

## Liberalisierungspolitik

### Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern

Martin Höpner · Alexander Petring · Daniel Seikel · Benjamin Werner

**Zusammenfassung:** Zahlreiche politökonomische Klassiker unterschiedlichster Schulen waren sich darin einig, dass dem Kapitalismus ein sich gesetzmäßig vollziehender Bedeutungsverlust von Marktprinzipien inhärent sei. Der Beitrag unterzieht auf fünf Feldern wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung Indikatoren der Liberalisierungspolitik für 21 OECD-Länder einer deskriptiven Analyse. Wir zeigen auf, dass die westlichen Industrieländer im starken Gegensatz zu den theoretischen Erwartungen der Klassiker der Politischen Ökonomie einem weitgehend konvergenten Trend marktschaffender Politik unterliegen. Spätestens im Verlauf der ersten Hälfte der 1980er Jahre sind die entwickelten Industrienationen in eine neue Phase wirtschaftlicher Liberalisierung eingetreten, die bis in die Gegenwart anhält. Eine methodische Implikation unserer Befunde legt nahe, dass die Methoden der kausalen Analyse konvergenter Liberalisierungspolitik nicht dieselben sein können wie jene, die zur Analyse der Aufbau- und Konsolidierungsphase der unterschiedlichen Nachkriegskapitalismen zur Anwendung kamen.

**Schlüsselwörter:** Liberalisierung · Politische Ökonomie · Internationale Politikkonvergenz

---

#### MPIfG Journal Article

Höpner, Martin, Alexander Petring, Daniel Seikel und Benjamin Werner

Liberalisierungspolitik: Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 63(1), 2011, 1–32.

*The original publication is available at [www.springerlink.com](http://www.springerlink.com)*

<http://dx.doi.org/10.1007/s11577-010-0125-y>

The MPIfG Journal Articles series features articles by MPIfG researchers published in peer-reviewed scholarly journals as well as articles by visiting researchers written at the institute. | Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG) Cologne | [www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)

---

© VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010

M. Höpner · D. Seikel · B. Werner  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG),  
Paulstr. 3, 50676 Köln, Deutschland  
E-Mail: [hoepner@mpifg.de](mailto:hoepner@mpifg.de)

A. Petring (✉)  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB),  
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Deutschland  
E-Mail: [petring@wzb.eu](mailto:petring@wzb.eu)

D. Seikel  
E-Mail: [seikel@mpifg.de](mailto:seikel@mpifg.de)

B. Werner  
E-Mail: [werner2@mpifg.de](mailto:werner2@mpifg.de)

## The politics of liberalization—An empirical analysis of economic and social interventions in western democracies

**Abstract:** Political-economic classics of different schools agreed that capitalism inherently and inevitably leads to a decline of market principles. We analyze indicators of liberalization policies for 21 OECD-countries in five economic and social policy fields and demonstrate that western industrialized countries are subject of a convergent trend towards market-creating policies—in stark contrast to the theoretical expectations of several political economy authors. At the latest during the first half of the eighties, the western democracies entered a new phase of economic liberalization, which continues up to the present. A methodological implication of our findings suggests that the methods of causal analysis of convergent liberalization policies may not be the same as those who have been applied for the analysis of development and consolidation of the varieties of capitalism in the postwar era.

**Keywords:** Liberalization · Political economy · International policy convergence

### 1 Einleitung

Das Spannungsverhältnis von Staat, Markt und Gesellschaft war seit jeher das Generalthema der Politischen Ökonomie. Statische Gleichgewichte dieses Spannungsverhältnisses hat es nie gegeben. Gleichwohl lassen sich in der historischen Rückschau Phasen relativer Stabilität von Phasen verstärkten Wandels unterscheiden, so etwa die Liberalisierungsphase in der frühen zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die Entstehung und Konsolidierung der organisierten Kapitalismen bis in die zwanziger und dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein sowie der Aufbau der Nachkriegskapitalismen und deren relative Stabilität, die etwa drei Dekaden andauerte. Spätestens im Lauf der ersten Hälfte der 1980er Jahre sind die entwickelten Industrienationen in eine neue Phase wirtschaftlicher Liberalisierung eingetreten, die bis in die Gegenwart anhält.

Liberalisierungspolitik hat zahlreiche empirische Facetten. Sie umfasst so unterschiedliche Sachverhalte wie etwa die Privatisierung von Krankenhäusern, den Aufbau kapitalgedeckter Säulen der Alterssicherung, aktionärsorientierte Reformen der Unternehmenskontrolle und die Liberalisierung des Bankwesens. Im vorliegenden Beitrag unternehmen wir den Versuch, Liberalisierungspolitik als politikfeld- und länderübergreifendes, sich systematisch über einen längeren Zeitraum erstreckendes Gesamtphänomen zu erfassen. Zu diesem Zweck unterziehen wir zeitvariante ländervergleichende Indikatoren der Liberalisierungspolitik einer deskriptiven Analyse und zeigen auf, dass die westlichen Industrieländer einem weitgehend konvergenten Trend mit inhaltlichen ebenso wie methodischen Implikationen marktschaffender Politik unterliegen. Politökonomische Forschung, so eine unserer Thesen, wird der Suche nach Erklärungen für die Unterschiedlichkeit nationaler Entwicklungspfade zunehmend Analysen von Konvergenz an die Seite stellen müssen.

## 2 Die Fragestellung: Liberalisierungspolitik als konvergentes Phänomen?

Wir definieren Liberalisierungspolitik als politisch herbeigeführte und politisch legitimierte Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte. Sie zielt also auf die Durchsetzung von Marktprinzipien ab. Insbesondere zählen dazu: (1) Das Prinzip der *Eigenverantwortlichkeit*: die betroffenen Einheiten sind für die Erschaffung der von ihnen beanspruchten Ressourcen selbst verantwortlich; (2) das Prinzip *dezentraler Entscheidungsfindung*: den betroffenen Einheiten steht bei der Entscheidung über die Ressourcenverwendung ein Mindestmaß an autonomem Ermessensspielraum zu; (3) das Prinzip der *Konkurrenz*: die betroffenen Einheiten konkurrieren um die Ressourcen und um Möglichkeiten des Mitteleinsatzes. Mit diesen Teilzielen korrespondieren drei Instrumente von Liberalisierungspolitik: (1) der *Abbau staatlich administrierter und auf Dauer gestellter Quersubventionierung* (zur Durchsetzung des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit); (2) die *Stärkung des Privateigentums* und der mit ihm einhergehenden Freiheiten (zur Durchsetzung des Prinzips dezentraler Entscheidungsfindung); (3) *Wettbewerbspolitik* durch staatliche Eingriffe in Monopolbildung und andere Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen (zur Durchsetzung des Konkurrenzprinzips).

In diesem Sinne verstehen wir Liberalisierungspolitik als politische Durchsetzung von Marktprinzipien, unabhängig davon, welche Koordinationsform vorherrschte, bevor die Prinzipien der Eigenverantwortlichkeit, der dezentralen Entscheidungsfindung und der Konkurrenz Anwendung fanden. Die Literatur über Steuerungsmodi moderner Gesellschaften benennt neben dem Markt in der Regel die Hierarchie und die Solidarität als mögliche Koordinationsformen (siehe den Vergleich von zwölf solcher Unterscheidungen bei Willke 1995, S. 88). Darüber hinaus wurden die Aushandlung über Verbände und manchmal auch das abgestimmte Verhalten in Netzwerken als Grundformen sozialer Koordination gewertet (Streeck und Schmitter 1985). Wann immer eines dieser Koordinationsprinzipien durch einen politischen Akt dem Marktmechanismus unterstellt wird, werten wir dies als Liberalisierungspolitik.

Entscheidend ist an dieser Stelle, dass Liberalisierungspolitik nicht mit Deregulierungspolitik gleichzusetzen ist, also mit der Rückführung administrativer Regeldichte. Die Identifikation wirtschaftsliberaler Prinzipien mit dem *laissez-faire* stammt aus dem 19. Jahrhundert, als beispielsweise Kleinwächter (1883, S. 172–173) empfahl, es solle „die Regierung nur einfach die Hände in den Schooss legen und der natürlichen Entwicklung der Dinge ruhig zusehen.“ Diese Interpretation erfuhr im 20. Jahrhundert einen grundlegenden Wandel. Fortan wurde marktschaffende Politik nicht mehr mit einem passiven, sondern einem aktiv regulierenden Staat identifiziert. So stellte der große Wirtschaftsliberale Hayek in seiner Streitschrift „Der Weg zur Knechtschaft“ heraus, der Liberalismus lehre „nicht, dass wir die Dinge sich selber überlassen sollen“, sondern lege „sogar besonderen Nachdruck darauf, dass ein sorgfältig durchdachter Rahmen die Vorbedingung für ein ersprißliches Funktionieren der Konkurrenz ist und dass sowohl die jetzigen wie die früheren Rechtsnormen von Vollkommenheit weit entfernt sind“ (Hayek 2003, S. 58).

Der Zusammenhang von marktschaffender Politik und administrativer Regeldichte ist deshalb eine empirische Frage. Liberalisierungspolitik kann Deregulierung implizieren, so etwa, wenn Kündigungsschutzvorschriften gelockert werden und damit der Warencha-

rakter der Arbeitskraft gestärkt wird (Rekommodifizierung). Gleichzeitig aber existieren andere Bereiche, in denen Marktschaffung mit einer Zunahme an Regeldichte einhergeht. Beispiele hierfür sind Fusionskontrollen und der Aufbau von Regulierungsbehörden für Unternehmen der staatsnahen Sektoren, die im Zuge von Privatisierungsprozessen geschaffen werden. Um den mit Liberalisierungspolitik einhergehenden Rückzug öffentlichen Einflusses auf die Produktion und Verteilung von Ressourcen und die Delegation der entsprechenden Freiheiten an private Marktteilnehmer zu kennzeichnen, sprechen wir in diesem Beitrag von der politischen Rückführung öffentlicher *Intervention*, die im Einzelfall mit gleich bleibender oder gar zunehmender *Regulierungsdichte* einhergehen kann.

Zudem geht es uns in diesem Beitrag nicht um die Folgen von Liberalisierungspolitik. Es verwundert nicht, dass über diese in der Literatur alles andere als Einigkeit besteht. In der Regel ist mit Liberalisierungspolitik die Hoffnung auf Effizienzgewinne verknüpft. Andererseits wird die vermehrte Nutzung des Markts als Koordinationsmechanismus aber auch mit unerwünschten Anstiegen sozialer Ungleichheit assoziiert. Empirische Studien aus dem Umfeld der „Spielarten des Kapitalismus“-Forschung scheinen dies zu bestätigen: Liberale Marktökonomien, in denen Koordination vor allem über den Marktmechanismus erfolgt, weisen höhere Grade an Ungleichheit der Einkommen auf als organisierte Ökonomien (vgl. Estevez-Abe et al. 2001; Heise 2008; Rueda und Pontusson 2000; Rueda 2008 und viele andere). Als kausale Mechanismen werden hierbei insbesondere die unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen der Arbeitsmärkte und der Lohnaushandlungssysteme, die unterschiedlichen Organisationsweisen der Ausbildungssysteme, die variierenden Größen des staatlichen Sektors und natürlich die unterschiedlichen Spielarten des Wohlfahrtsstaats ausgemacht. Jüngst haben Pierson und Hacker (2010) den rasanten Anstieg der Einkommen der reichsten 1 Prozent der amerikanischen Bevölkerung analysiert und dies unter anderem auf die politisch herbeigeführte Liberalisierung des Finanzsektors, die Liberalisierung der Unternehmenskontrolle, den Bedeutungsverlust kollektiver Lohnverhandlungen und eine nachlassende Umverteilungskapazität des Steuersystems zurückgeführt.

Zu warnen wäre allerdings vor der vorschnellen Annahme, Liberalisierungspolitik führe überall und immer zu zunehmender Ungleichheit. In theoretischer Hinsicht ist der Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Ungleichheit keineswegs zwingend. Denn marktschaffende Politik kann auch die Beseitigung monopolistischer Strukturen, das Aufbrechen abgeschotteter *Insider*-Arbeitsmärkte und die Abschaffung von Privilegien für gut organisierte Sonderinteressen bedeuten und Ungleichheiten damit reduzieren (so argumentiert beispielsweise Olson 1982, Kap. 6). Die Wirkungen von Liberalisierungspolitik können deshalb letztlich nur am konkreten empirischen Fall bestimmt werden, wenn auch empirisch manches dafür spricht, dass die meisten Liberalisierungsmaßnahmen eine Zunahme der Ungleichheit zur Folge haben.

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage, ob sich konvergente Muster der Liberalisierungspolitik unter Nutzung international vergleichender, zeitvarianter Daten nachweisen lassen. Konvergenz bezeichnet grundsätzlich die Ähnlichkeit von Zuständen oder Entwicklungen (Heichel et al. 2005; Holzinger et al. 2007a; Knill 2005). Für die Zwecke unserer Untersuchung unterscheiden wir zwei Formen von Konvergenz. Von einem konvergenten Liberalisierungstrend sprechen wir, wenn entweder das Ausmaß an Interven-

tionen in allen Ländern rückläufig war (Konvergenz Typ A, Prozesskonvergenz) oder sich die Länder mit starkem Ausmaß an öffentlichen Interventionen über die Zeit den liberalen Ländern angenähert haben (Konvergenz Typ B, Ergebniskonvergenz).<sup>1</sup> Geht es bei Konvergenz des Typs A also um eine Konvergenz der vorgenommenen Maßnahmen („alle Länder betreiben eine ähnliche Liberalisierungspolitik“), ohne dass sich die Länder dabei zwangsläufig ähnlicher werden müssten, beschreibt Konvergenz des Typs B eine Zunahme von Ähnlichkeit („das Interventionsniveau ist heute in allen Ländern ähnlich“), ohne dass zur Herstellung dieses Zustands zwingend alle Länder liberalisieren müssten.

Auf die Frage, ob im Sinne dieser Typen von Konvergenz von einem konvergenten Liberalisierungstrend gesprochen werden kann, finden sich in der politikwissenschaftlichen Forschung recht unterschiedliche Antworten. Beispielsweise bezeichnen Streeck und Thelen (2005, S. 2) Liberalisierung als den übergreifenden Trend der Entwicklung entwickelter Industrienationen seit den 1980er Jahren (Konvergenz des Typs A). Es geht ihnen vor allem um die schwindende Fähigkeit von Staaten, Unternehmen auf Ziele jenseits des betriebswirtschaftlichen Erfolgs zu verpflichten (Konzept des „organisierten Kapitalismus“). Schmidt (2009, Abschn. 6) widerspricht der „Liberalisierungshypothese“: Die Politiktrends in Ländern wie Deutschland seien zu uneinheitlich, um sie mit dem Begriff der Liberalisierung zu fassen. Seine Gegenbeispiele stammen aus dem Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik. Die staatliche Subventionierung der Riester-Rente oder die Einführung der sozialversicherungsbasierten Pflegepflichtversicherung, so Schmidt, passten nicht zur Behauptung eines konvergenten Liberalisierungstrends.

Auch die Existenz eines konvergenten Trends des Typs B (Ergebniskonvergenz) ist in der Fachdebatte umstritten. So verweist Siegel (2007, S. 254) auf deutliche „catch down“-Effekte in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Kündigungsschutzes (die Länder werden sich, auf niedrigem Interventionsniveau, ähnlicher). Eine interessante Gegenthese findet sich bei Hall und Soskice (2003). Zwar sei korrekt, dass die entwickelten Industriestaaten einem weitgehend konvergenten Liberalisierungstrend unterlägen (Konvergenz des Typs A). Aber das Ausmaß an Liberalisierungspolitik sei in den liberalen Marktökonomien größer als in den koordinierten Marktökonomien, sodass sich die Unterschiede zwischen ihnen im Ergebnis sogar vergrößerten (keine Konvergenz des Typs B). Zur Untermauerung dieser These verweisen sie beispielsweise auf Daten zur Arbeitsmarktflexibilität und zu den gewerkschaftlichen Organisationsgraden.

Dass die genannten Autoren zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, sollte nicht verwundern. Sie verweisen auf unterschiedliche empirische Gegenstände, obwohl es ihnen ohne Ausnahme, unabhängig von den behandelten empirischen Fällen, um das Spannungsverhältnis zwischen Kapitalismus einerseits und kollektiver Intervention in die Ökonomie andererseits geht. Unsere Untersuchung fußt deshalb auf einer Vielzahl von Indikatoren aus unterschiedlichen Politikfeldern. Solch eine Gesamtbetrachtung auf hohem Abstraktionsniveau kann und soll Analysen zu einzelnen Bestandteilen der Liberalisierungspolitik nicht ersetzen. Dasselbe gilt für die länderspezifischen politischen

---

1 Konvergenz des Typs B wird mitunter als  $\sigma$ -Konvergenz bezeichnet. Eine einheitliche Terminologie zur Bezeichnung unterschiedlicher Konvergenztypen hat sich bisher nicht herausgebildet. Vergleiche den Vorschlag zur Unterscheidung von vier Typen der Konvergenz bei Holzinger et al. (2007b, S. 18–23).

Dynamiken der Liberalisierung. Gleichzeitig aber bergen solch dringend notwendige Partialanalysen die Gefahr, dass sie unverbunden nebeneinander stehen bleiben und dass das große Ganze aus dem Blickfeld gerät, nämlich, dass Liberalisierungspolitik ein politikfeld- und länderübergreifendes Phänomen ist und auch als solches der empirischen Analyse bedarf.

### 3 Liberalisierungspolitik als theoriegeschichtlich überraschendes Ereignis

Die Auseinandersetzung mit dem Problem der Konvergenz ist kein neues Phänomen. Sie lässt sich durch die gesamte, über hundert Jahre währende Geschichte der modernen Politischen Ökonomie verfolgen. Diese Betrachtung fördert ein interessantes Ergebnis zutage: Den politökonomischen Klassikern war die Idee eines Gleichklangs von Politiken über unterschiedliche Länder hinweg keineswegs fremd (Konvergenz des Typs A). Fremd war aber der Gedanke, ein konvergenter, nachhaltiger Trend der Liberalisierungspolitik sei in modernen Kapitalismen möglich. In der theoriegeschichtlichen Rückschau überwiegen Einschätzungen, die einen nachhaltigen, säkularen *Rückgang* der relativen Bedeutung von Markt und Wettbewerb konstatierten und die eine politisch herbeigeführte Umkehr dieses Prozesses für unwahrscheinlich, wenn nicht gar unmöglich hielten. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass diese Einschätzung der Klassiker unabhängig von der normativen Bewertung unterschiedlicher Arbeitsteilungen zwischen Staat und Markt zu existieren scheint. Das lässt sich anhand eines Blicks in unterschiedliche politökonomische Theorieentwürfe zum modernen Kapitalismus zeigen, wobei wir die Autoren von „links“ nach „rechts“ sortieren. Wir beginnen also mit jenen Klassikern der Politischen Ökonomie, die nach der Beseitigung des Markts als ökonomisch vorherrschendem Koordinationsmodus strebten, gehen dann über zu solchen, denen es um die Einhegung, nicht aber Beseitigung des Markts ging, und enden mit wirtschaftsliberalen Klassikern, die dem Markt einen möglichst großen Freiraum zugestehen wollten.

Ganz „links“ zu beginnen, bedeutet, sich zunächst der marxistischen Theoriediskussion zuzuwenden. Hier wurde der säkulare Bedeutungsverlust von Märkten besonders deutlich als entwicklungsgeschichtliches „Gesetz“ formuliert. In Ansätzen bereits bei Engels und in frühen marxistischen Beiträgen zur Kartelldiskussion erkennbar (Schoenlank 1890), findet sich das Postulat einer gesetzmäßigen, evolutionären Entfernung des Kapitalismus von Marktprinzipien vor allem bei Hilferding (1923, 1924) und Naphtali (1969). In seinem Frühwerk „Das Finanzkapital“ prognostizierte Hilferding, die durchkartellierte Wirtschaft Deutschlands und nicht das früh industrialisierte England werde hinsichtlich wirtschaftlicher Organisationsformen international die Zeichen setzen (Hilferding 1923).

Der erbitterte Revisionismusstreit der linken Theoriediskussion bis in die 1930er Jahre hinein darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich auch die Teilnehmer der an Marx orientierten Debatte darin einig waren, dass freie Märkte aus dem Kapitalismus verschwanden und dass eine Rückkehr zum Marktkapitalismus nicht möglich erschien. „(A)uf der historischen Stufenleiter gibt es zwischen dieser Stufe und derjenigen, die Sozialismus heißt, keinerlei Zwischenstufen mehr“, so Lenin (1971, S. 370). Forderungen nach staatlicher Marktschaffung standen deshalb für orthodoxe Marxisten wie auch für

Revisionisten wie Bernstein und den späten Hilferding im Widerspruch zur natürlichen Entwicklungsdynamik des Kapitalismus. Sie waren „kleinbürgerlicher Radikalismus“ (Schoenlank 1890, S. 531), ein „reaktionäres Programm“ (Sombart 1987), eine rückwärtsgerichtete Forderung (Naphtali 1969, S. 37). Diese heterogene Theorielinie lässt sich über die frühe Frankfurter Schule (Pollock 1975) bis hin zum Stamokap weiterverfolgen, für den der staatsmonopolistische Kapitalismus „der direkte Gegensatz zur freien Konkurrenz“ (Boccaro 1976, S. 23) und „die letzte Phase des Imperialismus“ (Boccaro 1976, S. 22) war. Entscheidend ist an dieser Stelle nicht die prinzipiell kritische Haltung der genannten Autoren gegenüber der Marktwirtschaft. Der Punkt ist vielmehr, dass sie von einem *Gesetz* der historisch fortschreitenden Beseitigung von Marktprinzipien ausgingen, das nicht erst mit dem angestrebten Übergang zum Sozialismus einsetzte, sondern ihrer Auffassung nach bereits der kapitalistischen Entwicklung eingeschrieben war.

Wenden wir uns jenen Theoretikern zu, die sich im weiteren Sinne als „reformorientiert“ beschreiben lassen. Für Adolph Wagner, einen der bedeutendsten Ökonomen der Bismarck-Ära, war die sukzessive Ersetzung der Privatwirtschaft durch „öffentlich(e) Einrichtungen, Anstalten, Leistungen des Staats, der Verbände, der Gemeinden“ etwas „so Regelmäßiges ..., dass es statthaft erscheint, von einem Gesetz ... zu sprechen“ (Wagner 1970, S. 243 und 241). Den gesetzmäßigen Bedeutungsschwund von Markt und Privatwirtschaft führte er auf ein umfassendes Ursachenbündel zurück, zu dem er neben dem technischen Fortschritt unter anderem das Bevölkerungswachstum und die zunehmende Arbeitsteilung – also: funktionale Erfordernisse moderner Ökonomien – zählte (Wagner 1970, S. 242). Auch Joseph Schumpeter beschrieb ein Gesetz der abnehmenden Prägekraft des Privateigentums (Schumpeter 1950): Mit der Unternehmerfunktion schwinde der spezifische Nutzen der Privatwirtschaft. Die Führung von Unternehmen wandle sich zu einer reinen Verwaltungsangelegenheit, folglich werde der Kapitalismus sich nach und nach dem Sozialismus annähern. Eine der eindrucklichsten Schilderungen einer dauerhaften, nicht rückholbaren Abkehr von Marktprinzipien findet sich in John Maynard Keynes' Essay „Das Ende des Laissez-Faire“. Ohne selbst mit dem Sozialismus zu sympathisieren, sah er in modernen Ökonomien eine Entwicklung zu korporativen Wirtschaftsformen angelegt, die er als „staatssozialistisch“ kennzeichnete. Trotz aller Nachteile hielt er „diese Tendenz für die natürliche Entwicklungsrichtung“ (Keynes 1926, S. 33).

Die 1950er bis 1970er Jahre waren die Blütezeit von Konvergenztheorien unterschiedlichster Prägung. Der Bedeutungsverlust von Märkten und Privateigentum näherte die entwickelten kapitalistischen Ökonomien den sozialistischen an, so argumentierte beispielsweise Aron (1964) in seinen „Dix-huit leçons sur la société industrielle“. Galbraith (1967) beobachtete, dass die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel zunehmend in der Hand von Technokraten lag, die selbst nicht Eigentümer waren und die nicht konkurrierten; diese „techno structure“, die im Prinzip bereits Berle und Means (1932) beschrieben hatten, entwickle sich in unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodellen gleichermaßen und führe eine Konvergenz der Systeme herbei. Tinbergen (1961) kam auf Grundlage seiner Analyse der wachsenden Bedeutung wirtschaftspolitischer Steuerung gegenüber privatwirtschaftlicher Entscheidungsmacht zu ähnlichen Schlussfolgerungen. In diese Theorielinie lässt sich auch Shonfield (1965) einordnen, dessen Analyse zum „Modern Capitalism“ die „Changing Balance of Public and Private Power“ (so der Unter-

titel seines Werks) zum Gegenstand hatte. So unterschiedliche Wirtschaftssysteme wie das britische, das amerikanische, das deutsche und das französische seien durch einen ähnlichen evolutionären Verlauf gekennzeichnet: Einen säkularen Bedeutungsverlust von Märkten und eine Verwandlung von Unternehmen in quasi-öffentliche Institutionen.

Dieser Gedanke findet sich, wiederum unter anderen Vorzeichen, auch in den Frühwerken der Korporatismusdiskussion. Die Korporation als wirtschaftlich handelnde und den Markt begrenzende Einheit, so die Einsicht, befand sich auf dem Vormarsch und werde pluralistische Interessenvermittlung durch atomisierte Marktteilnehmer zunehmend verdrängen. „Trends Toward Corporatist Intermediation“ war der programmatische Titel des ersten großen Sammelbands zum Neokorporatismus (Schmitter und Lehmbruch 1979), „Vom Pluralismus zum Korporatismus“ der Untertitel des deutschen Pendants (von Alemann und Heinze 1979).

Es ist bemerkenswert, wie wenig sich liberale Theoretiker trotz entgegengesetzter Prämissen von den bisher genannten Autoren unterschieden, wenn es um die Unwahrscheinlichkeit, wenn nicht gar Unmöglichkeit durchgreifender Liberalisierungspolitik ging. So war Hayeks Werk „Der Weg zur Knechtschaft“ (2003) vor allem eine Warnung vor jeglichem Wirtschaftsinterventionismus, der einen eigendynamischen Prozess weiterer Interventionen in Gang setzen und in der sozialistischen oder faschistischen Diktatur, in der „Knechtschaft“ ohne freie Märkte und bürgerliche Freiheiten, enden würde.<sup>2</sup> Auch der Ordoliberaler Röpke warnte, insbesondere für den Bereich der Sozialpolitik, vor den selbstverstärkenden Eigendynamiken interventionistischer Maßnahmen. „Der Wohlfahrtsstaat“, legte Röpke (1988, S. 262) dar, „ist also nicht nur ein Prozess, dem jede selbsttätige Bremse fehlt, und nicht nur ein solcher, der sich mit aller Kraft ständig auf seiner Bahn vorwärts bewegt, er ist zugleich eine Einbahnstraße, auf der Umkehr so gut wie unmöglich oder doch ungeheuer schwierig ist.“ Eine explizite Formulierung desselben Gedankengangs als formalem Gesetz ist Olsons „The Rise and Decline of Nations“. Je älter eine kapitalistische Demokratie, so Olson, umso hartnäckiger und irreversibler werde sie der „institutional sclerosis“ (Olson 1982, S. 78, 210, 217) verfallen: der Markt beseitigung durch formale Übereinkünfte zwischen Wirtschaftssubjekten und der wirtschafts- und sozialpolitischen Intervention des Staats im Interesse gut organisierter Sonderinteressengruppen.

Diese kurze theoriegeschichtliche Rückschau erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dennoch illustriert die Zusammenstellung, dass die Annahme eines im modernen Kapitalismus angelegten Trends der Markt beseitigung einige der wichtigsten politökonomischen Klassiker unabhängig von der Zugehörigkeit zu den üblicherweise unterschiedenen Theorieschulen eint. Nicht sich dezentral vollziehende oder politisch administrierte

2 Allerdings folgte für Hayek, ganz anders als etwa für Olson, die Tendenz zunehmender Monopolisierung und Staatsintervention keinem allgemeinen „Entwicklungsgesetz“ des Kapitalismus (vergleiche hierzu insbesondere Hayek 1996, S. 78 und 106). Ähnlich wie Röpke sah Hayek in der wohlfahrtsstaatlichen Intervention selbstverstärkende Kräfte angelegt, denen mit politischem Willen aber entgegengewirkt werden könne. Franz Böhm (1933, S. 369), ein weiterer Mitbegründer der Freiburger Schule, warnte ebenfalls vor der „Zerrüttung des freien Wirtschaftssystems“, an der sich „so gut wie alle Interessenfronten, so gut wie alle geistigen, wirtschafts- und staatspolitischen Richtungen der Gegenwart [...] interessiert zeigen.“ Eine allgemeine Gesetzmäßigkeit erkannte er darin jedoch nicht.



Marktschaffung, sondern ein sich evolutionär vollziehender Bedeutungsverlust von Märkten kennzeichnete für einige der einflussreichsten wirtschaftstheoretischen Denker die Entwicklung des Kapitalismus, und zwar nicht nur im Sinne raum- und zeitgebundener empirischer Beobachtungen, sondern im Sinne tiefer liegender, dem Kapitalismus inhärenter Gesetze. So unterschiedlich die historischen Ausgangspunkte, die normativen Prämissen und die empirischen Anknüpfungspunkte der beispielhaft erwähnten Theoretiker auch waren, in der theoriegeschichtlichen Rückschau ist der Eintritt der entwickelten Industrienationen in eine Phase marktschaffender Politik alles andere als ein „natürliches“, selbsterklärendes Phänomen. Der Empirie der marktschaffenden Politik wenden wir uns nachfolgend zu. In Abschn. 3 beschreiben wir Indikatoren politisch herbeigeführter Liberalisierung in fünf wirtschafts- und sozialpolitischen Sphären. In Abschn. 4 führen wir einige grundlegende deskriptive Analysen durch und weisen nach, dass die westlichen Industrieländer in den 1980er Jahren in eine konvergente Phase politisch herbeigeführter Liberalisierung eingetreten sind. Im Schlussteil (Abschn. 5) diskutieren wir die inhaltlichen und methodischen Implikationen unserer Befunde.

#### 4 Liberalisierungspolitik in fünf wirtschafts- und sozialpolitischen Sphären

In diesem Abschnitt beschreiben wir zunächst die Handlungsfelder, für die wir nach potenziellen Indikatoren von Liberalisierungspolitik gesucht haben. Bei der Auswahl der Felder haben wir uns von der französischen Regulationsschule und der „Spielarten des Kapitalismus“-Forschung leiten lassen. In diesen Literaturen werden institutionelle Sphären identifiziert, die in ihrer Gesamtheit ein Produktions- oder Akkumulationsregime konstituieren (Boyer und Saillard 2002; Hall und Soskice 2001; Jessop 2001; Lipietz 1985) und die potenzielle Zielpunkte von Liberalisierungspolitik sein können. Hierauf aufbauend unterscheiden wir Liberalisierungspolitiken in fünf wirtschafts- und sozialpolitischen Feldern: (1) Liberalisierung der Produktmärkte in den staatsnahen Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge; (2) Rückführung direkter Staatseingriffe in die Privatwirtschaft durch Privatisierungspolitik und Subventionsabbau; (3) Liberalisierung der Arbeitsmärkte durch Abbau von Kündigungsschutz und durch Reformen bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen; (4) Liberalisierungspolitik in den anderen beiden großen Säulen des Wohlfahrtsstaats, der Renten- und der Gesundheitspolitik und (5) marktschaffende Politik im Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmen, zwischen Unternehmen und Investoren sowie in der Sphäre der Finanzmärkte.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> In der Regulationstheorie werden in der Regel fünf „institutionelle Formen“ unterschieden: Das Lohnverhältnis, die Form des Wettbewerbs, das Geld- oder Finanzverhältnis, der Interventionsstaat (zu dem auch die staatsnahen Sektoren zählen) und das internationale Regime (Lipietz 1985, S. 121; Jessop 2001; Boyer und Saillard 2002, S. 38 ff.). Weil es uns auf Felder der wirtschafts- und sozialpolitischen Binnenregulierung ankam, haben wir das internationale Regime aus der Betrachtung ausgeschlossen. Alle anderen Bereiche werden durch unsere Unterscheidung abgedeckt, wobei anzumerken ist, dass der Wohlfahrtsstaat in der Regulationsschule, anders als in der „Spielarten des Kapitalismus“-Forschung, in der Regel dem Lohnverhältnis zugeschlagen wird.

Unser Ziel war es, für möglichst viele Aspekte der Staatstätigkeit in diesen fünf Bereichen Indikatoren zu finden, die den oben genannten Kriterien entsprechen, die direkt an der Ebene der Staatstätigkeit ansetzen (statt wirtschaftspolitische *Outcomes* zu erfassen), die hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit und Reliabilität überzeugen und die möglichst lückenlos für die Jahre 1980 bis in die jüngste Vergangenheit vorliegen. Das zugrunde liegende Sample umfasst 21 OECD-Länder.<sup>4</sup>

#### 4.1 Liberalisierungspolitik als Transformation staatsnaher Sektoren

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass die Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge seit den frühen 1980er Jahren in hohem Ausmaß Zielpunkte von Liberalisierungspolitik waren (siehe beispielsweise Bieling et al. 2008; Hoj et al. 2006; Schneider und Tenbrücken 2004; Siegel 2007). Im Zuge dieser Liberalisierungspolitiken wurden Marktelemente im Sinne der oben entwickelten Definition in die staatsnahen Sektoren eingeführt, ohne sie im Ergebnis den privatwirtschaftlich organisierten Sektoren gleichzustellen. Aus keinem der betroffenen Sektoren hat sich der Staat gänzlich zurückgezogen. Ganz im Gegenteil wurde in der Literatur wiederholt betont, dass gerade Marktschaffung in den ehemals monopolistischen Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge eines hohen Maßes an Regelsetzung bedarf, für die häufig neue Regulierungsbehörden geschaffen wurden (Gilardi 2005, S. 140; Thatcher 2002).

Zur Messung der Intensität marktschaffender Politik in den Sektoren öffentlicher Infrastruktur eignen sich die *Regulatory Provisions*-Indikatoren der OECD. Sie liegen separat für die drei wichtigsten Infrastruktursektoren Energie, Verkehr und Kommunikation für alle hier betrachteten 21 Länder und für alle Jahre zwischen 1980 und 2003 vor. Die Indikatoren setzen sich aus jeweils vier Teilindikatoren zusammen, die die Tiefe öffentlicher Eingriffe anhand folgender Prüfkriterien messen (Conway und Nicoletti 2006, S. 8–10): (1) anhand des Ausmaßes staatlicher in Abgrenzung zu privater Kontrolle; (2) anhand der Ausmaße an Marktzugangsbeschränkungen für private Wettbewerber sowie der Freiheit der Anbieterwahl durch die Konsumenten; (3) anhand des Grads an vertikaler Integration innerhalb der Sektoren; sowie (4) anhand der Verteilung der Marktanteile auf die betroffenen Unternehmen (Marktstruktur). Es wird nicht unterschieden, ob die jeweiligen Regulierungen auf zentralstaatlicher oder subnationaler Ebene ansetzen. Die Indikatoren wurden von der OECD durch Sichtung nationaler Gesetzestexte und Richtlinien konstruiert und bilden die Tiefe der Markteingriffe auf Skalen von 0–6 ab, wobei ein höherer Wert einen höheren Grad an Eingriffstiefe anzeigt.

Im Ergebnis zeigen die Indikatoren einen durchgreifenden Liberalisierungstrend, dessen Ausmaß die Liberalisierungspolitik in den anderen von uns betrachteten Sphären deutlich übersteigt. Für den Energiesektor sinken die vom *Regulatory Provisions*-Indikator angezeigten Werte von durchschnittlich 4,76 im Jahr 1980 auf 2,37 im Jahr 2003, für

---

<sup>4</sup> Die 21 Länder unseres Samples sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und die USA. Die an sich wünschenswerte Berücksichtigung weiterer Länder wie Island, Luxemburg und Türkei stößt auf unlösbare Probleme der Datenverfügbarkeit.

den Transportsektor von durchschnittlich 5,30 im Jahr 1980 auf 2,17 im Jahr 2003 und für den Kommunikationssektor von durchschnittlich 5,13 im Jahr 1980 auf 2,13 im Jahr 2003. Für alle drei Indikatoren gilt, dass für ausnahmslos alle 21 Länder im betrachteten Zeitraum Liberalisierungsschübe angezeigt werden.

#### 4.2 Liberalisierungspolitik durch Subventionsabbau und Privatisierungen

Die Rückführung öffentlicher Subventionen an privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ist ein Liberalisierungsindikator, weil sie das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit stärkt. Auch in Bezug auf dieses Handlungsfeld besteht in der Fachliteratur kein Dissens über den übergreifenden Trend: In den 1980er Jahren setzte in den entwickelten Industrieländern eine Phase rückläufiger Subventionen ein, die bis in die Gegenwart anhält (siehe etwa Lee und Strang 2006; Obinger und Zohlhöfer 2007).

Daten über öffentliche Subventionszahlungen werden von der OECD bereitgestellt (OECD 2008b). Sie sind, mit Ausnahme der Schweiz bis 1989, für alle von uns betrachteten Länder und Jahre verfügbar. Diese Daten decken direkte Subventionen von Gebietskörperschaften an Unternehmen ab, allerdings keine indirekten Beihilfen wie Steuervergünstigungen, vergünstigte Kredite oder Verbrauchersubventionen.<sup>5</sup> Um Vergleichbarkeit zwischen Ländern zu gewährleisten, setzen wir die Subventionsdaten in Relation zum jährlichen nationalen BIP. Erwartungsgemäß zeigt sich im Ergebnis der in der Literatur konstatierte Liberalisierungstrend. Während in den entwickelten Industrieländern im Jahr 1980 noch durchschnittlich 2,29% der inländischen Wertschöpfung für Subventionen aufgewendet wurden, waren es im Jahr 2005 nur noch durchschnittlich 1,24% (Angaben ohne die Schweiz<sup>6</sup>). In Österreich, Spanien und den USA zeigen sich im betrachteten Zeitraum geringfügige Anstiege der Subventionsquoten. Entgegen dem internationalen Trend stieg hingegen die dänische Subventionsquote im betrachteten Zeitraum spürbar an: von unterdurchschnittlichen 1,47% im Jahr 1980 auf überdurchschnittliche 2,21% im Jahr 2005. In allen anderen untersuchten Ländern sanken die Subventionsquoten.

Auch Privatisierungen fallen unter unsere Definition von Liberalisierungspolitik, weil sie das Privateigentum und die mit ihm einhergehenden Freiheiten stärken. In der Fachliteratur wird der Zusammenhang zwischen Privatisierungspolitik und wirtschaftlicher Liberalisierung als so eng eingeschätzt, dass der Begriff der Liberalisierungspolitik mitunter als Synonym für Privatisierungsmaßnahmen verwendet wird. Einigkeit besteht in der Literatur darin, dass in den entwickelten Industrienationen in den 1980er, insbesondere aber in den 1990er Jahren eine historisch beispiellose Privatisierungswelle stattfand, die zu einem großen Teil auf die Transformation der staatsnahen Sektoren wie Telekom-

---

5 Auch von der Europäischen Kommission werden ländervergleichende Daten zur Subventionspolitik bereitgestellt. Der Subventionsbegriff der Kommission ist umfassender als jener der OECD, allerdings liegen diese Daten nur für die EU-Länder und nur für einen Teil der 1990er Jahre vor (Europäische Kommission 2001, 2007).

6 Entgegen des internationalen Trends blieben die schweizerischen direkten Subventionszahlungen zwischen 1990 und 2005 stabil (mit minimalem Anstieg) und auf vergleichsweise hohem Niveau (1990: 3,93%; 2005: 4,01%).

munikation, Post, Energie, Wasserversorgung und Bahn entfiel (Bortolotti et al. 2004, S. 305 f.; Obinger und Zohlnhöfer 2005, S. 602). Leider liegen Daten für die von uns betrachteten Länder und Jahre nicht vollständig vor, so dass sie bei der quantitativen Analyse nicht berücksichtigt werden können.<sup>7</sup>

#### 4.3 Liberalisierungspolitik als Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft

Die folgenden beiden Unterabschnitte behandeln Indikatoren, die im weiteren Sinne in den Bereich wohlfahrtsstaatlicher Politik fallen. Zunächst widmen wir uns den beiden Handlungsfeldern, die die größte Nähe zu den Arbeitsmärkten aufweisen: dem Kündigungsschutz und den Lohnersatzleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit. Die Kürzung von Lohnersatzleistungen ist eine marktschaffende Maßnahme im Sinne unserer Definition, weil sie auf eine Stärkung des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit der betroffenen Arbeitnehmer hinwirkt. Der Abbau von Kündigungsschutz wirkt ebenfalls marktschaffend, weil er den Handlungsspielraum der Arbeitgeber über Ankauf und „Freisetzung“ von Arbeitskräften erweitert.

Ländervergleichende, zeitvariante Indizes zur Arbeitsmarktregulierung setzen in der großen Mehrzahl am Kündigungsschutz an, decken aber meist nur kurze Zeiträume ab.<sup>8</sup> Eine Ausnahme ist der „Employment Protection Legislation“-Index der OECD, der für alle hier betrachteten Länder und immerhin für die Jahre 1985 bis 2003 vorliegt (Neuseeland: ab 1990). Der Index bezieht sich auf Kündigungsschutzvorschriften für befristete wie auch für unbefristete Arbeitsverhältnisse und beruht auf Durchschnittsbildung mehrerer siebenstufiger Einzelskalen (0–6), wobei hohe Werte auf ausgebauten Kündigungsschutz hindeuten. Für befristete Arbeitsverhältnisse bildet der Index ab, ob diese nur unter restriktiven Bedingungen abgeschlossen werden dürfen, wie oft Befristungen wiederholt werden dürfen und welche Befristungsdauer maximal erlaubt ist. Für unbefristete Arbeitsverhältnisse fließen in den Index Informationen zur Vorgabe einzuhaltender Abläufe bei Kündigungen, zu den Kündigungsfristen, zu Abfindungshöhen nach unterschiedlichen Zeitpunkten (neun Monate, vier Jahre und zwanzig Jahre) sowie zu den zulässigen Kündigungsgründen ein (Nicoletti et al. 2000; OECD 1999).

Die Daten zeigen an, dass der Kündigungsschutz in den entwickelten Industrieländern seit den 1980er Jahren spürbar liberalisiert wurde (vergleiche auch Hoj et al. 2006, S. 5; Siegel 2007). Zwischen 1985 und 2003 sank der durchschnittliche Indexwert von 2,35 auf 1,92 (ohne Neuseeland). In 16 der 21 betrachteten Länder wurde der Kündigungsschutz seit den 1980er Jahren eingeschränkt, während sich für fünf Länder moderate Anstiege zeigen, die fast ausschließlich der englischsprachigen Ländergruppe zugehören: Australien, Großbritannien, Irland, Neuseeland (ab 1990) und Frankreich. Die Daten

7 Privatisierungspolitik lässt sich anhand der erzielten Privatisierungserlöse in Relation zum nationalen BIP erfassen (so z. B. Bortolotti et al. 2004; Obinger und Zohlnhöfer 2005). Während die OECD (2002) Daten über Privatisierungserlöse für alle Länder unseres Samples, jedoch nur für die Jahre 1990–2001 bereitstellt, trägt das internationale Privatisierungsbarometer länderbezogene Privatisierungserlöse für die Jahre 1977 bis 2007, aber leider nur für die Länder der EU-25 zusammen (siehe [www.privatizationbarometer.de](http://www.privatizationbarometer.de)).

8 Z. B. International Institute for Management Development (2007) und Worldbank (2007).

zeigen außerdem: Die Liberalisierung des Kündigungsschutzes beruht vor allem auf der Deregulierung der Vorschriften für befristete Arbeitsverhältnisse. Zwar ergibt sich auch für die unbefristeten „Normalarbeitsverhältnisse“ im Ergebnis ein leichtes Liberalisierungssaldo. Der durchschnittliche Indexwert sinkt hier von 2,20 im Jahr 1985 auf 2,07 im Jahr 2003 (ohne Neuseeland). Aber die Liberalisierung der befristeten Arbeitsverhältnisse übersteigt die Liberalisierung der Unbefristeten bei weitem. Für letztere sinkt der Index von 2,50 im Jahr 1985 auf 1,77 im Jahr 2003 (ebenfalls ohne Neuseeland).

Die Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit ist neben den gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz ein weiterer Bereich, der Liberalisierungstendenzen unterliegen kann. Ein Vorschlag zur Messung des entsprechenden Grades an Dekommodifizierung stammt von Esping-Andersen (1990). Er berücksichtigt neben der Höhe und Dauer der Leistungen die Anzahl der Wartetage und gewichtet den kombinierten Wert dieser drei Indikatoren abschließend mit der Deckungsrate (Esping-Andersen 1990, S. 50). Entsprechende Zeitreihendaten zum Grad der Dekommodifizierung der Arbeitslosenversicherung liegen in einem von Lyle Scruggs zusammengestellten Datensatz für die Jahre 1980 bis 2002 und für 18 OECD-Länder vor (Scruggs 2005). Wir greifen auf die leicht modifizierte Berechnungsweise von Scruggs und Allan (2006) zurück. Dieser Index kann Werte zwischen 0 und 15 annehmen. Hohe Werte bedeuten ein hohes Maß an Dekommodifizierung. Daten für die drei südeuropäischen Länder Spanien, Portugal und Griechenland liegen leider nicht vor.

Diese Daten sprechen eine andere Sprache als alle anderen bisher vorgestellten Indikatoren: Der durchschnittliche Wert zur Dekommodifizierung der Arbeitslosenversicherung steigt zwischen 1980 und 2002 von 7,48 auf 7,96 an. In acht der 18 Länder sind Liberalisierungstendenzen zu beobachten, in zehn der 18 Länder nimmt das Interventionsniveau hingegen zu. Darunter befinden sich mit Finnland, Italien und Irland drei sozialpolitische Nachzügler, bei denen jene Expansionsphase noch bis in die 1980er Jahre hinein anhielt, die in den anderen entwickelten Industrienationen auf die 1960er und 1970er Jahre entfiel. Die übrigen sieben Länder mit steigenden Werten sind Dänemark, Norwegen, Schweden, Australien, Kanada, Großbritannien und Japan.

#### 4.4 Liberalisierungspolitik als Marktschaffung im Renten- und Gesundheitswesen

Renten- und Gesundheitsversicherung sind neben der Arbeitslosenversicherung die zentralen kollektiven Sicherungsprogramme gegen individuelle Risiken, haben eine dekommodifizierende Wirkung und sind somit mögliche Zielpunkte von Liberalisierungspolitik. Zunächst wenden wir uns der Rentenpolitik zu. Nahezu alle Rentensysteme der OECD-Länder weisen eine staatliche Säule auf, die einen umverteilenden Charakter besitzt. Die Größe der staatlichen Rentensäule und das Ausmaß der Quersubventionierung variieren zwischen den Ländern je nach Rentenhöhe, Finanzierungs- und Auszahlungsmodus. Zwei Vorgänge sind als Liberalisierungspolitik im Sinne unserer Definition einzustufen, weil sie das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit stärken: ein Rückbau der staatlichen einkommensbezogenen Rentensäule und ein Ausbau privater Rentenversicherungen.

Die privaten Rentenausgaben in Prozent des BIP werden von der OECD in ihrer *Social Expenditure Database* erfasst (OECD 2007). Der Rückgriff auf diese Ausgabendaten ist jedoch nicht unproblematisch, wie De Deken und Kittel (2007) gezeigt haben. Vor allem

die Abgrenzung zwischen freiwilligen und gesetzlichen privaten Rentenausgaben erweist sich für Länder mit tarifvertraglich vereinbarten flächendeckenden Betriebsrenten als schwierig. Zudem weist die Datenbasis große Lücken bei der Erfassung beider Formen der privaten Rentenausgaben auf. Aus diesen Gründen verzichten wir bei unseren Analysen in Abschn. 4 auf die Berücksichtigung der Daten. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass sie der Tendenz nach einen Liberalisierungstrend anzeigen: In nahezu allen Ländern steigt der Anteil der privaten Rentenausgaben zwischen 1981 und 2003 an. Eine signifikante Reduzierung des Anteils der privaten Rentenausgaben ist in keinem Land zu beobachten, für das Daten verfügbar sind.

Als Indikator für die staatliche Rentensäule verwenden wir einen Indikator, der die Generosität der staatlichen Rentenversicherung abbildet. Die staatlichen Rentenausgaben eignen sich nicht als Indikator, weil durch die Alterung der Industriegesellschaften die Rentenbudgets einen „natürlichen“ Wachstumstrend aufweisen. Stattdessen greifen wir auf die Daten über die Generosität (im Sinne des Ausmaßes an Dekommodifizierung) der staatlichen Rente zurück, die im *Welfare State Entitlements Data Set* von Lyle Scruggs enthalten sind (Scruggs 2005). Dieser Indikator knüpft an das von Esping-Andersen entwickelte Messkonzept zur rentenpolitischen Dekommodifizierung an und verdichtet Informationen zur Höhe der Mindestrente, zur Höhe der Standardrente, zur Dauer des Bemessungszeitraums, zum Anteil an Arbeitnehmerfinanzierung und zur Deckungsrate der staatlichen Rente (Scruggs und Allan 2006, S. 57; Esping-Andersen 1990, S. 49 f.). Dieser Index erstreckt sich auf Werte zwischen 0 und 18, hohe Werte deuten auf ein hohes Ausmaß an Dekommodifizierung. Wie im Fall des Index zur Arbeitslosenversicherung liegen Daten für 18 Untersuchungsländer (ohne Spanien, Portugal und Griechenland) und für die Jahre von 1980 bis 2002 vor.

Der zunehmenden Bedeutung der kapitalgedeckten Rentensäulen unbeschadet, steigt der Durchschnittswert des Dekommodifizierungsindex der Rentenversicherung zwischen 1980 und 2002 leicht von 11,27 auf 11,65 an, indiziert also keine Liberalisierungspolitik, sondern eine leichte Zunahme an Dekommodifizierung. Anders als im Fall der Arbeitslosenversicherung ist hier allerdings ein bemerkenswertes zeitliches Muster zu erkennen. Bis Mitte der 1980er Jahre steigt das durchschnittliche Ausmaß an Dekommodifizierung deutlich an (bis auf einen Wert von 12,80 auf der von Scruggs entwickelten Skala), um dann bis 1990 deutlich zu sinken, bis 1993 noch einmal leicht anzusteigen und anschließend bis 2002 erneut trendmäßig auf 11,65 zu sinken. „In general, benefits have converged upwards over the entire period since the 1970s“, so Scruggs (2007, S. 149), „but with clear evidence of cuts after the mid to late 1980s, particularly in previously high-benefit systems“. Somit sind auch in der Rentenversicherung insbesondere die rentenpolitischen „laggards“ für den Anstieg des Durchschnittswertes verantwortlich (Italien und Irland). In Schweden und Finnland waren hingegen die größten Liberalisierungstendenzen zu beobachten.

Die Gesundheitspolitik ist neben der Rentenpolitik ein weiterer zentraler Bereich der staatlichen Sozialpolitik und stellt gleichzeitig einen der größten Ausgabenblöcke der Sozialbudgets dar. Im Gegensatz zu den meisten anderen Gebieten der Sozialpolitik treten die Leistungen des Gesundheitssystems vor allem in Form von Dienstleistungen auf, direkte monetäre Transfers sind hingegen selten. Deswegen bieten sich auch unterschiedliche Ebenen an, auf denen man Liberalisierungstendenzen in der Gesundheitspolitik

nachspüren könnte. Eine nach Privatisierungstendenzen suchende Studie differenziert beispielsweise zwischen Finanzierung, Versorgung, Management und Investitionen (Maarse 2006). Leider stehen verlässliche zeitvariante Daten für diese vier Bereiche nicht zur Verfügung, lediglich zur Finanzierung der Gesundheitssysteme liegen Daten für eine größere Anzahl von Ländern und Jahren vor. Dementsprechend greifen wir als Indikator auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben in Prozent der Gesamtgesundheitsausgaben zurück, wie sie von der OECD bereitgestellt werden (OECD 2008a).<sup>9</sup> Wiederum gilt, dass sinkende Werte auf Liberalisierungspolitik hindeuten würden, weil damit das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit gestärkt würde.

Von den 18 Ländern, für die bereits für 1980 Daten vorliegen, ist in elf Ländern eine Zunahme der privaten Gesundheitsausgaben und damit ein Rückgang der öffentlichen Finanzierung zu beobachten. In sieben Ländern steigt der Anteil der öffentlichen Ausgaben hingegen an: in den USA, Portugal, Österreich, Japan, Griechenland, Australien und Deutschland. Der Durchschnittswert des Anteils der öffentlichen Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben dieser 18 Länder geht von 75,0% im Jahr 1980 auf 73,6% im Jahr 2002 zurück, so dass sich im Schnitt ein (leichtes) Liberalisierungssaldo ergibt.

#### 4.5 Liberalisierungspolitik als Marktschaffung im Bereich der Kapitalbeziehungen

Im letzten Unterabschnitt dieses Teils behandeln wir mehrere heterogene Handlungsfelder, die sich unter der Überschrift „Kapitalbeziehungen“ zusammenfassen lassen: allgemeine Wettbewerbspolitik, Regulierung des Banken- und Finanzwesens und Regulierung der Unternehmenskontrolle (*Corporate Governance*). Während zwar für alle drei Bereiche empirische Nachweise von Liberalisierungspolitik vorliegen, erweist sich die international vergleichende und längere Zeiträume umfassende Datenlage als durchgehend unbefriedigend. Lediglich für die Regulierung des Banken- und Finanzwesens konnten wir einen Indikator identifizieren, der unseren eingangs formulierten Kriterien genügt.

Das Wettbewerbsrecht zielt auf die Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht und damit auf die Herstellung eines Mindestmaßes an freiem Leistungswettbewerb zwischen den Produzenten. Es dient also dem Schutz des Konkurrenzmechanismus, dessen Stärkung wir in unserer Definition als Bestandteil marktschaffender Politik eingeführt hatten. In der Regel wird das Kartellrecht als Herzstück der Wettbewerbspolitik begriffen. Zwar decken die vom Weltwirtschaftsforum zum „Global Competitiveness Index“ verdichteten Daten unter anderem auch die Intensität des Kartellrechts ab (World Economic Forum 2008, S. 424), diese Daten liegen aber nur für die Jahre 1996 bis einschließlich 2007 vor.<sup>10</sup>

9 Die OECD-Daten liegen mit Ausnahme von Belgien bis 1995, Griechenland bis 1987, Italien bis 1988, Schweiz bis 1985 und Frankreich von 1981–1984 und 1986–1989 sowie Deutschland für 1991 vor. Der Dateneintrag für Neuseeland für das Jahr 1981 ist offenkundig fehlerhaft (4,8%) und wurde auf den Wert des folgenden und vorherigen Jahres korrigiert (12,0%); vgl. auch New Zealand Ministry of Health (2002).

10 Der Teilindex „Effectiveness of anti-monopoly policy“ misst den vom Kartellrecht ausgehenden Effekt auf die Wettbewerbsintensität anhand von Experteneinschätzungen. Diesen Daten zufolge hat sich die Rigidität des Kartellrechts in ausnahmslos allen von uns betrachteten 21 Ländern zwischen 1996 und 2007 erhöht.

Die Regulierung des Banken- und Finanzwesens verdient als eigenständiges, von der allgemeinen Wettbewerbspolitik sowie der *Corporate Governance* zu unterscheidendes Handlungsfeld Beachtung. In den zurückliegenden Dekaden war in vielen Ländern eine Transformation der Bankensektoren zu verzeichnen: Hoch regulierte, dem Wettbewerb nur begrenzt ausgesetzte und für unterschiedlichste Zwecke der allgemeinen Wirtschaftspolitik in Anspruch genommene Sektoren wurden zu privatwirtschaftlichen Sphären, die mehr oder weniger frei auf den Finanzmärkten agieren und den Prinzipien von Wettbewerb und Rentabilitätsorientierung folgen (Lütz 2002). Solche Veränderungen indizieren Liberalisierungspolitik im Sinne unserer Definition, weil sie sowohl das Wettbewerbsprinzip als auch die Prinzipien der Eigenwirtschaftlichkeit und der privatwirtschaftlichen Freiheit über die Ressourcenverwendung stärken.

Mit der Regulierung des Banken- und Finanzwesens befasst sich eine Subkomponente des „Economic Freedom of the World“-Index des *Fraser*-Instituts (Gwartney und Lawson 2007, S. 189–190).<sup>11</sup> Dieser Index misst den Grad an wirtschaftlicher Freiheit im internationalen Vergleich anhand einer hohen Zahl von Subkomponenten und liegt für alle von uns betrachteten Länder und für die Jahre 1980, 1985, 1990, 1995 und alle Jahre zwischen 2000 und 2004 vor. Alle Einzelskalen rangieren von 1 bis 10 (hohe Werte: hohes Maß an wirtschaftlicher Freiheit) und beruhen sowohl auf Rohdaten als auch auf Experteneinschätzungen. Die von uns herangezogene Subkomponente fasst wiederum vier Teilindizes zusammen, die sich auf folgende Sachverhalte beziehen: (1) Das Ausmaß, in dem sich Banken in Privateigentum befinden; (2) das Ausmaß, in dem einheimische Banken mit ausländischen Instituten konkurrieren; (3) den Anteil an inländischen Krediten, die an den Privatsektor fließen und (4) das Ausmaß, in dem die Zinssetzung auf freien Märkten erfolgt, statt politisch administriert zu werden. Zwischen 1980 und 2004 steigt der durchschnittliche Indexwert für die 21 untersuchten Länder von 7,54 auf 8,65 an, weist also auf eine Zunahme des Ausmaßes an wirtschaftlicher Freiheit im Banken- und Finanzwesen hin. Für 14 der 21 Länder ergeben sich positive Liberalisierungssalden und für ein Land, Dänemark, ein gleich bleibendes Ausmaß an wirtschaftlicher Freiheit. Für die verbleibenden sechs Länder sinkt der Indexwert leicht: für Belgien, Frankreich, Japan, Kanada, Niederlande und die USA. Für diese sechs Länder fielen die vom Index angezeigten Ausgangsmaße an wirtschaftlicher Freiheit bereits im Jahr 1980 überdurchschnittlich hoch aus.

Auch die Unternehmenskontrolle (*Corporate Governance*) zählen wir zu den Kapitalbeziehungen. In der Fachliteratur besteht Einigkeit darüber, dass die Unternehmenskontrolle in allen entwickelten Industrieländern in der jüngeren Vergangenheit Ziel marktorientierter Reformen war, wobei entscheidende Reformschübe seit den späten 1980er Jahren, insbesondere aber in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stattfanden (Cioffi und Höpner

<sup>11</sup> Es existieren zwei weitere Indizes der Banken- und Finanzmarktregulierung, die wir sowohl wegen fehlender Länder und Jahre, als auch wegen unserem Eindruck nach mangelnder Nachvollziehbarkeit der Messmethoden nicht in unsere Betrachtungen einbezogen haben. Vom Internationalen Währungsfonds stammt ein Index der Banken- und Finanzmarktregulierung, der sich auf die Regulierung von Kreditvergaben, von Zinssätzen und auf von Transaktionen mit ausländischen Instituten bezieht (siehe Helbling et al. 2004, insbesondere S. 29–31). Ein weiterer zeitvarianter Index ist der von Abiad und Mody (2003) entwickelte „Financial Liberalization Index“. Auch dieser Index zeigt erwartungsgemäß deutliche Liberalisierungsschritte an.



2006; Gourevitch und Shinn 2005). Kernpunkte diese Reformen waren die Stärkung der Aktionärsrechte gegenüber den Unternehmen und die Durchsetzung des Prinzips „one share, one vote“. Darüber hinaus sind insbesondere die Stärkung der Transparenz der Rechnungslegung und verlässliche Regeln für freundliche und feindliche Unternehmensübernahmen zu nennen. Als Liberalisierungspolitik im Sinne dieses Beitrags sind solche Reformen zu klassifizieren, weil sie auf eine engere Kopplung der Unternehmenskontrolle an die Eigentümer zielen (Stärkung des Privateigentums und der mit ihm einhergehenden Freiheiten). Leider hat dieser Literaturzweig bisher keine Indizes hervorgebracht, die alle Länder und Jahre unseres Samples abdecken.<sup>12</sup>

## 5 Deskriptive Analyse

Bezogen auf die in Abschn. 3 beschriebenen fünf Regelungsfelder ließen sich insgesamt neun Indikatoren identifizieren, die das Ausmaß an staatlichen Interventionen und ihre als Liberalisierungspolitik interpretierte Rückführung im Ländervergleich und im Zeitvergleich relativ verlässlich abbilden. Die verbleibenden Datenlücken sind so gering, dass der entstehende Datensatz einfache quantitative Analysen und Beschreibungen von grundlegenden Mustern ermöglicht. Allerdings bringen es die Lücken im Datensatz mit sich, dass die nachfolgenden Analysen zum Teil auf unterschiedlichen Teilsamples an berücksichtigten Ländern und Jahren beruhen. Als letzten Beobachtungspunkt haben wir für die nachfolgenden Analysen durchgehend das Jahr 2002 gewählt. Für die Zwecke der deskriptiven Analyse haben wir alle Indikatoren so umcodiert, dass sinkende Werte stets auf Liberalisierungspolitik, steigende Werte hingegen stets auf ein zunehmendes öffentliches Interventionsniveau hindeuten. Die Fragestellung unserer empirischen Betrachtungen lautet: Ist Liberalisierungspolitik ein politikfeld- und länderübergreifendes, sich über einen längeren Zeitraum erstreckendes Gesamtphänomen? Mit anderen Worten, beschreiben die Daten einen konvergenten Trend politisch herbeigeführter Marktschaffung?

Zum Einstieg in die Untersuchung auf Konvergenz betrachten wir die Situationen zu Beginn und zum Ende unseres Untersuchungszeitraums. Um möglichst viele Länder und Indikatoren berücksichtigen zu können, haben wir hierfür das Jahr 1985 als Ausgangspunkt gewählt. Einen kombinierten Interventionsindex haben wir gebildet, indem wir die einzelnen Indikatoren über alle Länder und Jahre hinweg standardisiert<sup>13</sup> und anschließend die jeweiligen neun Werte für die zwei Beobachtungszeitpunkte addiert haben. Wie stellen sich also die Ausmaße an öffentlicher Intervention anhand des kombinierten Index im Ausgangsjahr 1985 dar (Tab. 1)? Mit großem Abstand waren die USA im Jahr 1985 das Land mit dem wirtschaftsliberalsten Regelwerk unseres Samples. Es folgten weitere Länder der englischsprachigen Ländergruppe: Australien, Großbritannien und Kanada. Diese vier Länder stehen auch 2002 noch am marktliberalen Ende der Rangliste, aller-

---

12 Gleichwohl gilt, dass alle vorliegenden zeitvarianten Indizes ein hohes Maß an marktschaffender Politik anzeigen. Siehe hierzu La Porta et al. (2000), Pagano und Volpin (2003), Siems (2007) sowie Lele und Siems (2007).

13 Die Daten wurden z-transformiert, d. h. die Differenz der einzelnen Werte vom Mittelwert wurde durch die Standardabweichung dividiert.

**Tab. 1:** Interventionsniveaus (*stocks*) und Rangplätze von 18 Ländern, 1985 und 2002

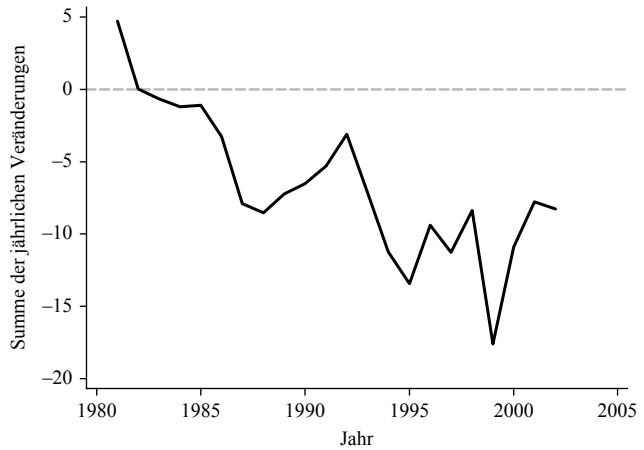
Rang 1985	Land	Interventionsniveau 1985	Interventionsniveau 2002	Rang 2002
1	Schweden	10,56	-2,81	8
2	Norwegen	9,42	1,90	1
3	Italien	9,07	-1,69	4
4	Frankreich	7,71	1,24	2
5	Niederlande	7,60	-4,60	12
6	Belgien	7,26	-2,07	6
7	Dänemark	6,81	-2,63	7
8	Finnland	5,48	-3,26	10
9	Neuseeland	5,34	-6,39	14
10	Österreich	4,68	-1,40	3
11	Deutschland	4,52	-4,61	13
12	Irland	3,56	-2,03	5
13	Japan	1,09	-3,75	11
14	Schweiz	-1,18	-3,10	9
15	Kanada	-1,66	-6,90	15
16	Großbritannien	-1,70	-9,19	17
17	Australien	-2,34	-9,01	16
18	USA	-9,76	-11,63	18
	<i>Mittelwert</i>	<i>3,69</i>	<i>-4,00</i>	
	<i>Standardabweichung</i>	<i>5,29</i>	<i>3,53</i>	

Angegeben ist die Summe der z-transformierten Interventionsniveaus (*stocks*) für alle neun Indikatoren. Je höher die Werte, um so höher das öffentliche Interventionsniveau. Definition und Quellen der Variablen: siehe Text

dings ist der Abstand der USA zu den übrigen Ländern deutlich geringer geworden. Am interventionsstarken Ende der Rangfolge finden sich zu beiden Zeitpunkten Frankreich, Italien und Norwegen jeweils unter den letzten vier Positionen. Die für beide Zeitpunkte angegebenen länderbezogenen Mittelwerte zeigen an, dass es über den Untersuchungszeitraum hinweg insgesamt einen deutlichen Liberalisierungstrend gegeben hat, von dem ausnahmslos alle Länder betroffen waren. Das gilt auch für die USA, wo trotz des hohen Ausgangsniveaus an Marktliberalität im betrachteten Zeitraum weiter Liberalisierungspolitik zur Anwendung kam.

Betrachtet man Durchschnittswerte über alle Indikatoren hinweg, dann zeigt sich, dass sich tatsächlich alle Länder in dieselbe Richtung bewegt haben, sprich: Liberalisierungspolitik betrieben haben (Konvergenz des Typs A). Die in Tab. 1 angegebene, im Vergleich zu 1985 geringere Standardabweichung im Jahr 2002 ist zudem ein erster Hinweis darauf, dass es zugleich zu Aufholprozessen gekommen ist, sich die Länder also im Zeitverlauf ähnlicher wurden (Konvergenz des Typs B). Diesem Aufholprozess werden wir uns weiter unten noch einmal eingehender widmen. Vorher wollen wir die zeitliche Struktur des vorgefundenen Liberalisierungstrends und seine Erstreckung über Politikbereiche ein-

**Abb. 1:** Summe der jährlichen Veränderungen über 8 Indikatoren und 21 Länder, 1981–2002. (Ohne Kreditmarktregulierung; diese Daten liegen nur in Fünfjahresschritten vor. Daten zum Kündigungsschutz fließen erst ab 1985 in die Berechnung ein. Definition und Quellen der Variablen: siehe Text)



gehender betrachten: Gab es eine besonders intensive Liberalisierungsphase und hat sich die Liberalisierung in allen Politikbereichen gleichermaßen vollzogen?

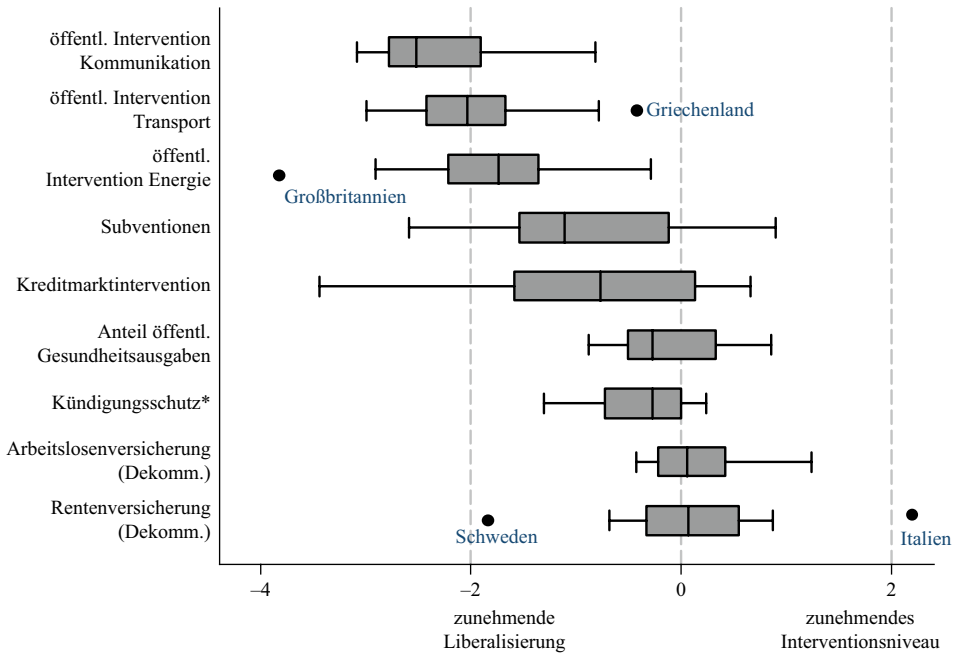
Der Visualisierung der zeitlichen Dynamik der Liberalisierungspolitik dient Abb. 1, in der die Summe der jährlichen Veränderungen im Zeitverlauf abgetragen wird. Wann immer sich die entstehende Kurve unterhalb des Nullpunkts bewegt, wird Liberalisierungspolitik angezeigt; sinkt die Kurve, hat sich das Liberalisierungstempo beschleunigt, steigt sie hingegen, findet eine Verlangsamung der Liberalisierungspolitik statt. Der Kurvenverlauf zeigt: Liberalisierungspolitik fand vor allem in den 1990er Jahren statt. Für die ersten untersuchten Jahre zeigt sich sogar noch ein zunehmendes Interventionssaldo. Ab 1983 beginnt dann eine Phase der Liberalisierung, die nicht nur bis zum Jahr 2002 anhält, sondern im Zeitverlauf Beschleunigung erfährt. Als besonders liberalisierungsintensiv erweisen sich die Jahre zwischen 1992 und 2000.<sup>14</sup>

Der in Tab. 1 für alle Länder festgestellte Liberalisierungstrend betrifft somit nahezu den gesamten Untersuchungszeitraum, wobei insbesondere die zweite Hälfte der 1990er Jahre als liberalisierungsintensive Phase hervorsteht. Doch hat sich die Liberalisierung auf alle untersuchten Teilspähren erstreckt?

Für einen Vergleich der Politikbereiche bietet sich die Inspektion von Kastengrafiken<sup>15</sup> an (Abb. 2). Damit lassen sich sowohl Unterschiede zwischen den einzelnen Indikatoren wie auch indikatorbezogene Veränderungsmuster über die Zeit erfassen. In jede der neun indikatorbezogenen Kastengrafiken fließen die Differenzen der standardisierten Anfangswerte (frühester möglicher Beobachtungspunkt ab 1980) zu den Endwerten (2002) für alle betrachteten Länder ein. Mit Ausnahme der Indikatoren zur Dekommodifizierung

14 Die Länder, in denen bereits in den 1980er Jahren zum Teil deutliche Liberalisierungsschübe zu beobachten waren, sind Neuseeland, Großbritannien, Irland, Japan und Kanada.

15 Mit Kastengrafiken (Boxplots) lassen sich Konvergenztrends grafisch abbilden. Dabei bildet die Linie innerhalb der Kästen den Median ab, 50% der Beobachtungspunkte liegen innerhalb der Kästen, die „whisker“ (senkrechte Begrenzungen der Linien) umfassen das 1,5-fache des Quartilsabstands, Punkte außerhalb der „whisker“ sind Ausreißer und werden durch die entsprechenden Ländernamen gekennzeichnet.



\* Die Veränderungen des Kündigungsschutzes beziehen sich auf den Zeitraum von 1985 bis 2002. Definition und Quellen der Variablen: siehe Text.

**Abb. 2:** Boxplots der Veränderungen zwischen 1980 und 2002, neun Indikatoren

der Arbeitslosen- und Rentenversicherung sind alle Mediane im negativen Bereich angesiedelt. In diesen sieben Bereichen betrieb die Mehrzahl der beobachteten Länder also Liberalisierungspolitik. Die Boxplots für die Indikatoren zur Intervention in den Bereichen Kommunikation, Transport und Energie befinden sich sogar gänzlich im negativen Bereich, was anzeigt, dass ausnahmslos alle betrachteten Länder liberalisiert haben. Für die Subventionspolitik und die Kreditmarktregulierung gilt, dass eine große Mehrzahl der Länder liberalisiert hat. Allerdings fällt bei beiden Indikatoren eine große Spannweite der Veränderungswerte auf.

Der Liberalisierungstrend vollzog sich in den betrachteten Politikbereichen also nicht gleichmäßig. Die Arbeitsmarkt-, Renten- und Gesundheitspolitiken der betrachteten Länder waren von Liberalisierungspolitik weniger erfasst als beispielsweise die staatsnahen Sektoren. Eine Interpretation könnte lauten, dass die sozialpolitische Liberalisierung ein Spätindikator eines allgemeinen Liberalisierungstrends ist und größere Liberalisierungsschübe in diesen Sphären noch bevorstehen. Allerdings finden wir in den Daten keine eindeutigen Trends, mit denen sich diese Vermutung entweder stützen oder aber eindeutig zurückweisen ließe. Das zeigt Tab. 2, in der wir die als Liberalisierungspolitik interpretierten Veränderungen der Interventionsniveaus zwischen 1980 und 2002 in vier Teilperioden aufgeschlüsselt haben.

Die Vermutung, dass die Liberalisierung in den Bereichen Renten- und Arbeitslosenversicherung spät einsetzte, aber im Untersuchungszeitraum an Fahrt gewann und sich

**Tab. 2:** Differenzen im Interventionsniveau (z-standardisierte Werte), unterschiedliche Zeiträume zwischen 1980 und 2002, neun Indikatoren

Indikator	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	1980–2002
öffentl. Interventionen Komm.	-0,10	-0,24	-0,63	-0,97	-1,95
öffentl. Interventionen Transport	-0,15	-0,54	-0,71	-0,44	-1,85
öffentl. Interventionen Energie	-0,01	-0,19	-0,32	-0,78	-1,29
Subventionen	-0,09	-0,39	-0,16	-0,29	-0,92
Kreditmarktinterventionen	-0,45	-0,37	0,26	-0,19	-0,75
Kündigungsschutz	-	0,00	-0,15	-0,15	-0,29 <sup>a</sup>
Anteil öffentl. Gesundheitsausgaben	-0,06	-0,06	-0,06	0,02	-0,16
Rentenversicherung (Dekomm.)	0,48	-0,23	0,12	-0,22	0,15
Arbeitslosenversicherung (Dekomm.)	0,07	0,01	0,03	0,06	0,17
Gesamt	-0,30	-2,01	-1,61	-2,95	-6,88

<sup>a</sup>Die Veränderungen des Kündigungsschutzes beziehen sich auf den Zeitraum von 1985–2002.

Negative Werte bedeuten Liberalisierung, Definition und Quellen der Variablen: siehe Text

deshalb vermutlich in Zukunft fortsetzen wird, erfährt keine Bestätigung. Bei der Arbeitslosenversicherung bewegen sich die Werte durchweg sehr nahe, aber oberhalb des Nullpunkts. Die entsprechende Kastengrafik in Abb. 2 zeigte an, dass dieser Bereich durchaus Zielpunkt politischer Reformen war, bei denen sich Zu- und Abnahmen an Dekommodifizierung aber offenbar in etwa die Waage hielten. Im Fall der Rentenversicherung endet der Untersuchungszeitraum zwar in der Tat mit einer Liberalisierungsphase, über den Gesamtzeitraum hinweg aber wechseln sich Phasen der De- und der Rekommodifizierung ohne übergreifenden Trend ab. Anderes gilt für die Liberalisierung der staatsnahen Sektoren (Kommunikation, Transport, Energie), und mit Abstrichen auch für den Subventionsabbau sowie für die Liberalisierung des Kündigungsschutzes und der Kreditmärkte: In diesen Bereichen hat sich Liberalisierung über den Untersuchungszeitraum hinweg trendmäßig beschleunigt.

Diese Befunde legen nahe, die Unterschiedlichkeit der Entwicklungen in den Ländern genauer in den Blick zu nehmen. Folgen die Unterschiede über Länder hinweg einem erkennbaren Muster? Tab. 1 hatte hierzu bereits einen ersten Hinweis ergeben: Nach vollzogener Liberalisierungspolitik waren sich die Länder hinsichtlich ihrer Interventionsniveaus ähnlicher als vorher (Konvergenz des Typs B). In Verknüpfung mit dem Befund eines generellen Liberalisierungstrends legt dies die Erwartung nahe, dass Konvergenz vor allem dadurch entsteht, dass Länder mit überdurchschnittlichem öffentlichen Interventionsniveau einen Aufholprozess durchlaufen und also überdurchschnittlich liberalisiert haben. Wäre dies der Fall, würden sich die Veränderungswerte zwischen 1980 und 2002 (flows) in signifikanter Weise durch die Ausgangsniveaus (stocks) im Jahr 1980 erklären lassen.

Tabelle 3 zeigt Pearson'sche Korrelationskoeffizienten zwischen Ausgangs- und Veränderungsniveaus sowie die Anteile erklärter Varianz an der Gesamtvarianz für alle neun Indikatoren, sortiert nach der Stärke der vorgefundenen Zusammenhänge. Es zeigt sich,

**Tab. 3:** Korrelation der frühesten Interventionsniveaus und Veränderungswerten

Indikator	Pearsons r	erklärte Varianz
öffentl. Interventionen Kommunikation	-0,92***	0,85
Kreditmarktinterventionen	-0,91***	0,83
Anteil öffentl. Gesundheitsausgaben	-0,73***	0,53
Kündigungsschutz	-0,69***	0,48
Subventionen	-0,62**	0,38
Rentenversicherung (Dekomm.)	-0,53*	0,28
öffentl. Interventionen Transport	-0,47*	0,22
öffentl. Interventionen Energie	-0,35	0,12
Arbeitslosenversicherung (Dekomm.)	-0,29	0,08

Die Koeffizienten sind Pearsons Korrelationskoeffizienten; \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$ ;  $N=21$  mit Ausnahme der Dekommodifizierungsindikatoren für Rente und Arbeitslosigkeit ( $N=18$ ). Definition und Quellen der Variablen: siehe Text

dass in den Bereichen Telekommunikation und Kreditmarkt über 80% der Varianz der Veränderungen auf das Interventionsniveau im Ausgangsjahr zurückzuführen sind. Der Konvergenzeffekt (des Typs B) ist hier also außerordentlich stark. Beim Kündigungsschutz und dem Anteil privater Gesundheitsausgaben sind es noch ca. 50%. Bei den Subventionen, der Regulierung des Transportsektors und der Rentenversicherung wird der Zusammenhang zwischen Ausgangs- und Veränderungswerten merklich schwächer, erreicht aber das Signifikanzniveau von 0,05. Lediglich im Fall des Energiesektors und der Dekommodifizierung der Arbeitslosenversicherung zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang, gleichwohl deuten die Vorzeichen in die erwartete Richtung.

Für die große Mehrzahl der Indikatoren wird die Annahme eines Konvergenzprozesses also mit hoher Deutlichkeit bestätigt. Mit dem bisherigen Stand der Betrachtungen lassen sich also drei Befunde festhalten: (1) Liberalisierung hat in allen Ländern stattgefunden. (2) Länder mit ursprünglich hohem staatlichen Interventionsniveau haben besonders starke Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen. (3) Diese Liberalisierungspolitiken sind in den untersuchten Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt. Der dritte Befund regt dazu an, zu überprüfen, ob die Unterschiede zwischen den Liberalisierungspolitiken in den neun beobachteten Feldern ein interpretierbares Muster aufweisen. Zu diesem Zweck haben wir eine explorative Hauptkomponentenanalyse durchgeführt. Mit dieser Methode wird untersucht, ob sich eine Vielzahl von Originalvariablen zu einer geringeren Anzahl möglichst aussagekräftiger „Hauptkomponenten“ verdichten lässt.

Aufgrund von Datenlücken ist es nicht möglich, die Liberalisierungsprozesse durchgehend für alle Länder und Indikatoren von 1980 bis 2002 abzubilden. Begrenzt man den Zeitraum auf die Jahre zwischen 1990 und 2002, fließen immerhin noch 17 der 21 untersuchten Länder in die Untersuchung ein.<sup>16</sup> Für diese Länder wurde die Differenz zwischen 1990 und 2002 in den neun Indikatoren erfasst und auf Ähnlichkeiten untersucht.

<sup>16</sup> Nicht berücksichtigt werden Spanien, Portugal, Griechenland und Belgien.

**Tab. 4:** Faktorladungen der rotierten Hauptkomponentenanalyse, neun Indikatoren, Veränderungen 1990–2002

Variable	Dimension 1: regulatorische Liberalisierung	Dimension 2: distributive Liberalisierung
Kündigungsschutz	0,83	0,10
öffentl. Interventionen Energie	0,82	-0,11
öffentl. Interventionen Komm.	0,80	-0,09
öffentl. Interventionen Transport	0,67	0,17
Kreditmarktinterventionen	0,50	0,14
Rentenversicherung (Dekomm.)	0,05	0,82
Arbeitslosigkeit (Dekomm.)	-0,34	0,68
Anteil öffentl. Gesundheitsausgaben	0,50	0,59
Subventionen	0,42	0,53

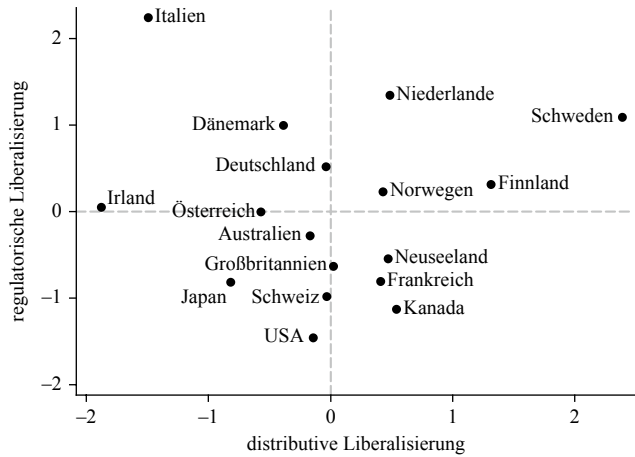
Rotierte Hauptkomponentenanalyse (Varimax-Rotation mit Kaiser-Normalisierung). Definition und Quellen der Variablen: siehe Text

In der Tat gibt die Hauptkomponentenanalyse zwei Dimensionen zu erkennen, die einer inhaltlichen Interpretation zugänglich sind (Tab. 4).<sup>17</sup> In der ersten Dimension sind Indikatoren vertreten, in denen die öffentliche Intervention auf Regulierung im engeren Sinne, nicht aber zuvörderst auf monetären Transfers beruht. Hierzu gehören die Regulierung der Kreditmärkte, der drei Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge sowie der Kündigungsschutz. In der zweiten Dimension sind hingegen jene Indikatoren vertreten, die das Niveau staatlicher Transferzahlungen angeben: Generosität der Renten- und Arbeitslosenversicherung, öffentliche Gesundheitsausgaben und Subventionen. Dementsprechend bezeichnen wir die erste Dimension als *regulatorische Liberalisierung*, die zweite Dimension als *distributive Liberalisierung*.

Kreuzt man beide Dimensionen, lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden. Abbildung 3 zeigt eine grafische Umsetzung. So gibt es Länder, die sowohl in distributiver als auch in (im engeren Sinne) regulatorischer Hinsicht überdurchschnittlich liberalisiert haben. Beispiele hierfür sind Schweden und die Niederlande. Im gegenüberliegenden Quadranten sind die Länder platziert, die zwar ebenfalls durchweg Liberalisierungspolitik betrieben haben, dies aber in beiden Dimensionen in, relativ zu den anderen Ländern, unterdurchschnittlichem Ausmaß. Dazu zählen beispielsweise die Schweiz, Japan und die USA. Im linken oberen Quadranten finden sich Länder, die in regulatorischer Hinsicht stärker liberalisiert haben als in distributiver Hinsicht. Beispiele hierfür sind Italien und Dänemark. Auch Deutschland positioniert sich in diesem Quadranten, befindet sich aber vergleichsweise nahe an der Mitte beider Skalen. In Anlehnung an Schmidt (2009) ließe sich von einem „mittlerem Weg“ deutscher Liberalisierungspolitik sprechen. Und schließlich gibt es Länder wie Frankreich und Neuseeland, bei denen das Ausmaß an distributiver Liberalisierung stärker ausgeprägt war als das Ausmaß an regulatorischer Liberalisierung.

<sup>17</sup> Die zwei Faktoren spiegeln die Ursprungsmatrix zu 57% wider. Eine dritte Dimension, deren Eigenvalue bei 1,09 liegt, wurde nicht berücksichtigt, weil sich kein für uns interpretierbares Muster zeigte.

**Abb. 3:** Länderwerte in den zwei Dimensionen der Liberalisierung



## 6 Diskussion und Ausblick

Für diese Studie haben wir die Überzeugung zahlreicher politökonomischer Klassiker zum Ausgangspunkt genommen, dass dem Kapitalismus eine langfristige Entwicklungsdynamik der Beseitigung von Markt und Wettbewerb zugunsten alternativer Steuerungsformen inhärent sei. So unterschiedliche Theoretiker wie Wagner, Schumpeter, Keynes, Hilferding, Lenin, Sombart, Tinbergen, Shonfield und Olson waren sich trotz höchst unterschiedlicher Anknüpfungspunkte, inhaltlicher Begründungen und normativer Zielvorstellungen in der Diagnose eines sich gesetzmäßig vollziehenden Bedeutungsverlusts von Marktprinzipien einig. Betrachtet man diese lange Linie politökonomischer Theoriebildung, erweist sich der Eintritt der entwickelten Industrieländer in eine Phase politisch herbeigeführter Marktschaffung als theoriegeschichtlich überraschendes Ereignis.

Keiner der erwähnten Theoretiker formulierte freilich die Ansicht, punktuelle Liberalisierungsschritte seien in kapitalistischen Demokratien nicht möglich. Anhand von Indikatoren zu fünf Sphären wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung haben wir in diesem Beitrag gezeigt, dass Liberalisierung jedoch kein punktuell, auf isolierte Politikbereiche, Länder und Zeitpunkte begrenztes Einzelphänomen war. Unsere Datenanalyse ergab, dass sich Liberalisierungspolitik seit den 1980er Jahren als politikfeld- und länderübergreifender Trend vollzog. Liberalisierungspolitik erfolgte über unterschiedliche Länder und Ländergruppen hinweg und in so unterschiedlichen Gestalten wie der Transformation der staatsnahen Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge, der Privatisierungspolitik, der Rückführung öffentlicher Subventionen an privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen, dem Abbau des Kündigungsschutzes für befristete und unbefristete Beschäftigungsverhältnisse, der zunehmenden Bedeutung kapitalgedeckter Säulen der Altersvorsorge, dem sinkenden Anteil öffentlicher Finanzierung der Gesundheitsausgaben, einem rigider werdenden Wettbewerbsrecht und aktionärsorientierten Reformen der Unternehmenskontrolle. Dabei lautet unser Ergebnis nicht, ausnahmslos alle wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsfelder seien in allen Ländern und zu allen Zeitpunkten Zielpunkte von Liberalisierungspolitik gewesen. So fanden wir in unserem Datensatz keine Anhaltspunkte für eine systematische, über einzelne Beobachtungspunkte hinausge-



hende Liberalisierung von Lohnersatzleistungen. Aber das ändert nichts an der Diagnose eines übergreifenden, unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsfelder umfassenden und sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Liberalisierungstrends. Die, wie Schmidt (2009, Abschn. 6) vorsichtig formuliert, „Liberalisierungshypothese“ wird bestätigt.

In diesem Sinne lässt sich von einem gemeinsamen Eintritt in eine konvergente, mehrere Politikfelder umfassende Phase marktschaffender Politik sprechen (Konvergenz des Typs A, Prozesskonvergenz) – sofern der Konvergenzbegriff nicht mit falschen Konnotationen aufgeladen wird. Vor zwei Fehldeutungen ist in dieser Hinsicht zu warnen. Erstens: Die Diagnose eines konvergenten Prozesses ist nicht mit einer Aussage über Kausalitäten, über die tiefer liegenden Ursachen der Liberalisierung (die nicht Gegenstand dieser Untersuchung waren) zu verwechseln, etwa dahingehend, dass der Markt den überlegenen Modus von Produktion und Verteilung darstelle und sich deshalb in einem eigendynamischen Prozess evolutionär durchsetze. Diese vermeintliche Erklärung beruht nicht nur auf höchst umstrittenen Prämissen, sondern lässt auch im Dunklen, warum sich historische Phasen der Marktbesetzung mit Phasen der Marktschaffung abwechseln und warum, im Speziellen, die drei bis vier Dekaden andauernde Phase des Aufbaus der „organisierten“ Nachkriegskapitalismen durch eine Phase der Liberalisierung abgelöst wurde (vergleiche auch Czada 2003, S. 16). Kurz: Wir interpretieren Konvergenz nicht als Erklärung, sondern selbst als erklärungsbedürftiges, raum- und zeitgebundenes Phänomen.

Die Vergleichende Politische Ökonomie hat ein elaboriertes Instrumentarium zur Analyse der Eigenlogiken unterschiedlicher Kapitalismusmodelle hervorgebracht. Die Beschäftigung mit Phasen des Kapitalismus aber, so eine Implikation unserer Befunde, erscheint ebenso dringlich wie die Beschäftigung mit nationalen und regionalen Spielarten. Ein Vokabular zur Beschreibung solcher Phasen stellt die französische Regulationsschule bereit, und auch einige unserer Befunde decken sich mit Einsichten der Regulationsdebatte. Wie unsere Abb. 1 zeigte, erwiesen sich insbesondere die 1990er Jahre als liberalisierungst intensiv. In diesen Zeitraum datieren Regulationstheoretiker wie Aglietta (2000) und Boyer (2000) den Eintritt der Industrieländer in die Phase eines finanzmarktgetriebenen Akkumulationsregimes, gekennzeichnet von komplementären Politiken wie der Finanzmarktderegulierung, der Privatisierungspolitik und der Wettbewerbsschaffung in den staatsnahen Sektoren öffentlicher Daseinsvorsorge. Diese Literatur konzentriert sich auf übergreifende Trends, die alle Spielarten des Kapitalismus betreffen und diese transformieren (vergleiche im Überblick Boyer und Saillard 2002).

Aus dieser Feststellung folgt gleichzeitig die Warnung vor einer zweiten denkbaren Fehlkonnotation des Konvergenzbegriffs: Der Gleichklang von Politiken über Länder und Politikfelder hinweg (Konvergenz des Typs A) darf nicht mit einer Konvergenz der Implikationen dieser Politiken und, mithin, einer Konvergenz der aus ihnen entstehenden Spielarten des Kapitalismus verwechselt werden. Dass alle Spielarten des Kapitalismus in eine Liberalisierungsphase eingetreten sind, impliziert nicht, dass sich am Ende dieses Prozesses alle Produktions- und Verteilungsregime gleichen und dem Leitprinzip liberaler Marktökonomien folgen. Liberalisierungspolitiken mögen in unterschiedlichen Spielarten des Kapitalismus unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen und ihrerseits auf unterschiedliche begünstigende Faktoren und Widerstände treffen.

Selbst wenn die Diagnose eines gemeinsamen Eintritts in ein finanzmarktgetriebenes Akkumulationsregime zutrifft, mögen Spielräume zur Koexistenz unterschiedlicher Spielarten des „Finanzmarktkapitalismus“ verbleiben – beispielsweise dergestalt, dass in den ehemals kohärent koordinierten Ökonomien ein koordinierter Kern großer Industrieunternehmen zunehmend mit einer hoch flexiblen Peripherie ausgestattet wird, die ihrerseits eher den Strukturprinzipien liberaler Marktwirtschaften folgt (vergleiche beispielsweise Palier und Thelen 2008). Eine entscheidende Herausforderung an die Vergleichende Politische Ökonomie besteht deshalb darin, Spielarten und Phasen des Kapitalismus gleichzeitig in den analytischen Griff zu bekommen und Einsichten in spielartenspezifische Eintritte in übergreifende Entwicklungsphasen formulieren zu können. Wir meinen, dass hierzu ein verstärkter Dialog zwischen der „Spielarten des Kapitalismus“-Literatur und verwandten Ansätzen der Vergleichenden Politischen Ökonomie einerseits, Regulationsschule, Internationaler Politischer Ökonomie und hegemonietheoretischen Ansätzen andererseits fruchtbar wäre, ein Dialog, der bisher trotz immer wiederkehrender Versuche noch nicht wirklich in Gang gekommen ist.

Konvergenz fanden wir in unserem Datensatz auch in einem zweiten Sinne vor, den wir als „Konvergenz des Typs B“ gekennzeichnet haben: Ein signifikanter, mitunter überraschend hoher Anteil der beobachteten Liberalisierungsprozesse erfolgte in Form von Aufholprozessen, was konkret bedeutet, dass Länder mit zunächst überdurchschnittlichen Niveaus an öffentlichen Interventionen in Produktion und Verteilung überdurchschnittlich liberalisiert und sich den marktliberalen Ländern deshalb im Zeitverlauf annähert haben. Noch wichtiger als bei der Konvergenz des Typs A erscheint uns hier die Feststellung, dass dieser Befund nicht mit einer Erklärung verwechselt werden darf. Einen Konvergenzprozess im Sinne einer Annäherung öffentlicher Interventionsniveaus zu konstatieren, ist eines, eine Erklärung dafür bereitzuhalten, warum die Divergenzphase des Aufbaus unterschiedlicher Nachkriegskapitalismen spätestens in den 1980er Jahren von einer Phase zunehmender Konvergenz abgelöst wurde, etwas anderes. Die Gefahr einer Verwechslung von Rätsel und Erklärung ist hier besonders virulent, weil sich Aufholprozesse in der quantitativen Politikforschung über die Berücksichtigung des Ausgangsniveaus der abhängigen Variable als eigene unabhängige Variable leicht modellieren lassen und im Ensemble mit anderen erklärungskräftigen Variablen wie eine Kausalerklärung aussehen, ohne tatsächlich eine Erklärung zu sein.

Dies wiederum verweist auf eine grundsätzliche methodische Implikation unserer Befunde: Die Methoden der kausalen Analyse konvergenter Liberalisierungspolitik können nicht dieselben sein wie jene, die zur Analyse der Aufbau- und Konsolidierungsphase der unterschiedlichen Nachkriegskapitalismen zur Anwendung kamen. Vergleichende Politische Ökonomie und vergleichende Staatstätigkeitsforschung beruhen auf der Analyse von Varianzen.<sup>18</sup> In der Aufbauphase der organisierten Nachkriegskapitalismen waren diese Varianzen zugleich das zu erklärende Puzzle. Werden dieselben Methoden auf Phasen der Konvergenz angewandt, besteht die Gefahr, dass sich vorgefundene Erklärungen zunehmend auf Randphänomene – auf immer geringer werdende Unterschiedlichkeiten

---

18 Das ist ein generelles Phänomen in den Sozialwissenschaften, das zu einem nicht unerheblichen Teil durch die dominierenden Methoden quantitativer (und z. T. auch qualitativer) Untersuchungen verstärkt wird (siehe hierzu Van Kersbergen 2010; Caramani 2010; Haverland 2010).

von Politiken – beziehen, das eigentlich zu erklärende Phänomen, den Gleichklang der Politiken, aber unerklärt lassen. Derartige Parallelitäten von Politiken sind analytisch und methodisch ungleich schwerer zu fassen als die verbleibenden Unterschiede zwischen ihnen.

Was freilich nicht bedeuten soll, dass nicht auch unterschiedliche nationale Ausprägungen eines konvergenten Entwicklungstrends erklärungsbedürftig wären. In dieser Hinsicht generiert unsere Untersuchung Anschlussfragen, die sich mit den „traditionellen“ Instrumenten der vergleichenden Policy-Forschung beantworten lassen. So hatten wir unsere Daten zur Liberalisierungspolitik in zwei Faktoren – einen „distributiven“ und einen „regulatorischen“ – gebündelt und in Abb. 3 einander gegenübergestellt. Abbildung 3 zeigt ein überzufälliges Muster: Im linken unteren Quadranten finden sich mit Ausnahme Großbritanniens keine EU-Mitglieder. Während die regulatorische Liberalisierung mit der Mitgliedschaft in der EU in mittlerem bis hohem Ausmaß positiv korreliert ist (Pearsons  $r=0,62$ ), ergibt sich zur distributiven Liberalisierung ein Nullzusammenhang (was auch dadurch deutlich wird, dass sich in den oberen beiden Quadranten mit Ausnahme Norwegens ausschließlich EU-Mitglieder befinden; vergleiche zum Zusammenhang zwischen regulatorischer Liberalisierung und der EU-Mitgliedschaft jüngst auch Belloc und Nicita 2010). Weitere typische Variablen der vergleichenden Policy-Forschung, vom sozioökonomischen Entwicklungsstand der Länder über die parteipolitische Zugehörigkeit der Regierungen bis hin zu den politisch-institutionellen Konfigurationen der Länder, ließen sich im Prinzip auf ihre Erklärungskraft hin überprüfen. Unser Plädoyer würde hierbei aber lauten, stets im Blick zu behalten, dass solche Analysen nur die Unterschiede zwischen den Entwicklungstrends erklären, den Gleichklang, auf den es uns in diesem Aufsatz ankam, aber unerklärt lassen.

Mitunter wird am deutschen Beispiel spekuliert, die Finanzkrise bringe ein Ende der Liberalisierung mit sich (vergleiche stellvertretend für viele andere FAS vom 29.3.2009, S. 38). Haben wir in diesem Beitrag eine im Großen und Ganzen abgeschlossene Sequenz untersucht? Unsere Unterscheidung zweier Dimensionen der Liberalisierungspolitik ist hilfreich, um über diese Frage zu spekulieren. Sollte die Finanzkrise zu einem liberalisierungspolitischen Umdenken führen, dürfte das vor allem die regulatorische Liberalisierung betreffen. Allerdings gibt es durchaus Beobachtungen, die dieser Annahme widersprechen. Die jüngste Phase der europäischen Integration scheint vor allem durch extensive Interpretationen des europäischen Wettbewerbsrechts und der europäischen Grundfreiheiten (freie Bewegung von Arbeit, Kapital, Waren und Dienstleistungen) gekennzeichnet, die es Kommission und EuGH ermöglichen, liberalisierend in Handlungsfelder einzugreifen, die eigentlich in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Derzeit deutet nichts darauf hin, dass diese Form europäischer Liberalisierungspolitik ihren Höhepunkt bereits überschritten habe.

In distributiver Hinsicht hingegen mag die Finanzkrise anstelle eines Endes der Liberalisierung sogar deren zusätzliche Beschleunigung bewirken. Auf die exceptionellen Haushaltsdefizite infolge der Stützung der Finanz- und Realwirtschaften dürfte eine Phase fiskalischer Austeritätspolitik folgen (vergleiche etwa die europäische Diskussion über die in Deutschland installierte „Schuldenbremse“). Seit den 1990er Jahren wurden Privatisierungserlöse gezielt zur Minimierung von Haushaltsdefiziten eingesetzt (siehe hierzu die in Streeck 2009, Abschn. I.5 gezeigten Daten). Wir vermuten deshalb, dass

die Finanzkrise auf mittlere Sicht zu weiteren Privatisierungsschüben, zu Subventionsabbau und zu verstärktem Druck auf die sozialen Sicherungssysteme führt und in der Konsequenz mit hoher Wahrscheinlichkeit ein steigendes Ausmaß an sozialer Ungleichheit bewirken wird. Ein Ende der Liberalisierungspolitik ist kurz- bis mittelfristig nicht in Sicht.

**Danksagung:** Für hilfreiche Hinweise und Kommentare bedanken wir uns bei Marius Busemeyer, Roland Czada, Christian Henkes, André Kaiser, Sascha Kneip, Armin Schäfer, Martin Schröder, Wolfgang Streeck sowie den anonymen Gutachtern der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.

## Literatur

- Abiad, Abdul, und Ashoka Mody. 2003. *Financial reform: What shakes it? What shapes it?* IMF working paper 03/70. Washington: International Monetary Fund.
- Aglietta, Michel. 2000. *Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand*. Hamburg: VSA.
- Aron, Raymond. 1964. *Die industrielle Gesellschaft. 18 Vorlesungen*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Belloc, Filippo, und Antonio Nicita. 2010. *Political determinants of liberalizations. New evidence from OECD network industries*. Jerusalem papers in Regulation & Governance working paper No. 13. Jerusalem: Hebrew University.
- Berle, Adolph A., und Gardiner C. Means. 1932. *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.
- Bieling, Hans-Jürgen, Christina Deckwirth, und Stefan Schmalz. Hrsg. 2008. *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Boccard, Paul. 1976. *Studien über den staatsmonopolistischen Kapitalismus, seine Krise und seine Überwindung*. Frankfurt a. M.: Verlag Marxistische Blätter.
- Böhm, Franz. 1933. *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*. Berlin: Carl Heymanns.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini, und Domenico Siniscalco. 2004. Privatisation around the world: Evidence from panel data. *Journal of Public Economics* 88:305–332.
- Boyer, Robert. 2000. Is a finance led growth regime a viable alternative to fordism? A preliminary analysis. *Economy & Society* 29:111–145.
- Boyer, Robert, und Yves Saillard. Hrsg. 2002. *Régulation theory. The state of the art*. London: Routledge.
- Caramani, Daniele. 2010. Of differences and similarities: Is the explanation of variation a limitation to (or of) comparative analysis? *European Political Science* 9:34–48.
- Cioffi, John W., und Martin Höpner. 2006. The political paradox of finance capitalism: Interests, preferences, and center-left party politics in corporate governance reform. *Politics & Society* 34:463–502.
- Conway, Paul, und Giuseppe Nicoletti. 2006. *Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights*. OECD Economics Department working papers No 530. Paris: OECD.
- Czada, Roland. 2003. Grenzprobleme zwischen Staat und Markt. In *Politik und Markt. PVS-Sonderheft 34*, Hrsg. Roland Czada und Reinhard Zintl, 11–28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- De Deken, Johan, und Bernhard Kittel. 2007. Social expenditure under scrutiny: The problems of using aggregate spending data for assessing welfare state dynamics. In *Investigating welfare state change. The 'dependent variable problem' in comparative analysis*, Hrsg. Jochen Clasen und Nico A. Siegel, 72–104. Cheltenham: Edward Elgar.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen, und David Soskice. 2001. Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. In *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Hrsg. Peter A. Hall und David Soskice, 145–183. Oxford: University Press.
- Europäische Kommission (KOM). 2001. *Neunter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Kommission*. Brüssel: KOM 403.
- Europäische Kommission (KOM). 2007. *Anzeiger für staatliche Beihilfen*. Brüssel: KOM 791  
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 29. März 2009, 38.
- Galbraith, John Kenneth. 1967. *Die moderne Industriegesellschaft*. München: Droemersch Verlaganstalt.
- Gilardi, Fabrizio. 2005. The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review* 11:139–167.
- Gourevitch, Peter A., und James Shinn. 2005. *Political power and corporate control. The new global politics of corporate governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Gwartney, James D., und Robert Lawson. 2007. *Economic freedom of the world: 2007 Annual Report*. Vancouver: Fraser Institute.
- Hacker, Jacob. S., und Paul Pierson. 2010. Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society* 38:152–204.
- Hall, Peter A., und David Soskice. 2001. An introduction to varieties of capitalism. In *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Hrsg. Peter A. Hall und David Soskice, 1–68. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A., und David Soskice. 2003. Varieties of capitalism and institutional change: A response to three critics. *Comparative European Politics* 1:241–250.
- Haverland, Markus. 2010. If similarity is the challenge–congruence analysis should be part of the answer. *European Political Science* 9:68–73.
- Hayek, Friedrich A. 1996. Evolution und spontane Ordnung (1983). In *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien*, Hrsg. Wolfgang Kerber, 102–113. Tübingen: Mohr.
- Hayek, Friedrich A. 2003. *Der Weg zur Knechtschaft* (1944). München: Olzog.
- Heichel, Stephan, Jessica Pape, und Thomas Sommerer. 2005. Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12:817–840.
- Heise, Arne. 2008. The political economy of meritocracy: A post-kaleckian, post-olsonian approach to unemployment and income inequality in modern varieties of capitalism. *Review of Radical Political Economics* 40:67–88.
- Helbling, Thomas, Dalia Hakura, und Xavier Debrun. 2004. Fostering structural reforms in industrial countries. In *World economic outlook. Advancing structural reforms*, Hrsg. International Monetary Fund, 103–146. Washington: International Monetary Fund.
- Hilferding, Rudolf. 1923. *Das Finanzkapital* (1910). Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.
- Hilferding, Rudolf. 1924. Probleme der Zeit. *Die Gesellschaft* 1:1–17.
- Hoj, Jens, Vincenzo Galasso, Guiseppe Nicoletti, und Thai-Tanh Dang. 2006. *The political economy of structural reform. Empirical evidence from OECD countries*. OECD Economics Department working papers No 501. Paris: OECD.
- Holzinger, Katharina, Helge Jörgens, und Christoph Knill. Hrsg. 2007a. *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Holzinger, Katharina, Helge Jörgens, und Christoph Knill. 2007b. Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Hrsg. Holzinger, Katharina, Helge Jörgens, und Christoph Knill, 11–35. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- International Institute for Management Development (IMD). 2007. *World competitiveness yearbook*. Lausanne: International Institute for Management Development.
- Jessop, Bob. 2001. Kritischer Realismus, Marxismus und Regulation. Zu den Grundlagen der Regulationstheorie. In *Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – Shareholder Society – Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie*, Hrsg. Mario Candeias und Frank Deppe, 16–40. Hamburg: VSA.
- Keynes, John Maynard. 1926. *Das Ende des Laissez-Faire. Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft*. München: Duncker & Humblot.
- Kleinwächter, Friedrich. 1883. *Die Kartelle. Ein Beitrag zur Frage der Organisation der Volkswirtschaft*. Innsbruck: Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung.
- Knill, Christoph. 2005. Introduction: Cross-national policy convergence: Concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy* 12:764–774.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, und Robert W. Vishny. 2000. Investor protection and corporate governance. *Journal of Financial Economics* 58:3–27.
- Lee, Chang Kil, und David Strang. 2006. The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. *International Organization* 60:883–909.
- Lele, Priya P., und Mathias M. Siems. 2007. Shareholder protection: A leximetric approach. *Journal of Corporate Law Studies* 7:17–50.
- Lenin, Wladimir I. 1971. Die drohende Katastrophe und wie man sie bekämpfen soll (1917). In *Lenin-Werke*, Bd 25, 329–377. Berlin: Dietz.
- Lipietz, Alain. 1985. Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff der „Regulation“. *Prokla* 15:109–137.
- Lütz, Susanne. 2002. *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Maarse, Hans. 2006. The privatization of health care in Europe: An eight-country analysis. *Journal of Health Politics, Policy & Law* 31:981–1014.
- Naphtali, Fritz. 1969. *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Mit einem Vorwort von Ludwig Rosenberg und einer Einführung von Otto Brenner* (1928). Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- New Zealand Ministry of Health. 2002. *Health expenditure trends in New Zealand 1980–2000*. Wellington: Ministry of Health.
- Nicoletti, Giuseppe, Stefano Scarpetta, und Olivier Boylaud. 2000. *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*. OECD Economics Department working papers No 226. Paris: OECD.
- Obinger, Herbert, und Reimut Zohlnhöfer. 2005. Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000. *Politische Vierteljahresschrift* 46:602–628.
- Obinger, Herbert, und Reimut Zohlnhöfer. 2007. Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsaufgaben in den OECD-Ländern seit 1980. *Swiss Political Science Review* 13:203–236.
- OECD. 1999. *Employment outlook*. Paris: OECD.
- OECD. 2002. *Financial market trends no. 82*. Paris: OECD.
- OECD. 2007. Social expenditure database (SOCX). Paris: OECD. <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>.
- OECD. 2008a. OECD health data 2008 – version: June 2008. Paris: OECD. <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>.

- OECD. 2008b. Economic outlook database. Paris: OECD. [http://oecdstats.ingenta.com/OECD/TableView/DimView.aspx?TableName=4deo.ivt&IF\\_Language=eng](http://oecdstats.ingenta.com/OECD/TableView/DimView.aspx?TableName=4deo.ivt&IF_Language=eng).
- Olson, Mancur. 1982. *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pagano, Marco, und Paolo Volpin. 2003. *The political economy of corporate governance*. IFA Working Paper. University of Salerno: Centre for Studies in Economics and Finance.
- Palier, Bruno, und Kathleen Thelen. 2008. *Dualizing CMEs: Flexibility and change in coordinated market economies. Konferenzbeitrag*. 16th Conference of the Council for European Studies, 6.-8. März 2008. Chicago.
- Pollock, Friedrich. 1975. Staatskapitalismus (1941). In *Stadien des Kapitalismus*, Hrsg. Helmut Dubiel, 72–100. München: Beck.
- Röpke, Wilhelm. 1988. Gefahren des Wohlfahrtsstaates (1958). In *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Bd 2: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft*, Hrsg. Karl Hohmann, Dietrich Schönwitz, Hans-Jürgen Weber, und Horst Friedrich Wünsche, 253–270. Stuttgart: Fischer.
- Rueda, David. 2008. Left government, policy, and corporatism. Explaining the influence of partisanship on inequality. *World Politics* 60:349–389.
- Rueda, David, und Jonas Pontusson. 2000. Wage inequality and varieties of capitalism. *World Politics* 52:350–383.
- Schmidt, Manfred G. 2009. Die „Politik des mittleren Weges“ im vereinten Deutschland. In *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien*, Hrsg. Herbert Obinger und Elmar Rieger, 295–318. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmitter, Philippe C., und Gerhard Lehmbruch. Hrsg. 1979. *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage.
- Schneider, Volker, und Marc Tenbücken. Hrsg. 2004. *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schoenlank, Bruno. 1890. *Die Kartelle. Beiträge zu einer Morphologie der Unternehmervverbände*. Tübingen: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik.
- Schumpeter, Joseph A. 1950. *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Einleitung von Edgar Salin* (1942). Bern: Francke.
- Scruggs, Lyle. 2005. Welfare state entitlements Data Set: A comparative institutional analysis of eighteen welfare states, Version 1.1. University of Connecticut. <http://sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>.
- Scruggs, Lyle. 2007. Welfare State generosity across space and time. In *Investigating welfare state change. The ‚dependent variable problem‘ in comparative analysis*, Hrsg. Nico A. Siegel und Jochen Clasen, 133–165. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scruggs, Lyle, und James P. Allan. 2006. Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: A replication and revision. *Journal of European Social Policy* 16:55–72.
- Shonfield, Andrew. 1965. *Modern capitalism. The changing balance of public and private power*. Oxford: Oxford University Press.
- Siegel, Nico A. 2007. Moving beyond expenditure accounts: The changing contours of the regulatory state, 1980–2003. In *The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalization*, Hrsg. Francis G. Castles, 245–272. Cheltenham: Edward Elgar.
- Siems, Mathias M. 2007. *Shareholder protection around the world („Leximetric II“)*. CBR Working Paper 359. Cambridge: Centre for Business Research (CBR).
- Sombart, Werner. 1987. Die Zukunft des Kapitalismus (1932). In *Sombarts „Moderner Kapitalismus“*. *Materialien zur Kritik und Rezeption*, Hrsg. Bernhard von Brocke, 394–418. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Streeck, Wolfgang. 2009. *Re-forming capitalism. Institutional change in the German political economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter. 1985. Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessensregierungen zur sozialen Ordnung. *Journal für Sozialforschung* 25:133–157.
- Streeck, Wolfgang, und Kathleen Thelen. 2005. Introduction: Institutional change in advanced political economies. In *Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies*, Hrsg. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen, 1–39. Oxford: Oxford University Press.
- Thatcher, Mark. 2002. Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy* 9:954–972.
- Tinbergen, Jan. 1961. Do communist and free economies show a converging pattern? *Soviet-Studies* 8:333–341.
- Van Kersbergen, Kees. 2010. Comparative politics: Some points for discussion. *European Political Science* 9:49–61.
- von Alemann, Ulrich, und Rolf G. Heinze. Hrsg. 1979. *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wagner, Adolph. 1970. Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit (1911). In *Finanztheorie*, Hrsg. Horst Claus Recktenwald, 241–247. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Willke, Helmut. 1995. *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart: Fischer.
- World Economic Forum. 2008. *The global competitiveness report 2008–2009*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Worldbank. 2007. *Doing business 2008*. Washington: The Worldbank.

**Martin Höpner**, PD Dr., Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln (MPIfG), Forschungsgebiete: Vergleichende Politische Ökonomie, Europäische Integrationsforschung, Policy-Forschung. Veröffentlichungen: A New Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe, *West European Politics* 33, 2010 (mit A. Schäfer); Corporate Governance Reform and the German Party Paradox, *Comparative Politics* 39, 2007.

**Alexander Petring**, Dr. phil., Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Forschungsgebiete: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Politische Ökonomie, Demokratietheorie. Veröffentlichungen: Reformen in Wohlfahrtsstaaten. Akteure, Institutionen, Konstellationen, Wiesbaden 2010; Perspectives on the European Economic and Social Model: Distributional and Institutional Conflicts, *International Journal of Public Policy* 3, 2008 (mit M. R. Busemeyer, C. Kellermann, A. Stuchlik)

**Daniel Seikel**, Diplom-Politologe, International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy (IMPRS-SPCE), Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln (MPIfG). Forschungsgebiete: Europäische Integration, Liberalisierungspolitik, Regulationstheorie. Veröffentlichungen: Finanzialisierung, Europäisierung, Transnationalisierung: Die Reorganisation des öffentlichen Sektors in Spanien. FEI-Studie 26, Marburg 2008 Spanien: Im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und nationalem Protektionismus. In: Liberalisierung und Privatisierung in Europa; Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Hg. H.-J. Bieling, C. Deckwirth, S. Schmalz, Münster 2008.

**Benjamin Werner**, Diplom-Politologe, International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy (IMPRS-SPCE), Forschungsgebiete: Staatstheorie, politische Ökonomie, Europäische Integration.