstein, Judith en Robert Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." In *Ideas and Foreign Policy Beliefs, Institutions, and Political Change*, (red.) Goldstein and Keohane. Ithaca and Londen: Cornell University Press, 3-30.
- Hartz Kommission [Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt]. 2002. *Bericht der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin.
- Heinelt, Hubert. 2003. "Arbeitsmarktpolitik – von 'versorgenden' wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur 'aktivierenden' Beschäftigungsförderung." In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 125-146.
- Hering, Martin. 2002. "The Politics of Privatizing Public Pensions: Lessons from a Frozen Welfare State." Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

- Hinrichs, Jutta. 2002. *Die Verschuldung des Bundes 1962-2001*. Arbeitspapier Nr. 77 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- IMD. 2003. *IMD World Competitiveness Yearbook 2003* [<http://www02.imd.ch/wcy/>].
- Jenson, Jane en Denis Saint-Martin. 2002. "Building Blocks for a New Welfare Architecture: From Ford to LEGO?" Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Kersbergen, Kees van. 1995. *Social Capitalism – A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kersbergen, Kees van. 1999. "Contemporary Christian Democracy and the Demise of the Politics of Mediation." In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, (red.) Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks en John D. Stephens. Cambridge: Cambridge University Press, 36-370.
- Kitschelt, Herbert. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" In *The New Politics of the Welfare State*, (red.) Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press, 265-305.
- Kittel, Bernhard en Herbert Obinger. 2002. *Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity*. MPIfG Discussion Paper 02/1, Cologne.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert en Ian Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kohl, Jürgen. 2001. "Die deutsche Rentenreform im europäischen Kontext." *Zeitschrift für Sozialreform*, 47: 619-643.
- Kohl, Jürgen. 2002. "Einstellungen der Bürger zur sozialen Sicherung, insbesondere zur Alterssicherung." *Deutsche Rentenversicherung*, 9-10: 477-493.
- Kultusministerium des Landes Baden Württemberg. 2000. "Verlässliche Grundschule flächendeckend umgesetzt." Press Release 25 October 2000.
- Lafontaine, Oskar. 1999. *Das Herz schlägt links*. München: Econ.
- Lamping, Wolfram en Friedbert W. Rüb. 2001. *From the Conservative Welfare State to, Something Uncertain Else: The New German Pension Politics*. Centre for Social and Public Policy, Discussion Paper No. 12. Hannover: Universität Hannover.
- Leitner, Sigrid. 2003. "Die Tour de Force der Gleichstellung: Zwischensprints mit Hindernissen." In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 249-264.
- Lewis, Jane. 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 2, 3: 159-173.
- Mayer, Udo R. 2003. "Geplante Verkürzung verfassungsrechtlich bedenklich." *Soziale Sicherheit* 52, 7: 239-245.
- Meng, Richard. 2002. *Der Medienkanzler – Was bleibt vom System Schröder?* Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Meyer, Traute. 1998. "Retrenchment, Reproduction, Modernization: Pension Politics and the Decline of the German Breadwinner Model." *Journal of European Social Policy* 8, 3: 195-211.
- Nullmeier, Frank. 2001. "Sozialpolitik als marktregulierte Politik," *Zeitschrift für Sozialreform* 47: 645-667.
- Nullmeier, Frank. 2003. "Alterssicherungspolitik im Zeichen der 'Riester-Rente'," Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser (red.) *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 167-187.
- Nürnberger, Ingo. 2003. "Kurzfristige Reparaturen, längerfristige Einschränkungen: Die geplanten Änderungen bei der Rente." *Soziale Sicherheit* 52, 10: 330-337.
- Pierson, Paul. 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies." In *The New Politics of the Welfare State*, (red.) Paul Pierson. Oxford: Oxford University, 410-456.
- Rhodes, Martin. 1996. "Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates." *Journal of European Social Policy* 6, 4: 305-327.
- Rhodes, Martin. 2001. "Globalization, Welfare States, and Employment." In *Unemployment in the New Europe*, (red.) Nancy Bermeo. Cambridge: Cambridge University Press, 87-118.
- Roller, Edeltraud. 1999a. "Staatsbezug und Individualismus: Dimensionen des sozialkulturellen Wertwandels." In *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven*, (red.) Thomas Ellwein en Everhard Holtmann. PVS-Sonderheft 30/1999, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 229-246.
- Roller, Edeltraud. 1999b. "Shrinking the Welfare State: Citizens' Attitudes towards Cuts in Social Spending in Germany in the 1990s," *German Politics* 8, 1: 21-39.
- Roller, Edeltraud. 2002a. "Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?" *Aus Politik und Zeitgeschichte* 29/30: 13-19.
- Roller, Edeltraud. 2002b. "Die Entwicklung der Akzeptanz des Sozialstaats und der Alterssicherung in Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre," *Deutsche Rentenversicherung* 9-10: 510-522.
- Schmähl, Winfried. 2003a. "Aufgabenadäquate Finanzierung der sozialen Sicherung," *Soziale Sicherheit* 52, 4: 110-116.
- Schmähl, Winfried. 2003b. *Dismantling the Earnings-Related Social Pension Scheme – Germany Beyond a Crossroad*. ZeS-Arbeitspapier 9/03. Bremen: Universität Bremen.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2001a. *Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2001b. "Globalisation and the German Social Transfer State," *German Politics* 10, 3: 103-118.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2002a. "A Dual Transformation of the German Welfare State?" *West European Politics* 25, 4: 25-48.



- Seeleib-Kaiser, Martin. 2002b. "Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihrer Auswirkung auf die Parteidifferenzthese," *Politische Vierteljahresschrift* 43: 478-496.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2003. "Politikwechsel nach Machtwechsel?" In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 11-27.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2004. "Continuity and Change? Red-Green Social Policy after 16 Years of Christian Democratic Rule." In *Germany on the Road to 'Normalcy': Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*, (red.) Werner Reutter. New York: Palgrave en Macmillan, 123-143.
- Sitte, Ralf. 2003. "Nur bedingt aussagekräftig. Zur Kritik der amtlichen Sozialberichterstattung." *Zeitschrift für Sozialreform* 48, 6: 686-699.
- SPD. 1988. *Die Zukunft sozial gestalten – Sozialpolitisches Programm der SPD*. Reprinted in: Politik-Informationsdienst der SPD, nr. 8, september 1988.
- SPD. 1998. *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit – SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998*, Antrag 4 (in der Fassung der Antragskommission). Bonn: Vorstand der SPD.
- SPD. 2002. *Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002-2006*. Berlijn: Parteivorstand der SPD.
- SPD/B90-Die Grünen. 1998. *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen v. 20. Okt. 1998. Bonn: SPD-Parteivorstand.
- SPD/B90-Die Grünen. 2002. *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Okt. 2002. Berlijn: SPD.
- Steffen, Johannes. 2003. *Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der Sozialhilfe (HLU) – von den siebziger Jahren bis heute*. Januari 2003. Bremen: Arbeitnehmerkammer, [<http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/>].
- Truger, Achim. 2001. "Der deutsche Einstieg in die ökologische Steuerreform." In *Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz*, (red.) Achim Truger. Marburg: Metropolis, 135-169.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players – How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Unterhinninghofen, Hermann. 2002. "Rot-grünes Rentenprojekt. Umbau des Sozialsystems, Eigenvorsorge und Tarifpolitik." *Kritische Justiz* 35: 213-227.
- Vobruba, Georg. 1990. "Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit." In *Strukturwandel der Sozialpolitik*, (red.) Georg Vobruba. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 11-80.
- Wollschläger, Frank. 2001. "Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit." *Deutsche Rentenversicherung* 56: 276-294.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2001. "Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl." *Politische Vierteljahresschrift* 42: 655-682.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. "Mehrfache Diskontinuitäten in der Finanzpolitik." In *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, (red.) Antonia Gohr en Martin Seeleib-Kaiser. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 63-85.

## Noten

1. De teruggang in inkomen werd in de jaren 2001 en 2002 groter als gevolg van de hervorming van de inkomstenbelasting in 2000 (Deutsche Bundesbank 2002a).
2. Het 'sociale budget' bevat de meest omvattende statistische gegevensverzameling voor de sociale uitgaven en omvat tevens de sociale uitgaven door de verschillende openbare instellingen op de diverse politieke niveaus, plus de sociale voorzieningen verstrekt door de werkgevers (BMAS 2002a: 371 e.v.).
3. Zelfs vanuit een langetermijnperspectief zijn de uitgaven voor de pensioenverzekering in het westen niet gestegen. Zij bedroegen ten andere 9,8 procent van het BBP in 1975 en 9,5 procent van het BBP in 2001. Indien we echter per regio opsplitsen, merken we een substantiële verhoging in de pensioenuitgaven in het oosten, nl. van 15,1 procent van het BBP in 1991 tot 21,1 procent in 2001 (Deml 2002: 412).
4. Volgens data gepubliceerd door de *Bundesbank* bedroegen de uitgaven voor gezinnen met kinderen zelfs meer. In 1999 besteedde de staat bijna 150 miljard euro of 7,6 procent van het BBP aan de gezinnen, wat in de jaren tussen 1992 en 1999 een jaarlijkse vermeerdering van bijna 4 procent is (Deutsche Bundesbank 2002b: 21-22).
5. Voor een analyse van het gezondheidsbeleid zie Brandhorst (2003) die vaststelt dat op het niveau van de politieke doelstellingen de Rood-Groene alliantie de beleidsbenadering van de vroegere conservatief-liberale coalitieregering voortzet, namelijk het beperken van de groei van de bijdragen voor de ziekteverzekering en het aanmoedigen van de concurrentie in het solidaire verzekeringsstelsel. De verschillen tussen de beide grote partijen kwamen op het instrumentele niveau tot uitdrukking.
6. Voor een uitvoerige en kritische evaluatie van de pensioenhervorming, zie Nullmeier (2001; 2003) en

- Lamping en Rüb (2001). Voor een optimistische visie zie Kohl (2001).
7. Hoewel de regering officieel volhoudt dat de vervangingsratio van de pensioenen maar tot 67 procent zal dalen (BMAS 2002a: 103), wordt dit niveau gehaald door een gewijzigde pensioenformule. Indien gebaseerd op de oude formule zou de vervangingsratio tot exact hetzelfde niveau zijn gedaald als dat wat zou zijn bereikt door de implementatie van de wet van 1997 op de pensioenhervorming van de vorige regering (Schmähl 2003b: 16).
  8. Een standaard gepensioneerde is een werknemer die een gemiddeld inkomen verdient en die gedurende 45 jaren heeft bijgedragen aan het wettelijk voorziene pensioensysteem.
  9. De eerste tekenen wijzen erop dat een substantieel aantal arbeiders niet wil deelnemen aan de nieuwe pensioenprogramma's. Verschillende onderzoeken tonen aan dat 20 tot 48 procent van de arbeiders die in aanmerking komen niet de bedoeling hebben om een pensioencontract te ondertekenen (Deutsche Bundesbank 2002c: 32). Medio 2002 had slechts ongeveer 9 procent van diegenen die tussen 30 en 50 jaar zijn, bijgedragen aan het nieuwe privé-pensioenstelsel (Bertelsmann Stiftung 2002). Om de groeipercentages systematisch te evalueren is echter een langere tijdsperiode nodig.
  10. Het moet nochtans worden toegegeven dat de gesubsidieerde premies of contributies aan de privé-pensioenfondsen voor de arbeiders met een laag inkomen te laag zullen zijn om voldoende kapitaal op te bouwen (Bulmahn 2003).
  11. Voor een kritische bespreking van de wettelijke regelingen, zie Mayer 2003.
  12. BGBl, 2003, I, 66, 67. Voor een overzicht van de verschillende maatregelen m.b.t. de arbeidsmarkt "Zaghaf werden die Weichen für mehr Dynamik auf dem Arbeitsmarkt", *FAZ*, 20 december 2003, 14.
  13. Voor een analyse van de genderpolitiek onder de Rood-Groene coalitie zie Fuhmann (2002) en Leitner (2003). Als gevolg van de ingewikkeldheid van het onderwerp zal ik in deze sectie ook verwijzen naar specifieke gezinsmaatregelen die reeds tijdens de legislatuurperiode van de christen-liberale coalitieregering werden goedgekeurd, alvorens de recentere wettelijke veranderingen aan te snijden.
  14. In het begin beperkte de staat de periode van de kinderopvoeding tot één jaar op basis van 75 procent van het gemiddeld inkomen. In 1989 begon de regering echter met het uitbreiden van deze voorziening.
  15. Tijdens de eerste zes maanden van het ouderschapsverlof kunnen ouders met een gezamenlijk inkomen tot 51.130 euro genieten van een volledige uitkering. Te beginnen vanaf de zevende maand is de inkomensgrens om recht te hebben op een volledige uitkering voor een tweeoudergezin bepaald op 16.470 euro. Sinds 2001 kunnen ouders die kiezen voor een uitkeringsperiode van slechts twaalf maanden in plaats van 24 maanden, genieten van een maandelijkse uitkering van 460 euro (Bleses en Seeleib-Kaiser 2004).
  16. In de laatst beschikbare statistiek voor deze categorie van kinderopvangvoorziening is dat 7 procent (1998) (Seeleib-Kaiser 2002a).
  17. De "betrouwbare lagere school" (*verlässliche Grundschule*) garandeert van 's morgens tot de vroege namiddag gedurende elke schooldag een vast rooster. Het lager onderwijs in Duitsland had traditioneel eerder ongeregelde lesroosters die het voor beide ouders zeer moeilijk of zo niet onmogelijk maakten om te werken, zelfs al was dat slechts parttime. Voor recente veranderingen in het land van Baden-Württemberg, zie *Kultusministerium des Landes Baden-Württemberg* (2000).
  18. Voor comparatieve beschouwing over de beperkte verklaringskracht van de theorie "dat de partijen er wel degelijk toe doen", zie Kittel en Obinger (2002) en Seeleib-Kaiser (2002b).
  19. Voor een bespreking van het relatief laag vetopotentieel van de *Bundesrat* op het vlak van het arbeidsmarktbeleid, zie Zohlnhöfer (2001).
  20. Voor een overzicht van de economische ontwikkeling, zie Seeleib-Kaiser (2001a: 60-71).
  21. Deze lijst is beperkt tot economieën met een bevolkingsaantal boven 20 miljoen.
  22. Voor een bespreking van de literatuur, zie Bowles en Wagman (1997) en Rhodes (1996, 2001).
  23. Deze data gelden alleen voor West-Duitsland.
  24. Deze data verwijzen enkel naar West-Duitsland.
  25. "Schröder verspricht Konsolidierungskurs, Abbau der Arbeitslosigkeit, außenpolitische Kontinuität", *FAZ*, 11 november 1998: 1.
  26. Zie o.a. "Lafontaines neue Kleider", *FAZ*, 14 februari 1999; voor een standpunt van de vroegere minister van Financiën zelf, zie Lafontaine (1999: 222 e.v.).
  27. "Der Bundesfinanzminister verteidigt 'die bittere Medizin der Gesundheit'", *FAZ*, 25 juni 1999: 1.
  28. Hoewel deze paper nooit de status ontving van een officieel partijdocument, heeft hij, speciaal met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid (Heinelt 2003), sterk het debat binnen de SPD beïnvloed (Gohr 2003: 46-49).