

# **Nationale Ausprägungen des europäischen Sozialmodells**

## **„Großbritannien“**

Dr. Markus M. Müller  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg

Das europäische Sozialmodell ist ein politischer Begriff. Mit ihm sollte ein sozialpolitisch komplementäres Gegengewicht zur Wirtschafts- und Währungsunion auf europäischer Ebene in die Debatte gebracht werden. Es handelt sich insofern um den Gegenbegriff zur Binnenmarktintegration, wie sie mit Maastricht zu Beginn der 1990er Jahre einen entscheidenden Fortschritt erzielte.

Ohne diese originär politische Intention, die Integration auf wirtschaftlichem Gebiete nicht als eine einseitige „Ökonomisierung“ der Lebenswirklichkeit der Europäer, als eine Quasi-Amerikanisierung Europas, erscheinen zu lassen, versteht man kaum die Popularität eines Konzepts, dessen deskriptive Mängel so offensichtlich sind. Denn: Es gehört mittlerweile zu den politischen und akademischen Gemeinplätzen, dass es *ein* europäisches Sozialmodell nicht gibt. Die wissenschaftliche wie europapolitische Diskussion müht sich ausweislich der offensichtlichen systemischen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten daher mit mehr oder weniger eleganter Rhetorik darum, einen gemeinsamen Kern, eine gemeinsame Schnittmenge in der Gruppe der EU-Mitgliedstaaten zu identifizieren.

Kommissar Joaquín Almunia etwa benennt diese Systemvielfalt innerhalb des europäischen Sozialmodells mit vier Modellen, nämlich:

- dem **nordischen Modell** (hohes Wohlfahrtsstaatsniveau, hohe Steuern)
- dem **kontinentalen Modell** (versicherungsbasierter Wohlfahrtsstaat)
- dem **Modell der Mittelmeerländer** (hoher Schutz vor Arbeitslosigkeit bei geringerem Leistungsumfang) und
- dem **angelsächsischen Modell** (begrenzter Staatseingriff).

Eines zumindest wird sofort offensichtlich: Es ist ein Paradoxon, das „angelsächsische“ Modell – das man ja regelmäßig auch als Bestandteil einer „anglo-amerikanischen Tradition“ versteht – als eine Variation des europäischen Sozialmodells zu sehen *und* gleichzeitig das Konzept des europäischen Sozialmodells mit dem Ziel in die öffentliche Debatte einzuführen, sich von einem ver-

meintlichen **amerikanischen**, vollständig Ökonomie-zentrierten, Gegenmodell abzugrenzen.

Die Vierer-Systematik ist eine von vielen Spielarten, wie sie die *capitalist diversity* Literatur hervor gebracht hat. Allen ist gemein, dass es ein „angelsächsisches“ bzw. „anglo-amerikanisches“ Modell gibt – nur die Feingliederung der Gegenentwürfe ist unterschiedlich stark ausgeprägt.

Verwenden wir im Folgenden die Gliederung von Vivienne Schmidt. Danach gibt es drei Idealtypen: Das „anglo-amerikanische“ Modell heißt bei ihr **market capitalism**. Es steht zwei weiteren Modellen gegenüber: dem **managed capitalism** und dem **state capitalism**. Diese beiden Modelle sollen nach Vivienne Schmidt praktisch alle kontinentaleuropäischen Staaten umfassen.

Man kann die Charakteristika grob unter drei topoi bündeln. Erstens, die Ordnung der Wirtschaft, verstanden insbesondere als das Verhältnis der Unternehmen innerhalb der Branchen sowie die Beziehungen zwischen Industrie- und Finanzwelt. Zweitens, das Verhältnis von Staat, d.h. Regierung, und Wirtschaft. Und drittens, die Ordnung des Arbeitsmarktes, vor allem im Hinblick auf Fragen der Tarifhoheit.

Unternehmen des **market capitalism** sind individualistisch und stehen in einem deutlichen Konkurrenzverhältnis zueinander. Ihr handlungsleitendes Moment ist allein der Markt. Industrie und Banken trennen Welten. Investitionen, als Fremd- oder Eigenkapital (letzteres ist dominant), sind auf kurzfristige Renditeoptimierung ausgerichtet.

Demgegenüber lässt sich das Verhältnis der Unternehmen im **managed capitalism** eher als netzwerkorientiert begreifen. Abstimmung und gemeinsame Interessensformulierung der Branchen sind möglich und kommen weidlich zum Einsatz. Die Tendenz zur inner-wirtschaftlichen Verflechtung kommt aber besonders stark in den traditionell engen Banden zwischen Industrie und Finanzwelt zum Ausdruck. Finanzintermediäre, also vor allem Banken und Versiche-

rungen, halten Anteile an Industrieunternehmen, dominieren häufig die Aufsichtsgremien und verfolgen dementsprechend eher langfristige Strategien.

Nochmals anders liegt der Fall im dritten Modell, dem **state capitalism**. Hier tritt der Staat als Mediator, als Planer und Steuerer zwischen Unternehmen und auch zwischen Industrie und Finanzwelt auf.

Der zweite topos, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, spiegelt dieses Kontinuum von individualistisch-wettbewerblicher Prägung bis etatistisch-gesamtplanerischer Prägung wieder, auf dem die drei Modelle an unterschiedlichen Stellen zu finden sind. Im **market capitalism** finden wir typischerweise einen stark liberal geprägten Staat, der gegenüber den Unternehmen ein distanzierendes Verhältnis zeigt.

Im **managed capitalism** sind die Beziehungen von Staat und Wirtschaft schon deutlich enger. Er versteht sich als Partner, der die Lösungssuche durch die Wirtschaft selbst befördern und erleichtern will.

Im **state capitalism** schließlich übernimmt der Staat die Führungsfunktion. Er interveniert als Hüter des nationalen Interesses und beansprucht entsprechend die Planungskompetenz.

Auch der dritte topos, die Ordnung des Arbeitsmarktes sowie die Tarifhoheit, exemplifiziert ein breites Spektrum von Verortungsoptionen. Im **market capitalism** stehen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber typischerweise als Akteure mit entgegengesetzten Interessen gegenüber. Der Staat bleibt dabei Zaungast.

Demgegenüber verstehen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im **managed capitalism** ihre Arbeit als eine gesellschafts-politische Aufgabe. Ihnen liegt, freilich unter maßgeblicher Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen, grundsätzlich an einem kooperativen Miteinander, das auch der Staat, entweder als gleichberechtigter Partner oder aber, wie im Falle der deutschen Tarifautonomie, als weitgehend unbeteiligter, ansonsten nur behutsam eingreifender Akteur unterstützt.

Im **state capitalism** schließlich ist die Tarifpolitik maßgeblich vom Staat mitbestimmt. Er übt kontrollierenden Einfluss auf die Lohnfindung aus und setzt auch in anderer Hinsicht entsprechend seinen gesamtgesellschaftlichen Gemeinwohlüberlegungen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes.

Den Modellen werden Industriestaaten konkret zugeordnet. Dem **market capitalism** die USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland, Kanada und Irland. Dem **managed capitalism** Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Island, die Niederlande, Norwegen, Schweden oder die Schweiz. Und dem **state capitalism** insbesondere Frankreich, Italien und Japan.

Es gibt in der Tat **Performanz-Gemeinsamkeiten** dieser jeweiligen Ländergruppen. Nämlich im Hinblick auf:

- den *Grad der Marktkapitalisierung* von Unternehmen (d.h. dem auf Börsenmärkten gehandelten Eigenkapital),
- den quantitativen Umfang von *Firmenübernahmen*,
- die Intensität der *internationalen Finanzverflechtungen*,
- die Art der *Eigentümerstruktur* (also eher mittelständisch geprägt oder börsennotierte Großunternehmen),
- das Ausmaß der *Investitionen in Produktionsbereiche*,
- die Höhe der *Arbeitskosten*,
- die Güte der *Produktqualität* sowie
- die Güte der *Ausbildung*.

So weit, so gut. Wie nahe kommt aber nun **Großbritannien** dem **Idealtypus** des „**market capitalism**“- also Staatsferne zur Wirtschaft, starke Individualisierung und Konkurrenzdenken in der Wirtschaft - tatsächlich? Blicken wir hierzu auf die britische Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte.

Die *Entwicklung moderner Staatlichkeit* ist in Großbritannien, wie Kenneth Dyson argumentierte, im Wesentlichen reaktiv auf einen durchgreifenden Prozess gesellschaftlicher Modernisierung seit dem Ende des 18. Jahrhunderts geschehen. Sie war historisch besehen kein Vorreiter.

Michael Moran beschrieb den im 19. Jahrhundert so entstehenden Staat als den **Victorian regulatory state**. Auch wenn die „Regulierung“ von Industrie, Berufständen und Finanzwirtschaft keineswegs einer einheitlichen Blaupause folgt, so ist die Wirtschaftsfreundlichkeit doch ein übergreifendes Kennzeichen. Eine staatlicherseits gestaltende Wirtschaftspolitik war schon deshalb nicht möglich, weil es ein Wirtschaftsministerium in Großbritannien erst seit den 1960er Jahren gibt. Demgegenüber war die Art eines nach außen recht geschlossenen und die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche (Wirtschaft, Verwaltung, Kultur, Wissenschaft und Aristokratie) dominierenden Elitenverhaltens, des *clubbish style*, ein herausstechendes Charakteristikum dieser Epoche. Und sie blieb es zum Teil bis in die 1970er Jahre.

Doch gleichzeitig setzte nach dem Zweiten Weltkrieg eine neue Entwicklung ein, die durchaus in Kontrast zu der besagten Wirtschaftsfreundlichkeit stand. Mit dem Regierungswechsel von Churchill zu Attlee **1945** begann die **Verstaatlichung** einer Reihe von vormals privaten Einrichtungen und Unternehmen in unterschiedlichen Bereichen.

Zum einen wurden die daseinsvorsorgenden Bereiche der Gas- und Elektrizitätswirtschaft (1948, 1949) sowie der Verkehrswirtschaft (1948) verstaatlicht. Daneben nationalisierte die Labour-Regierung auch den Kohlebergbau (1947), die Eisen- und Stahlindustrie (1951) sowie den zivilen Luftverkehr (1946). Auch die Verstaatlichung der vormals privaten „Bank of England“ (1946) sowie die Errichtung des „National Health Service“ (1948) fallen in diese Zeit.

Das Verstaatlichungsprogramm war kein britisches Spezifikum. Es war auch kein rein parteiliches Anliegen von Labour. Vielmehr lässt sich von einem Nachkriegskonsens von Konservativen und Labour hinsichtlich der Tatsache sprechen, dass Großbritannien als „*mixed economy*“ einen namhaften öffentlichen Unternehmenssektor vorweisen sollte.

Dieser Nachkriegskonsens erfasste über das Verstaatlichungsprogramm hinaus die Einrichtung dessen, was man später als den „*keynesianischen Wohlfahrts-*

staat“ bezeichnete. Und führte damit zum Einsatz aller Instrumente dieses Leitbildes, von der Fiskalpolitik, über Experimente mit „planification“ und „Korporatismus“ bis zu Lohnleitlinien und Standortsubventionen.

Eine grundsätzlich andere Art der britischen Politik, mit den sich verändernden wirtschaftlichen Problemen und Krisen umzugehen als das übrige Europa, lässt sich schlechterdings nicht diagnostizieren. Wie sehr in den Jahren von 1945 bis 1979 die britische Politik von dem Modell des market capitalism entfernt war, das ja staatliche Abstinenz und wettbewerbliche Selbstheilung des Marktes vermuten lässt, illustriert auch das Hin und Her in einzelnen Branchen.

So folgte beispielsweise auf die Verstaatlichung der britischen Stahlindustrie unter Labour 1950 nur drei Jahre später ihre Re-Privatisierung durch die Tories. Weitere vierzehn Jahre eher bescheidener wirtschaftlicher Performanz später verstaatlichte 1967 eine neue Labour-Regierung die Branche abermals. Mit der „British Steel Corporation“, in der die vierzehn größten Stahlproduzenten des Landes aufgingen, entstand ein Quasi-Monopolist mit 92 % Marktanteil in Großbritannien.

Der Konzern wurde in den folgenden Jahren zunächst entschuldet, hoch subventioniert und in seiner regionalen Zersplitterung trotz geringer Rentabilität erhalten. Unter Margaret Thatcher erfolgte dann aber eine dauerhafte Sanierung mittels massiven Stellenabbaus einerseits und noch massiveren Zuschüssen aus dem Staatshaushalt andererseits. Das schließlich wieder profitable Unternehmen wurde 1988 dann aus der staatlichen Regie entlassen.

In ähnlicher Weise waren Verstaatlichung und Subventionierung auch in anderen Branchen das Instrument der Stunde, vor allem in den 1960er und 1970er Jahren. Staatlicher Interventionismus überlagerte das freie Spiel der Kräfte mindestens so stark wie in der Bundesrepublik Deutschland. Mit der „*Industrial Reorganisation Corporation*“ (1966) und dem „*National Enterprise Board*“ (1975) wurde in Großbritannien auch das Instrument der Staatsholding, verbunden mit kreditorischen und sonstigen Steuerungsinstrumenten, etabliert.

Auch wirtschaftsliberale Regierungen, wie die seit 1970 amtierende unter Edward Heath, verzichteten keineswegs auf diese Instrumente. „Rolls Royce“ (1973) z.B. verdankt ihr das Überleben. Ganz zu schweigen von der späteren Gründung einer nationalen Ölgesellschaft („British National Oil Company“, 1976) oder der 1977 erfolgten Verstaatlichung des Schiffbaus, beides wieder unter einer Labour-Regierung.

Die britische Wirtschaftspolitik hat das Spektrum der Einwirkungs- und Gestaltungsoptionen des Staates gegenüber der Wirtschaft voll ausgeschöpft. Sie ist dabei von einem starken Hin und Her geprägt, das sich freilich einem *Regierungssystem* verdankt, das zum einen –aufgrund des *Wahlrechts* - Regierungswechsel erleichtert und zum anderen - aufgrund des Konzepts der *Parlamentssouveränität* – die Regierung mit beinahe schrankenlosen Kompetenzen ausstattet.

Selbst Züge des deutschen Korporatismus sowie der französischen „planification“ finden sich in den 1960er Jahren, unter Harold Wilson, im Königreich wieder. Unter dem Dach des „*National Economic Development Council*“, der 1962 von einer konservativen Regierung eingerichtet worden war, fand die britische Fassung des Korporatismus Ausdruck. Vertreter von Regierung, Industrie und Gewerkschaften trafen zusammen, um Informationen und Lagebeurteilungen auszutauschen, Berichte über den Status quo des jeweiligen Sektors zu erstellen und Empfehlungen für die Regierungsarbeit, insbesondere die Wirtschaftspläne des neu eingerichteten Wirtschaftsministeriums, auszusprechen.

Genau besehen, ging die britische Offensive in Sachen Wirtschafts- und Sozialpolitik deutlich über den deutschen Maßstab, und damit einen prototypischen Vertreter des *managed capitalism*, hinaus. Das betrifft vor allem das Mittel staatlicher Preis- und Lohnkontrolle zur Inflationsbekämpfung. So versuchte die Labour-Regierung unter Harold Wilson, aufgrund der einsetzenden Flucht aus dem britischen Pfund, 1965 unter anderem mittels eines „*National Board for Prices and Incomes*“ (NBPI) Preis- und Lohnentwicklungen zunächst mittels Überzeugungsarbeit bei den Betroffenen zu dämpfen.

Angesichts des anhaltenden Abwertungsdrucks auf das Pfund, wurde zu einer auf sechs Monate befristeten Verordnung über einen Lohn- und Preisstopp gegriffen. 1970 wurde das NBPI zwar aufgelöst, doch schon 1972 traten mit der „*Price Commission*“ sowie dem „*Pay Board*“ zwei funktionale Äquivalente an seine Stelle. Der Versuch, Preise und Löhne, letztere über Lohnleitlinien, staatlich zu kontrollieren, führte zu massiven Streiks, und in deren Folge zu Versorgungsengpässen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Verweis auf den letztlich gescheiterten Versuch der Regierung Heath im Konflikt mit den Gewerkschaften deren Verhalten in Tarifauseinandersetzungen zu kontrollieren, auch deshalb, weil der Premier 1974 den Ausweg über Neuwahlen suchte. Diese verknüpfte er mit einer politischen Machfrage: Gewerkschaften oder Parlament?! Seine Wahlniederlage wurde von den Gewerkschaften als Quasi-Mandat zur umfassenden Beeinflussung der Regierungsarbeit des neuen Labour-Kabinetts gewertet.

Auch die nächste Wahl, die 1979 Margaret Thatcher an die Macht brachte, wurde zentral von der Frage der Stellung der Gewerkschaften in der britischen Wirtschaft geprägt. Diesmal war der Ausgang gerade umgekehrt. Der Kampf gegen das – aus Sicht des Thatcherismus – „Grundübel“ Gewerkschaften, ein vermeintliches Kernelement der „britischen Krankheit“ neben mangelnder Produktivität und fehlender internationaler Wettbewerbsfähigkeit, wurde zu einem Markenzeichen der neuen Regierung.

Mit der Thatcher-Revolution 1979 beginnt nun der Aufbau dessen, was manche heute oft als „allgemein gültige“ Grundzüge der britischen Wirtschaftsordnung meinen beschreiben zu können. Der **Thatcherismus** steht für:

- Die **Privatisierung** des in Staatsbesitz befindlichen Wirtschaftsvermögens, einschließlich der *daseinsvorsorgenden Bereiche*,
- Die Überführung dieser bislang nicht-wettbewerblich ausgerichteten Sektoren in **marktwirtschaftlich-wettbewerblich** arbeitende Branchen und

- Den **Abbau** sonstiger verzerrender **Staatsinterventionen** in die private Wirtschaft, um deren Anpassung an die Wettbewerbsbedingungen der internationalen Konkurrenz zu erzwingen.

Die Privatisierungspolitik war sehr konsequent. Gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt war der Verkauf von Staatsbeteiligungen bzw. –monopolen im Königreich unter allen OECD-Ländern am höchsten, mit Ausnahme Neuseelands. Mehr als 60 Mrd. Pfund erlösten die Regierungen Thatcher und Major zwischen 1979 und 1995 durch den Verkauf von über 50 bedeutenden Unternehmen bzw. Staatsanteilen an ihnen.

Die Privatisierung der *Daseinsvorsorge*, also Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation, erforderte aber mehr als nur den Verkauf der Unternehmen. Hier entstand das, was man später den „**neuen regulatorischen Staat**“ nannte. Seine Kennzeichen sind:

- **Unabhängige Regulierungsbehörden**, die weitgehend in Eigenregie für jeweils einen dieser Sektoren zuständig sind,
- Der Auftrag des Staates an die Regulierungsbehörden, den jeweiligen Sektor Schritt für Schritt in einen **wettbewerblich funktionierenden Markt** zu überführen, und
- Die zunehmende **Formalisierung** sowie Berücksichtigung nicht-wirtschaftlicher Zielsetzungen seit der Regierungsübernahme durch Tony Blair.

Diese neue Form staatlich-wirtschaftlicher Beziehung ist nicht statisch, sondern dynamisch. Das liegt heute nicht mehr nur am Westminster-Modell, das neue politische Präferenzen sofort in Politik umzusetzen hilft. Ich meine vor allem auch die Rahmenbedingungen der *Europäischen Integration*. Sie ist die hauptverantwortliche Ursache der zunehmenden Formalisierung der Arbeit der Regulierungsbehörden. Entscheidungsfindungen werden besser dokumentiert, sie richten sich nach klar definierten Vorgaben; die verschiedenen gesellschaftlichen „stakeholder“ haben Zugang und ein Wort mitzureden. So wird auch „britisches Regieren“ schleichend „europäisiert“.

Was folgt daraus für die Frage, inwieweit das „**angelsächsische Modell**“ dem *kontinentaleuropäischen* gegenüber stehe? Erstens, das Denken in „Modellen“ scheint sich vor allem im Hinblick auf Großbritannien zu verbieten. Großbritannien erlebte alle Moden der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den vergangenen 60 Jahren. Mehr noch vielleicht, als die meisten kontinentaleuropäischen Staaten.

Was kann das angelsächsische Modell dann aber substantziell überhaupt bedeuten? „*Typisch britisch*“ ist allenfalls der enorme Wechsel der Paradigmen und Instrumente. Das ist aber wiederum nur Ausfluss des Regierungssystems und jenseits aller Debatten um „Modelle“ erklärbar.

Zweitens, alle Wirtschafts- und Sozialordnungen ändern sich – die Geschwindigkeiten variieren. Großbritannien gehört zu den besonders wandelbaren Ordnungen. Manchmal ist Großbritannien auch Treiber einer Entwicklung, die dann auch das kontinentale Europa ergreift. Jüngstes Beispiel sind die Beschleunigungsrichtlinien für den *Elektrizitäts- und den Gasmarkt* des Jahres 2003. Mit ihnen wurde die Einrichtung von Regulierungsbehörden für die beiden Bereiche in allen Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben. Dieses ursprünglich britische Charakteristikum einer sektoralen Regulierungsbehörde hat über das EU-Recht damit seinen Weg auch in die kontinentaleuropäischen Marktregime der reformierten Daseinsvorsorge gemacht.

Drittens, viele der Charakteristika, die wir heute als typisch für das (vermeintliche) angelsächsische Modell ansehen, sind vor allem in den 1980er und 1990er Jahren, also unter den Regierungen Thatcher und Major entstanden, im Kern fortgeführt unter Tony Blair. Allerdings ist auch der Sozialstaat keineswegs unter Margaret Thatcher vollständig gefallen. Der „National Health Service“, ein de facto sozialisiertes Staatsmonopol im Gesundheitsbereich, überlebte den Thatcherismus – trotz aller Privatisierungs- und Deregulierungsrhetorik im Kern unangetastet. Der Gegensatz von angelsächsischem und kontinentalem Modell ist also weder vollständig, noch naturgegeben. Und nimmt man die begründete Vermutung hinzu, dass Großbritannien auch in Zukunft seine Fähigkeit zum radikalen Wandel behalten wird – wenngleich die Einbindung in europäische

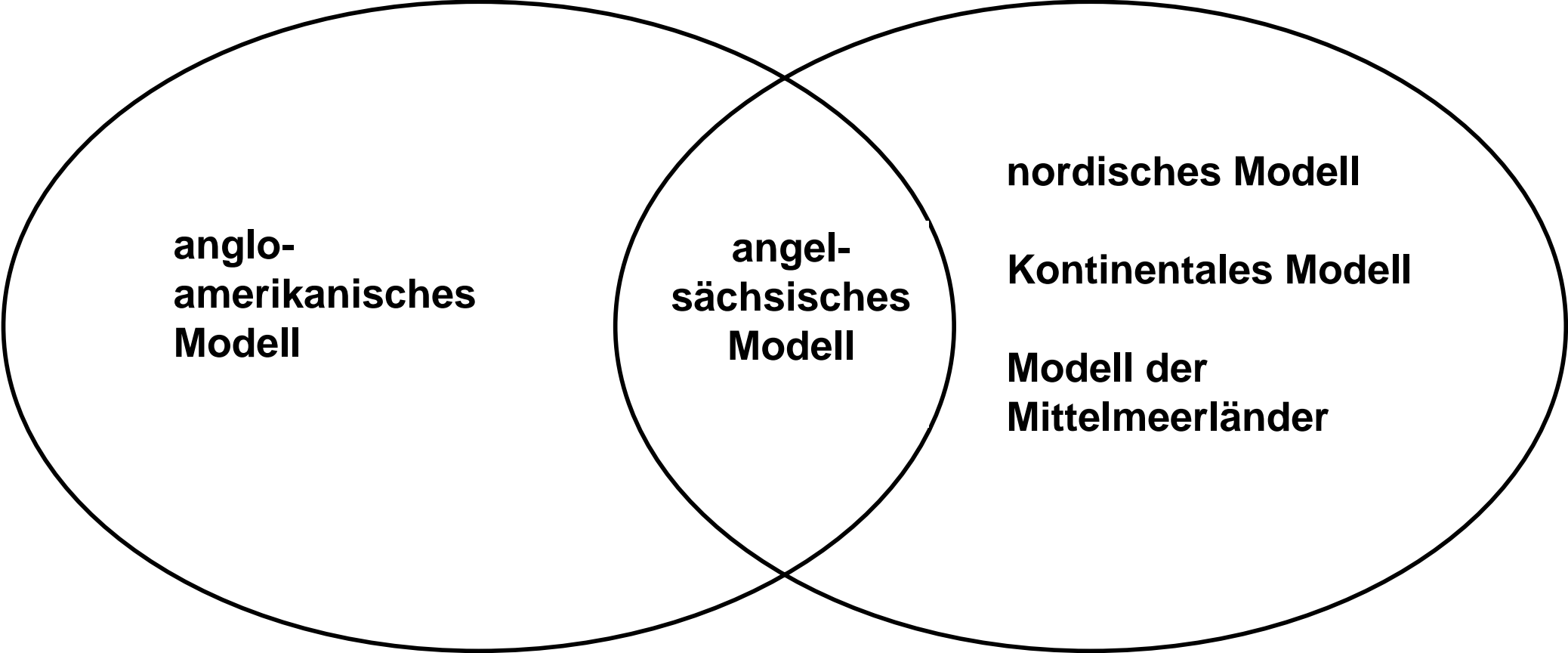
sowie internationale Kontexte dies zunehmend erschwert -, so können wir eine Rückwärtsbewegung zu „mehr Staat“ und „weniger Wettbewerb“ in der britischen Politik keineswegs ausschließen.

Anhang

**USA**

**?**

**Europäisches  
Sozialmodell**



	<b>MARKET CAPITALISM</b>	<b>MANAGED CAPITALISM</b>	<b>STATE CAPITALISM</b>
<b>Beispielländer</b>	GB, USA	D, NL, SWE	F, I
<b>Wirtschaft und Industrie</b>	Marktorientiert	Koordiniert	Staatlich organisiert
<b>Verhältnisse innerhalb der Wirtschaft</b>	Individualistisch, wettbewerbsorientiert, vertraglich bestimmt	Gegenseitig verstärkend, netzwerkorientiert	Staatlich mediatisiert, wettbewerblich
<b>Verhältnis von Industrie und Finanzwelt</b>	Auf Distanz	Enge Beziehungen	Staatlich mediatisiert
<b>Investitionsverhalten</b>	Kurzfristige Orientierung	Langfristige Orientierung	Mittelfristige Orientierung
<b>Verhältnis Staat und Wirtschaft</b>	Auf Abstand	Verhandlungsbasiert	Staatlich bestimmt
<b>Staatsprofil</b>	„liberal“	„gewährleistend“	„interventionistisch“
<b>Arbeit, Wirtschaft und Staat</b>	Konflikthaftes Verhältnis	Kooperatives Verhältnis	Konflikthaftes Verhältnis
<b>Lohnverhandlungen</b>	Marktorientiert	Koordiniert	Staatlich kontrolliert
<b>Rolle des Staates im Tarifgefüge</b>	Zuschauer	Gleichwertiger Partner oder Zuschauer	Dominanter Steuermann

Quelle: Übersetzung nach V. Schmidt 2002, S 113