

Christine Trampusch

Der erschöpfte Sozialstaat

Transformation
eines Politikfeldes

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Christine Trampusch

Der erschöpfte Sozialstaat

Transformation eines Politikfeldes

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;

detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-593-38907-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

Satz: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Großumstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

| | |
|---|----|
| Vorwort | 9 |
| Einleitung | |
| Erschöpfter Sozialstaat | 13 |
| Die Reformstauthese | 17 |
| Relative Autonomie – Entautonomisierung – Erschöpfung | 19 |
| Folgen für die Politikanalyse | 23 |
| Endogene versus exogene Ursachen des Wandels | 27 |
| Methode und eigener Ansatz | 29 |
| Zusammenfassung und Struktur des Buches | 31 |
| Kapitel 1 | |
| Autonomisierung und Erschöpfung | 47 |
| 1. Sozialpolitischer Staatsinterventionismus | 47 |
| Bundesanstalt für Arbeit | 48 |
| Verschiebepolitik als Stabilisierungspolitik | 57 |
| Frühverrentungspolitik | 59 |
| 2. Fiskalische relative Autonomie | 63 |
| Die Belastungsverschiebungspolitik | 63 |
| Das Röhrensystem zwischen der Rentenkasse und der Bundesanstalt für Arbeit | 70 |

| | |
|---|-----|
| 3. Politische relative Autonomie | 78 |
| Westdeutschland: Bundesanstalt für Arbeit und Frühverrentungspolitik | 78 |
| Die Sozialpolitiker | 87 |
| Wiedervereinigung und Sozialpolitik | 103 |
| 4. Erschöpfung: Problem- und Konfliktsequenzen | 111 |
| Risse im Sozialkonsens vor der Wiedervereinigung | 111 |
| Risse in der Wiedervereinigungscoalition | 116 |
| Stopp der Frühverrentung | 118 |
| Kapitel 2 | |
| Entautonomisierung | 123 |
| 5. Die Rückkehr der Politics: Die Dynamik von Parteienkonflikten | 124 |
| Der Verfall der christlich-liberalen Regierung und ihres Bündnisses für Arbeit | 124 |
| Das Bündnis für Arbeit unter der Regierung Schröder | 132 |
| 6. Wiederherstellungsversuche der Suprematie der Politik | 140 |
| Hartz-Kommission und Agenda 2010 | 141 |
| Verzweifelte Politik der fiskalischen Kontrolle | 147 |
| Rentenreform 2001 | 151 |
| 7. Strukturwandel der Selbstverwaltung, Pluralisierung und Liberalisierung | 156 |
| Strukturwandel der Selbstverwaltung | 156 |
| Pluralisierung | 162 |
| Liberalisierung: Märkte und tarifliche Sozialpolitik | 167 |

| | |
|--|-----|
| 8. Autonomisierung des Parteiensystems: Elitenwechsel in der Sozialpolitik | 173 |
| Elitenwechsel | 179 |
| Parteien- und Verbändesystem in Bewegung | 186 |
| Kapitel 3 | |
| Folgen der Transformation für die Politikanalyse | 195 |
| 9. Entwicklung der Policy-Analyse | 197 |
| Sozialstaat im Brennpunkt einer Theoriedebatte | 200 |
| Strukturprobleme des kapitalistischen Staates oder aktive Politik? | 201 |
| Funktionale Differenzierung und akteurzentrierter Institutionalismus | 206 |
| Der erneute Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse | 213 |
| 10. Policy-Analyse und die Stilllegung »aktiver Politik« (Politics) | 214 |
| Die Stilllegung | 215 |
| Kritik an der Stilllegung | 218 |
| 11. Der endogen-evolutionäre, aber radikale Wandel des Politikfeldes | 220 |
| Stabilität infolge positiver Feedback-Prozesse | 221 |
| Exogener Schock? | 224 |
| Kumulation von inkrementeller Anpassung? | 226 |
| Radikaler Wandel infolge negativer Feedback-Prozesse | 228 |
| Abbildungen und Tabellen | 235 |
| Abkürzungen | 238 |
| Literatur | 241 |

Vorwort

Der vorliegende Band wendet sich an alle, die sich für die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik interessieren – Studierende, Dozierende, Forschende wie auch Sozialpolitiker in Parteien und Verbänden – eine breite Öffentlichkeit also. Der theoretisch-analytische Teil, der den politikwissenschaftlichen Ansatz der Policy-Analyse diskutiert, ist daher fokussiert gestaltet. Da die folgenden Ausführungen eine lange Vorgeschichte und einen mehrstufigen Entwicklungsprozess durchlaufen haben, leitet ein ausführliches Vorwort den Text ein.

Die hier vorgelegte Analyse zur deutschen Sozialpolitik entstand während meiner Forschungstätigkeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG, Köln; 2001–2007) im Kontext der beiden Projekte »Transformation des deutschen Korporatismus« (zusammen mit Wolfgang Streeck) und »Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat«. Aus diesen Projekten resultierte nicht nur eine Reihe veröffentlichter Aufsätze, sondern auch eine Serie von bislang nicht publizierten »grauen Papieren«, die in den vorliegenden Band aufgenommen wurden. Ein weiteres Moment ist meine im November 2006 an der Georg-August-Universität Göttingen angenommene kumulative Habilitationsschrift. Diese legte den Grundstein für die Monografie, was für den »Kumuluss« nicht folgenlos blieb: Das vorhandene Material wurde selektiert und erheblich gekürzt. Es wurden empirische und analytische Umstrukturierungen vorgenommen und neue Analysen hinzugefügt, die vorher nicht Bestandteil der Schrift waren; ich habe versucht, das »innere Band« der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik »aufzuspüren« und zu Papier zu bringen.

Mein ganz besonderer Dank geht an die 42 Interviewpartner aus Politik, Verbänden und der Sozialverwaltung, die Wolfgang Streeck und mir im Rahmen des Projekts »Transformation des deutschen Korporatismus« für lange, offene Gespräche zur Verfügung standen. Ohne sie wäre dieser Band in der vorliegenden Form nicht möglich gewesen.

In die Untersuchung floss die Perspektive diverser Organisationen und Interessenträger der Sozialpolitik ein, nämlich der Bundesanstalt beziehungsweise -agentur für Arbeit (BA), des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA), des Bundesministeriums für

Arbeit und Sozialordnung beziehungsweise Soziales (BMAS), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundeskanzleramtes, der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA), des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), des Deutschen Industrie- und Handelskammertags beziehungsweise Handelstags (DIHT/DIHK), der Freiheitlich Demokratischen Partei Deutschlands (FDP), des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, der Industriegewerkschaften Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), Chemie-Papier-Keramik (IG CPK) und Metall (IG Metall), der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH). Deren Vertreterinnen und Vertreter schilderten uns die Entwicklung der Sozial- und Tarifpolitik: Hermann-Josef Arentz, Klaus Bermig, Norbert Blüm, Ernst Breit, Dieter-Julius Cronenberg, Reinhard Dombre, Gottlieb Förster, Reinhard Göhner, Alexander Gunkel, Volker Hansen, Michael Hegenauer, Fritz-Heinz Himmelreich, Bernhard Jagoda, Dieter Kirchner, Helge Martin Krollmann, Klaus Lang, Ernst-Ludwig Laux, Jana Lieber, Johannes Ludewig, Hans Matthöfer, Karl Molitor, Michael Mostert, Klaus Murmann, Manfred Overhaus, Stefan Ränge, Hermann Rappe, Walter Riester, Axel Schack, Hanns-Eberhard Schleyer, Hubertus Schmoldt, Dieter Schulte, Otto Semmler, Helmut Stahl, Franz Steinkühler, Hans-Peter Stihl, Werner Stumpfe, Werner Tegtmeyer, Wolfgang Uellenberg-van Dawen, Thomas Vajna, Anton Wirmer, Roland Wolf und Jürgen Wuttke. Da den Interviewpartnern zugesichert wurde, dass die Aussagen nicht konkreten Personen zugeschrieben werden, gingen diese Gespräche nicht als Zitate, sondern allenfalls implizit, also als heuristisches Raster für das Verständnis der Fakten in die nachfolgenden Analysen ein. Sie halfen beim Sortieren, Gewichten und Interpretieren des öffentlich zugänglichen Materials sehr – stärker wohl als sich die Interviewten vorgestellt hatten.

Mitarbeiter des Bundespresseamtes waren mir im Jahr 2001 dabei behilflich, Dokumente über die Kanzlerrunden zusammenzutragen, die unter der Regierung Kohl zwischen 1990 und 1996 stattgefunden hatten. Auch diese Dokumentation fand Eingang in meine Analysen.

Zahlreiche Kolleginnen und Kollegen unterstützten mich in den Jahren meiner Forschungsarbeit zum Thema dieses Buches. Besonders bedanken möchte ich mich bei Martin Höpner, Britta Rehder, Armin Schäfer, Wolfgang Streeck und Cornelia Woll, mit denen ich regelmäßig Ergebnisse und Thesen meiner Arbeit besprechen durfte. Profitiert habe ich auch von der Kritik folgender Personen: Johannes Berger, Jürgen Beyer, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Maarten van Klaveren, Marco H. D. van Leeuwen, Sigrid Leitner, Philip Manow, Ilona Ostner, Günther Schmid, Manfred G. Schmidt, Wolfgang Schroeder, Klaus Schubert, Peter Swenson, Kathleen Thelen, Kea Tijdens, Jelle Visser, Raymund Werle, Helmut Wiesenthal sowie anonymen Gutachter verschiedener Aufsätze.

Am Kölner Institut gab es viele Menschen, die mich mit Literatur, Daten, Technik, Sprachfinessen und editorischen Diensten versorgten. Danken möchte ich Saskia Freye, Marco Hauptmeier, Lars Koch, Cynthia Lehmann, Christian Loschelder, Alexander Nauen, Thomas Pott, Christel Schommertz, Anita Schmidt, Dennis Spies, Larissa Wagner, dem Bibliotheksteam um Susanne Hilbring sowie dem EDV-Team um Bruno Egger.

Darüber hinaus fand ich am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern seit März 2007 das notwendige angenehme Klima vor, um aus der kumulativen Habilitationsschrift den vorliegenden Band zu machen – »dort arbeiten, wo andere Urlaub machen« (zitiert aus der Stellenanzeige einer Berner Firma in der *Badischen Zeitung*). Bernhard Ebbinghaus und Martin Höpner kommentierten die vorletzte Fassung des Manuskripts auf sehr hilfreiche Weise. Isaac Zürcher unterstützte mich editorisch und Fritz Sager moralisch.

Die letzte Fassung entstand schließlich, nachdem ich im Juni 2008 eine Woche lang Murmeltierforschung betrieben hatte.

Murmeltiere bauen sich mehrere Gänge – es gibt Fluchröhren, tote Röhren, die nicht wieder an die Erdoberfläche führen, und richtige, die zu Dauerbauten führen und in denen die Tiere – sich gegenseitig wärmend – überwintern. Die Röhren sind unterschiedlich lang. Von außen erkennt man sie nur an der aufgeworfenen Erde davor, denn die Röhren werden regelmäßig erweitert, verändert und ausgeputzt. Im Sommer verlassen die Murmeltiere täglich ihren Bau und wissen bei Gefahr genau, welche der vielen Röhren eine Fluchröhre ist. Auch im deutschen Sozialstaat wurden Röhren verlegt, durch die Finanzströme zu und zwischen den Sozialsystemen fließen. Diese Röhren ermöglichten Solidarität. Für den Außenseiter sind sie nicht einsehbar und nur schwer voneinander zu unterscheiden. Da das Röhrensystem aber über die Jahrzehnte hinweg so weit verzweigt wurde, wissen mittlerweile auch jene, die die Röhren gebaut haben, nicht mehr, wo sie anfangen, hinführen und aufhören. Die Sozialsysteme sind inzwischen ziemlich perforiert. Fluchröhren gibt es nicht mehr; dafür aber viel aufgeworfene Erde. Der Staat ist nun dabei, diese Erde abzutragen. Die Transformation eines Politikfeldes vollzieht sich.

Wolfgang Streecks luzide Intuition inspirierte mich immer zur rechten Zeit. Die rasanten Fahrten, die wir zwischen Frühjahr 2001 und Frühjahr 2003 in manche deutsche Provinzstadt unternahmen, bereiteten mir großes Vergnügen; die Ruhe, die Dick Moraal und Marina von Prühmtal ausstrahlen, sorgten für den nötigen Ausgleich. Für eventuell verbliebene Fehler, Unklarheiten und Unzulänglichkeiten bleibt allein die Verfasserin verantwortlich.

Bern, August 2008

Christine Trampusch

Einleitung

Erschöpfter Sozialstaat

Analysen zum gesellschaftlichen Wandel sollten stets auf einem längeren Betrachtungszeitraum fußen. Der Rückblick auf vergangene Entwicklungen ist sinnvoll, um Epochen voneinander abzugrenzen, und er kann dazu dienen, institutionelle Veränderungen, die ein Politikfeld wie die Sozialpolitik nachhaltig prägen und neu justieren, von Prozessen zu unterscheiden, die kurzfristigen Kalkülen und Konjunkturen der Politik entspringen. Erst die längerfristige Analyse ermöglicht, Kontinuität und Wandel zu identifizieren, und reduziert die Gefahr, sich in Diskussionen darüber zu verstricken, ob das Neue wirklich neu ist oder vielmehr das Alte runderneuert wurde. Betrachtet man die deutsche Sozialpolitik über einen längeren Zeitraum hinweg, so zeigt sich nicht nur eine außerordentliche Beharrungstendenz, sondern auch eine Transformation des Politikfelds infolge der Erschöpfung des Sozialstaats.

Der deutsche Wohlfahrtsstaat¹ galt in seinen Strukturen und Funktionen lange Zeit als wenig veränderbar, hinsichtlich seiner Leistungen und Maßnahmen als ausgesprochen arbeitnehmerfreundlich und bezogen auf seinen politischen und administrativen Entscheidungsapparat, der beides zu verantworten hatte, als Inbegriff der Sozialpartnerschaft zwischen Arbeit und Kapital. Gösta Esping-Andersen (1990) hat ihn daher nicht zu Unrecht dem konservativen und korporatistischen Wohlfahrtsregime zugeordnet. Esping-Andersen (1990) zufolge schützt der konservative Wohlfahrtsstaat auf der Grundlage des Versi-

1 Die Begriffe »Sozialpolitik«, »Sozialstaat« und »Wohlfahrtsstaat« werden synonym verwendet. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass in der soziologischen, juristischen und politikwissenschaftlichen Literatur mit diesen Begriffen hin und wieder unterschiedliche Inhalte verbunden werden, die auf unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und theoretischen Vorannahmen beruhen (vgl. Kaufmann 1989: 93–97, 2001: 92–96, 2005: 25–30, 186–189). So bezieht sich der Begriff »Sozialstaat« oftmals allein auf die im Grundgesetz festgelegte verfassungsrechtliche Sozialstaatsklausel. »Wohlfahrtsstaat« ist die deutsche Übersetzung des englischen Terminus »welfare state«, der weit mehr fasst als der deutsche Begriff, nämlich eine »bestimmte Form politisch veranstalteter Vergesellschaftung« (Kaufmann 1989: 94). Vor allem der Begriff »Sozialpolitik« wird in der soziologischen Literatur sehr uneinheitlich verwendet. So verweist Kaufmann (2001: 37, Fußnote 146) darauf, dass Günther Adolph bereits 1950 sechzig verschiedene Definitionen für diesen Begriff vorfand.

cherungsprinzips vor Einnahmeausfällen, die durch die Marktkräfte entstehen. Er weist ein hohes Ausmaß an Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände an den Entscheidungen und der Durchführung von Sozialpolitik auf. Dieser Typus zeigt sich jedoch auch gegenüber äußeren (externen) Veränderungen und Herausforderungen als relativ immun, weil sich in ihm Verteilungskonkationen bilden, die ihre Einflusszonen vor Eingriffen schützen (Esping-Andersen 1996a, 1996b; Scharpf/Schmidt 2000; Pierson 2001). Esping-Andersen (1996a: 24, 1996b: 267) spricht von einer »frozen« welfare state landscape«, einer »gefrorenen Landschaft« und folglich davon, dass konservative Wohlfahrtsstaaten eine Neigung zum Status quo aufweisen.²

In der breiten Bevölkerung und innerhalb der beiden großen Parteien, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung über das deutsche Modell war man vom gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Nutzen dieses Konservatismus³ der deutschen Sozialpolitik überzeugt. Und dies war lange Zeit auch wohlbegründet. Eingebunden in und eng verbunden mit dem Nachkriegsmodell der politischen Ökonomie (Tarifautonomie, koordinierter Marktkapitalismus, Mitbestimmung und diversifizierte Qualitätsproduktion) trug der arbeitnehmerfreundliche Sozialstaat nämlich nicht nur dazu bei, die Herausforderung der deutschen Wiedervereinigung möglichst sozialverträglich zu bewältigen (Czada 1998). In den Jahrzehnten vor der deutschen Einheit verhalf er Westdeutschland vielmehr auch zu jener eigentümlichen und im In- und Ausland viel gelobten Zusammenführung von hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit, starker sozialer Kohäsion und relativ geringer wirtschaftlicher Ungleichheit (Streeck 1995).

Im neuen Jahrtausend jedoch wurde das Politikfeld Sozialpolitik mit allerlei Aktivismus seitens der parteipolitischen Akteure und der Regierung konfrontiert. Umfassende Versuche, die Suprematie der Politik wiederherzustellen, wurden unternommen, und zwar mit Erfolg. Sie werden den deutschen Sozialstaat nachhaltig verändern. Eine Beharrungstendenz gegenüber grundlegenden Veränderungen trifft nicht mehr für das gesamte Politikfeld zu. In der Rentenversicherung wurde mit der Riester'schen Rentenreform 2001 unter sozialdemokratischer Regie die von den Liberalen bereits lang ersehnte zweite und dritte Säule gestärkt. Bundeskanzler Gerhard Schröder richtete in Reaktion auf den Skandal um die falsch verbuchten Vermittlungszahlen der BA im Frühjahr 2002 die Hartz-Kommission ein. Es folgten vier Hartz-Gesetze, die *das* Heiligtum der deutschen Arbeitsmarktpolitik – die verlängerte Bezugsdauer für ältere Arbeits-

2 Jüngst haben jedoch Palier und Martin (2007) auch in konservativen Wohlfahrtsstaaten länderübergreifend Strukturveränderungen identifiziert.

lose – beseitigten. Diese Reformen setzten nicht nur der Delegation³ dieses Politikbereiches an Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein Ende, sondern auch dem Frühverrentungsregime.

Unter der Großen Koalition verkündete der sozialdemokratische Arbeits- und Sozialminister Franz Müntefering 2007 schließlich die Anhebung der Altersgrenze für die Rente auf 67 Jahre, und es wurde eine Gesundheitsreform in Kraft gesetzt zur Leistungskürzung und Aufhebung der Finanzautonomie der gesetzlichen Krankenkassen. Für die Gesundheitsreform mag zwar – angesichts der schwierigen Kompromisslage zwischen Christlich Demokratischer Union (CDU), Christlich Sozialer Union (CSU) und SPD im Vorfeld dieser letztlich 2007 verabschiedeten Reform – der schöne Helvetismus gelten »Der Berg hat eine Maus geboren«. Dies bringt jedoch Lösungen mit sich, die politischen Kompromissen geschuldet sind, die einem kleinsten gemeinsamen Nenner ähneln. Dennoch ist gerade der Gesundheitskompromiss nicht zu unterschätzen. Der vom Bundesversicherungsamt verwaltete und mit Jahresbeginn 2009 eingeführte Gesundheitsfonds, der alle Beitragseinnahmen verwalten soll, hebt die seit 125 Jahren (seit 1883) bestehende Beitrags- und Finanzautonomie der Krankenkassen auf. Das ist allemal ein bemerkenswerter Bruch. Im Januar 2009 wurde der Beitragssatz vereinheitlicht. Der Staat positioniert sich in diesem Politikbereich, was auch daran deutlich wird, dass das Gesundheitsbudget in Zukunft mittels staatlicher Finanzzuweisungen verteilt werden soll.

Entgegen der weitläufig vertretenen Meinung spricht dies jedoch nicht grundsätzlich gegen eine weitere Vermarktlichung der Gesundheitspolitik und die Stärkung von Wettbewerbselementen in diesem Politikbereich. Zwar kommt es durch die anvisierte Verstaatlichung der Ressourcen zunächst zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Aber Liberalisierungsprozesse – darauf verweist die vergleichende politische Ökonomie – vollziehen sich in politisch hoch regulierten, korporatistischen Bereichen in der Regel in zwei Schritten: In einem ersten Schritt muss sich der Staat das Politikfeld von den Interessengruppen zurückerobern, mithin von den gesetzlichen Krankenkassen, ihren Verbänden und den damit verwobenen Landesregierungen. Ist dies vollbracht, so können in einem zweiten Schritt Reformen vollzogen werden, die den Marktkräften Möglichkeiten zur Entfaltung bieten.

Die Rückkehr einer vom Korporatismus befreiten parteipolitischen Macht wird gerade unter der Großen Koalition immer deutlicher: Die erneute Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer (ALG I) wurde aus wahlpolitischen Gründen maßgeblich von der CDU lanciert, und zwar von deren neuem »Sozial-

³ Delegation bezeichnet hier und im Folgenden die Übertragung des Politikbereiches in den Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Sozialpolitiker.

rebell« (*Stuttgarter Zeitung*, 23.11.2006: 3), dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers.⁴

Der vorliegende Band sucht nach Erklärungen für diesen Aktivismus der Politik.⁵ Er verfolgt aus einem policy-analytischen Blickwinkel heraus die beiden klassischen Fragestellungen der Policy-Analyse⁶, nämlich: Wie werden sozialpolitische Staatstätigkeiten und Problemverarbeitungspolitiken (Policies) von politischen Strukturen (Polity) und Prozessen (Politics) beeinflusst? Und: Wie wirken sozialpolitische Staatstätigkeiten selbst wieder auf Strukturen und Prozesse zurück (vgl. dazu Jann 1995: 309; Schmidt 1995: 567). Anhand dieser beiden Fragen soll die Entwicklung von Akteurkonstellationen, Interessenstrukturen und politischen Maßnahmen in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik⁷ ab Mitte der Fünfzigerjahre bis zum Ende der rot-grünen Koalition (2005) betrachtet werden.⁸

Dieser policy-analytische Blickwinkel konfrontiert die jüngsten Veränderungstendenzen in der Sozialpolitik mit der langen Stabilität des Politikfeldes. Es wird die Transformation der Sozialpolitik von einem ehemals relativ autonomen Politikfeld mit Beharrungstendenz hin zu einem in Bewegung geratenen Politikfeld beschrieben. Der derzeitige Wandel in der Sozialpolitik wird als eine

4 Die Verlängerung wurde von Rüttgers bereits im Herbst 2004 im Vorfeld der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen lanciert, dann in den Dresdner Parteitag der CDU im November 2006 eingebracht und schließlich von der Großen Koalition Ende 2007 verabschiedet (Trampusch 2008). Auch wenn die erneute ALG-I-Verlängerung als eine Korrektur zu betrachten ist und den mit der Agenda 2010 vollzogenen Wandel ideologisch konterkariert, darf sie jedoch materiell nicht überbewertet werden. Die verlängerte Arbeitslosengeldbezugsdauer steht heute nämlich in einem anderen sozialrechtlichen Kontext, als es noch Mitte der Neunzigerjahre der Fall war: Galten damals noch generöse rentenrechtliche Regelungen, die erlaubten, die verlängerte Bezugsdauer als Brücke in die Frühverrentung zu nutzen, so ist dieser Weg heute aufgrund der massiven Reformen im Frühverrentungsregime verbaut, die bereits die Regierung Kohl 1996 eingeleitet hatte.

5 Teilweise basiert dieses Manuskript auf bereits veröffentlichten Analysen. Folgende Aufsätze fanden Eingang: Hassel/Trampusch (2006), Trampusch (2002, 2003, 2004a, 2004b, 2004c, 2005a, 2005b, 2006b, 2006c) und Streeck/Trampusch (2005). Da sie aber nur etwa die Hälfte des vorliegenden Bandes ausmachen und hier zudem nicht als Gesamttexte aneinandergereiht sind, sondern einzelne Teile der Aufsätze in Form von Versatzstücken einfließen, werden die Abschnitte des vorliegenden Bandes nicht diesen Aufsätzen zugeordnet.

6 Als Synonyme für den Begriff »Policy-Analyse« gelten »Politikfeldanalyse«, »Analyse materieller Politik« und »Analyse von Staatstätigkeit« (Schmidt 1995: 567).

7 Die in dieser Monografie zusammengeführten empirischen Analysen beziehen sich in erster Linie auf die Renten- und Arbeitsmarktpolitik, in Teilen auch auf die Tarifpolitik und die Mitbestimmung.

8 Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf der Phase seit Mitte der Siebzigerjahre. Für eine kurze Analyse der Sozialreformen der Großen Koalition, die an die hier präsentierte Analyse anschließt, vgl. Trampusch (2008).

endogen-evolutionär verlaufende, aber radikale Transformation aufgefasst. Der Mechanismus⁹ dieser Transformation ist die »Erschöpfung« des Sozialstaats als Folge der ehemaligen relativen Autonomie des Politikfeldes, die die Entautonomisierung der Sozialpolitik mit sich bringt. Die relative Autonomie des Politikfeldes ermöglichte, dass es bis Mitte der Neunzigerjahre konsolidiert und stetig an veränderte Rahmenbedingungen angepasst wurde. Weil während dieser Hochphase der Sozialpolitik Ressourcen verbraucht und Konflikte erzeugt wurden, entwickelten sich jedoch unterschwellig Spannungen, die das Politikfeld nun radikal verändern. Die Ursachen des Wandels werden also im Politikfeld selbst identifiziert. Das Politikfeld wird nicht reformiert, sondern planvoll umgestaltet. Es transformiert sich durch seine Eigendynamik. Somit erweist sich die relative Autonomie der Sozialpolitik im Zeitverlauf als variabel. Sie hat sich aufgrund der Folgeprobleme abgeschwächt.

Mit dieser Diagnose setzt die hier unternommene Untersuchung zum Wandel in der deutschen Sozialpolitik einen Kontrapunkt zu der lange Zeit als positiv bewerteten Kontinuität der Sozialpolitik. Sie stellt auch jene Analysen in ein neues Licht, die von einem Reformstau in der Sozialpolitik ausgehen, weil vermutet wird, dass Reformblockaden einem fundamentalen Wandel in der Sozialpolitik entgegenstehen.

Die Reformstauthese

Ein Reformstau der Bundesrepublik wird seit der »Ruck-Rede« des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, in der dieser den »Modernisierungsstau in Deutschland« und die »Selbstblockade politischer Institutionen« (Herzog 1997: 3) thematisierte, in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion vermehrt debattiert. Heinze (1998) spricht von einer »blockierte[n] Gesellschaft«, Kaase und Schmid (1999: 13) sehen die »Problemlösungsfähigkeit erschöpft«, Scharpf (1997) führt die »Malaise der deutschen Politik« an, und Dahrendorf (1997) vergleicht »deutsche Behäbigkeit« mit »englische[m] Tempo«.

Im Politikfeld Sozialpolitik, zu dem jene institutionelle, prozessuale und materielle Politik zählt, die sich darauf richtet, die soziale Sicherheit der Bevölkerung gesamtgesellschaftlich verbindlich zu regeln (Schmidt 2004: 654), stuft man diese Beharrungstendenz gegenüber grundlegenden Veränderungen als außergewöhnlich ausgeprägt ein. In der politikwissenschaftlichen Literatur nährt sich dieses Bild der Unbeweglichkeit aus zwei Argumentationssträngen. Zum einen gelten in der Sozialpolitik die durch das Regierungssystem bedingten Entschei-

⁹ Mayntz (2002: 24) zufolge sind Mechanismen »[w]iederkehrende Prozesse, die bestimmte Ursachen mit bestimmten Wirkungen verbinden«.

dungsblockaden – nämlich das Zusammentreffen von föderaler Politikverflechtung, Koalitionsregierung und Korporatismus (Lehmbruch 2000b; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Scharpf 1977a) –, die eine »hohe Mitregenten- und Vetokräftedichte« (Schmidt 2005a: 56) zur Folge haben und den Gestaltungsspielraum parteipolitischer Akteure mit Stimmenmehrheit reduzieren, als besonders ausgeprägt (Katzenstein 1987: 35; Schmidt 1996, 2000: 493, 2005b: 170; Czada 2003: 190). Zum anderen haben zum Bild eines sozialpolitischen Reformstaus auch Studien der steuerungstheoretisch orientierten Policy-Analyse beigetragen, für die die Sozialpolitik einen der zentralen Forschungsgegenstände darstellt. Die folgende Analyse konzentriert sich auf den zweiten, den policy-analytischen Argumentationsstrang.¹⁰

Die Policy-Analyse beschäftigt sich »mit dem Zustandekommen, der Art und Weise und den Wirkungen [...] gesellschaftlicher Problembewältigung und ihren Instrumenten« (Jann 1995: 309). Im steuerungstheoretisch ausgerichteten Zweig werden Reformblockaden in der Sozialpolitik auf das Vorhandensein einer gegenüber dem politisch-administrativen System (Regierung, Parlamente, Parteiensystem), anderen Politikfeldern und der Ökonomie relativ autonomen (verselbstständigten), sektoralen Konstellation von Akteuren, Interessenstrukturen und Machtverhältnissen zurückgeführt. Mayntz (1988: 36) zufolge bedeutet relative Autonomie (Verselbstständigung) nicht Autonomie im Sinne einer Unabhängigkeit von Umwelteinflüssen und darf auch nicht mit Autopoiesis gleichgesetzt werden. Ein relativ autonomes Politikfeld verfügt vielmehr über die Fähigkeit, externe Einflüsse besser zu »verarbeiten« oder »ab[zu]wehren« und damit möglicherweise zu neutralisieren (Mayntz 1988: 36). Die steuerungstheoretisch orientierte Policy-Analyse schreibt der Sozialpolitik einen subsystemischen¹¹ Charakter zu, der Steuerungsversuche der Entscheidungsträger des politisch-administrativen Systems in diesem Politikbereich erschwert (Mayntz 1990: 283, 303; Nullmeier/Rüb 1993: 322; Lehmbruch 2000a: 98–99, 103).

Der vorliegende Band ist in drei Kapitel gegliedert. Die ersten beiden Kapitel sind durchweg empirisch ausgerichtet: Sie referieren den Strukturwandel im Politikfeld aus einer policy-analytischen Perspektive, indem sie auf der einen Seite die sozialen Interessen und die Machtauseinandersetzung der Akteure und auf der anderen Seite die Orientierung der Akteure an Lösungen für Probleme des Gemeinwesens betrachten. Das 1. Kapitel bestätigt den subsystemischen Charakter einer relativ autonomen Sozialpolitik, den die Policy-Forschung be-

10 Der Literaturzweig, der sich auf institutionelle Entscheidungsblockaden stützt, der Veto-Spieler-Ansatz, wird nur am Rande gestreift, und zwar insofern er in die interaktionsorientierte Policy-Analyse Eingang fand (vgl. hierzu Abschnitt 9).

11 Aus der relativen Autonomie folgt, dass der Begriff des »Subsystems« hier nicht im Luhmann'schen Sinne einer selbstreferenziellen Geschlossenheit verwendet wird.

tont hat. Das 2. Kapitel beschreibt jedoch einen Strukturwandel des Politikfeldes – konkret: seine Entautonomisierung –, den man noch vor einigen Jahren vor dem Hintergrund einer Phänomenologie der Sozialpolitik als einer relativ autonomen Konstellation von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen für höchst unwahrscheinlich gehalten hätte.

Das 3. Kapitel unternimmt mit einem kritischen Blick auf die wissenschaftstheoretische Entwicklung des Ansatzes der Policy-Analyse die analytische Verortung dieser Realentwicklung der deutschen Sozialpolitik. Dieses Vorgehen, zunächst Konjunktur und Wandel der Sozialpolitik ausführlich darzustellen, um sie dann am Ende mit der Entwicklung der Policy-Analyse systematisch in Verbindung zu bringen, mutet etwas ungewöhnlich an und bedarf einer kurzen Begründung: In der Sozialpolitik(-forschung) können Real- und Wissenschaftsentwicklung miteinander verknüpft werden, woraus sich systematisch der Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse entwickeln lässt.

Im weiteren Verlauf der Einleitung folgen fünf Abschnitte. Im ersten wird die Sequenz aus relativer Autonomie und durch Erschöpfung bedingter Entautonomisierung kurz beschrieben. Anhand einer Gegenüberstellung dieser Realentwicklung mit der wissenschaftstheoretischen Entwicklung der steuerungstheoretischen Policy-Analyse werden im zweiten Abschnitt sodann kurz die Folgen für die Politikanalyse skizziert. Im Anschluss daran erläutert der dritte Abschnitt, wie sich die hier vertretene Position einer Sozialpolitik, die sich selbst ihrer soliden Basis beraubt hat, zur prominenten Gegenthese eines notwendigen Wandels der Sozialpolitik aufgrund externer Herausforderungen und veränderter Umwelten verhält. Nach einer Darstellung der methodischen Vorgehensweise im vierten Abschnitt führt der fünfte Abschnitt in das empirische Material und die Struktur des Buches ein.

Relative Autonomie – Entautonomisierung – Erschöpfung

Sozialpolitik wies in Deutschland – wie bereits erwähnt – lange Zeit eine enorme Kontinuität auf. Die hohe Beharrungstendenz gegenüber grundlegenden Veränderungen, die Arbeitnehmerfreundlichkeit wie auch die Sozialpartnerschaft standen in einem engen Zusammenhang. Dieser wurde durch die fest gefügte relative Autonomie der Sozialpolitik und ihre sektorale Konstellation von Akteuren, Interessenstrukturen und Machtverhältnissen geschaffen. Die Sozialpolitik war an die Sozialpolitiker und Sozialpartner delegiert. Sozialpolitik wurde Wohlfahrtskorporatismus.

Betrachtet man, wie es hier geschehen soll, die Entwicklung der Sozialpolitik als Politikfeld über einen längeren Zeitraum, so zeigt sich, dass es über die deutsche Einheit hinaus eine Gruppe von Akteuren gab, die sich ihrer Umwelt, also

dem politisch-administrativen System, anderen Politikfeldern und der Ökonomie gegenüber, relativ autonom verhielt. Die Sozialpolitik wurde durch eine relativ autonome Gruppe von Akteuren regiert, zu der neben dem Sozial- und Arbeitsminister, den parlamentarischen Sozialpolitikern und den Vertretern der ministerialen Fachbürokratie auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Experten und die Vertreter der Sozialversicherungsinstitutionen gehörten. Veränderungen in den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regelungen wurden dabei von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im vorparlamentarischen Raum oftmals vorstrukturiert, und in der Regierung war die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik an den zuständigen Minister delegiert. Im parlamentarischen Raum war der Politikbereich fest in der Hand der Sozialpolitiker von CDU/CSU und SPD, die den sozialpolitischen Veränderungsbedarf in den meisten Fällen entlang der Verhandlungsergebnisse zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und deren Sachverstand definierten. Gesetze setzten das Ergebnis des Konsenses zwischen den Sozialpartnern um. Bis Mitte der Achtzigerjahre war auch die FDP an dieser Politik nicht ganz unbeteiligt. Der Sozialstaat wurde, wenn auch nicht stetig, so doch selbst und gerade in Krisenzeiten konsolidiert. Über die Wiedervereinigung hinaus war es der Konsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, der die wichtigen Entscheidungen in der Sozialpolitik diktierte. Die Sozialpolitik war nicht nur Ausdruck von Arbeitnehmerfreundlichkeit und Sozialpartnerschaft, sie war identisch mit beidem.

Die in der Sozialpolitik tätigen Akteure verfügten über die deutsche Einheit hinaus über politische und fiskalische relative Autonomie. Die politische relative Autonomie zeigte sich darin, dass eine homogene und konfliktarme Gruppe von Akteuren über die sozialpolitische Staatstätigkeit entschied. Sie fand ihren Ausdruck darin, dass diese Sozialpolitiker die Maßnahmen des Politikbereiches entlang etablierter sozialpolitischer Staatstätigkeiten fortschrieben. Wegen der Beitragsfinanzierung und der Aufteilung in jeweils eigene Sozialhaushalte, die die Bewältigung von Finanzierungsproblemen durch komplexe fiskalische Verschiebungen zwischen den Sozialkassen erlaubten, also innerhalb des Sozialversicherungssystems, verfügte das Politikfeld auch über fiskalische relative Autonomie, zumal der Beitragswiderstand geringer war als der Steuerverweigerer. Insofern hatten die Sozialpolitiker im Gegensatz zu vielen anderen Fachpolitikern Sonderhaushalte, mit denen sie recht eigenständig arbeiten konnten.

Im neuen Jahrtausend jedoch steht die relative Autonomie der Sozialpolitiker zunehmend zur Disposition, weil sich das Politikfeld entautonomisiert, was in fiskalischer und politischer Hinsicht zutage tritt: fiskalisch, weil das Sozialversicherungssystem zur Deckung seiner Ausgaben auf eine Subventionierung aus dem Bundeshaushalt angewiesen ist und eines großen Anteils der finanziellen Ressourcen des Bundesstaates bedarf, die in Deutschland für Staatstätigkeiten

zur Verfügung stehen;¹² politisch zum einen weil das Politikfeld für neue Akteure (Finanzministerium, Kommissionen, Partei- und Regierungsführungen, Tarifpolitiker und private Dienstleister) geöffnet ist und machtpolitische Auseinandersetzungen zwischen diesen Akteuren auftreten; zum anderen weil die alten Inhalte der Staatstätigkeit sowohl auf der Maßnahmenebene als auch auf der Ebene übergeordneter normativer Prinzipien immer häufiger kontrovers diskutiert und neue Policy-Optionen formuliert werden, wie die tarifliche Sozialpolitik und die Einführung von Märkten. So ist der Sozialstaat seit ein paar Jahren mit allerlei Aktivismus seitens der parteipolitischen Akteure und der Regierung konfrontiert. Aktivismus tritt als Politik fiskalischer Kontrolle auf, als Rückverstaatlichung der politischen Entscheidungsgewalt und in Form aktiver Eingriffe der Regierung in bestehende Strukturen – mit dem Ergebnis einer Re-Politisierung und De-Institutionalisierung des zuvor verselbstständigten Politikfeldes: Das Parteiensystem autonomisiert sich vom Verbändesystem, die Verbände verlieren den Anker der Selbstverwaltung, das Politikfeld pluralisiert sich, Sozialpolitik wird liberalisiert.

Die Tendenz zu einer Entautonomisierung wird im Folgenden als Ergebnis eines endogen-evolutionären Prozesses interpretiert, als Resultat einer Erschöp-

12 Die Sozialausgaben für Rente, Arbeitslosigkeit und Gesundheit werden heute zwar immer noch zum überwiegenden Teil aus den Sozialbeiträgen finanziert, jedoch gibt es mittlerweile eine bunte Mischung von Finanzierungen, und sowohl die private Eigenbeteiligung als auch die Beteiligung des Bundes ist angestiegen. Vor allem der Bundeshaushalt ist heute zunehmend in die Finanzierung der Sozialausgaben involviert. In der Renten- und Krankenversicherung finden wir Eigenbeteiligungen in Form von Zuzahlungen und privater Eigenvorsorge. Auch die Tarifpolitik beteiligt sich mittlerweile an der Finanzierung durch die Tarifverträge zu Altersteilzeit und Altersvorsorge. Seit Ende der Neunzigerjahre sind die Mittel aus dem Bundeshaushalt und Steuern, die an die Sozialversicherung gehen, erheblich ausgeweitet worden. So zahlte der Bund 2004 77,4 Milliarden Euro an die Rentenversicherung, 1 Milliarde Euro an die Krankenversicherung und gab aufgrund der Defizithaftung, seiner Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe und seiner Beteiligung an Anpassungsmaßnahmen der BA 25 Milliarden Euro für die Arbeitsmarktpolitik aus – insgesamt einen Betrag von 103,4 Milliarden Euro (BMF 2005: 30). Dies übertrifft die Ausgaben des Bundes für die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb von Hochschulen sowie für Hochschulen (8,4 Milliarden Euro; BMF 2005: 38) um den Faktor 12,3. Für das Jahr 2007 betragen die entsprechenden Beträge 78,1 Milliarden Euro an die Rentenversicherung, 2,5 Milliarden Euro pauschale Abgeltung an die Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen sowie 42,8 Milliarden Euro für Arbeitsmarktpolitik – insgesamt 123,4 Milliarden Euro laut Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2008: 35). Im selben Jahr betragen die Ausgaben für die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb von Hochschulen sowie für Hochschulen 9,2 Milliarden Euro (BMBF 2008: 39). Das ergibt einen Faktor von 13,4, innerhalb von drei Jahren also eine Steigerung von fast 2 Prozentpunkten. Der Ausgabenanstieg resultiert nicht nur aus der Hartz-IV-Reform, sondern auch aus dem Umstand, dass die Tabaksteuer- und die Mehrwertsteuererhöhung den Krankenkassen beziehungsweise der BA (Senkung des Beitragssatzes) zugutekamen.

fung des Sozialstaats. Diese Erschöpfung materialisiert sich als eine Dynamik von Problem- und Konfliktsequenzen, die wiederum Folge vergangener politischer Entscheidungen der in der Sozialpolitik wirkenden Akteure sind. Die relative Autonomie der Akteure im Politikfeld erzeugte Konflikte und verbrauchte Ressourcen, und das Politikfeld entwickelt sich nun zunehmend in Reaktion auf diese Folgeprobleme. Im Politikfeld zeigen sich verstärkt Politikverläufe, die aus den sozialpolitischen Staatstätigkeiten selbst resultieren und die Prozesse, Strukturen und Staatstätigkeiten in der Sozialpolitik fundamental verändern.

Betrachtet man also die Entwicklung des Politikfeldes »Sozialpolitik« auf Grundlage einer historischen Rekonstruktion seiner Stellung und Funktion im Interessenfeld von Staat und Arbeitsmarktpartnern, so wird dessen Selbsttransformation deutlich. Im Politikbereich hat ein endogen-evolutionärer Wandel von Prozessen, Strukturen und Staatstätigkeiten stattgefunden. Diese unterscheiden sich demzufolge in der Phase der relativen Autonomie des Politikfeldes fundamental von denen in der Phase der Entautonomisierung. Ein Politikfeld kann uns noch »relativ autonom« erscheinen, während seine Funktionsgrundlagen längst erodieren und zerfallen. Von der Konstanz inkrementalistischer Problemlösungspolitik und der Stabilität einer relativ autonomen Akteurkonstellation kann nicht darauf geschlossen werden, dass die Strukturen eines Politikfeldes langfristig stabil bleiben. Es können gleichsam unterschwellig Prozesse ablaufen, die radikalen Veränderungen den Boden bereiten.

Insofern sich der Wandel im Politikfeld also als ein endogen-evolutionärer, aber radikaler darstellt, steht er in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung des Politikfeldes selbst. Die Erschöpfung der Sozialpolitik infolge von Konflikt- und Problemsequenzen lässt sich auf analytischer Ebene als eine negative Rückkopplungsschleife interpretieren. Die negative Rückwirkung des Politikfeldes auf sich selbst bringt mit sich, dass Prozesse, in denen Präferenzen geformt und Konflikte um Macht und Interessen ausgetragen werden, das Politikfeld in eine Phase der Entautonomisierung treiben. Politik ist also aktiv, und zwar im Sinne von Politics. Die frühere Sozialpolitik hat zunehmend sozial desintegrative Auswirkungen. Lange Zeit verlief der Wandel inkrementell, nun aber hat er radikale Veränderungen zur Folge. Die Entautonomisierungsthese widerspricht dem Befund eines Reformstaus in der Sozialpolitik. Das Politikfeld befindet sich in einer Phase radikalen Strukturwandels, den man nicht erwarten durfte. Die Transformation der Sozialpolitik wirft somit die Frage auf, ob der policy-analytische Ansatz einer Fortentwicklung bedarf.

Folgen für die Politikanalyse

Das 3. Kapitel nimmt daher den Strukturwandel des Politikfeldes zum Anlass, mittels einer realen, historisch informierten Politikanalyse, die politikwissenschaftliche Analytik und Theoriebildung an das empirische Material rückbindet, methodische und analytische Überlegungen zu formulieren, die dabei helfen sollen, den Strukturwandel plausibel zu interpretieren. Es zeigt auf, dass die Veränderungen im Politikfeld einen Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse bedingen.

Wie bereits angedeutet, kann der Strukturwandel der Sozialpolitik als ein Resonanzboden für eine Reformulierung des policy-analytischen Ansatzes betrachtet werden. Leider ist heute kaum mehr bekannt, dass umfassende politikwissenschaftliche Forschung über Sozialpolitik als Staatstätigkeitsforschung ein zentraler Anstoß für die Entstehung der Policy-Analyse in der Bundesrepublik war. Im Mittelpunkt des Interesses an der Sozialpolitik(-forschung) standen anfangs skeptischere (Offe) und optimistischere (Mayntz und Scharpf) Überlegungen zur Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit der Politik.¹³

Diese Diskussion über den Interventions-, Leistungs- und Sozialstaat war dabei gesellschaftstheoretisch fundiert, und zwar im Hinblick auf die Frage der Probleme der sozialen und der Systemintegration. Während der Bedarf an »systemischer Integration« einer Gesellschaft das Problem der »geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den *Teilen* eines sozialen Systems« darstellt, ist der Bedarf der sozialen Integration das Problem der »geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der *Handelnden* eines sozialen Systems« (Lockwood 1979: 125; Hervorhebung im Original). Es wurde eine theoretische Debatte darüber geführt, wie die Ursachen, Formen und Folgen sozialpolitischer Staatstätigkeiten in der damaligen Epoche der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik zum einen in gesamtsystemische Zusammenhänge, folglich in das Wirtschafts-, Regierungs- und Gesellschaftssystem, eingebunden sind und auf diese zurückwirken, zum anderen aber auch

13 Franz-Xaver Kaufmann (1982: 347, 350–352, 2001: 93) erwähnt als »Marksteine« des beginnenden Interesses der Politikwissenschaft an der Sozialpolitik zwei Literaturzweige: zum einen die (neo-)marxistisch orientierte Staats- und Krisentheorie, zu der Thesen wie die »Sozialstaatsillusion« (Müller/Neusüß 1970), die »Fiskalkrise des Staates« (O'Connor 1973), die »Strukturprobleme des kapitalistischen Staates« (Offe 1972) und die »Legitimitätsprobleme im Spätkapitalismus« (Habermas 1973) gehören; zum anderen führt Kaufmann Studien der reformorientierten Policy- beziehungsweise Staatstätigkeitsforschung an, die als Vorläufer und im Kontext des 1975 in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) gegründeten Arbeitskreises zur Gesundheits- und Sozialpolitik entstanden. Er nennt Naschold (1967), Hartwich (1970), Murswiek (1976), Scharpf (1977b) sowie die Sammelbände von Bermbach (1978) und Ellwein (1980). Der ursprüngliche Analyserahmen der Policy-Forschung wurde jedoch sukzessive mit dem Wandel der Sozialpolitik erweitert, konkret mit dem Problem ihrer Steuerbarkeit, wodurch sich auch die kognitiven Prämissen der Policy-Forschung veränderten.

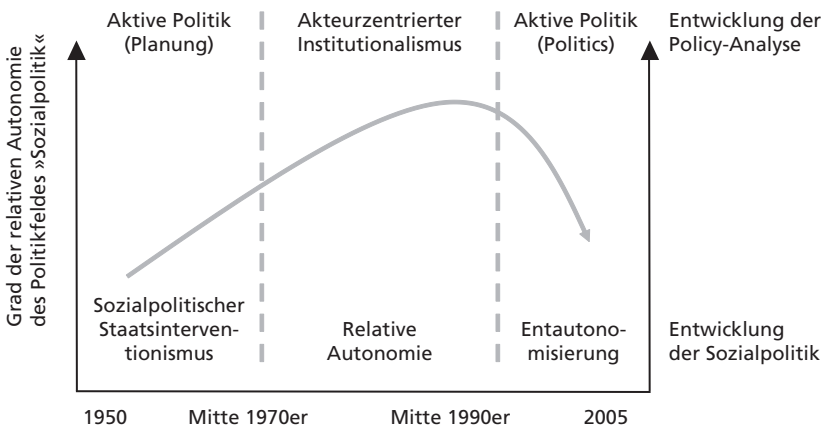
auf die Entwicklung von sozialen Konflikten um Macht und Interesse Einfluss nehmen. Während Mayntz und Scharpf davon ausgingen, dass der moderne Interventionsstaat »problemlösungsfähig« sei und durch Reformpolitik (Staatstätigkeiten) systemische und damit soziale Integration gewährleisten könne, hob Offe hervor, dass er dies nicht könne, weil gerade die Reformpolitik wegen der desintegrativen Wirkung des Kapitalismus zu einer Krise spätkapitalistischer Demokratien führe.

Politik wurde also, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen und Prognosen hinsichtlich der Stabilität des Gesamtsystems, sowohl von der Steuerungstheorie als auch der Politikökonomie aus dem Blickwinkel systembezogener Funktionalität betrachtet. Während Mayntz und Scharpf das Problem der sozialen Integration nicht näher untersuchten, sondern dessen Lösung stillschweigend voraussetzten, betrachtete Offe soziale Integration in seinen krisentheoretischen Überlegungen als eine abhängige Variable einer zwanghaften Aufrechterhaltung des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, dessen Zusammenbruch durch Sozialpolitik verzögert, jedoch nicht verhindert werden könne.

Nach dieser Debatte wurde die Krisentheorie in der deutschen Politikwissenschaft zunehmend unpopulär, die Policy-Analyse und die Sozialpolitikforschung, die weiterhin eng miteinander verwoben blieben, jedoch nicht.

Rekonstruiert man die Entwicklung der Sozialpolitik und der Policy-Analyse, so lässt sich ex post sogar ein Drei-Phasen-Modell der Realentwicklung des Politikfeldes und der Wissenschaftsentwicklung der Policy-Analyse aufstellen:

Abbildung 1 Die Entwicklung der Sozialpolitik und der Policy-Analyse



In der im Folgenden beschriebenen ersten Etappe, etwa von Mitte der Fünfziger- bis Mitte der Siebzigerjahre, findet in einem sozial integrierten Interventions- und Leistungsstaat ein zügiger Ausbau der Sozialpolitik statt: Wir beobachten einen sozialpolitischen Staatsinterventionismus. Die Policy-Analyse wird während dieser Zeit der Sozialreformen und Planungseuphorie als ein Ansatz begründet, der von der Prämisse einer »aktiven Politik« des Staates ausgeht. In der zweiten Etappe, etwa zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre, kann die Sozialpolitik als ein relativ autonomes Politikfeld beschrieben werden, in dem die etablierten Maßnahmen konsolidiert werden. Die Policy-Analyse hat sich zu einem institutionalistischen Ansatz entwickelt, der danach fragt, wie relativ autonome Teilbereiche einer Gesellschaft gesteuert werden können. In der dritten Etappe, seit Mitte der Neunzigerjahre, fällt der Grad der relativen Autonomie der Sozialpolitik ab, weil im Politikfeld ein endogen-evolutionärer Strukturwandel stattfindet. Aus dieser Realentwicklung der Sozialpolitik wird im vorliegenden Band die Notwendigkeit eines Perspektivwechsels des policy-analytischen Ansatzes hin zur Analyse von aktiver Politik im Sinne von Politics abgeleitet.

Die Reformpolitik im modernen Wohlfahrts- beziehungsweise Sozialstaat der Bundesrepublik bis Mitte der Siebzigerjahre geht zeitlich einher mit der Begründung der Policy-Analyse durch die reform- und praxisorientierte Politikwissenschaft als Konzept für die Entwicklung »aktiver Politik« (Mayntz/Scharpf 1973), folglich »von Programmen mit bestimmten formalen Merkmalen wie Längerfristigkeit, größerer Reichweite, politisch-autonomer Zielsetzung und höherer Eingriffsintensität« (Mayntz 1982: 78). Policy-Analyse wurde als ein empirisch-analytischer, steuerungstheoretisch inspirierter Ansatz zur Verbesserung der Planungskompetenzen des »politischen Aktivsystems« (Mayntz/Scharpf 1973: 116) entwickelt. Das Konzept der »aktiven Politik« war nach Jann (1995: 310) »[e]ine erste theoretische Formulierung« der Policy-Forschung für die Bundesrepublik. Zum »politischen Aktivsystem« zählten allgemein »die zur Politikentwicklung auf Bundesebene legitimierten jeweiligen Mehrheitsparteien, die Mehrheitsfraktionen, die Regierung und die Ministerialbürokratie« (Mayntz/Scharpf 1973: 116). Analysiert wurden jedoch im Besonderen die Planungskapazitäten von Regierung und Verwaltung. Die Entstehung des policy-analytischen Ansatzes ist in der Bundesrepublik mit der Entwicklung der Sozialpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg verbunden. Er entwickelte sich vor dem Hintergrund einer theoretischen Diskussion über Probleme des Staates bei der Erfüllung seiner Funktionen und Aufgaben, die in den Studien der Krisen- und Klassentheorie (Offe 1972) und des Forschungsprogramms der »aktiven Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) empirisch untersucht wurden. Die »steuerungstheoretische Betrachtungsweise« der Policy-Analyse, so Kaufmann (2001: 92), »wurde vorzugs-

weise auch auf Gegenstände der Sozialpolitik angewandt«, wo in besonderem Maße »aktive Politik« vermutet wurde. Die Analysen dieses Bandes werden zeigen, dass dies berechtigt war.

Die über die deutsche Einheit hinaus bestehende relative Autonomie des Politikfeldes Sozialpolitik – die Konsolidierung des Sozialstaats – steht im Einklang mit der Konsolidierung der Policy-Analyse auf Grundlage der These der funktionalen Differenzierung und des akteurzentrierten Institutionalismus zu einem Analyseansatz, der aus dem Interesse an Selbstregulierungsdynamiken und interagierenden korporativen Akteuren heraus über Steuerungschancen des politisch-administrativen Systems gegenüber Teilsystemen aufklärt (Mayntz/Scharpf 1995a, 1995b). Das Politikfeld Sozialpolitik erwies sich als besonders charakteristisch dafür, dass sich während der gesellschaftlichen Modernisierung Teilsysteme bilden, die das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft enthierarchisieren und in denen Akteure relativ autonom selbstregulativ politische Maßnahmen formulieren und ausführen. Im Nachhinein lässt sich auch vermuten, dass der sozialpolitische Staatsinterventionismus der ersten Phase zum Aufbau der Strukturen einer verselbstständigten Sozialpolitik beigetragen hat.

Die seit etwa Mitte der Neunzigerjahre deutlich auftretenden Tendenzen eines Wandels der Akteurkonstellation, Interessenstrukturen und der Maßnahmen in der Sozialpolitik bringen eine Entautonomisierung des Politikfeldes zum Ausdruck. Sie stellen eine analytische Herausforderung für den Ansatz der Policy-Analyse dar. Diese besteht darin, die Formierung von Präferenzen und Interessen der Akteure und soziale Machtkonflikte stärker zu thematisieren und dabei die Heuristik der Policy-Analyse zu dynamisieren, indem Veränderungen der Politics in einen Zusammenhang mit Folgeproblemen etablierter Staatstätigkeiten gebracht werden. Politik ist wieder aktiv, allerdings im Sinne von Politics. Diese so definierte »aktive Politik« hat materiell-inhaltliche Konsequenzen auf der Ebene der politischen Maßnahmen und geht mit Strukturveränderung im Politikfeld einher.

Durch den Vergleich der Policy-Analyse mit der Entwicklung in der Sozialpolitik – und damit einem Gegenstand, mit dem die Genese und Transformation dieses politikwissenschaftlichen Ansatzes in der Bundesrepublik eng verbunden ist – werden »blinde Flecken« der Policy-Analyse deutlich: der Dynamik und der verändernden Wirkung von Interessenkonflikten und Machtverschiebungen wird unzureichend Rechnung getragen; negative Rückkopplungsschleifen aufgrund von Konflikt- und Problemsequenzen, die zu einer Erschöpfung etablierter Politik führen können und in »aktiver Politik« resultieren, werden verdeckt; Prozesse des endogen-evolutionären Wandels von Politikfeldstrukturen bleiben unerkannt. Um diese »blinden Flecken« zu erhellen, sollte in der Policy-Analyse verstärkt auf Konzepte des inkrementellen, aber fundamentalen Wandels von

Institutionen (Streeck/Thelen 2005) zurückgegriffen werden und empirische Untersuchungen sollten mittels Sequenzorientierung dynamisiert werden. Diese Reformulierungsvorschläge bedeuten, dass Policy-Analyse nach einer langen Phase der Fokussierung auf Fragen der Systemintegration, in der die soziale Integration in den Hintergrund gerieten, wieder stärker den Dualismus zwischen systemischer und sozialer Integration (Lockwood 1979; Streeck 1987) anzuerkennen hat. Policy-Analyse sollte also in Zukunft wieder vermehrt als eine Methode zur Erkundung des Zusammenhangs zwischen Politics (Macht, Interessen) und Policy (Problemlösung) genutzt werden – als ein Ansatz, mit dessen Hilfe sozialer Wandel an der Schnittstelle von Ökonomie, Gesellschaft und Politik mit Blick auf Probleme der sozialen Ordnung moderner Gesellschaften interpretiert werden kann, wobei jedoch dem Bedarf an sozialer Integration mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist.

Endogene versus exogene Ursachen des Wandels

Wie verträgt sich diese Interpretation einer endogen-evolutionären Transformation des Politikfeldes infolge eines erschöpften Sozialstaats mit der alternativen Interpretationsmöglichkeit, die von exogenen Ursachen des Wandels im Politikfeld ausgeht? Auf den ersten Blick scheint sich die These einer zunehmenden Inkompatibilität des deutschen Sozialstaats und einer sich verändernden Umwelt (Esping-Andersen 1996c) und neuen Herausforderungen, für die er nicht geschaffen wurde, zu der hier vertretenen Interpretation konträr zu verhalten. In der Literatur werden in diesem Zusammenhang in der Regel die folgenden Herausforderungen genannt: die durch die europäische Integration und Globalisierung vorangetriebene Internationalisierung der Wirtschaft und fiskalische Zwänge (Garrett 1998; Iversen/Cusack 2000; Scharpf/Schmidt 2000; Bonoli/Palier 2007), demografische Veränderungen und neue soziale Risiken post-industrieller Gesellschaften (Esping-Andersen 1996a, 1996b, 1996c; Bonoli 2006), die Schrumpfung des Industriesektors (Iversen/Wren 1998), die deutsche Wiedervereinigung (Czada 1998), aber auch Veränderungen in den industriellen Beziehungen, die durch einen Trend hin zu einer Verbetriebligung und Deregulierung auch Veränderungsbedarf in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erzeugen (Streeck 2009).

Wenn man auf endogenen, selbst produzierten Veränderungsdruck verweist, so bedeutet dies jedoch nicht zwangsläufig, externe Einflüsse und ein zunehmendes Auseinanderdriften zwischen der Sozialpolitik und neuen sozialen Bedürfnissen und Risiken oder einer veränderten Wirtschaft zu negieren. Dies geschieht auch in der hier vorgelegten Analyse nicht, im Gegenteil: Die Wirkung der Erschöpfung des Sozialstaats aufgrund seiner selbst generierten

Problem- und Konfliktsequenzen auf das Politikfeld kann ohne die externen Einflüsse und wachsende Inkompatibilitäten gar nicht verstanden werden. Nehmen wir die Beispiele Wiedervereinigung, europäische Integration und Globalisierung: Die deutsche Wiedervereinigung hat fiskalisch den Bogen überspannt. Der Aufbau der sozialpolitischen Instrumente und Institutionen in den neuen Bundesländern wurde zum großen Teil aus den Sozialversicherungshaushalten finanziert, wobei hier durchaus darüber gestritten werden kann, ob dies ein exogener oder endogener Faktor ist. Dies hatte Beitragserhöhungen zur Folge, deren Legitimität Mitte der Neunzigerjahre vor allem aufseiten der Wirtschaft zunehmend in Zweifel gezogen wurde. Die europäische Integration setzt mit ihrem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Maastrichtkriterien Grenzen für den Bundeshaushalt und weitere Staatsverschuldungen. Sie wie auch die Globalisierung gehen ferner mit einem internationalen Steuerwettbewerb und einem Lohnkostendruck einher. Auch die Überalterung der Gesellschaft entzieht der Sozialversicherung Ressourcen, weil immer weniger Beitragszahler immer mehr Renten finanzieren müssen. All diese Faktoren haben maßgeblich zum Wandel der Sozialpolitik beigetragen.

Der Wandel des deutschen Sozialstaats gibt also Anlass, ebenso exogene Ursachen wie das Zusammenspiel von endogenen und exogenen Faktoren des Wandels näher zu betrachten. Dennoch wird hier der Fokus auf die endogenen Prozesse gelegt, und zwar aus folgendem Grund: Wie später im 2. und 3. Kapitel dargelegt wird, können wachsende Inkompatibilitäten zwischen Sozialpolitik und externen Faktoren zwar erklären, warum die Erschöpfung des Sozialstaats und damit die Transformation des Politikfeldes gerade in den Neunzigerjahren virulent wurde. Die Analyse endogener Prozesse ermöglicht es jedoch darüber hinaus, tiefere Ursachen aufzudecken und zu ergründen, in welche Richtung Wandel verläuft und welche Qualität Veränderungen aufweisen. So macht die Analyse endogener Prozesse im vorliegenden Fall auf den Destabilisierungsmechanismus »Erschöpfung« aufmerksam, der im Politikfeld sowohl Interessenstrukturen als auch Akteurkonstellationen verändert und dazu geführt hat, dass die Sozialpolitik Prozessen der Pluralisierung und Liberalisierung unterworfen ist. Staatliche Intervention, die die Verbände nicht berücksichtigt, sowie Märkte und Wettbewerb spielen heute eine wesentlich größere Rolle. Die Verbände stehen dabei zwischen Markt und Staat und können Letzteren nur noch durch punktuelle Einflussnahme für ihre Partikularinteressen gewinnen. Sie haben ihre Rolle als natürliche Träger der Sozialpolitik verloren.

Methode und eigener Ansatz

Den Lesern liegt hier eine qualitative, induktive Fallstudie vor, die aus einer policy-analytischen Perspektive die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik rekonstruiert. Auf Grundlage dieser fallinternen Analyse lassen sich keine konkurrierenden Theorien überprüfen, die den Wandel des Politikfeldes erklären. Damit steht im Folgenden nicht die in quantitativen Studien verfolgte Frage der »effects-of-causes« (Mahoney/Goertz 2006) im Vordergrund. Vielmehr sollen aus dem Fall heraus, das heißt auf der Grundlage seiner genauen Beschreibung, analytische Schlussfolgerungen gezogen werden. Nicht die Generalisierung, sondern die Generierung von Hypothesen und theoretischen Überlegungen ist damit vorrangig. Das Ziel ist es, den Mechanismus des Wandels eines lange Zeit als überaus stabil geltenden Politikfeldes zu identifizieren.¹⁴ Politikwissenschaftliche Analytik und Theoriebildung wird also eng auf das empirische Material rückbezogen, um methodische und analytische Überlegungen zu formulieren, die helfen sollen, den Strukturwandel plausibel zu interpretieren.

Die dabei angewandte Methode ist die der Prozessanalyse (*process tracing*). Sie findet in der Politikwissenschaft sowohl international (Mahoney 2004; George/Bennett 2005: 205–232) als auch national (Blatter et al. 2007; Blatter/Blume 2008) zunehmend Berücksichtigung. Ihr Ziel ist die Rekonstruktion von Entwicklungsprozessen. Dadurch können Scheinkorrelationen oder Äquifinalitäten (mehrere Bedingungen führen zu einem Ergebnis) aufgedeckt werden, der Einfluss von intervenierenden Variablen auf Zusammenhänge zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen kann genauer untersucht oder über sequenzielle oder situative Interaktionseffekte aufgeklärt werden (Mahoney 2004: 8–90; Blatter et al. 2007: 15–166). Die Prozessanalyse, die mittlerweile zahlreiche Akzentuierungen erfahren hat (George/Bennett 2005: 20–232; Blatter et al. 2007: 15–166), trägt damit durch Kontextualisierung der Evidenzen in Raum und Zeit zu mehr Tiefenschärfe in den analytischen Schlussfolgerungen bei. Im Folgenden wird sie jedoch in ihrer einfachsten Variante angewandt, als das Nachzeichnen von Prozessen, »process tracing« (Mahoney 2004: 8–90), um auf

14 Der qualitative und induktive Ansatz erklärt auch, warum in der Rekonstruktion der Entwicklung des policy-analytischen Ansatzes im dritten Teil dieses Bandes die international vergleichende Policy-Analyse (Staatstätigkeitsforschung), die mit Schmidt (1982, 1988) gerade auch in der deutschen Policy-Analyse prominent und erfolgreich vertreten ist, nicht vertieft behandelt wird. In diesem Zweig der Policy-Analyse wird vorrangig nach kausalen Effekten gefragt und deduktiv vorgegangen. Der Hypothesentest – die Prüfung verschiedener theoretischer Ansätze (Parteihese, Vetospieler, sozioökonomischer Determinismus usw.) – steht hier im Vordergrund. Der steuerungstheoretische Zweig der Policy-Analyse hingegen, der für die Entwicklung der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wesentliche Impulse setzte, ist eng mit dem Fallstudienansatz und induktiven Analysen verbunden.

der Grundlage einer Längsschnittbetrachtung der Entwicklung des Politikfeldes Schlussfolgerungen für den policy-analytischen Ansatz zu gewinnen.

Konkret werden bei dieser Längsschnittbetrachtung in den einzelnen empirischen Analysen auf der Grundlage von Wortprotokollen des Bundestages und seiner Ausschüsse historische Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozessanalysen mit Fallstudien zu Ereignissen in kürzeren Zeiträumen und der Analyse finanzwirtschaftlicher Daten (Verschiebebahnhof: fiskalische Verflechtung zwischen Haushalten)¹⁵ und Personendaten (Verflechtung von Staat und Verbänden)¹⁶ verbunden. Zusammen mit Wolfgang Streeck führte ich ferner zwischen 2001 und 2003 mit 42 Entscheidungsträgern der deutschen Sozial-, Tarif- und Regierungspolitik der letzten 40 Jahre offene Interviews. Diese Interviews trugen maßgeblich dazu bei, das historische Material plausibel zu interpretieren.

Was spricht dafür, auf der Grundlage einer fallinternen und historisch informierten Analyse zur deutschen Sozialpolitik diesen generierenden, statt generalisierenden analytischen und theoretischen Anspruch zu verfolgen? Die Antwort lautet: Die deutsche Sozialpolitik stellt einen *extreme case* dar.

John Gerring (2007: 101) zufolge sind »extreme Fälle« solche, die auf den interessierenden »abhängigen Variablen« oder »unabhängigen Variablen« extreme

15 Im Rahmen des MPIfG-Projekts »Transformation des deutschen Korporatismus« habe ich den Verschiebebahnhof – die fiskalische Verflechtung zwischen den Sozialhaushalten – näher analysiert. Dabei wurde für den Zeitraum von 1949 bis 2001 eine Datenbank von Gesetzesänderungen in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt, der gesetzlichen Rentenversicherung, der BA und der gesetzlichen Krankenversicherung erstellt (Trampusch 2003). Diese Datenbank basiert auf einer Auswertung von Dokumentationen über Gesetzesänderungen, der Sekundärliteratur über den Verschiebebahnhof (Bruche/Reisert 1985; Wagner 1988; Hermann 1990; Mackscheidt 1990; Rüb/Nullmeier 1991; Klose/Schellschmidt 2001; Schmähl 2001; Beske/Drabinski/Michel 2002) und sozialrechtlicher Gesetze. Für den Zeitraum von 1964 bis 2000 (Jahr der Verkündigung des Gesetzes) weist die MPIfG-Datenbank insgesamt 131 Verschiebungsfälle zwischen den Haushalten des Bundes, der Rentenversicherung und der BA dergestalt auf, dass mindestens zwei dieser Haushalte im Sinne einer Be- und einer Entlastung betroffen waren. 100 Fälle davon wurden in die Analyse über die Verschiebebahnhofpolitik aufgenommen. Kriterium für die Aufnahme eines Verschiebungsfalles war, dass es durch die Rechtsänderung zu einer Verschiebung zwischen dem Haushalt des Bundes, dem Haushalt der Bundesanstalt oder dem der Rentenversicherung kam. Rechtsänderungen, die eine bestehende Regelung lediglich verlängerten, fanden keine Berücksichtigung. Dies war zudem nur bei solchen Rechtsänderungen der Fall, deren finanzielle Konsequenzen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vom Gesetzgeber quantifiziert wurden. Verschiebungen, die als Nebenwirkung einer erfolgten Rechtsänderung gelten, wurden ebenso ausgeschlossen. Umfangreiches Datenmaterial zum Verschiebebahnhof in Form einer Auflistung der wichtigsten Gesetzesänderungen findet sich in Trampusch (2003).

16 Personendaten wurden im Rahmen einer Analyse der Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden sowie der Karrieren sozialpolitischer Bundestagsabgeordneter untersucht (vgl. dazu Abschnitt 3 und 8).

Werte aufweisen. Wenn man beispielsweise die Rolle von Ethnizität in der Demokratie besser verstehen möchte, sollte man insbesondere ethnisch sehr heterogene Gesellschaften wie Papua-Neuguinea untersuchen (Gerring 2007: 101). Bei metrischen Variablen wird der Extremstatus anhand des Mittelwertes beurteilt, bei dichotomen Variablen – wie beispielsweise der Geschwindigkeit und Richtung von Institutionenwandel – bedeutet extrem »ungewöhnlich« oder »selten« (Gerring 2007: 102). Extreme Fälle können, so Gerring (2007: 105), dafür eingesetzt werden, durch rein explorative Studien Zusammenhänge zwischen Variablen oder den Einfluss von konfundierenden Bedingungen besser zu verstehen, aber auch um Mechanismen zu identifizieren.

Das Politikfeld Sozialpolitik ist hinsichtlich der Wandlungsprozesse, die auf diesem Gebiet derzeit stattfinden, ein extremer, ein ungewöhnlicher und ein seltener Fall. Der dem konservativen Wohlfahrtsstaatsregime zugehörige deutsche Sozialstaat wies, wie bereits ausgeführt, über Jahrzehnte hinweg eine deutliche Beharrungstendenz auf. Die Gründe dafür werden in der folgenden empirischen Analyse weiter vertieft: Sie sind nicht nur in der politischen relativen Autonomie zu suchen, das heißt in den korporatistischen Strukturen des Politikfeldes, in den dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden, in der in sich geschlossenen Gemeinschaft der Sozialpolitiker (Sopos), sondern auch in der fiskalischen relativen Autonomie. Doch schließlich geschah etwas Unerwartetes und für derart hoch regulierte, strukturierte Politikfelder Ungewöhnliches: Die *frozen landscape* begann zu schmelzen. Seit Mitte der Neunzigerjahre und verstärkt mit den Sozialreformen von Rot-Grün werden Veränderungen in den Akteurkonstellationen, Interessenstrukturen und politischen Maßnahmen sichtbar, die sich von den vorherigen deutlich unterscheiden. Da wir im Folgenden diese jüngsten Veränderungen und die zunehmenden Reformversuche zum Ausgangspunkt nehmen wollen, um komplexe Bedingungskonstellationen, unter denen lange Phasen der Stabilität von Phasen der Transformation abgelöst werden, besser verstehen und identifizieren zu können, lässt sich die auf die Methode der »extremen Fälle« gestützte Fallauswahl gut begründen.

Im Folgenden wird nun abschließend das empirische Material der Studie zusammengefasst – und damit in die Struktur des Buches eingeführt.

Zusammenfassung und Struktur des Buches

Kapitel 1 über die »Autonomisierung und Erschöpfung der Sozialpolitik« besteht aus vier Abschnitten: Abschnitt 1 führt aus, wie es zur relativen Autonomie des Politikfeldes kam, und zeigt, wie der sozialpolitische Staatsinterventionismus zwischen Mitte der Fünfziger- und Mitte der Siebzigerjahre das Politikfeld geschaffen hat. Abschnitt 2 und Abschnitt 3 skizzieren die fiskalische und politi-

sche relative Autonomie der Sozialpolitik in der Phase von Mitte der Siebziger bis Mitte der Neunzigerjahre. Der 4. Abschnitt diskutiert schließlich die infolge dieser Politik entstandene Erschöpfung des Sozialstaats. Er dokumentiert die durch die relative Autonomie erzeugten Problem- und Konfliktsequenzen, die sich bereits vor dem Mauerfall zeigten, sich jedoch vor allem mit dem Ende des Wiedervereinigungsbooms und der Rezession 1993 kumulierten und zur Delegitimierung einer sich selbst überlassenen Sozialpolitik beitrugen. Die Wiedervereinigung verbrauchte zu viele Ressourcen, die Gewerkschaften wurden schwächer, der industrielle Mittelstand stärker, und in den Parteien verloren die Sozialpolitiker an politischer Macht.

Der 1. Abschnitt »Sozialpolitischer Staatsinterventionismus« beschreibt die Vorgeschichte des relativ autonomen Politikfeldes. Zwischen Mitte der Fünfziger- und Mitte der Siebzigerjahre fand in einem sozial integrierten Interventions- und Leistungsstaat ein rascher Ausbau der Sozialpolitik statt. So wurde eine Reihe von Sozialreformen eingeleitet, mit denen vor dem Hintergrund günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen Leistung ausgeweitet und sektorale Strukturkrisen aktiv begleitet wurden. Näher ausgeführt wird dies anhand der BA, der Verschiebebahnhofpolitik, das heißt der politisch betriebenen fiskalischen Koordinierung der Sozialhaushalte und des Bundeshaushalts, sowie der Frühverrentungspolitik.

In der Arbeitsmarktpolitik wurden für die BA Programme zur Problemverarbeitung formuliert, die der Bewältigung von kleineren Strukturkrisen dienten und deren Finanzierung durch Rücklagen recht unproblematisch war. Beispiele dafür sind: die Sonderleistungen für die Bauwirtschaft, obwohl zwischen August 1961 und März 1962 nicht einmal Beiträge zur Bundesanstalt erhoben wurden; die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes, um Arbeiter des Steinkohlebergbaus freisetzen zu können; die durch Rechtsverordnung erfolgte Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes während der Rezession 1966/1967, sodass sich die Zahl der Kurzarbeiter verneunfachte.

Die Verschiebebahnhofpolitik formte sich vor dem Hintergrund dieser günstigen Finanzlage der BA bis 1976 als »Stabilisierungspolitik« aus: Ressourcen der Sozialkassen wurden für eine konjunkturgerechte, verstetigende und ausgeglichene Haushaltswirtschaft des Bundes in den Dienst genommen. Kürzungen des regelgebundenen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung, Aufgabenverlagerungen sowie Beitragserhöhungen boten hierfür Optionen. Konstitutiv für diese fiskalischen Verschiebungen waren unter anderem die folgenden Gesetze: die Haushaltsgesetze 1964, 1965 und 1966 zur Kürzung des Rentenzuschusses; das Finanzänderungsgesetz von 1967, das eine weitere Kürzung dieses Zuschusses durch eine beschleunigte Anhebung des Beitrags zur Rentenversi-

cherung von 14 auf 17 Prozent (!) »finanzierte«; das Finanzplanungsgesetz von 1966, mit dem die Finanzierung der Anschlussarbeitslosenhilfe und der beruflichen Förderung an die BA übertragen wurde – eine Regelung, die bis 1980 Bestand hatte. Das Finanzplanungsgesetz markierte zugleich den Auftakt der im Stabilitätsgesetz geforderten mittelfristigen Finanzplanung und damit den Beginn der Bemühungen, die Stabilität des Bundeshaushalts durch Verlagerung von Ausgabenblöcken in das Sozialversicherungssystem zu sichern. »Eine aktive in die Zukunft gerichtete Politik«, wie es in der Begründung zu diesem Gesetz hieß, und gemeint war Konjunkturpolitik, sollte damals durch Verschiebeoperationen und damit letztlich aus Sozialbeiträgen finanziert werden.

In der Frühverrentungspolitik wurden seit den Fünfzigerjahren bis in die Siebzigerjahre Leistungen neu begründet. Die Maßnahmen, die für die in den Achtzigerjahren und während der deutschen Einheit verfolgte Frühverrentungspolitik dann zentral wurden – die Rente wegen Arbeitslosigkeit wie auch die flexible Altersgrenze –, wurden 1957 und 1972 eingeführt, und zwar um Arbeiter den Angestellten gleichzustellen oder der vermuteten verminderten Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer aus humanitären Gründen gerecht zu werden. Sozialpolitik sollte Gesellschaftspolitik¹⁷ sein. Dass die eingeführten Regelungen später von Betrieben, Verbänden und Staat dazu benutzt wurden, viele Arbeitnehmer aus strukturpolitischen Gründen in die Frühverrentung zu drängen, war bei der Einführung der Regelungen nicht absehbar und vor allem nicht geplant.

Dem sozialpolitischen Staatsinterventionismus folgte jedoch eine Phase der Verselbstständigung der Sozialpolitik, in der nicht mehr die Regierung, sondern eine relativ autonome Staat-Verbände-Koalition den weiteren Kurs der Sozialpolitik bestimmte.

Der 2. und 3. Abschnitt beschreiben daher zum einen die »fiskalische relative Autonomie« und zum anderen die »politische relative Autonomie« des Politikfeldes. Die Ressourcen der BA und der Rentenversicherung sowie die arbeitsförderungs- und rentenrechtlichen Leistungen wurden zunehmend in den Dienst der Bewältigung von Beschäftigungskrisen gestellt. Betriebs- und Sozialpartner wie auch die Sozialpolitiker nutzten Verhaltensspielräume, die ihnen das Sozialrecht boten. Somit kann die Sozialpolitik etwa zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre als ein Politikfeld beschrieben werden, in dem die bis

17 Die Bezeichnung der Sozialpolitik als »Gesellschaftspolitik« stammt von Achinger (1958). Er fasste darunter in seiner zweiteiligen Schrift »Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik: Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat« nicht nur die »gesellschaftlichen Ursachen der Sozialpolitik« – so der Titel des ersten Teils seiner Schrift –, sondern auch die »gestaltende Wirkung der entfalteten Sozialpolitik«, wie der zweite Teil heißt.

dahin eingeführten Maßnahmen konsolidiert wurden und in der sich das Politikfeld verselbstständigte. In dieser Etappe entfaltete sich die Sozialpolitik – unter anderem auch als Folge der in der ersten Phase betriebenen sozialpolitischen Reformpolitik – als ein vom politisch-administrativen System nicht mehr steuerbares Politikfeld. Sozialpolitik wurde an die Sozialpolitiker delegiert.

Die Sozialpartner nutzten Lücken im Gesetz und in der Rechtsprechung aus, um die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die rentenrechtlichen Regelungen für ihre Zwecke einzusetzen. Weil der Staat spätestens seit Beginn der Achtzigerjahre keine Mittel mehr für eine Expansionspolitik hatte, wurde die Sozialpolitik zum Puffer der Tarifpolitik und der Restrukturierung von Unternehmen. Das Sozialrecht wurde in dieser Phase so komplex, dass nur noch für Außenseiter schwer durchschaubare Detailreformen möglich waren, die zu einer Konsolidierung der Maßnahmen beitrugen. Veränderungen in der Mechanik erforderten Sachverstand, nicht Rhetorik und Politisierung, weshalb das Konfliktniveau zwischen den Sozialpolitikern in den Parteien gering war. Dabei kreuzten sich die Motive, denn je mehr die Sozialpolitiker den Versicherungsgedanken verstärkten, desto mehr konnten die Finanz- und Haushaltspolitiker den Bundeshaushalt konsolidieren und stückweise von der Finanzierung von Beschäftigungsproblemen isolieren.

Die fiskalische relative Autonomie zeigte sich in der Verschiebebahnhofpolitik, mit deren Hilfe von nun an Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung unter anderem durch eine Verschiebung von Einnahme- und Ausgabenstrukturen jeweils kurzfristig bewältigt wurden. Zur bereits praktizierten Politik, den Bundeshaushalt durch Zuschusskürzungen und Aufgabenverlagerungen auf Kosten der Sozialkassen zu entlasten, trat nun eine Belastungsverschiebungspolitik hinzu: Verschiebungen zwischen den Haushalten dienten dazu, die in der BA oder der Rentenversicherung durch die Indienstnahme der Sozialleistungen für die Überwindung von Arbeitsmarkt- und Strukturkrisen jeweils kurzfristig entstandenen Haushaltslücken, mittels der Veränderung der Finanzströme zwischen den Sozialkassen wieder zu schließen.¹⁸ Diese Wendung der Verschiebebahnhofpolitik wurde durch die Rentenfinanzkrise 1976/1977 aus-

18 Analysiert man die Gesetzesänderungen im Rentenversicherungs- und Arbeitsförderungsrecht zwischen 1964 und 2000 unter fiskalischen Gesichtspunkten, so findet man nahezu in jedem Jahr ein Gesetz, durch das die Finanzbeziehungen zwischen dem Haushalt der Rentenversicherung, dem der BA und dem des Bundes neu fixiert wurden. Infolgedessen kam es zu einer Verschiebung der Einnahmeverteilung und Ausgabenzuweisungen (vgl. hierzu Trampusch 2003: Tabellen 7, 8 und 9). In den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Haushalten der Sozialversicherung lassen sich dabei Zuschüsse, Erstattungen (von Ausgaben der Sozialversicherung) und Beiträge (zum Beispiel Beiträge des Bundes für Arbeitslosenhilfeempfänger) unterscheiden, in den Finanzbeziehungen zwischen den Sozialversicherungen Erstattungen und Beiträge.

gelöst, bei deren Bewältigung sich die FDP weigerte, einer weiteren Beitragssatzerhöhung zuzustimmen. Die Sozialpolitiker mussten sich daher aus anderen Kassen bedienen.

Es wurde nun damit begonnen, durch Änderungen der Beitragssätze für Leistungsempfänger und Beitragssatztauschoperationen, also die simultane Erhöhung und Senkung von Beitragssätzen an die Sozialkassen, den Bundeshaushalt von der Finanzlage der Sozialkassen zu trennen. Einen starken Anreiz für diese Belastungsverschiebungen übte dabei das Interesse des Bundes aus, seinen Anteil an der Finanzierung der Kosten von Arbeitsmarktkrisen möglichst gering zu halten. Vor allem die Defizithaftung an der BA¹⁹ und die seit 1980 wieder vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe hatten nämlich zur Folge, dass die fiskalische Lage der BA unmittelbare Rückwirkungen auf den Bundeshaushalt hatte. Über lange Zeit hinweg führte die Belastungsverschiebungspolitik also dazu, dass ein erheblicher Anteil der Zahlungen der BA nicht an die Arbeitslosen, sondern in die Rentenkasse floss; umkehrt wurden auch der Rentenkasse Ressourcen entzogen, die Haushaltsungleichgewichte der BA ausgleichen sollten. Zwischen der Rentenkasse und dem BA-Haushalt entstand so – um das Bild von den Marmeladen aufzugreifen – ein komplexes Röhrensystem. Im Gesamtsozialbeitrag galt es, diese Transaktionen abzufangen. So blieben sie unsichtbar und konnten von außen nicht erkannt werden.

Die politische relative Autonomie fand ihre Gestalt in einem Wohlfahrts-korporatismus, der in Westdeutschland mit den Maßnahmen der BA und in der Frühverrentungspolitik eingeübt wurde, der von einer Gemeinschaft der Sozialpolitiker im Parlament und von Parteien übergreifend getragen wurde und der in der Bewältigung der Wiedervereinigung, die Kohl auf höchster Ebene durch Kanzlerrunden absicherte, dazu beitrug, eine gesamte Volkswirtschaft sozialverträglich zu privatisieren.

Mit ihren Maßnahmen wurde die BA über drei Jahrzehnte hinweg zu einem festen Bestandteil eines konflikt- und kostenentlastenden Interessenskonsenses zwischen Verbänden und Bund. Letzterer delegierte die Arbeitsmarktpolitik an die BA, sowohl regulatorisch als auch fiskalisch. Die Verbände hingegen nutzten

19 Die Defizithaftung des Bundes wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt. Anlass war die Erfahrung, dass sich die letzte parlamentarisch-demokratische Regierung der Weimarer Republik am Konflikt um die Erhöhung des Beitrags zur Reichsanstalt und der nochmaligen Leistungskürzung für die Arbeitslosen zerrieben hatte. Weil der Beitragssatz nicht verändert wurde und das Reich ein Defizit nicht decken musste, konnte die Reichsanstalt Anfang der Dreißigerjahre die Einnahmen und Ausgaben nicht mehr gegeneinander ausgleichen. Die Folge war eine Selbstblockade der Selbstverwaltung, sodass sie noch vor der Machtübernahme der Nationalsozialisten ihre Arbeit einstellte (Lojewski 1984). Seit 2007 ist die Defizithaftung abgeschafft. Einen etwaigen Fehlbedarf muss die BA nun mit einem Darlehen des Bundes ausgleichen.

die Maßnahmen der BA für eine sozialverträgliche Restrukturierung der Unternehmen, was wiederum ihre Tarifpolitik stabilisierte, weil Kosten der Anpassung an das Sozialversicherungssystem externalisiert wurden. Mitte der Achtzigerjahre wurden mit Hilfe der BA-Überschüsse nicht etwa die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gesenkt, sondern die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose wurde erhöht, um die Frühverrentungsmaßnahmen finanzieren zu können und den Bund bei den Kosten der Arbeitslosenhilfe zu entlasten. Eine Analyse der Plenarprotokolle des Bundestages zeigt, dass die in den Jahren 1984, 1985 und 1987 beschlossene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 32 Monate bei allen Fraktionen auf breite Zustimmung stieß. Diese Art von Politik hatte ihren Höhepunkt während der deutschen Wiedervereinigung.²⁰

In der Frühverrentungspolitik wurden nach den beiden Ölkrisen die Rente wegen Arbeitslosigkeit und die flexible Altersgrenze zum bevorzugten Instrument für Staat und Verbände, um Strukturkrisen sozialverträglich zu begegnen. Beide Instrumente waren – wie bereits erwähnt – in einer Zeit relativen ökonomischen Wachstums eingeführt worden, nämlich Ende der Fünfziger- und Anfang der Siebzigerjahre, und vor allem zu anderen Zwecken: namentlich zur Verbesserung der Dekommodifizierung der Arbeiter und der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit. Diese Entwicklung wurde auf der einen Seite dadurch begünstigt, dass eben Mitte der Achtzigerjahre die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer verlängert wurde. Andererseits formulierte die IG Metall ihre tarifpolitischen Forderungen in den Achtzigerjahren unabhängig von der Sozialpolitik, indem sie sich auf die Verkürzung der Wochenarbeitszeit konzentrierte und nicht wie die IG CPK lohnpolitische Zurückhaltung zur Finanzierung von Tarifrenten übte. Für die relative Autonomie von Arbeitgebern, Betriebsräten, Gewerkschaften und Arbeitsverwaltung in der Frühverrentungspolitik spricht der Sachverhalt, dass diese Akteure von jenen Maßnahmen, die bis in die frühen Siebzigerjahre eingeführt worden waren, in den großen Unternehmen für Sozialpläne Gebrauch machten, ohne dass dies bei der Einführung der Rente wegen Arbeitslosigkeit und der flexiblen Altersgrenze so beabsichtigt gewesen war. Für die Bewältigung des Strukturwandels und der Restrukturierung von Unternehmen wurden also Verhaltensspielräume genutzt, die die institutionellen Regelungen des deutschen Renten- und Arbeitsförderungsrechtes boten: Den Maßnahmen wurden neue Funktionen zugewiesen. Die Anwendung der Frühverrentungsregelungen stieg seit Mitte der Sieb-

20 Zum Transfer der sozialpolitischen Maßnahmen in die neuen Bundesländer sowie zu ihrer Funktion bei der Bewältigung der Wiedervereinigung und den fiskalischen Folgen, die daraus erwachsen, vgl. auch umfassend Czada (1998).

zigerjahre massiv an. Große Unternehmen stockten die Rentenbezüge durch großzügige Abfindungszahlungen zum Teil auf 100 Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens der Betroffenen auf, und die Bundesanstalt zahlte bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren die Beiträge für die Renten- und Krankenversicherung der Frührentner. Auch während der Wiedervereinigung wurden die frühverrentungspolitischen Maßnahmen extensiv genutzt – in einem Ausmaß, das die in Westdeutschland etablierten Praktiken bei Weitem übertraf.

Grundlage der relativen politischen Autonomie war dabei, dass sich zwischen Staat und Verbänden in der Sozialpolitik dichte Beziehungsstrukturen herausgebildet hatten. Der Einfluss der Verbände auf die Bestimmung der arbeitsmarktpolitischen Aufgaben und Maßnahmen löste sich dabei von der BA und ihren Selbstverwaltungsorganen ab und verfestigte sich sektoralisiert, also von den alltäglichen Regierungsgeschäften isoliert, in den Kernbereichen des politisch-administrativen Systems. Die Verbände verfügten auf Ressortebene mit den Fachabteilungen des Arbeitsministeriums und auf Parlamentsebene mit dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung über institutionalisierte Einflussmöglichkeiten. Die Einbindung der Verbände in die Arbeitsmarktpolitik und deren Stellung und Funktion in der Tarifpolitik und der Haushaltspolitik des Bundes entwickelte sich unabhängig von der parteipolitischen Färbung der Regierungskoalitionen. Die Verflechtung der Verbände mit den Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP wird besonders deutlich, wenn man die Karrieren der Abgeordneten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung²¹ analysiert. Es zeigt sich hier, dass es während der Siebziger- und Achtzigerjahre eine sehr dichte Verflechtung zwischen dem Parteien- und dem Verbändesystem gab: Sozialpolitiker waren Berufssozialpolitiker, die eine enge Bindung an die Sozialpartner aufwiesen – über Mitgliedschaften oder Führungspositionen in Verbänden, durch praktische Erfahrungen in Mitbestimmungsorganen oder berufliche Positionen in der Sozialpolitik. Der Ausschuss hatte somit eine Rekrutierungsfunktion für Positionen im Ministerium und in der BA; die in Anhörungen des Ausschusses eingeladenen Sachverständigen aus den Verbänden hatten Ämter sowohl in den Organen als auch in den Dachverbänden der Sozialversicherungsträger inne.

21 Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung ging 1969 aus einer Zusammenlegung des Ausschusses für Arbeit und des Ausschusses für Sozialpolitik hervor und hatte bis 2002 Bestand. Mit Beginn der 15. Legislaturperiode wurde der Ausschuss restrukturiert. Die Arbeitsmarktpolitik wurde mit der Gründung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit von den Bereichen Gesundheit, Rente und Pflege, die fortan vom Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung verwaltet wurden, getrennt. Entsprechend der neuen Ressortenteilung wurden auch die Ausschüsse neu geordnet. Während die Arbeitsmarktpolitik dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zugeteilt wurde, wurden die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung in dem neuen Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung zusammengeführt.

Für die Tarifpolitiker lieferte die Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik der Achtzigerjahre – wie von unsichtbarer Hand gelenkt – genau diejenigen Leistungen, die sie benötigten. Die auf die Gesamtwirtschaft gerichtete Lohnpolitik der IG Metall bewirkte, dass Unternehmen nur durch eine Steigerung der Produktivität ihre Konkurrenzfähigkeit sichern konnten. Sie drängte die Betriebe in eine Produkt- und Qualitätskonkurrenz statt in den Preiswettbewerb, was zur Folge hatte, dass weniger produktive Betriebe systematisch schlechter gestellt wurden. Die Verlierer dieses Produktivitätswettbewerbs konnten jedoch ökonomisch überleben, weil sie bei den notwendigen Personalanpassungen auf die Sozialpolitik zurückgreifen konnten. Über Frühverrentung, Arbeitslosengeldbezug, Kurzarbeit oder die Teilnahme an einer Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik – Fortbildung und Umschulung (FuU) oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) – bot die staatliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ein »Externalisierungs-Regime« (Manow/Seils 2000; Streeck 2001) an. Die Sozialpolitik wurde zum »Auffangbecken der Tarifpolitik« (Streeck 2001), nicht nur im deutschen Modell, sondern auch bei der Übertragung der Betriebs-, Tarif- und Sozialpartnerschaft in die fünf neuen Länder. Sowohl Lohn- als auch Sozialpolitiker griffen so auf die Löhne zu, ohne dass es zu einer Koordinierung zwischen Tarif- und Sozialpolitik kam, im Gegenteil: Lohnsteigerungen hatten Leistungserhöhungen zur Folge und damit auch wieder Beitragserhöhungen. Gerade die Rentenversicherung wirkte so aufgrund des 1957 eingeführten Prinzips der Bruttolohnanpassung als ein starker Antreiber für den Gesamtsozialbeitrag.²²

Die Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker ist der eine Pfad, der später in die Erschöpfung des Sozialstaats mündete; die Indienstnahme des Sozialversicherungssystems für die Transformation des Wirtschaftssystems in Ostdeutschland der andere Pfad. Mit der Wiedervereinigung wurde die Sozialpolitik nämlich zum erweiterten Regierungsapparat. Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Frühverrentungsmaßnahmen erreichte ein neues Niveau, das dasjenige in Westdeutschland überstieg. Diese Politik wurde durch tripartite Spitzentreffen, die Bundeskanzler Kohl und sein Amt 1990 ins Leben riefen und koordinierten, sanktioniert. Diese Etappe der Sozialpolitik wird im Unterabschnitt »Wiedervereinigung und Sozialpolitik« beschrieben.

Der 4. Abschnitt des 1. Kapitels beschreibt schließlich die Erschöpfung im Politikfeld aufgrund von Problem- und Konfliktsequenzen. Das relativ autonome Politikfeld begann sich selbst zu erschöpfen. Bereits vor der Wiedervereinigung hatten die etablierten Staatstätigkeiten Folgeprobleme erzeugt, indem sie Konflikte produziert und Ressourcen verbraucht hatten. Die Ursachen dieser Politikverläufe sind zahlreich, sie hängen aber auch fundamental mit einer Ver-

²² In der Arbeitsmarktpolitik gilt demgegenüber die Nettolohnanpassung.

schärfung der Krise des Sozialstaats an der Schnittstelle zwischen Sozialpartnerschaft und ihrer staatlichen Gewährleistung durch Sozialpolitik zusammen. Besonders deutlich manifestierten sich diese Folgeprobleme der älteren Policy in Interessenkonflikten, die wegen der Nutzung der Rentenversicherung für die Frühverrentung zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitikern, zwischen großen und kleinen Unternehmen und zwischen den Gewerkschaften entstanden.

Bereits Ende der Achtzigerjahre geriet der Sozialkonsens leicht unter Druck. Die FDP, der Wirtschaftsflügel der Union sowie der industrielle Mittelstand zweifelten langsam an den Vorteilen der Frühverrentungspolitik. Der Dissens spiegelte sich auch in Reformen: Mit der Rentenreform 1989 wurde zwei Tage vor dem Mauerfall eine Anhebung der Altersgrenzen beschlossen; das Vorruhestandsgesetz wurde nicht verlängert. Die CDA musste innerparteilich eine Niederlage hinnehmen. Aufseiten der Wirtschaft wurden die kleinen und mittleren Betriebe, weil die Großunternehmen die internationale Preiskonkurrenz an ihre Zulieferer weiterreichten, für die Thematik Lohnnebenkosten sensibilisiert.

Den Rissen im Sozialkonsens vor dem Mauerfall folgten mit dem Ende des Einheitsbooms aufgrund der Rezession 1992/1993 auch Risse im Wiedervereinigungskonsens. Die Finanzierung der Wiedervereinigung aus den Sozialkassen bewirkte vor dem Hintergrund einer durch die Maastrichtkriterien in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkten Regierung und der intensivierten Internationalisierung der Wirtschaft eine Transformation der Interessenstrukturen in Politik und Wirtschaft. So kam es in den Jahren 1992 und 1993 auch zu einer offenen Konfrontation zwischen Reformbefürwortern und den Sozialpolitikern. In den Parteien ging der Wirtschaftsflügel nun auf Konfrontationskurs, in den Wirtschaftsverbänden der industrielle Mittelstand und das Handwerk. Der Stopp der Frühverrentung wurde für die an Wiederwahl interessierten parlamentarischen Akteure zum Dogma. Ein Gesamtsozialbeitrag von über 40 Prozent wurde politisch delegitimiert.

Als Folge der Erschöpfung des Sozialstaats und der Erosion des Sozialkonsenses fällt seit Mitte der Neunzigerjahre der Grad der relativen Autonomie der Sozialpolitik ab, weil im Politikfeld ein endogen-evolutionärer Strukturwandel stattfindet. Die Entautonomisierung des Politikfeldes und ihre Konsequenzen werden im 2. Kapitel näher ausgeführt.

Das Kapitel 2 über die »Entautonomisierung der Sozialpolitik« gliedert sich in die folgenden vier Abschnitte: Abschnitt 5 skizziert die Dynamik von Parteienkonflikten, die Rückkehr der Politics, das heißt von Interessenkonflikten und Machtverschiebungen. Abschnitt 6 verdeutlicht Versuche der Wiederherstellung der Suprematie der Politik. Das Politikfeld ist damit in eine Phase der politischen und fiskalischen Entautonomisierung getreten, die den Weg zu seiner Pluralisierung und Liberalisierung frei macht und von einem Strukturwandel der Selbst-

verwaltung begleitet wird, was in Abschnitt 7 näher ausgeführt wird. Abschnitt 8 beschreibt eine Autonomisierung des Parteiensystems, einen Elitenwechsel in der Sozialpolitik.

Der 5. Abschnitt skizziert anhand des Zerfalls des sozial- und wirtschaftspolitischen Konsenses der christlich-liberalen Koalition zwischen 1995 und 1998, des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl und der Gründung und des Verlaufs des Bündnisses für Arbeit unter Bundeskanzler Schröder eine Dynamik der Parteienkonflikte, die die Staat-Verbände-Interaktion zunehmend überlagerte. Die letzte Regierung unter Kohl wurde durch den Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern zerrieben, und aufseiten der Wirtschaft forderte der industrielle Mittelstand einen Kurswechsel ein. Kohls Regierung musste sich daher im Herbst 1995 entscheiden, ob sie dem Wirtschaftsflügel und ihrem unilateralen Sparkurs folgen oder aber die Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker beibehalten und durch dreiseitige Gespräche einen Gruppenkonsens für notwendig gewordene Sozialreformen zu erheischen versuchen wollte. Letztlich setzte sich die erste Option durch. Dies zerschnitt das Band zwischen der CDU/CSU und den Gewerkschaften. Wegen der unilateralen Einleitung von Sozialreformen und des Konflikts um die Lohnfortzahlung kündigten die Gewerkschaften das Bündnis auf, und Kohls Regierungszeit endete mit einer massiven Politikwechselkampagne der Gewerkschaften. Die spezifische Entstehungsgeschichte und der Verlauf des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder verdeutlichen eine veränderte Prozesspolitik in der deutschen Sozialpolitik. Obwohl das Bündnis offiziell zum wichtigsten Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit ausgerufen worden war, stand es während des Wahlkampfes zu den Bundestagswahlen 1998 und in den ersten Wochen nach den Wahlen unter dem Primat der Parteipolitik und der Partialinteressen der Verbände. Die Entstehung des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder hing mit dem Scheitern des Bündnisses unter der Regierung Kohl zusammen, denn im Kontext der Unstimmigkeiten zwischen den Gewerkschaften und den Unionsparteien nutzte die SPD das Bündnis für Arbeit als Wahlkampfinstrument zu den Bundestagswahlen 1998. Beide Versuche zu einem Bündnis für Arbeit scheiterten an starken Parlamentsfraktionen und Parteienkonflikten. Das Bündnis unter Rot-Grün brachte darüber hinaus mit dem Konflikt um die von der IG Metall geforderte Rente mit 60 zum Ausdruck, dass nicht nur zwischen Regierung und Gewerkschaften, sondern auch innerhalb der Gewerkschaften Uneinigkeit über den sozialpolitischen Veränderungsbedarf bestand.

Der 6. Abschnitt beschreibt schließlich anhand der Sozialpolitik der Regierung Schröder – Hartz, Agenda 2010, der verzweifelten Politik fiskalischer Kontrolle und der Rentenreform 2001 – Versuche, die Suprematie wiederherzustellen.

Nach dem Scheitern des Bündnisses trat die Regierung die Flucht nach vorne an. Den Skandal um gefälschte Vermittlungszahlen der BA beantwortete sie mit der Einrichtung der Hartz-Kommission. Sozialpolitik in »Post-Hartz-Germany« ist den Kalkülen einer vom Korporatismus befreiten parteipolitischen Macht unterworfen (Trampusch 2005b, 2008). Sozialreformen zeichnen sich nun durch Aktivismus und Hektik aus und scheitert nicht mehr – wie die Riester-Reform und auch die Hartz-Gesetze zeigen – zwangsläufig an Reformblockaden oder einer parteiübergreifenden Gemeinschaft an »Sopos«. Der aktivere Staat regiert mit Kommissionen und informellen Großen Koalitionen. 2002 erhöhte der Kanzler die Kadenz seiner Eingriffe und überholte die Unionsparteien auf der rechten Spur. Die Agenda 2010 intensivierte in den Gewerkschaften die Konflikte zwischen Modernisten (IG BCE) und Traditionalisten (IG Metall). Die Rentenreform 2001 führte zu einer Teilprivatisierung der Altersvorsorge, indem die private Säule und tarifliche Entgeltumwandlung eingeführt wurden. Sie kann ex post als eine nachhaltige Strukturreform bezeichnet werden, weil sie die Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat, Markt und Tarifpolitik in der sozialen Sicherung neu justierte. Bei dieser Reform musste der sozialpolitische Apparat der Gewerkschaften allerdings nach den Hartz-Gesetzen bereits seine zweite Niederlage erleben.

Ende der Neunzigerjahre wurde der Bogen der fiskalischen relativen Autonomie des Politikfeldes deutlich überspannt, und es begann eine verzweifelte Politik der fiskalischen Kontrolle. Die Lohnnebenkosten hatten Mitte der Neunzigerjahre die magische 40-Prozent-Grenze überschritten, und der Bund ging zunehmend dazu über, der fiskalischen Schieflage der Sozialhaushalte durch Steuermittel entgegenzuwirken. Die Verschiebepolitik wurde durch eine Re-Konsolidierungspolitik ergänzt, also durch Finanzströme vom Bund in die Sozialkassen. Dabei stieß der Bund jedoch sehr schnell an seine Grenzen und kam über kurzfristig wirkende Notoperationen nicht hinaus. In dieser Phase änderte sich die Debatte über die Leistungs- und Finanzierungsstruktur erheblich. Infolgedessen leitete die Regierung Schröder eine Reihe von weiteren verzweifelten Maßnahmen zur Änderung der Finanzströme zwischen den Sozialkassen ein, was jedoch die Lage der Sozialhaushalte nicht verbessern konnte.

Die zur politischen Praxis gewordene Subventionierung der Sozialversicherung durch Mittel aus dem Bundeshaushalt und Steuern (Mehrwertsteuer, Ökosteuer, Tabaksteuer) – mittlerweile zahlte der Bund jährlich einen Zuschuss von 80 Milliarden Euro an die Rentenversicherung (*Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ]*, 18.1.2005: 11) – war an ihre Grenzen gestoßen. Sie machte den Bundeshaushalt und die Steuerpolitik zunehmend von der Sozialpolitik und einer soliden Finanzlage ihrer Haushalte abhängig, und dies in einer Zeit, in der der internationale Steuerwettbewerb Steuersenkungen einforderte und die Maastrichter Kriterien weitere Staatsverschuldung verboten. Der gestiegene Finan-

zierungsanteil des Bundes in der Sozialpolitik erhöhte für diesen den Druck, Strukturreformen in der Sozialversicherung durchzusetzen. Die steigenden Lohnnebenkosten konnten immer weniger durch Notoperationen im System wie dem Beitragssatzsicherungsgesetz vom Herbst 2002²³ unter Kontrolle gehalten werden und Defizite in der Rentenversicherung nicht mehr wie zuvor in der Praxis der Politik des Verschiebebahnhofs durch Zuschüsse aus der Kranken- oder Arbeitslosenversicherung beglichen werden. In einer Wirtschaft, in der wegen der Belastung des Faktors Arbeit durch den Sozialstaat Standortverlagerungen und Beschäftigungsabbau zum Alltag gehörten, waren Leistungskürzungen zum strategischen Parameter des Parteienwettbewerbs geworden. Mitte der Neunzigerjahre erreichte der Gesamtsozialbeitrag die 40-Prozent-Marke, die seitdem nicht mehr unterschritten wurde.

Die historische Analyse der Verschiebebahnhofspolitik macht somit auf zwei bemerkenswerte Entwicklungen aufmerksam: Erstens lassen sich in der Verschiebebahnhofpolitik verschiedene Phasen voneinander unterscheiden, und zweitens stimmen diese Phasen mit einer jeweils spezifischen Ausprägung der Staat-Verbände-Beziehung in der Sozialpolitik überein.

Der 7. Abschnitt des 2. Kapitels thematisiert den Strukturwandel in der Selbstverwaltung sowie die Pluralisierung und Liberalisierung des Politikfeldes. Dabei tritt die Fragmentierung der Verbände deutlich zutage. In der Sozialpolitik wurden Märkte geschaffen und sozialpolitische Funktionen in die Tarifpolitik verlagert (*institutional resettlement*). Die tarifliche Sozialpolitik und die Einführung von Märkten gestalteten das Politikfeld auf der Akteur- wie auch auf der Policy-Seite um. Neue Akteure stellten neue Forderungen an die Sozialpolitik. Diese sollten neue Aufgaben und Funktionen erfüllen. Mit dem Strukturwandel der Selbstverwaltung, der Pluralisierung und der Liberalisierung verloren die Sozialpartner ihre Anerkennung als natürliche Träger der Sozialpolitik.

Der Wandel der Selbstverwaltung intensivierte sich seit Mitte der Neunzigerjahre nicht nur durch die Reduzierung der Organe (und damit Mandate) aufgrund von Fusionen, sondern auch durch die Abschaffung von Selbstverwaltungsorganen auf Initiative der Regierung (Landesarbeitsämter), die restriktivere Aufsicht der Regierung in Haushalts- und Finanzfragen und die Reorganisation der Organe hin zum Agenturmodell. Obwohl die Selbstverwaltung für die Verbände wegen der von Beginn an relativ geringen Kompetenzen im Haushalts-, Finanz- und Leistungsrecht schon immer eher organisations-

23 Ende 2002 beschloss die rot-grüne Regierung Notgesetze, um eine akute Finanzkrise des sozialen Sicherungssystems abzufedern. Dazu gehörten die Anhebung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung, die Abschmelzung der Rentenrücklage und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung.

steuerungspolitisch von Bedeutung gewesen war, war die sich in den Neunzigerjahren beschleunigende Erosion der Selbstverwaltungsstrukturen für die Entwicklung des Politikfeldes von erheblicher Relevanz. Die Selbstverwaltungsstrukturen stellten nämlich den genetischen Ausgangspunkt der institutionalisierten Einbindung der Sozialpartner im Politikfeld dar.

Die Pluralisierung, also die Ausdifferenzierung und Fragmentierung von sozialen Interessen, ihren Trägern und Vermittlern, bezieht sich auf Veränderungen im Verbändesystem und meint die Fragmentierung der Einzelgewerkschaften und der Spitzenverbände der Wirtschaft. Auf Verbändeseite ging dies mit der Ausbildung neuer, lobbyistisch ausgerichteter Organisationsformen einher. Dies machte sozialpolitische Interessenvermittlung zu einem singulären Ereignis, statt sie in einen formalisierten staatlich-verbandlichen Leistungsaustausch einzugliedern. Ein zweites Moment der Pluralisierung bestand im Auftreten neuer sektoraler Wettbewerber im Politikfeld, die mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden um Einfluss und Domänen im Politikfeld rangen. Hierzu gehörten neben privatgewerblichen Dienstleistern und ihren Interessenorganisationen auch Sozialverbände, die wegen der Sozialkürzungen einen enormen Zulauf erhalten hatten und für Gewerkschaften nicht nur im Bereich der sozialanwaltschaftlichen Interessenvertretung, sondern auch auf dem Gebiet der Rechtsschutzleistungen eine Konkurrenz darstellen.

Liberalisierung ist die Schaffung und Ausbreitung von Märkten in vorher nicht marktlich regulierten Beziehungen, wobei Liberalisierung nicht bloß als Marktliberalisierung stattfindet. Eine wichtige Facette der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden im Zuge der Liberalisierung des deutschen Kapitalismus zeigte sich in der Frühverrentungspolitik. Hier findet sich mit der partiellen Verlagerung der Finanzierung der Altersvorsorge und Frühverrentung in Tarifverträge (Entgeltumwandlung und Altersteilzeit) eine überraschend kreative Antwort der Verbände auf die Erschöpfung des Sozialstaats: Die Verbände machten Gebrauch von der im deutschen Institutionensystem historisch angelegten Möglichkeit, Elemente der Sozialpolitik, an denen ihnen besonders gelegen war, in die Tarifpolitik und damit in ihren eigenen Einflussbereich zu übernehmen. Aus der Sicht einer Theorie institutionellen Wandels handelt es sich dabei um eine Wiederbelebung älterer, zwischenzeitlich ausgesonderter funktionaler Äquivalente für eine dominant gewordene Praxis, in diesem Fall staatliche Intervention und Regulierung. In substantzieller Hinsicht zeigt das Kapitel, dass Liberalisierung, also die Aufhebung staatlich-autoritativer Absicherung sozialer Lebensverhältnisse gegen Marktschwankungen, auch als Delegation von Verantwortung an kollektive und nicht nur an individuelle Akteure stattfinden kann. Dabei wird der institutionelle Ort sozialer Sicherung vom Staat auf die Tarifautonomie verschoben, wo Sozialpolitik stärker als unter staat-

licher Führung dem Druck des Marktes ausgesetzt ist: ein Prozess graduellen institutionellen Wandels, den man als *institutional resettlement* bezeichnen kann.

Der 8. Abschnitt über die Autonomisierung des Parteiensystems und den Elitenwechsel in der Sozialpolitik zeigt, wie die vormaligen stabilen und engen Beziehungsstrukturen zwischen dem Parteien- und dem Verbändesystem seit Mitte der Neunzigerjahre zunehmend Friktionen aufweisen. Die Bindungen der parteipolitischen Akteure an die sozialen Interessen in der Sozialpolitik haben sich abgeschwächt. Verflechtungen der Verbände mit staatlicher Politik und Bürokratie lösen sich auf. In der Sozialpolitik hat ein Elitenwandel von Berufssozialpolitikern zu Berufspolitikern stattgefunden. Die Veränderung der Karrieren von Sozialpolitikern kündigt die Auflösung jenes in der Sozialpolitik fest gefügten korporatistischen Arrangements zwischen Sozialpartnern und Staat an, in dem Verbände und Parteien über Jahrzehnte hinweg miteinander verknüpft waren. Diese Desintegration der zuvor fest gefügten Verknüpfungen zwischen den großen Verbänden der Wirtschaft und der Arbeitnehmer und der parlamentarischen Elite ist zum einen mit abnehmenden Parteibindungen der Wähler und Interessengruppen, also mit der generellen Professionalisierung der Politik in Verbindung zu bringen, zum anderen aber auch mit zunehmenden Interessenkonflikten innerhalb der Verbände. Sowohl in der SPD als auch in den Unionsparteien haben Wahlstrategien zum Nachteil von Interessengruppenloyalitäten an Bedeutung gewonnen. Die Gewerkschaften sind schwächer und uneiniger geworden. Auch die Arbeitgeberverbände haben aufgrund von Interessenkonflikten zwischen großen und kleinen Unternehmen an kollektiver Handlungsfähigkeit eingebüßt. Dass der Elitenwandel bereits prozesspolitische Folgen hat, haben die letzten Jahre mehr als deutlich gezeigt.

In der Zusammenschau des historischen Materials lässt sich – de facto – Folgendes sagen: Die in Kapitel 1 und 2 dargestellten Tendenzen des Wandels in der Sozialpolitik können die These begründen, dass sich das Politikfeld in einem radikalen Veränderungsprozess befindet. Die Interessenstruktur ist komplexer, vielfältiger und weniger konturiert geworden. Die Akteurkonstellation strukturiert sich neu: Der Sozialstaat wird funktional auf die Liberalisierung der Ökonomie ausgerichtet. Aufgaben und Funktionen, die jahrzehntelang an eine relativ autonome sektorale Akteurkonstellation mit dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden delegiert waren, werden nun dem Markt überlassen. Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden orientieren sich in Zukunft mehr an situativen Gegebenheiten. Durch die notwendigerweise parallel verlaufenden Prozesse der Pluralisierung und Liberalisierung gewinnen der Markt und die Partialinteressen an Autonomie.

Die Erschöpfung des Sozialstaats ist somit letztlich auch eine Erschöpfung des Korporatismus: Die Verbände werden vom Staat immer weniger als Träger

der Sozialpolitik unterstützt und anerkannt; sie haben an innerer Verpflichtungsfähigkeit verloren; staatliche Intervention und der Markt kehren in diesen Politikbereich zurück.²⁴

Die Pointe dieses so interpretierten Strukturwandels der Sozialpolitik ist, dass die Entautonomisierung des Politikfeldes der in der Policy-Analyse weit verbreiteten These einer fest gefügten subsystemischen Autonomie der Sozialpolitik und ihrer sektoralen Konstellation von Akteuren, Interessenstrukturen und Machtverhältnissen widerspricht.

Die Konsequenzen, die aus diesem Widerspruch zu ziehen sind, thematisiert das 3. Kapitel.

Die Fortentwicklung des policy-analytischen Ansatzes wird auf vier Ebenen verortet: die Wendung hin zu einer stärker machtorientierten (politics-orientierten) Policy-Analyse, die Dynamisierung des Ansatzes durch sequenzorientierte Analysen, die Verbindung der Policy-Analyse mit neueren Konzepten des inkrementellen, aber fundamentalen Wandels von Institutionen (Streeck/Thelen 2005) und die (erneute) Einbettung der Policy-Analyse in gesellschaftstheoretische Überlegungen zum Verhältnis von systemischer und sozialer Integration, wobei jedoch dem Bedarf an sozialer Integration hier mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist.

Das 3. Kapitel besteht somit aus drei Abschnitten: Im 9. Abschnitt »Die Entwicklung der Policy-Analyse« wird die Drei-Phasen-Entwicklung des policy-analytischen Ansatzes in der Bundesrepublik rekonstruiert. Ausgehend von dieser Rekonstruktion und ihrer Anwendung auf das Politikfeld Sozialpolitik wird im 10. Abschnitt »Policy-Analyse und die Stilllegung ›aktiver Politik‹ (Politics)« der Reformulierungsbedarf des policy-analytischen Ansatzes zum einen in einer Wendung hin zu einer stärker machtzentrierten Policy-Analyse und zum anderen in einer Dynamisierung des Ansatzes verortet. Diese Dynamisierung verlangt auf analytischer Ebene die Einbeziehung negativer Rückwirkungen vergangener Policies und auf methodischer Ebene die Dynamisierung sequenzorientierte Analysen. Der 11. Abschnitt »Der endogen-evolutionäre, aber radikale Wandel des Politikfeldes« verbindet Policy-Analyse mit neueren Konzepten des inkrementellen, aber radikalen institutionellen Wandels. Es schließt mit dem Vorschlag, Policy-Analyse als eine gesellschaftstheoretisch ambitionierte, aber reale Politikanalyse zu betreiben, die das von den Akteuren regelmäßig neu zu bestimmende Verhältnis von systemischer und sozialer Integration auf eine Weise behandelt, die empirische Analysen inspiriert.

24 Für die Implikationen, die sich aus dem Wandel des Sozialstaats für den deutschen Korporatismus ergeben, sei auf die umfangreichen Analysen von Wolfgang Streeck (2001, 2003a, 2003b, 2005b, 2008) verwiesen.

Kapitel 1

Autonomisierung und Erschöpfung

Die Autonomisierung und Erschöpfung der Sozialpolitik umfasst einen Zeitraum von 40 Jahren. Dieser begann in den Fünfzigerjahren mit einer Phase sozialpolitischen Staatsinterventionismus, der wesentlich zur Genese des relativ autonomen Politikfeldes beitrug. Die Autonomisierung der in der Sozialpolitik tätigen Akteure trat in der Bewältigung der Arbeitsmarktkrise der Siebzigerjahre deutlich zutage. Etwa zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre entwickelte sich die Sozialpolitik sowohl in fiskalischer als auch in politischer Hinsicht zu einem relativ autonomen Politikfeld. Dabei lässt sich zwischen der sozial-liberalen und der christlich-liberalen Koalition kein Unterschied erkennen. Alle Parteien trugen diese Entwicklung mit. Mitte der Neunzigerjahre brach diese Autonomie jedoch aufgrund der Erschöpfung des Sozialstaats zusammen. Der folgende 1. Abschnitt beschreibt die Phase sozialpolitischen Staatsinterventionismus. Im 2. und 3. Abschnitt werden die fiskalische und politische relative Autonomie dargestellt, um dann im 4. Abschnitt die dadurch bewirkte Erschöpfung aufgrund von Problem- und Konfliktsequenzen zu skizzieren.

1. Sozialpolitischer Staatsinterventionismus

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in der Bundesrepublik zwischen Sozialpartnern und politischen Parteien einen wohlfahrtsstaatlichen Konsens darüber, die sozialstaatlichen Leistungen weiter auszubauen. Ostheim und Schmidt (2007: 163) sprechen in diesem Zusammenhang von »sozialpolitischem Staatsinterventionismus«, der in der Politik der sozialen Marktwirtschaft praktiziert worden sei. Die Absicherung des Einzelnen bei Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit und Invalidität wurde dadurch erheblich gestärkt (Ostheim/Schmidt 2007: 162).

Die ökonomischen Rahmenbedingungen für diesen Interventionismus waren bis zum Krisenjahr 1973 vergleichsweise günstig, was im Zusammenspiel

mit der Erwartung immer weiterer Wirtschaftszuwächse die Herausbildung einer exklusiven Sozialordnung maßgeblich begünstigte. Der Systemwettbewerb mit dem Osten verstärkte diese Entwicklung noch, und hinzu kam die Interessen- und organisationspolitische Konsolidierung der Verbände: Die Industriegewerkschaften und Arbeitgeberverbände waren mitgliederstark, zentralisiert und solidarisch. Der DGB positionierte sich als Einheitsgewerkschaft, die für alle Parteien empfänglich war. Mitbestimmung, Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft verbanden internationale Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Frieden und einer komfortablen sozialen Absicherung. Nicht jederzeit Vollbeschäftigung erreichen zu können, war in dieser Phase undenkbar. Während dieses sozialpolitischen Staatsinterventionismus wurden sektorale Strukturkrisen aktiv begleitet, was zu einem Ausbau der Leistungen beitrug. Der Sozialstaat sorgte so dafür, dass von negativen ökonomischen Begleiterscheinungen betroffene Arbeitnehmer ihren Status als abhängig Beschäftigte behielten. Spuren dieser Politik finden sich nicht nur in der BA und in der Verschiebepolitik, sondern auch in der Frühverrentungspolitik.

Bundesanstalt für Arbeit

Nach der nationalsozialistischen Katastrophe und der alliierten Arbeitsmarktpolitik schlossen Staat und Verbände 1952 in diesem Bereich an die tripartite und föderalisierte Selbstverwaltung der Weimarer Republik an (vgl. Trampusch 2000): Nicht nur Arbeitgeber und Gewerkschaften, sondern auch Bund, Länder und Kommunen waren also in den Selbstverwaltungsorganen, die es auf allen drei staatlichen Ebenen gab, beteiligt. Im materiellen Recht übernahm die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (seit 1969: Bundesanstalt für Arbeit) den Katalog der Reichsanstalt: Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe (vorher: Krisenfürsorge und -unterstützung), Kurzarbeitergeld (vorher: Kurzarbeiterunterstützung) und Stilllegungsvergütungen (vorher: Lohnausfallvergütung). Die ersten Jahre der Bundesanstalt verliefen recht ruhig. Sie beschränkte sich in den Fünfzigerjahren im Wesentlichen auf die Arbeitsvermittlung und das Auszahlen von Unterstützungszahlungen für die wenigen Arbeitslosen, wobei mehr als die Hälfte dieser Zahlungen Ende der Fünfzigerjahre auf arbeitslose Bauarbeiter fielen (vgl. Böhme 1977: 279). Zwischen August 1961 und März 1962 wurden noch nicht einmal Beiträge zur BA erhoben.

Schon Ende der Fünfzigerjahre war die Bundesanstalt jedoch mit industriellen Strukturkrisen konfrontiert. Die Reaktion erfolgte unmittelbar und schlug sich in sozialrechtlichen Änderungen nieder. Die Schere zwischen expandierenden und schrumpfenden Branchen begann auseinanderzuklaffen. Zwischen

1957 und 1969 kostete die Krise im Steinkohlenbergbau 343.000 Bergarbeiter den Arbeitsplatz (FAZ, 1.3.2002), und die Wintermonate machten der Bauwirtschaft schwer zu schaffen. Diesen ersten Erfahrungen sektoraler und regionaler Strukturprobleme nach dem Ende der Wiederaufbauphase begegnete man mithilfe der Bundesanstalt: in der Bauwirtschaft mit Schlechtwettergeld und Winterbauförderung (1959), im Steinkohlenbergbau mit einer Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes (1966). Als sich 1966 und 1967 die Arbeitsmarktlage zum ersten Mal seit Kriegsende gesamtwirtschaftlich verschlechterte, verlängerte die Bundesregierung kurzerhand und befristet (bis zum 30.9.1968) die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes. In der Folge stieg die Zahl der Kurzarbeiter von 15.816 im Durchschnitt des Jahres 1966 um das Neunfache, auf 142.694 im Jahresdurchschnitt des Jahres 1967, rapide an (Flechtsenhar 1980: 31).

Weil die BA durch das Kurzarbeitergeld die Löhne subventionierte, konnten diese trotz Krise aufrechterhalten werden. Überschüssige Arbeitskräfte, die auf das Lohnniveau drückten, übernahm die Bundesanstalt temporär in Kurzarbeit, um so den Zusammenbruch der Betriebe zu verhindern. Flechtsenhar geht davon aus, dass das Kurzarbeitergeld Mitte der Siebzigerjahre in der Stahlindustrie die Lohn- und Lohnnebenkosten je Ausfallstunde um 72 Prozent reduzierte (Flechtsenhar 1980: 143). Weil im Bundeshaushalt durch Kurzarbeit im Vergleich zu den Belastungen durch Arbeitslosigkeit eher eine Nettoentlastung auftritt, während die BA mit »gravierende[n]« Nettobelastungen konfrontiert wird (Bruche/Reissert 1985: 109), war die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auch im Interesse des Bundesfinanzministers. In den darauffolgenden Jahrzehnten wurden weitere Gesetze verabschiedet, die diesen Kurs fortsetzten, wie Tabelle 1 zeigt.

Was wie der Beginn einer unspektakulären Chronik sozialpolitischer Gesetze anmutet, kann im Kern als Geburtsstunde einer konzertierten Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden, die Deutschland über die Einheit hinaus prägen sollte. Die Bundesanstalt wurde zum Spielball gleicher Interessen zwischen den Sozial- und Finanzpolitikern und den Tarif- und Betriebspartnern. Die Sonderleistungen für die Bauwirtschaft hatte die BA einer »gemeinsame[n] Aktion von Tarifvertragsparteien und Gesetzgeber« (Weller 1969: 204) zu verdanken. Die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes machte im Zusammenspiel mit der durch die Rentenreform 1957 eingeführte Rente wegen Arbeitslosigkeit (für Arbeiter) die von Betriebsräten und Konzernen ausgehandelten Sozialpläne im Montanbereich, die den vorzeitigen Ruhestand von Beschäftigten in großem Maßstab umsetzten, erst in vollem Umfang wirksam. Das Motiv der Sozialpolitiker, die Versicherungsfunktion der Sozialpolitik zu stärken und die Arbeiter in der Sozialversicherung zumindest rechtlich mit den Angestellten gleichzustellen, kreuzte sich mit dem Interesse der Finanzpolitiker,

Tabelle 1 Wichtige sozialrechtliche Gesetzesänderungen 1952 bis 1989

| Jahr ^a | Gesetz | Kurzbeschreibung |
|-------------------|---|---|
| 1957 | Gesetz zur Neuregelung des Rechts auf Rentenversicherung der Arbeiter | Einführung der <i>Rente wegen Arbeitslosigkeit</i> (ab dem 60. Lebensjahr), der <i>Rente für Frauen</i> (ab dem 60. Lebensjahr), der EU/BU-Rente sowie Einführung der Bruttoohnanpassung. Die Rente wegen Arbeitslosigkeit koppelte den Rentenbezug an eine vorhergehende Arbeitslosigkeit (52 Wochen Arbeitslosigkeitsdauer innerhalb der letzten anderthalb Jahre) und war ab Vollendung des 60. Lebensjahres beziehbar. |
| 1959 | Gesetz über die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und weitere Änderungen des AVAVG | Einführung von Sonderleistungen für die <i>Bauwirtschaft</i> (Schlechtwettergeld, Winterbauförderung) |
| 1966 | Finanzplanungsgesetz | Die Finanzierung der <i>Anschlussarbeitslosenhilfe</i> wurde der BA übertragen. Der Bundeshaushalt wurde dadurch um 29 Millionen DM entlastet (BMF 1966: 92). Diese Regelung wurde durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 verlängert und galt bis Ende 1980. Zudem wurde die <i>Arbeitslosenversicherungspflicht</i> auf die höher verdienenden Angestellten mit Ausnahme der leitenden Angestellten mit Arbeitnehmerfunktionen ausgedehnt. Zahlreiche Aufgaben, die im Kompetenzbereich der Bundesregierung lagen, wie z.B. die <i>berufliche Förderung</i> , wurden auf die BA übertragen (vgl. Feckler 1997: 14). |
| 1966 | Gesetz zur Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes und des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung | Durch dieses Gesetz wurden die <i>Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes</i> von 26 auf 52 Wochen erhöht sowie die <i>Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenze</i> in der Arbeitslosenversicherung von 750 DM (seit 1.4.1957 unverändert) auf 1.300 DM angehoben und damit der zu diesem Zeitpunkt geltenden Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten angeglichen (BMF 1966: 92). Die Verlängerung der Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes durch die Reform von 1966 sollte, so das BMF, »in erster Linie der Sicherung des sozialen Status der Bergarbeiter dienen« (BMF 1966: 92). |
| 1967 | Einundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung; Verordnung zur Änderung der Einundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung | Beide Verordnungen verlängerten die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sukzessive von 26 auf insgesamt maximal 52 Wochen. |

| | | |
|------|--|---|
| 1967 | 7. Änderungsgesetz zum AVAVG | Durch das Gesetz wurden unter dem Eindruck der schlechten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe um etwa 15 Prozent des Nettolohns eines Ledigen angehoben, der Familienzuschlag von 9 auf 12 DM in der Woche sowie das Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld erhöht. Ein Unterhaltsgeld für arbeitslose Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen wurde eingeführt, wobei das Unterhaltsgeld im Durchschnitt etwa 20 Prozent höher als das Arbeitslosengeld war, um Anreize zu schaffen (vgl. Weber 1990: 11–12). |
| 1970 | Erstes Gesetz zur Änderung des AFG | Im Januar 1970 wurde die Beitragsbemessungsgrenze weiter dem dynamisierten Betrag der Rentenversicherung angeglichen und damit von 1.300 auf 1.800 DM erhöht (vgl. Bruche/Reissert 1985: 24). Das Unterhaltsgeld bei der beruflichen Weiterbildung wurde erhöht. |
| 1972 | Gesetz zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung | Einführung der flexiblen Altersgrenze, die für langjährig Versicherte mit 63 Jahren die Rente möglichst machen. |
| 1972 | Betriebsverfassungsgesetz | Die Einführung von Kurzarbeit und Sozialplänen wird an die Zustimmung des Betriebsrates gebunden. |
| 1975 | Einführungsgesetz zum Einkommensteuereformgesetz | Erhöhung des Arbeitslosengeldes, Kurzarbeitergeldes und Schlechtwettergeldes auf 68 Prozent des Nettoarbeitsentgelts |
| 1974 | Gesetz zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung | Das BMAS kann Kurzarbeitergeld bis auf 24 Monate verlängern, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt existieren. Bisher war die Verlängerung von Kurzarbeitergeld durch das BMAS auf zwölf Monate begrenzt, wenn außergewöhnliche Verhältnisse in Wirtschaftszweigen oder Bezirken gegeben waren. |
| 1975 | Haushaltsstrukturgesetz | Verlängerung der Regelung, die Anschlussarbeitslosenhilfe von 1975 bis Ende 1980 durch den Haushalt der BA zu finanzieren (vgl. Bosch 1981: 673). |
| 1977 | 20. Renten Anpassungsgesetz | 1977 vermieden die Sozialpolitiker eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung damit, dass die BA verpflichtet wurde, für die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen, und zwar auf der Grundlage von 100 Prozent des vorangegangenen Bruttoentgelts, und der BA Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation übertragen wurden (ab 1.1.1979). In der Folge entstand bei der BA zwischen 1980 und 1983 ein Zuschussbedarf von insgesamt 18,6 Mrd. DM (Trampusch 2003). Diesem Zuschussbedarf steuerte die Bundesregierung gegen: Maßnahmen waren die Anhebung des BA-Beitragsatzes in zwei Stufen von 3,0 auf 4,0 Prozent (1982) und auf 4,6 Prozent (1983), die Rückübertragung der Anschlussarbeitslosenhilfe auf den Bundeshaushalt (1981), die Kappung der Finanzströme der BA zur Rentenversicherung sowie Kürzungen von BA-Leistungen (vgl. hierzu Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz, AFG, 1982; Haushaltsbegleitgesetz 1983; Haushaltsbegleitgesetz 1984). 1984 benötigte die BA |

| Jahr | Gesetz | Kurzbeschreibung |
|------|--|---|
| 1982 | Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz, AFGK, 1982 | damit keinen Bundeszuschuss mehr, vielmehr gelangte sie 1984 und 1985 in eine Überschussituation (Tramusch 2003) und konnte bis Ende 1985 gar eine Rücklage von 5,7 Mrd. DM (BDA 1987: 52) aufbauen. Erhöhung des BA-Beitragsatzes von 3,0 (1981) auf 4,0 Prozent (1982); Begrenzung des von der BA für ihre Leistungsempfänger zu zahlenden GKV-Beitrags auf die Höhe des allgemeinen Beitragsatzes der jeweiligen Krankenkasse; Verlängerung des Ruhezeitraums für den Anspruch auf Arbeitslosengeld von bis zu 6 auf bis zu 12 Monate (bspw. wenn der Arbeitslose eine Abfindung erhalten hat); Nichtberücksichtigung von Mehrarbeitszuschlägen und abgelaufenem Arbeitsentgelt sowie einmaliger wiederkehrender Zuwendungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) bei der Bemessung des Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeeanspruchs; Verschärfung der Anwartschaftsvoraussetzungen für die »originäre Arbeitslosenhilfe« (vgl. Steffen 2001: 6-7); Einschränkung der »59er-Regelung«: Durch die Einführung des §128 in das AFG wurde der Arbeitgeber verpflichtet, das gewährte Arbeitslosengeld plus darauf entfallende Sozialversicherungsbeiträge (zur GKV und GRV) der Bundesanstalt für 312 Tage zu erstatten, falls ältere Arbeitnehmer, die ihrem Betrieb mindestens zehn Jahre lang angehört und kein arbeitsvertragswidriges Verhalten an den Tag gelegt haben, entlassen werden (vgl. BT-Drs. 09/799: 9); Einschränkung der ABM (u.a. Beschränkung der Förderung auf Bezieher von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeeinpfänger); Einschränkung bei den ABM für ältere Arbeitnehmer (u.a. Beschränkung auf über 55-jährige Langzeitarbeitslose, Senkung des Höchstförderungsstarfsatzes von 80 auf 70 Prozent); Einschränkung bei FuU. |
| 1983 | Haushaltsbegleitgesetz | Erhöhung des BA-Beitragsatzes von 4,0 (1982) auf 4,6 Prozent (1983) (Zum Ausgleich wurde der Beitragsatz zur Rentenversicherung durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz von 1982 von 18,5 auf 18 Prozent gesenkt.); die <i>Rentenversicherungsbeiträge der BA wurden um mehr als die Hälfte gekürzt</i> , indem das Netto-Arbeitslosengeld zur Bezugsbasis wurde; in der Zeit vom 1.1.1983 bis zum 31.12.1984 wurde für <i>Betriebe der Stahlindustrie die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld bis auf 36 Monate verlängert</i> ; Einschränkungen bei FuU, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. |
| 1984 | Haushaltsbegleitgesetz | Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bei FuU und den Maßnahmen zur Beruflichen Rehabilitation; Senkung der Leistungssätze beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Unterhaltsgeld sowie bei der Arbeitslosenhilfe. |
| 1984 | Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung | Von der SPD-Fraktion und den Regierungsfractionen gemeinsam befürwortet (vgl. BT-Drs. 11/2710: 2), wei-tete die Bundesregierung mit diesem Gesetz die Bezugsdauer auf <i>Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer</i> (ab 50 Jahre) von 12 auf 18 Monate aus (Befristung bis zum 31.12.1989), falls diese in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre beitragspflichtig beschäftigt waren (vgl. BT-Drs. 10/2176: 1). Die <i>Bezugsdauer</i> |

von Kurzarbeitergeld wurde auf 24 Monate verlängert. Der Beitragssatz zur BA wurde von 4,6 auf 4,4 Prozent gesenkt, um den der Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte anzuheben.

1986 7. AFG-Änderungsgesetz

Zugunsten der Rentenversicherung wurde der Beitrag der BA weiter um 0,3 auf 4,1 Prozent gesenkt, um denjenigen in der Rentenversicherung um 0,5 anzuheben (vgl. hierzu BDA 1985: 54). Zum Januar 1986 wurde die *Bezugsdauer für Arbeitslosengeld* noch einmal ausgeweitet und die *Altersgrenze für die Teilnahme an ABM* vom 55. auf das 50. Lebensjahr herabgesetzt. *Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld* gemäß folgender Staffellung und in Abhängigkeit vom vollendeten Lebensalter: (a) ab dem vollendeten 44. Lebensjahr bis zu 16 Monate, (b) über 50-jährige Arbeitslose bis zu 20 Monate und (c) ab Vollendung des 58. Lebensjahres bis zu 24 Monate (und damit bis zum Anspruch auf die Rente wegen Arbeitslosigkeit).

1987 Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Ein Jahr später, 1987, folgte schließlich eine erneute *Verlängerung des Arbeitslosengeldes* (ohne Befristung!) auf bis zu 32 Monate, wenn der Arbeitslose das 54. Lebensjahr vollendet hatte, und wurde für Betriebe der *Stahlindustrie die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes* (zunächst befristet bis zum 31.12.1987) auf bis zu 36 Monate verlängert. *Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld* gemäß folgender Staffellung und in Abhängigkeit vom vollendeten Lebensalter: (a) ab 42 Jahre auf bis zu 18 Monate, (b) ab 44 Jahre auf bis zu 22 Monate, (c) ab 49 Jahre auf bis zu 26 Monate, (d) ab 54 Jahre auf bis zu 32 Monate (jeweils abhängig von der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses).

1987 8. AFG-Änderungsgesetz

Zahlung eines *Lohnkostenzuschusses für ältere langfristig Arbeitslose* von bis zu 75 Prozent für bis zu 8 Jahre; *Verlängerung der Kurzarbeitergeld-Bezugsfrist* für die Jahre 1987 bis 1989 für Betriebe der Stahlindustrie (Montanbetriebe) auf bis zu 36 Monate; Einführung des »*Strukturbedingten*« *Kurzarbeitergeldes*: Kurzarbeitergeld wird auch dann gewährt, wenn bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht.

Dieses Gesetz hatte ein Urteil des Bundessozialgerichts zum Kurzarbeitergeld vom 9.9.1986 zur Voraussetzung, in dem das BSG feststellte, dass Kurzarbeitergeld auch gewährt werden kann, wenn – bei gleichzeitiger betrieblicher Strukturveränderung – der Großteil der Arbeitsplätze nicht erhalten bleibt (vgl. Linke 1993: 11).

1989 Gesetz zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften

Kurzarbeitergeld darf nun auch in anderen Wirtschaftszweigen unter den Bedingungen eingesetzt werden wie in der Stahlindustrie. Die Regelung sollte bis 1995 gelten und einen Bezug von Kurzarbeitergeld auf 24 Monate ermöglichen. Kurzarbeitergeld ist damit Struktur-Kurzarbeitergeld und dient nicht mehr nur der Überbrückung kurzzeitiger Arbeitsausfälle (vgl. Linke 1993: 14).

a Die Jahresangabe bezieht sich auf das Jahr der Verabschiedung des Gesetzes.

Quellen: Trampusch (2003); Steffen (2001); Feckler (1997); Linke (1993); Weber (1990); BDA (1985); Bruche/Reisert (1985); Bosch (1981); BMF (1966); verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Zusammenstellung.

zur Bewältigung beschäftigungspolitischer Probleme den Bundeshaushalt nicht allzu sehr in Anspruch nehmen zu müssen und die BA zur Konsolidierung des Bundeshaushalts sowie zur Gegenfinanzierung von Sonderausgaben heranzuziehen (vgl. hierzu auch Manow/Seils 2000). Von 1967 bis 1980 wurden der BA so auch die Kosten für die Anschluss-Arbeitslosenhilfe, die bis dahin der Bund zu tragen hatte, aufgebürdet, »so dass hierdurch Bundesmittel für die damaligen Konjunkturprogramme frei wurden« (Bosch 1981: 673).

Dass die Bundesregierung die BA als Instrument eines sozialpolitischen Staatsinterventionismus betrachtete, wird auch an folgender Novelle deutlich: 1959 fügte man in den § 1 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Bestimmung ein, dass die Bundesregierung (mit Zustimmung des Bundesrates) der BA durch Rechtsverordnung weitere Aufgaben und durch Verwaltungsvereinbarung die Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme übertragen kann. Der Bund hatte zwar die direkten Kosten zu übernehmen, die BA jedoch die Verwaltungskosten. Erste Anwendungsbereiche dieser Regelung waren die bereits erwähnte Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, die Berlin-Förderung sowie die Anpassungshilfen für Arbeiter in der Steinkohlenbergbaukrise (1962). Später folgten auf Grundlage dieser Regelung zahlreiche arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme.

Spätere Entscheidungen und Ereignisse ahmten das nach, was die BA bereits in ihren Anfängen geprägt hatte: Unternehmen und Betriebsräte arbeiteten raffinierte Lösungen dazu aus, wie sie mithilfe des Sozial- und Arbeitsförderungsrechts vorübergehenden Arbeitsausfall, Rationalisierungen und Stilllegungen sozialverträglich abwickeln konnten. Sozialpolitiker mit praktischen und beruflichen Erfahrungen in der Mitbestimmung und Gewerkschaftsarbeit, die die Sozialversicherung stärken wollten und Gesetze »mit«-bestimmten, passten das Sozial- und Betriebsverfassungsrecht im Parlament an die so verstandene soziale Wirklichkeit in den Betrieben an. Als Beispiele können folgende Maßnahmen gelten: die Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) 1969 und mit ihr die Einrichtung der »aktiven Arbeitsmarktpolitik«, die sukzessive Verlängerung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer auf bis zu 32 Monate (1984; 1985; 1987), die sukzessive Ausweitung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes aufgrund der Krise in der Stahlindustrie (1987, 1987, 1989) auf bis zu 36 Monate, der flächendeckende Einsatz von ABM und Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung (ABS-Gesellschaften) in Ostdeutschland seit 1991 sowie die Gründung von Transfersozialplangesellschaften in Westdeutschland seit Mitte der Neunzigerjahre.

Bezeichnend für diese Politik ist, was die Schlüsselakteure bei der Verabschiedung des AFG und des Konzepts der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« unter »aktiv« verstanden (vgl. Fischer 1981: 13; Trampusch 2000): Für die Bundes-

anstalt galt als aktiv, »was über bloße Versicherungsleistungen«, also Lohnersatz, hinausging. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung verstand darunter ganz konkret die Bekämpfung der Strukturkrisen (Kohle und Stahl). Die Bundesregierung wiederum vertrat einen sehr viel umfassenderen Ansatz und sah aktive Arbeitsmarktpolitik als »flankierende Strategie« zur Globalsteuerung.

Die aktive Mitwirkung der Betriebsräte wurde 1972 durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes institutionell abgesichert: Sozialpläne zur Frühverrentung und Kurzarbeiteranträge bedurften seither der expliziten Zustimmung des Betriebsrates.¹ Die Bedeutung der Mitbestimmung für die durch den Sozialstaat finanzierte Personalanpassung brachte der ehemalige DGB-Vorsitzende Oskar Vetter 1977 klar zum Ausdruck:

In der Mitbestimmung konnte die Gewerkschaft am Beispiel der Kohle die Erfahrung sammeln, wie man sowohl die Beschäftigtenzahl in diesem Wirtschaftszweig von vormals 600.000 auf heute nur noch 200.000 herunterfahren kann und dennoch keine Rationalisierungsleichen produzierte. Vorzeitiges Ausscheiden, vorgezogene Pensionierung, Sozialpläne, breite Umschulungsprogramme. Alles das ist damals vorausschauend und ineinander greifend geschehen. Ehe eine Zeche stillgelegt wurde, waren bereits die dort arbeitenden Menschen »verplant«. Und so stelle ich mir »Rationalisierung« künftig auch bei anderen Industriezweigen vor. (*Frankfurter Rundschau*, 25.6.1977; zitiert nach Lauschke 1984: 1)

Bis Mitte der Siebzigerjahre hatten es die Sozialpolitiker bei dieser Funktionalisierung der Sozialversicherung für die Bewältigung von ökonomischen Strukturproblemen relativ leicht, weil die Ausweitung der sozialen Leistungen bei steigenden Beschäftigtenzahlen und steigenden Löhnen problemlos durch eine Erhöhung der Beiträge,² eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrenzen oder des Kreises der Beitragszahler finanziert werden konnten. Kurzfristige Finanzierungsprobleme der BA (1970, 1971) konnten zudem durch Rücklagenreserven

1 Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, die den Sozialplan in den Katalog der erzwingbaren Mitbestimmung aufnahm, kommentiert Wenzel (1979: 24–25) folgendermaßen: »Bis zum Jahre 1972 waren alle abgeschlossenen Sozialpläne freiwillige Vereinbarungen, die von keiner Seite erzwungen werden konnten. Dies änderte sich, als die von dem sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt geführte SPD/FDP-Koalition die Regierungsverantwortung der Bundesrepublik übernahm. Der Sozialdemokrat und Gewerkschafter Walter Arendt trieb als verantwortlicher Arbeitsminister die Novellierung des 20 Jahre alten Betriebsverfassungsgesetzes schwingvoll voran, so daß 1972 ein neues Betriebsverfassungsgesetz in Kraft trat. Betriebliche Sozialpläne waren seitdem nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der sozialen Wirklichkeit der Bundesrepublik. Selbst die Entwürfe der CDU/CSU-Opposition oder des BDI [Bundesverbandes der Deutschen Industrie] trugen dem Rechnung. Die jetzige Ausformulierung der §§ 111ff. ist aber sehr stark mitbestimmt worden durch Politiker, die praktische und berufliche Erfahrungen mit Sozialplänen der Montanindustrie besaßen.«

2 Im Januar 1972 wurde der BA-Beitragsatz von 1,3 auf 1,7 Prozent erhöht, im Januar 1975 von 1,7 auf 2 Prozent und im Januar 1976 von 2 auf 3 Prozent (vgl. Bruche/Reissert 1985: 24–25).

Tabelle 2 Beitragssatz, Haushaltssaldo und Bundeszuschuss der Bundesanstalt für Arbeit (1970 bis 2000) in Mio. DM

| Haushaltsjahr | Beitragssatz ^a (%) | Saldo (Ist) | Bundeszuschuss (Ist) |
|---------------|-------------------------------|-------------|----------------------|
| 1970 | 1,3 | -246 | 0 |
| 1971 | 1,3 | -896 | 0 |
| 1972 | 1,7 | -28 | 0 |
| 1973 | 1,7 | 662 | 0 |
| 1974 | 1,7 | -2.366 | 0 |
| 1975 | 2,0 | -8.602 | 5.533 |
| 1976 | 3,0 | -1.869 | 0 |
| 1977 | 3,0 | 286 | 0 |
| 1978 | 3,0 | 232 | 0 |
| 1979 | 3,0 | -2.237 | 0 |
| 1980 | 3,0 | -2.625 | 1.840 |
| 1981 | 3,0 | -8.293 | 8.209 |
| 1982 | 4,0 | -7.051 | 7.003 |
| 1983 | 4,6 | -1.605 | 1.576 |
| 1984 | 4,6 | 3.373 | 0 |
| 1985 | 4,4 (4,1) | 2.306 | 0 |
| 1986 | 4,0 | -213 | 0 |
| 1987 | 4,3 | -1.388 | 0 |
| 1988 | 4,3 | -4.975 | 897 |
| 1989 | 4,3 | -1.950 | 1.931 |
| 1990 | 4,3 | -27 | 706 |
| 1991 | 4,3 (6,8) | -1.732 | 1.025 |
| 1992 | 6,3 | -13.841 | 8.940 |
| 1993 | 6,5 | -24.426 | 24.419 |
| 1994 | 6,5 | -10.207 | 10.142 |
| 1995 | 6,5 | -6.893 | 6.888 |
| 1996 | 6,5 | -13.763 | 13.756 |
| 1997 | 6,5 | -9.574 | 9.574 |
| 1998 | 6,5 | -7.764 | 7.719 |
| 1999 | 6,5 | -7.313 | 7.313 |
| 2000 | 6,5 | -1.696 | 1.696 |

a 1985: ab 1. Juni 4,1 Prozent; 1991: ab 1. April 6,8 Prozent.

Quelle: Beitragssatz 1970 bis 1976: Mackscheidt (1991: 30); Saldo und Bundeszuschuss: Bundesanstalt für Arbeit, Referat IIIc2 (Haushaltsreferat, Finanzauswertungen und Finanzplanung), Diplom-Verwaltungswirt Dieter Spetzke.

abgedeckt werden. Obwohl der Bund 1975 einen Zuschuss leisten musste, ging es der BA in den Siebzigerjahren noch vergleichsweise gut. Erst nach dem Haushaltsstrukturgesetz vom Januar 1976 wurde der volle gesetzliche Beitragssatz zur Bundesanstalt (3 Prozent) erhoben.

Verschiebepolitik als Stabilisierungspolitik

Dass in dieser Phase der deutschen Sozialpolitik Ressourcen reichlich vorhanden und Beitragssatzanhebungen politisch voll und ganz legitimiert waren, zeigte sich auch in der Verschiebepolitik, das heißt in der politisch betriebenen fiskalischen Koordinierung der Sozialhaushalte und des Bundeshaushalts. Hier dominierte bis 1976 die »Stabilisierungspolitik«. In dieser Zeit sollte Verschiebepolitik zu einer konjunkturgerechten, verstetigenden und ausgeglichenen Haushaltswirtschaft des Bundes beitragen. Von Konsolidierung im Sinne von kurzfristiger und auf akute Finanzierungsprobleme nervös reagierender Politik kann für diese Zeit noch nicht gesprochen werden, weil die Bundesregierung damit rechnete, dass sich die Einnahmen in künftigen Jahren vermehren würden. Die Haushaltspolitik des Bundes war noch nach vorne gerichtet. Es ging darum, sich einen Spielraum für eine »aktive, in die Zukunft gerichtete Politik« (so die Begründung der Bundesregierung im Finanzplanungsgesetz von 1966, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) V/1067: 12) zu bewahren. Die erwarteten Mehreinnahmen sollten nicht nur die Finanzierung von Verpflichtungen ermöglichen, die in der Vergangenheit eingegangen worden waren, sondern auch die Finanzierung einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik.

Konstitutiv für diese – im Vergleich zu späteren Verschiebungen – triviale Spielart des Verschiebepolitik waren die Haushaltsgesetze von 1964, 1965 und 1966 zur Kürzung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung, das Finanzplanungsgesetz von 1966 sowie das Finanzänderungsgesetz von 1967. Dieses kürzte nicht nur den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung, sondern vollzog und beschleunigte im Gegenzug die im Entwurf des 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetzes diskutierte schrittweise Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von 14 auf 17 (18) Prozent.³ »Diese Beitragserhöhungen« wurden vom Bundesfinanzministerium »im Hinblick auf die zunehmende Belastung aus dem ungünstigen Bevölkerungsaufbau sowie des im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Ruhens der Bundeszuschüsse« als »erforderlich« angesehen (BT-Drs. V/2149: 28, Nr. 14). Das Bundesfinanzministerium versuchte, den Beitrag des Bundes bei der Finanzierung des Sozialbudgets zu be- und den der Beitragszahler zu entgrenzen. Im Finanzplanungsgesetz

³ Das 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz wurde erst am 2. Juli 1969 (zusammen mit dem 12. Rentenanpassungsgesetz) verabschiedet. Die Anhebung des Rentenbeitrags von 14 auf 17 Prozent wurde durch das Finanzänderungsgesetz (1968: 15 Prozent, 1969: 16 Prozent, 1970: 17 Prozent) beschlossen, das bereits im Januar 1968 in Kraft trat. Dem 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz blieb somit nur noch der letzte Schritt, nämlich die Anhebung auf 18 Prozent im Jahr 1973. Dabei war ursprünglich »nur« die Anhebung auf 17 Prozent beabsichtigt gewesen, die Anhebung auf 18 Prozent wurde erst im Sommer 1969 und zwar durch den Ausschuss für Sozialpolitik in das Gesetz eingefügt (vgl. hierzu Roth 1989: 95, 99, 108).

wurde die Finanzierung der Anschlussarbeitslosenhilfe und der beruflichen Förderung vom Bund auf die BA übertragen (Trampusch 2003: Tabelle 7).

Das Finanzplanungsgesetz markiert den Auftakt der im Stabilitätsgesetz geforderten mittelfristigen Finanzplanung⁴, an die sich die Bemühungen der darauffolgenden Bundesregierungen, die Stabilität des Bundeshaushalts durch Verlagerung von Ausgabenblöcken in die Sozialversicherungsträger zu sichern, angeschlossen. Damit verbunden war die Sicherung der zukünftigen Handlungsfähigkeit des Bundes. Aus der Begründung der Bundesregierung und des Haushaltsausschusses zu den Maßnahmen des Finanzplanungs- und des Finanzänderungsgesetzes lässt sich – überspitzt formuliert – schließen, dass die aktive Konjunkturpolitik der Großen Koalition durch Verschiebungsoperationen und damit letztlich aus Sozialbeiträgen finanziert wurde:

Die Absicht der Bundesregierung, sich in verstärktem Umfang den Bemühungen der Zukunftsvorsorge zuzuwenden, lässt sich [...] nur durch ein schrittweises Vorgehen verwirklichen. Umso mehr gebietet die Finanzlage des Bundes ein schnelles und entschlossenes Handeln, um zu verhindern, dass die vermehrten Einnahmen in den künftigen Jahren bereits durch das dynamische Anwachsen der großen Ausgabenblöcke voll aufgezehrt werden und eine aktive, in die Zukunft gerichtete Politik unmöglich gemacht wird.

(BT-Drs. V/1067: 12; Begründung der Bundesregierung zum Finanzplanungsgesetz)

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt auf einer Verminderung der Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger. Der durch diese Maßnahmen beeinträchtigte Haushaltsausgleich bei den Sozialversicherungsträgern soll durch einen verbesserten Belastungsausgleich zwischen den einzelnen Selbstverwaltungskörperschaften, Beitragserhöhungen, Ausweitung des Personenkreises der Versicherungspflichtigen und verschiedene Leistungskorrekturen sichergestellt werden (Artikel 1 bis 3, 6).

(zu BT-Drs. V/2341: 1–2; Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Finanzänderungsgesetz vom 1.12.1967)

4 Die Bedeutung der auf fünf Jahre angelegten mittelfristigen Finanzplanung für die längerfristige Gesamtplanung der Auf- und Ausgaben des Bundes wird sowohl in der Literatur wie auch von politischen Akteuren für die Achtzigerjahre als eher gering eingeschätzt. Dennoch darf man die Bedeutung der Einführung dieses Instrumentes nicht unterschätzen. So wird die mittelfristige Finanzplanung von dem für Haushaltsfragen zuständigen BMF-Staatssekretär Manfred Overhaus (1987: 89) als »nützliches Handwerkszeug« bezeichnet, weil sie zu einer erheblichen Verbesserung der Informationslage geführt habe. Auch Horst (1995: 233) betont in seiner Analyse der Haushaltspolitik der Bundesrepublik von 1982 bis 1993 diesen Wert: »Anhand der Finanzplanung weiß der Finanzminister, ob ein Ressortvorhaben im geltenden Finanzplan abgesichert ist oder nicht. Folglich kann er bei regierungsinternen Budgetverhandlungen nicht hinters Licht geführt werden.« Horst (1995: 233, 234) betont weiter, dass die Finanzplanung »[v]or dem Hintergrund der in den Achtzigerjahren verfolgten Konsolidierungsstrategie« die Position des BMF gestärkt habe. Neben dem Bundeskanzleramt sei das BMF das »einzige Ministerium, das über alles Wesentliche informiert« sei, es sei dem Kanzleramt »sogar überlegen, weil es früher eingeschaltet wird und über eine weit bessere Personalausstattung« verfüge.

Es ist daher vor allem diese Phase der deutschen Sozialpolitik, auf die jene Interpretation am deutlichsten zutrifft, die in der Verschiebebahnhofpolitik einen »Typus des Regierens« (Nullmeier 1992: 144), eine »Zugriffspolitik« (Nullmeier 1992: 165) des Bundes auf die Sozialversicherungshaushalte erkennen will (ähnlich: Rüb/Nullmeier 1991: 444–451). Die einfache Verschiebebahnhofpolitik durch Zuschusskürzungen, Beitragssatzerhöhungen und Aufgabenverlagerungen konnte der Bund allerdings nur so lange aufrechterhalten, wie die Erhöhung der Beitragssätze zur Rentenversicherung und BA in den Regierungsfractionen Zustimmung fand. Dies sollte sich jedoch, wie im 2. Abschnitt näher ausgeführt wird, bald ändern.

Frühverrentungspolitik

Wie in der Arbeitsmarktpolitik so wurden auch in der Frühverrentungspolitik von den Fünfziger- bis in die Siebzigerjahre Leistungen neu begründet. Bis Mitte der Neunzigerjahre wurde die Frühverrentung in Deutschland vorrangig auf Grundlage der Renten- und Arbeitslosenversicherung reguliert und finanziert (Ebbinghaus 2006: 173–174). Der Grundstein dafür war bereits in der Weimarer Republik gelegt worden, als die Regierung während der Wirtschaftskrise 1929/1930 eine Verordnung erlassen hatte, die Angestellten erlaubte, bereits mit 60 Jahren eine Rente zu beziehen, wenn sie vorher mindestens ein Jahr arbeitslos gewesen waren (59er-Regel). Eigentlich war vorgesehen gewesen, dass diese Regel Ende 1933 auslaufen sollte, sie wurde jedoch sowohl von den Nationalsozialisten als auch von den ersten demokratischen Regierungen im Nachkriegsdeutschland mehrmals verlängert (Hockerts 1980: 356). Somit wurde die 59er-Rente trotz verbesserter Arbeitsmarktbedingungen politisch irreversibel; ihre Abschaffung hätte ein Schlüsselprivileg der Angestellten verworfen (Hockerts 1980: 356, Fußnote 118; Stolleis 2003: 176).

Eine bedeutende Erweiterung dieser 59er-Regel wurde 1957 beschlossen: Unter der konservativen Regierung Konrad Adenauers wurde sie nämlich mit der Rentenreform von 1957 auf Arbeiter ausgeweitet. Vor allem die IG Metall und die Sozialdemokratie hatten diese Ausweitung gefordert. Sie war Teil ihrer Strategie, statusbezogene Bevorzugungen im Rentensystem abzuschaffen (Hockerts 1980: 320–425), wobei jedoch die CDU dieser Idee ebenfalls nicht abgeneigt war. Auch sie wollte zu jener Zeit – vor dem Hintergrund der 1957 stattfindenden Bundestagswahlen – ihre Beziehung zu den Arbeitern kultivieren. Hinzu kam, dass Adenauer die Rentenreform als ein nützliches Instrument im Kalten Krieg ansah, als eine Gelegenheit zur Integration der westdeutschen Gesellschaft und ebenso als ein Mittel, um Ostdeutsche nach Westdeutschland zu locken (Hockerts 1990: 103). Die Unterstützung des Kanzlers und großer Teile

der CDU reichten aus, um die Bedenken des Arbeitsministers Anton Storch (CDU) auszuräumen, der die Ausweitung der Regel auf die Arbeiter nicht gutgeheißen hatte.⁵

Bei der Beurteilung der 59er-Regel darf nicht in Vergessenheit geraten, dass deren Ausweitung in einer Zeit des schnellen Wachstums, der Vollbeschäftigung und der Arbeitskräfteknappheit stattfand. Nach der Nachkriegsarbeitslosigkeit, die vor allem durch die Rückkehr der Soldaten und Flüchtlinge verursacht worden war, sank die Arbeitslosenrate in den Sechzigerjahren unter 1 Prozent. Die einzige Rezession (1966/1967) in der hier betrachteten Phase war recht moderat, zumal sich ihr eine Periode mit ausgeglichenem Arbeitsmarkt anschloss: Dem Anstieg der Arbeitslosenquote auf 2,1 Prozent 1967 folgte ein Rückgang auf 1 Prozent im Jahr 1969 (Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch 1975: 344, Tabelle 5). Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen war die Zahl derjenigen, die mit der 59er-Regel früher aus dem Erwerbsleben ausschieden, relativ gering: In der gesamten Periode zwischen 1960 und 1972 nutzten nur 92.424 männliche Beschäftigte diese Regel (Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger, seit 2005 Deutsche Rentenversicherung Bund [VDR] 2004, eigene Berechnung).

Frühverrentung wurde in jener Zeit mit einem ausgewählten Personenkreis praktiziert: Es waren vor allem die Beschäftigten der Kohle- und der Schwerindustrie, die in den Genuss der Regel kamen.⁶ Den Unternehmen eröffnete dies nicht nur die Möglichkeit eines sozialverträglichen Stellenabbaus, sie nutzen die Frühverrentung auch zur Verjüngung ihrer Belegschaft. Die Frühverrentung wurde in jener Phase vor allem auch als Teil einer humanen Lösung im Umgang mit dem erforderlichen Strukturwandel gesehen. Niemand, auch nicht die Parlamentarier, sahen sich daher veranlasst, die Regel wieder abzuschaffen, außer im Falle des Verdachts, die Regel könne missbräuchlich genutzt werden.⁷

Auf der Grundlage der so geschaffenen Angleichung der Interessen wurde die Frühverrentung 1972 unter der ersten sozialdemokratischen Regierung ausgeweitet. Sie wurde von der SPD in den Bundestagswahlen aufgegriffen, um die Unterstützung der Gewerkschaften zu erhalten, und zwar mit dem Argument, dass die Gesundheit der älteren Arbeitnehmer geschützt werden müsse (Hermann 1988, 1990: 120; Hockerts 1992: 906). 1972 wurde die flexible Altersgrenze eingeführt. Dabei begründete die Bundesregierung die Einführung der flexiblen Altersgrenze im Gesetzesentwurf von 1972 wie folgt:

5 Vgl. Deutscher Bundesrat, Wortprotokoll, 160. Sitzung am 15.6.1956, 203.

6 Die ersten Sozialpläne gab es in den Fünfzigerjahren in der Kohleindustrie. Das erste Abkommen in der Eisen- und Stahlindustrie wurde 1962 in der Rasselstein AG geschlossen (Wenzel 1979).

7 In der Parlamentsdebatte äußerte nur Adolf Müller (CDU) Bedenken (vgl. Deutscher Bundestag, Wortprotokoll, 160. Sitzung am 16.12.1971, 9244[B]).

Die bisher in der Rentenversicherung geltende Altersgrenze von 65 Jahren trägt der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit älterer Versicherter nur unzulänglich Rechnung. Daher ist es notwendig, die bisherige starre Altersgrenze durch eine flexiblere Regelung zu ergänzen, die dem einzelnen Versicherten größere Freiheit und mehr Selbstbestimmung für das Ende seines Berufslebens einräumt. (BT-Drs. VI/2916: 67).

Bundesarbeitsminister Walter Arendt (SPD), der als ehemaliger Vorsitzender (1964–1969) der Industriegewerkschaft Bergbau-Energie (IG BE) die Interessen der Bergleute vertrat und sich bereits als Bundestagsabgeordneter für die Rente ab 55 Jahren für gefährdete Bergleute eingesetzt hatte, kooperierte bei dieser Reform eng mit dem Vorsitzenden der CDA, Hans Katzer, der damals das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bekleidete (Hockerts 1992: 911; Hermann 1988). Beide nahmen die Forderung des DGB nach einer flexiblen Altersgrenze auf, mit der dieser den Bundestagswahlkampf 1969 begleitete. Die Arbeitgeberorganisationen beobachteten diese Reform »wohlwollend« (Hockerts 1992: 924). Schließlich wurde die Rentenreform von 1972 kurz vor der Bundestagswahl ohne Gegenstimmen verabschiedet.

Nun war es möglich, nach 35 Beschäftigungsjahren im Alter von 63 Jahren in die Rente zu gehen, und zwar mit vollen Bezügen. Die Frühverrentung war nicht mehr auf Arbeitslose beschränkt. In der betrieblichen Praxis wurde die flexible Frühverrentung mit Sozialplänen verknüpft, die zwischen Betriebsräten und Unternehmensleistungen ausgehandelt wurden. Dies war vor allem in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie der Fall, die sich im Niedergang befanden (Wenzel 1979; Casey 1992; Hemmer 1997).⁸

Der sozialpolitische Staatsinterventionismus trug zwischen Mitte der Fünfziger- und Mitte der Siebzigerjahre maßgeblich zur sozialen Integration Westdeutschlands bei. Sektorale Krisen auf dem Arbeitsmarkt wurden mit seiner Hilfe bewältigt, und der Ausbau des Leistungsrechtes war politisch relativ unumstritten. Der intervenierende Sozialstaat hatte jedoch zur Folge, dass sich zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre ein vom politisch-administrativen System nicht mehr steuerbares Politikfeld herausbildete. Die Phase des sozialpolitischen Staatsinterventionismus war somit zugleich auch eine Phase der Autonomisierung der Sozialpolitik, die letztlich in ihrer relativen Autonomie mündete. Was mit relativer Autonomie der Sozialpolitik gemeint sein könnte, nahm die BDA in einem Artikel in ihrem Jahresbericht von 1951 bereits vorweg, als sie sich gegen die Kontrollpolitik der Alliierten auf dem Arbeitsmarkt wandte:

⁸ Die Reform von 1972 führte auch die Schwerbehindertenrente ein.

Das Ordnungsprinzip der Marktwirtschaft ist nicht das obrigkeitliche Reglement, sondern die freie Entschließung der Beteiligten. Ihr sollen nur insoweit Grenzen gezogen sein, als sich die sozialen Gruppen diese Grenzen *selbst* setzen. (BDA 1951: 132; eigene Hervorhebung)

In den folgenden beiden Abschnitten wird daher nun eine Staat-Verbände-Akteurkonstellation näher zu beschreiben sein, die in der Sozialpolitik über fiskalische und politische relative Autonomie verfügte. Verschiedene integrative Mechanismen banden die Verbände in die staatliche Sozialpolitik fest ein: die Selbstverwaltung, die Entkopplung der Tarif- von der Sozialpolitik, die Verflechtung der Verbände mit Parteien, der Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung und die verschiedenen sozialpolitischen Bereiche überschreiten den Karrierewege und Ämterkumulationen der Sozialpolitiker in Verbänden und Parteien. Diese Integration erzeugte eine politische relative Autonomie: Die Formulierung der sozialpolitischen Maßnahmen in den Parteien war an die sozialpolitischen und arbeitnehmernahen Flügel der Parteien delegiert. Parteiübergreifend setzten sich die Sozialpolitiker entlang der Grundprinzipien des Bismarck'schen Modells – Beitragsfinanzierung und Äquivalenzprinzip – für eine Fortentwicklung der sozialpolitischen Maßnahmen (zum Beispiel Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer) ein. Die fiskalische relative Autonomie zeigte sich in der Verschiebepolitik, mit deren Hilfe Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung durch eine Verschiebung von Einnahme- und Ausgabenstrukturen jeweils kurzfristig bewältigt wurden.

Die im Politikfeld tätige, relativ autonome Gruppe von Akteuren verfügte demnach über Verarbeitungsmechanismen, mit denen Probleme auf dem Arbeitsmarkt gelöst werden konnten, was sich insbesondere während der deutschen Wiedervereinigung zeigte. Die Sanierung und Restrukturierung der ostdeutschen Volkswirtschaft wurde weitgehend über Sozialbeiträge finanziert und bewahrte so die damalige Bundesregierung vor unpopulären Steuererhöhungen. Dabei griffen Management und Betriebsräte auf das Instrumentarium zurück, das sie bereits in der alten Bundesrepublik angewandt hatten. Hatte sich die arbeitsmarkt- und rentenpolitische Bewältigung von wirtschaftlichen Strukturproblemen dort auf recht kleine Räume (Krisenbranchen, Krisenunternehmen) beschränkt, so vervielfachte sich mit der deutschen Wiedervereinigung der Einsatz von Weiterbildung, Frühverrentung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigungsgesellschaften und Kurzarbeit. Sozialpolitik wurde nun Privatisierungspolitik und nicht mehr für Umbrüche in Wirtschaftssektoren, sondern für die wirtschaftsstrukturelle Transformation einer ganzen Volkswirtschaft genutzt.

2. Fiskalische relative Autonomie

Die öffentlichen Finanzen, so Schumpeter (1953[1918]: 7), sind »einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen«. Die Analyse fiskalischer Wendepunkte, »in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen beginnt«, sei, so Schumpeter weiter, besonders ergiebig. Es liegt daher nahe, bei der Beschreibung der Autonomisierung der Sozialpolitik mit dem Verschiebepbahnhof und seinem Wandel hin zu einer »Belastungsverschiebungspolitik« zu beginnen.

Ebendiese bestätigt vor allem das Bild eines selbstständigsten Akteur- und Verhandlungsnetzwerkes in der Sozialpolitik. Der Verschiebepbahnhof diente seit Mitte der Siebzigerjahre nicht mehr nur dazu, die Haushalte gegenseitig zu konsolidieren. Er trug darüber hinaus auch dazu bei, die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung trotz grundlegender Strukturprobleme zu erhalten, um so ihre Leistungsfähigkeit für die Tarifpartner zu bewahren. Belastungen und Finanzkrisen der Haushalte wurden ingenieus verschoben. Der Bund stand in dieser Phase unter ständigem Konsolidierungszwang, denn die Staatsverschuldung und die staatlichen Zinsausgaben stiegen seit 1970 ständig an (Sarrazin 1999: 71).

Die Belastungsverschiebungspolitik

Für die an dieser Stelle interessante Phase zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre zeigt sich, dass die Haushalte der Rentenversicherung und der BA gegenseitig dazu verwendet wurden, um jeweilige Finanzkrisen des einen oder anderen Haushaltes kurzfristig zu beheben. Dieses neu hinzutretende Muster der Verschiebepbahnhofpolitik ist als eine Belastungsverschiebungspolitik zu bezeichnen. Sie ergänzt die fiskalischen Verschiebungen um ein neues Moment: Verschiebungen zwischen den Haushalten dienten fortan dazu, die in der BA und der Rentenversicherung durch die Indienstnahme der Sozialleistungen bei Arbeitsmarkt- und Strukturkrisen jeweils kurzfristig entstandenen Haushaltslücken durch veränderte Finanzströme zwischen der Rentenversicherung und der BA wieder zu schließen. Diese Belastungsverschiebungen zwischen den beiden Sozialhaushalten fanden zum einen durch Beitragssatztauschoperationen statt, also durch die simultane Anhebung und Senkung der Teilbeitragssätze, zum anderen durch Änderungen in den Beiträgen der Sozialversicherung der Leistungsempfänger.

Mit der Verschiebepbahnhofpolitik entwickelte sich eine Verarbeitungsstruktur, die effektiv und relativ autonom gegenüber fiskalpolitischen Krisen des Bundes und des sozialen Sicherungssystems ständig wiederkehrende Finanzie-

rungsprobleme der Sozialkassen bearbeitete. Ressourcen der Rentenversicherung oder der Bundesanstalt wurden situationsbezogen und in Reaktion auf konkrete Finanzengpässe eines Sozialversicherungszweiges für die Finanzierung von renten- und arbeitsmarktpolitischen Leistungen verwendet. Der Verschiebepolitik ermöglichte, dass sich die Renten- und Arbeitslosenversicherung zu einem erheblichen Anteil gegenseitig finanzierten.

Als auslösendes Moment dieses seit Mitte der Siebzigerjahre auftretenden neuen Modells der Verschiebepolitik kann die Finanzkrise der Rentenversicherung im Jahre 1976/1977 gelten. Bei dieser Finanzkrise versagte die FDP einer weiteren Anhebung des Rentenbeitrags ihre Zustimmung. Das 20. Renten Anpassungsgesetz von 1977 verpflichtete die BA dazu, ab 1979 Rentenversicherungsbeiträge für ihre Leistungsempfänger zu zahlen, wobei prognostiziert wurde, dass dies die BA in den Jahren 1979 und 1980 zusätzlich mit 4,84 Milliarden DM belasten würde (Trampusch 2003: Tabelle 7). Damit wurden die Finanzen der Bundesanstalt für die Lösung der Liquiditätskrise, also als Konjunkturpuffer der Rentenversicherung, verwendet. Einen zweiten – allerdings entgegengesetzten – Höhepunkt stellt der Beitragssatztausch zwischen der Rentenversicherung und der BA von 1991 dar, als die Anhebung des Beitragssatzes zur BA von 4,3 Prozent auf 6,8 Prozent durch eine Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung »gegenfinanziert« wurde. Letztere Maßnahme brachte 1992 zusätzliche 12 Milliarden DM für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den fünf neuen Ländern (vgl. Trampusch 2003: Tabelle 9).

Eine Auswertung der entsprechenden Bundestagsdokumente zeigt, dass die Belastungsverschiebungen auf einer großen Koalition zwischen Staat und Verbänden gründeten (vgl. dazu Trampusch 2003). Sie fanden sowohl in den Parteien (einschließlich der FDP) als auch in DGB und BDA breite Zustimmung. Die parteipolitischen Akteure wurden von dem Motiv getrieben, »systemgerecht« – also mit dem Versicherungs- und Beitragsprinzip konforme und für den Bundeshaushalt kostenneutrale – Lösungen für Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung zu finden. Demgegenüber sicherte die Belastungsverschiebungspolitik den Sozialpartnern die Finanzierung von Sozialleistungen, die sie für die Bewältigung von ökonomischen Struktur- und Unternehmenskrisen nutzen konnten. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, dessen Vorsitz zwischen 1976 und 1983 der damalige Vorsitzende der IG CPK Hermann Rappe innehatte, fungierte dabei als institutionelle Basis dieser gelebten fiskalischen relativen Autonomie der Sozialpolitik. In den öffentlichen Anhörungen dieses Ausschusses sprachen sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als geladene Sachverständige für die Verschiebepolitik aus.

Die Belastungsverschiebungen trugen zu einem Phänomen bei, das sowohl in der Diskussion über den Verschiebepolitik als auch in der Debatte über die

Tabelle 3 Beitragssätze zur Sozialversicherung zwischen 1949 und 2008, Jahresende (in Prozent vom Bruttoeinkommen)

| Jahr | BA | RV | KV | Gesamt ^a | Jahr | BA | RV | KV | Gesamt ^a |
|------|-----|------|------|---------------------|------|-----|------|-------------------|---------------------|
| 1949 | 4,0 | 10,0 | 6,0 | 20,0 | 1979 | 3,0 | 18,0 | 11,2 | 32,2 |
| 1950 | 4,0 | 10,0 | 6,0 | 20,0 | 1980 | 3,0 | 18,0 | 11,4 | 32,4 |
| 1951 | 4,0 | 10,0 | 6,0 | 20,0 | 1981 | 3,0 | 18,5 | 11,8 | 33,3 |
| 1952 | 4,0 | 10,0 | 6,0 | 20,0 | 1982 | 4,0 | 18,0 | 12,0 | 34,0 |
| 1953 | 4,0 | 10,0 | 6,0 | 20,0 | 1983 | 4,6 | 18,5 | 11,8 | 34,9 |
| 1954 | 4,0 | 10,0 | 6,2 | 20,2 | 1984 | 4,6 | 18,5 | 11,4 | 34,5 |
| 1955 | 3,0 | 11,0 | 6,2 | 20,2 | 1985 | 4,1 | 19,2 | 11,8 | 35,1 |
| 1956 | 3,0 | 11,0 | 6,2 | 20,2 | 1986 | 4,0 | 19,2 | 12,2 | 35,4 |
| 1957 | 2,0 | 14,0 | 7,8 | 23,8 | 1987 | 4,3 | 18,7 | 12,6 | 35,6 |
| 1958 | 2,0 | 14,0 | 8,4 | 24,4 | 1988 | 4,3 | 18,7 | 12,9 | 35,9 |
| 1959 | 2,0 | 14,0 | 8,4 | 24,4 | 1989 | 4,3 | 18,7 | 12,9 | 35,9 |
| 1960 | 2,0 | 14,0 | 8,4 | 24,4 | 1990 | 4,3 | 18,7 | 12,5 | 35,5 |
| 1961 | 0,0 | 14,0 | 9,4 | 23,4 | 1991 | 6,8 | 17,7 | 12,3 | 36,8 |
| 1962 | 1,4 | 14,0 | 9,6 | 25,0 | 1992 | 6,3 | 17,7 | 12,5 | 36,5 |
| 1963 | 1,4 | 14,0 | 9,6 | 25,0 | 1993 | 6,5 | 17,5 | 13,2 | 37,2 |
| 1964 | 1,3 | 14,0 | 9,7 | 25,0 | 1994 | 6,5 | 19,2 | 13,3 | 39,0 |
| 1965 | 1,3 | 14,0 | 9,9 | 25,2 | 1995 | 6,5 | 18,6 | 13,1 | 39,9 |
| 1966 | 1,3 | 14,0 | 10,0 | 25,3 | 1996 | 6,5 | 19,2 | 13,7 | 41,1 |
| 1967 | 1,3 | 14,0 | 10,1 | 25,4 | 1997 | 6,5 | 20,3 | 13,4 | 41,9 |
| 1968 | 1,3 | 15,0 | 10,2 | 26,5 | 1998 | 6,5 | 20,3 | 13,6 | 42,1 |
| 1969 | 1,3 | 16,0 | 10,5 | 27,8 | 1999 | 6,5 | 19,5 | 13,6 | 41,3 |
| 1970 | 1,3 | 17,0 | 8,2 | 26,5 | 2000 | 6,5 | 19,3 | 13,6 | 41,1 |
| 1971 | 1,3 | 17,0 | 8,2 | 26,5 | 2001 | 6,5 | 19,1 | 13,6 | 40,9 |
| 1972 | 1,7 | 17,0 | 8,4 | 27,1 | 2002 | 6,5 | 19,1 | 14,0 | 41,3 |
| 1973 | 1,7 | 18,0 | 9,2 | 28,9 | 2003 | 6,5 | 19,5 | 14,3 | 42,0 |
| 1974 | 1,7 | 18,0 | 9,5 | 29,2 | 2004 | 6,5 | 19,5 | 14,2 | 41,9 |
| 1975 | 2,0 | 18,0 | 10,5 | 30,5 | 2005 | 6,5 | 19,5 | 13,7 ^b | 41,4 |
| 1976 | 3,0 | 18,0 | 11,3 | 32,3 | 2006 | 6,5 | 19,5 | 13,3 ^b | 41,0 |
| 1977 | 3,0 | 18,0 | 11,4 | 32,4 | 2007 | 4,2 | 19,9 | 14,0 ^b | 39,8 |
| 1978 | 3,0 | 18,0 | 11,4 | 32,4 | 2008 | 3,3 | 19,9 | 14,0 ^b | 39,2 |

a Gesamt: ab 1995 einschließlich Pflegeversicherung. Bis Juni 1996 betrug der Beitragssatz 1,0 Prozent; im Juli 1996 Anstieg auf 1,7 Prozent.

b Ohne Berücksichtigung des Arbeitnehmersonderbeitrags von 0,9 Prozent.

Quellen: 1949 bis 2002: Trampusch (2003); KV in 2002 und 2003: BDA (2004); 2004 bis 2008: <www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/2/tab/tab116.pdf>.

Höhe der Sozialbeiträge bisher wenig Aufmerksamkeit erlangen konnte, nämlich dem der relativen Stabilität des Gesamtsozialbeitrags zu Rentenversicherung und BA. Nachdem dieser 1976 bei 21,0 Prozent gelegen hatte, kletterte er bis 1990 auf »nur« 23,0 Prozent.

Trotz der Beschäftigungskrise der Siebziger- und Achtzigerjahre, der demografischen Herausforderungen für die Rentenversicherung, der stetigen Kosten- und Aufgabenverlagerungen vom Bund in die Sozialversicherungshaushalte

und der Steuersenkungspolitik unter Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg gelang es den Sozialpolitikern also, die Ressourcen der Sozialpolitik so zu verwalten, dass sich Veränderungen der äußeren Umwelt nicht negativ auswirkten. Dass gerade die Beitragssatztauschoperationen dazu dienten, den Gesamtsozialbeitrag zur BA und zur Rentenversicherung relativ stabil zu halten, wird aus den in der folgenden Tabelle 4 aufgeführten Begründungen deutlich.

Durch das Hin- und Herschieben der Beitragssätze zur Rentenversicherung und zur BA gingen erhöhte Beitragseinnahmen des einen zulasten der Einnahmen eines anderen Sozialversicherungsträgers. Für den Bund hatten diese Belastungsverschiebungen den Vorteil, Liquiditätsengpässe der Sozialkassen voll und ganz auf die Beitragszahler abzuwälzen. Die Sozialhaushalte nahmen sich dagegen gegenseitig in die Pflicht, Defizite und Engpässe untereinander auszugleichen. Das Bundesfinanzministerium stellte sich dem verständlicherweise nicht entgegen.

Eine Auswertung der Bundestagsdokumente zeigt, dass sich bei dieser Politik eine Staat-Verbände-Allianz mit unterschiedlichen Argumenten und Motiven bildete (vgl. dazu Trampusch 2003).⁹ BDA, DGB, Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG), VDR, die BA und die Sozialpolitiker aus SPD und CDU/CSU traten immer geschlossen für Finanzausgleichsbeziehungen und Lastenverteilung durch möglichst hohe Beiträge der BA an die Rentenversicherung ein (dies galt als »systemgerechtere« Lösung). Der Bund hingegen stimmte dem nur so lange zu, wie diese Zahlungen durch das eigene Beitragsaufkommen der Bundesanstalt und nicht durch seine Defizithaftung finanziert wurden. Die Gewerkschaften betrachteten den Beitragssatztausch zwar skeptisch, weil sie durch diese Politik einen weiteren Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und Rentenversicherung fürchteten und mehr Ressourcen des Bundes oder eine Ausweitung der Beitragszahler einklagten (zum Beispiel Arbeitsmarktabgabe), teilweise stimmten sie ihm jedoch auch zu. BDA und FDP standen der Politik des Beitragssatztausches vergleichsweise offen gegenüber, weil sie sich unter ihrem Ziel der Stabilität des Gesamtsozialbeitrags betiteln ließ. Die FDP favorisierte zudem eine Beitragssatzanhebung in der Bundesanstalt gegenüber einer solchen in der Rentenversicherung, weil Letztere mit der Reform von 1972 für Selbstständige geöffnet worden war. Eine Anhebung des Beitragssatzes zur BA beschränkte sich auf die Arbeiter und Angestellten und traf damit die Kernklientel der FDP, die mittelständischen Selbstständigen, weit

⁹ Ausgewertet wurden in diesem Zusammenhang die Gesetzesentwürfe, die stenografischen Protokolle der 2. und 3. Lesung der Gesetzesvorlagen im Deutschen Bundestag sowie die Wortprotokolle der öffentlichen Anhörungen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung.

Tabelle 4 Beitragssatztauschpolitik zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung zwischen 1949 und 2002

| Jahr | Gesetz | Begründung | Beitragsätze vorher → nachher |
|------|--|---|---|
| 1949 | Sozialversicherungsanpassungsgesetz vom 27.6.1949 | Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, der seit Oktober 1930 unverändert 6,5 Prozent betragen hatte, wurde auf 4 Prozent herabgesetzt, um »Raum für eine Beitragssatzerhöhung der Rentenversicherung zu schaffen« (Draeger/Buchwitz/Schönfelder 1961: 52), nämlich von 5,6 auf 10 Prozent. | Arbeitslosenversicherung: 6,5 → 4,0 Prozent Rentenversicherung: 5,6 → 10 Prozent |
| 1954 | Rentnemehrbetragsgesetz vom 23.11.1954 | Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde »[w]ieder im Zusammenhang mit der Erhöhung der Rentenleistungen« (Draeger/Buchwitz/Schönfelder 1961: 54) gesenkt, nämlich von 4 auf 3 Prozent. | Arbeitslosenversicherung: 4,0 → 3,0 Prozent Rentenversicherung: 10 → 11 Prozent |
| 1957 | Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten vom 23.2.1957 | »Die Erhöhung des Beitragssatzes gegenüber dem bisherigen Recht hängt mit der gleichzeitigen Herabsetzung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 1 v.H. zusammen [...] Eine solche Erhöhung des Beitrages ist [...] notwendig, um die Leistungen der Rentenversicherung auf die Dauer sicherzustellen« (BT-Drs. II/2437: 83). | Arbeitslosenversicherung: 3,0 → 2,0 Prozent Rentenversicherung: 11 → 14 Prozent |
| 1981 | 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 29.12.1981/Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG) vom 22.12.1981 | »Die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit werden um je 0,25 v.H. des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts erhöht. Eine zusätzliche Belastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird durch die gleichzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung vermieden« (BT-Drs. 9/799: 34). | Rentenversicherung: 18,5 → 18,0 Prozent Bundesanstalt für Arbeit: 3,0 → 4,0 Prozent ^a |

| Jahr | Gesetz | Begründung | Beitragsätze vorher → nachher |
|------|---|---|--|
| 1982 | Haushaltsbegleitgesetz 1983 (Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Entlastung des Bundeshaushaltes) vom 20.12.1982 | Im Gesetzesentwurf zum Haushaltsbegleitgesetz wird die Verzögerung der Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrags zugunsten der Erhöhung des BA-Beitragsatzes nicht angesprochen (vgl. BT-Drs. 9/2074: 113). Auf der Sitzung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung antwortete die BDA auf die Frage nach der ordnungspolitischen Richtigkeit des Beitragsatztausches: »Ich möchte hier ganz deutlich sagen, dass wir das Problem der Lastenverschiebung schon seit Jahren kennen und dass wir es im Prinzip bedauern, dass dies noch fortgesetzt werden muss. Aber im Hinblick auf den eingeschlagenen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs, der ja in diesem ganzen Gesetzespaket steckt, gibt es, wie wir meinen, keine Alternative [...] Aber zur Finanzierung unserer sozialen Sicherung ist dieses Maßnahmenpaket, wie wir meinen, notwendig« (Schnabel, BDA, auf der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokoll, 28/20–18/21). | Rentenversicherung: 18,5 → 18,0 Prozent ^b (bis zum 1.9.1983) Bundesanstalt für Arbeit: 4,0 → 4,6 Prozent |
| 1984 | Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20.12.1984 | »Die verbesserte Finanzlage der BA lässt es bereits früher als vorgesehen zu, den Beitragsatz um 0,2 Prozentpunkte zu senken. Da zum gleichen Zeitpunkt der Beitragsatz in der Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte angehoben werden muss, wird durch die Beitragsatzsenkung nach dem Arbeitsförderungsgesetz sichergestellt, dass die Gesamtabgabenbelastung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht erhöht wird« (BT-Drs. 10/2176: 6; Begründung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf). | Bundesanstalt für Arbeit: 4,6 → 4,4 Prozent Rentenversicherung: 18,5 → 18,7 Prozent |
| 1985 | Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21.2.1985 | »Die derzeitige Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit lässt es zu, für die Zeit vom 1. Juni 1985 bis zum 31. Dezember 1986 den Beitragsatz auf 4,1 vom Hundert (2 x 2,05) zu senken. Hierdurch wird die Beitragsatzanhebung in der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise kompensiert« (BT-Drs. 10/2889: 5; Begründung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf). | Bundesanstalt für Arbeit: 4,4 → 4,1 Prozent Rentenversicherung: 18,7 → 19,2 Prozent (1.6.1985–31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 18,7 Prozent) |

| | | |
|------|--|---|
| 1985 | <p>7. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 20.12.1985</p> <p>Im Gesetzesentwurf wird als Problem formuliert: »Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung [...] Anpassung der Beitragssätze in der Rentenversicherung und nach dem Arbeitsförderungs-gesetz ohne zusätzliche Belastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer« (BT-Drs. 10/2176: 1). Als Lösung wird im Gesetzesentwurf formuliert: »Befristete Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter, Angestellten und in der knappschaftlichen Rentenversicherung um 0,2 Prozent-punkte bei gleichzeitiger unbefristeter Senkung des Beitragssatzes zur Bundes-anstalt für Arbeit in entsprechendem Umfang« (BT-Drs. 10/2176: 1).</p> | <p>Bundesanstalt für Ar-beit: 4,1 → 4,0 Prozent (1.1.1986-31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 4,3 Prozent)</p> <p>Rentenversicherung: 18,7 → 19,2 Prozent (1.6.1985-31.12.1986; ab 1.1.1987 wieder 18,7 Prozent)</p> |
| 1991 | <p>Gesetz zur Änderung der Bei-tragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung und bei der Bundesanstalt für Arbeit vom 28.3.1991</p> <p>»Die Anhebung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit unter gleichzei-tiger Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozent-punkt – auf einen Beitragssatz von 17,7 v.H. – ist sachgerecht, weil damit darauf verzichtet wird, Finanzmittel dort anzusparen, wo sie aktuell nicht benötigt werden, und gleichzeitig Mittel dort verfügbar gemacht werden, wo Defizite zu erwarten sind. Finanzpolitisch gibt es keinen Sinn, bei der Rentenversiche-rung Geld anzusparen, das diese auf dem Kapitalmarkt anlegt, und das dann der Bund auf dem gleichen Kapitalmarkt in Form von Krediten aufnimmt, um bei der Bundesanstalt für Arbeit auftretende Defizite finanzieren zu können« (BR-Drs. 12/56: 5, Begründung der Bundesregierung zum Beitragssatztausch zwischen Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit 1991).</p> | <p>Rentenversicherung: 18,7 → 17,7 Prozent</p> <p>Bundesanstalt für Arbeit: 4,3 → 6,8 Prozent (ab 1.1.1992: 6,3 Prozent)</p> |

a Der Beitragssatz zur Rentenversicherung war mit dem 21. Rentenangepassungsgesetz zum 1.1.1981 auf 18,5 Prozent angehoben worden. Die Bundes-regierung konnte seitdem durch Rechtsverordnung den Beitragssatz auf 18 Prozent senken, mit Zustimmung des Bundesrates und nach Maßgabe der Finanzlage der Rentenversicherung. Entgegen dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung wurde der Beitragssatz zur BA nicht nur um 0,5, sondern um 1 Prozentpunkt angehoben.

b Die Senkung des Rentenversicherungsbeitrags durch Rechtsverordnung der Bundesregierung war auf das Jahr 1982 befristet. Im Rahmen der Beratun-gen zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20.12.1982 wurde beschlossen, die erneute Anhebung auf 18,5 Prozent bis zum 1.9.1983 zu verzögern.
 Quelle: Trampusch (2003).

weniger, als wenn die Abgaben zur Rentenversicherung gestiegen wären.¹⁰ Für den Bund wiederum stand die Konsolidierung des Bundeshaushalts im Vordergrund, das heißt, es sollten Beitragssätze dort angehoben werden, wo ein Zuschussbedarf entstand, und dort gesenkt werden, wo Finanzmittel des Bundes aktuell nicht von Bedarf waren.

Insgesamt kann daher für die Verschiebepolitik festgehalten werden, dass sie die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung trotz wiederkehrender Finanzierungsprobleme aufrechterhielt und damit ihre Leistungsfähigkeit für die Tarifpartner bewahrte: Eine genaue Betrachtung dieser konkreten Entscheidungen der Belastungsverschiebungspolitik anhand parlamentarischer Wortprotokolle zeigt auf, dass die Belastungsverschiebungen nicht das Ergebnis einseitiger Interventionen des Bundes in die Sozialhaushalte waren, sondern dass sie unter der Zustimmung und Mitwirkung der Sozialpartner stattfanden. Im Folgenden soll die Mechanik der wechselseitigen Indiennahme von BA und Rentenversicherung anhand einiger Beispiele illustriert werden.

Das Röhrensystem zwischen der Rentenkasse und der Bundesanstalt für Arbeit

1973/1974 wurde der Arbeitsmarkt von der Ölkrise erschüttert, und 1976/1977 gingen die Sozial- und Haushaltspolitiker von einer nahenden massiven Finanzkrise der Rentenversicherung aus. Die Lohnsteigerungsraten sanken, und die Ausgaben der Rentenversicherung stiegen infolge der einsetzenden Frühverrentung, die von den Sozialpartnern extensiv zur Bewältigung von Rationalisierungsprozessen genutzt wurde. Die Bedenken der Sozial- und Haushaltspolitiker lassen sich überaus deutlich in den Wortprotokollen des Deutschen Bundestages und der öffentlichen Anhörungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 nachlesen. Vor allem die BDA rechnete mit massiven finanziellen Konsequenzen, vor allem aufgrund eines Urteils des Bundessozialgerichts von 1976 zur Abgrenzung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, das den Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente erleichterte (vgl. zum Beispiel Dr. Peter A. Doetsch [BDA] auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/45–47).

10 So versuchte die FDP bei den Beratungen zum Haushaltsbegleitgesetz 1983 eine Erhöhung des Beitragssatzes zur BA nicht nur auf 4,6 Prozent, sondern auf 4,8 Prozent zu erreichen, um dadurch ein Vorziehen der Beitragssatzanhebung in der Rentenversicherung zu vermeiden (vgl. Wortprotokoll zur 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokolle, 48/21 und 48/53–48/54).

Weil die Rentenversicherung und die dynamisierte Bruttolohnanpassung im Nachkriegsdeutschland zum Kernstück des sozialen Friedens zwischen Wählern und Gewählten wie auch zwischen den Gewerkschaften und ihren Mitgliedern wurden, war der drohende finanzielle Kollaps der Rentenversicherung nicht nur ein Problem der Rentenpolitik, sondern auch eines, das für die Regierungsfractionen und die Sozialpartner von besonderem Interesse war. So wurde die Krise der Rentenversicherung bei den Bundestagswahlen 1976 zum Wahlkampfthema. Da nun aber eine weitere Beitragserhöhung am Widerstand der Wirtschaft und der FDP scheiterte (Roth 1989: 162–163), leitete die Rentenkrise die Belastungsverschiebungspolitik ein: Maßnahmen, die durch eine Änderung der Sozialversicherung der Leistungsempfänger und durch Beitragssatztauschoperationen zu Belastungsverschiebungen zwischen den Sozialhaushalten führten, standen nun im Zentrum. Der Rentenkrise wurde also nicht durch eine Problemlösung begegnet, die sich allein auf die Rentenpolitik bezog. Die Problemlösung war vielmehr für die beiden Politikbereiche – Renten- und Arbeitsmarktpolitik – übergreifend angelegt. Die Ressourcen der BA – wie auch die der hier nicht weiter betrachteten Krankenversicherung (vgl. dazu aber Trampusch 2003) – wurden zum Konjunkturpuffer der Rentenversicherung: Sobald eine weitere Erhöhung des Rentenversicherungsbeitrags auf politischen Widerstand stieß, wurden die Renten- und Arbeitsmarktpolitik fiskalpolitisch koordiniert.

Mit dem unter Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg (1976–1982, SPD) umgesetzten 20. Rentenanpassungsgesetz von 1977 wurde die BA zum ersten Mal in diesem Sinne dazu verpflichtet, einen Beitrag zur Finanzierung der Rentenversicherung zu leisten.¹¹ In der Begründung des Gesetzesentwurfs zum 20. Rentenanpassungsgesetz hieß es, dass »[d]ie Rentenversicherung [...] von der konjunkturellen Entwicklung unabhängiger« gemacht werden und die »sozialen Risiken auf die Institutionen der sozialen Sicherung funktionsgerechter« (BT-Drs. 8/337: 83) verteilt werden sollten. Der Vorschlag von Bundesarbeitsminister Ehrenberg (SPD) und Bundesfinanzminister Hans Apel (SPD), der Finanzkrise durch eine Anhebung des Rentenversicherungsbeitrags zu begegnen, überstand

11 Auch die Krankenversicherung war betroffen. Das 20. Rentenanpassungsgesetz wurde in Verbindung mit dem Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz (»Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 30.6.1977, BT-Drs. 08/166) verabschiedet. Mit dem Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz wurde der Zuschuss der Rentenversicherung an die Krankenversicherung der Rentner auf elf Prozent der Rente gekürzt. Zwischen 1977 und 1982 entlastete dies die Rentenversicherung (und belastete entsprechend die Krankenversicherung aufgrund von Mindereinnahmen) um 32 Milliarden DM (Hermann 1990: 128). Während des Gesetzgebungsprozesses ging man davon aus, dass die Verlagerung in der Krankenversicherung eine Beitragssatzerhöhung um 1,2 Prozentpunkte bis 1,6 Prozentpunkte zur Folge haben würde (vgl. hierzu Heinrich Franke, CDU/CSU, 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.5.1977, 1846[D]).

bereits die Koalitionsgespräche nicht (vgl. hierzu Roth 1989: 162–167). Als Beitrag für die »Konsolidierung der Rentenversicherung zwecks Sicherung des Leistungssystems einschließlich künftiger Rentenanpassungen«¹² wurde die BA ab 1979 – im Konsens zwischen Regierung und Opposition¹³ – dazu verpflichtet, Rentenversicherungsbeiträge für ihre Leistungsempfänger zu zahlen (Umstellung von Ausfallzeiten auf Pflichtbeiträge)¹⁴ sowie die vollständige Finanzierung und Durchführung der beruflichen Rehabilitation von der Rentenversicherung zu übernehmen. Eine zu jenem Zeitpunkt angesichts der guten Finanzlage der Bundesanstalt mögliche Senkung des Beitragssatzes wurde so für die Sicherheit der Rente geopfert, und zwar im Einvernehmen mit der BA.¹⁵ Die Finanzabteilung der BA sah während der Diskussionen um dieses Gesetz übrigens Raum für eine Senkung des Beitragssatzes von 3,0 auf 2,5 Prozent.¹⁶

Das 20. Rentenanpassungsgesetz sollte dafür sorgen, dass konjunkturelle Schwankungen sich nicht auf die Rentenfinanzen auswirkten. Die Abhängigkeit der Rentenversicherung vom Arbeitsmarkt und der Konjunktur sollte durch die Indienstnahme der anderen Sozialversicherungen gemindert werden.

Die Debatten im federführenden Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung – zu jenem Zeitpunkt hatte Hermann Rappe (SPD), zugleich Vorsitzender der IG CPK, den Vorsitz im Ausschuss inne – verdeutlichen, wie sehr die Sorge um die Rente diese für die Bundesanstalt (wie auch die gesetzliche Krankenversicherung) tiefgreifende Entscheidungen dominierte. Die BA wie auch der VDR gaben in diesem Verfahren jeweils rein verwaltungs- und finanztechnische Stellungnahmen ab, während die politische Bewertung voll und ganz den

12 So die Zielsetzung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung, vgl. BT-Drs. 8/165: 1.

13 Vgl. hierzu den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 8/337: 83. Die damalige Opposition, die Fraktion der CDU/CSU, hatte im Ausschuss dabei sogar einen Entschließungsantrag vorgelegt, demzufolge die Beitragszahlungen der BA auch auf solche Arbeitslose ausgeweitet werden sollten, die nicht Leistungsempfänger der BA waren. Vgl. hierzu den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drs. 8/337: 83.

14 Bis dahin wurden in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit als Ausfallzeiten berücksichtigt, das heißt, Arbeitslosigkeit (Leistungsbezug in der BA) wirkte leistungssteigernd bei der Berechnung der Rente, obwohl die Rentenversicherung dafür keine Einnahmen erhalten hatte.

15 So bezeichnete Wilke (Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen) die »Einlassung« der BA zum 20. Rentenanpassungsgesetz als »positiv« (Wilke auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/136).

16 Nachdem der Beitragssatz zur BA mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 von 2 auf 3 Prozent angehoben worden war, hatte die BA mit dem Haushaltsabschluss von 1976 ein Rücklagevermögen von rund 1,8 Milliarden DM. Bis zum Jahr 1979 rechnete sie mit einem weiteren Anstieg der Rücklage auf bis zu 5 Milliarden DM. Vgl. hierzu Wilke (Bundesanstalt für Arbeit, Haushalt und Finanzen) auf der 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Wortprotokoll, 5/139–140.

Sozialpolitikern von BDA und DGB anvertraut wurde. Deren Verbandsvertreter wiederum waren primär Rentenpolitiker,¹⁷ die Ausschussmitglieder zum überwiegenden Teil Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeber- beziehungsweise Wirtschaftsverbandes. Die Verlagerungsentscheidungen zur Bundesanstalt wurden in den entsprechenden Hearings des Ausschusses nicht problematisiert,¹⁸ sondern allgemein begrüßt.¹⁹

Die Wechselbezüglichkeit der Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik, die im 20. Renten Anpassungsgesetz zum Ausdruck kommt, bringt der FDP- Abgeordnete Hansheinrich Schmidt (Kempten) in der 2. Lesung zu diesem Gesetz auf den Punkt:

Was tut es [das 20. Renten Anpassungsgesetz] denn in seinen Schwerpunkten – die wir bejahen –? Es grenzt wirklich systemgerecht die drei Säulen unserer Altersversorgung [sic!] ab: Rentenversicherung, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung. Einmal die Feststellung, dass die Bundesanstalt für Arbeit ab 1979 die Altersversorgungsbeiträge für die Arbeitslosen übernimmt und dadurch auch die konjunkturellen Einflüsse abmildert. Zum anderen begrüßen wir sehr [...], dass die Rentenversicherung in Zukunft nur noch den Durchschnittsbeitrag entsprechend dem Durchschnittsrisiko für die Rentner in der Krankenversicherung zu zahlen hat. (Schmidt, FDP, 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12.5.1977, 1867[D])

Neben Belastungsverschiebungen durch die Rentenversicherungsbeiträge der BA erlaubten vor allem die Beitragssatztauschoperationen zugunsten der Rentenversicherung, deren Finanzkrisen mithilfe der BA-Ressourcen zu bewältigen.

Konstitutiv für diese Art der Belastungsverschiebung waren dabei das Gesetz über die Änderung der Vorschriften in der Arbeitsförderung und der gesetzlichen Rentenversicherung von 1984 und das Gesetz zur Stärkung der Finanzgrundlagen in der gesetzlichen Rentenversicherung von 1985. Die Rentenpolitiker sahen den Beitragssatztausch im Vergleich zu den Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt für Arbeit jedoch nur als zweitbeste Lösung an.²⁰ Erstens, weil sie

17 So war zum Beispiel Muhr, der in der Ausschusssitzung als DGB-Vertreter auftrat, zu jener Zeit nicht nur stellvertretender Vorsitzender des DGB, sondern auch Vorsitzender des VDR. Der Sachverständige Fritz Schnabel (BDA) war von 1972 bis 1979 als Arbeitgebervertreter für die Rentenversicherung der Arbeiter Mitglied des Sozialbeirates, sprach jedoch in der Anhörung für die BDA. Der Sachverständige Alfred Schmidt (DGB) war von 1969 bis 1990 als Arbeitnehmervertreter für die Rentenversicherung der Arbeiter Mitglied des Sozialbeirates, sprach jedoch in der Anhörung für den DGB.

18 In drei Sitzungstagen wurden insgesamt 49 Institutionen mit 75 Sachverständigen angehört (BT-Drs. 8/337: 78).

19 Vgl. hierzu Wortprotokoll zur 5. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 23.3.1977, Protokoll Nr. 5.

20 Vgl. hierzu die Wortbeiträge von Günter Biesenberger (Christlicher Gewerkschaftsbund), Georg Faupel (DGB), Hans-Heinrich Rubbert (DAG), Dr. Rudolf Kolb (VDR), Prof. Helmut Meinhold (Sozialbeirat) und Fritz Schnabel (BDA) auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 unter dem Vorsitz von Eugen Glombig (SPD), Protokoll Nr. 42.

Beitragsatzanhebungen in der Rentenversicherung – und das gilt gerade für die Gewerkschaften – prioritär für eine Verbesserung der sozialen Leistungen verwenden wollten, und zweitens, weil man sich von den Rentenversicherungsbeiträgen der Bundesanstalt mehr »systemgerechtere« Ressourcen erhoffte, als von einem bloßen Beitragssatztausch.²¹ Beiträge der BA an die Rentenversicherung würden, nach Meinung der Rentenpolitiker, das Risiko der Arbeitslosigkeit auf die Bundesanstalt »verlagern«, wo es nicht nur aus Sicht der Gewerkschaften, sondern ebenso der Arbeitgeber auch »hingehört[e]« (so Schnabel, BDA, auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, am 14.11.1984, Wortprotokoll, 42/16).

Beitragsenkungen in der BA zugunsten einer Anhebung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung fanden immer dann statt, wenn sich die Bundesanstalt in einer Überschusssituation befand (1984, 1985 und 1987). Statt deren Überschüsse zur Senkung ihres Beitrags zu verwenden, wurden die Finanzen der Rentenversicherung gesichert. Denn die sinkenden Lohnsteigerungs- und Beschäftigungsraten zu Beginn der Achtzigerjahre waren wegen der Fixierung der Rentenfinanzen auf die Einkommensentwicklung nach der Rentenreform von 1957 ein großes Problem für diese. Die Dynamisierung und Bruttolohnanpassung der Renten machte den Haushalt der Rentenversicherung nicht nur von der Konjunktur abhängig, sondern auch von der Lohnpolitik. So wurde die Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung durch die Reform von 1985 auch mit der moderaten Nominallohnerhöhung durch den Tarifabschluss von 1984 zur Wochenarbeitszeitverkürzung begründet, die »anders als in den vorangegangenen Jahren – eine veränderte Aufteilung des Wertschöpfungszuwachses auf Arbeitszeitreduktion und Nominallohnerhöhung« bewirkten.²²

Konnte die Rentenversicherung den ersten größeren Einbruch in den Lohnsteigerungsraten nach dem Zweiten Weltkrieg – die Tarifabschlüsse 1965 bis 1967 – noch durch ihre Liquiditätsreserven auffangen, so war dies beim zweiten Einbruch der Jahre 1983 bis 1985 nicht mehr der Fall. Die Liquiditäts- und Vermögensreserven der Rentenversicherung waren durch die ständigen Kürzungen des Bundeszuschusses zugunsten der Konsolidierung des Bundeshaushalts aufgebraucht und konnten dementsprechend nicht mehr dabei helfen, den Beitragsausfall auszugleichen. Eine Beitragssatzanhebung in der Rentenversi-

21 Vgl. hierzu Faupel (DGB) auf der 42. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984 unter dem Vorsitz von Glombig (SPD), Protokoll Nr. 42/12–14.

22 So in der Begründung zum entsprechenden Gesetzesentwurf, Allgemeiner Teil (BT-Drs. 10/2176: 5). In der Ausschusssitzung zu diesem Gesetz problematisierten BDA und Bundesbank, dass durch die Tarifverträge zur Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich die Finanzen der Rentenversicherung negativ berührt worden seien (vgl. öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 14.11.1984, Protokoll Nr. 42).

cherung war daher unausweichlich. Dass diese jedoch durch die Senkung des Beitrags zur Bundesanstalt finanziert wurde, zeigt deutlich, dass der von der Policy-Forschung apostrophierte Tunnelblick der Rentenpolitiker aufgegeben wurde, als es um die Finanzierung der Renten ging. So betonte Dieter-Julius Cronenberg (FDP) in der Bundestagsdebatte zum Gesetz von 1984, dass »durch die beiden Maßnahmen« Absenkung BA-Beitrag und Erhöhung Rentenversicherungsbeitrag die »Gesamtbelastung an Sozialversicherungsbeiträgen« gleich bleibe und ein »beachtlicher Beitrag zur Liquiditätsverbesserung der Rentenversicherung« erfolgt sei: »Insofern fällt es uns überhaupt nicht schwer, dem Gesetz zuzustimmen«, so (Cronenberg, FDP, 108. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6.12.1984, 8109[D]).

Nachdem 1979 die Rentenversicherungsbeiträge der BA eingeführt worden waren, setzte die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation Anfang der Achtzigerjahre der Verschiebung der Finanzkrise von der Rentenversicherung in die Bundesanstalt Grenzen. Bereits mit dem Haushaltsbegleitgesetz von 1983 wurden die Rentenversicherungsbeiträge, die die Bundesanstalt der Rentenversicherung zu zahlen hatte, durch die Umstellung auf die Höhe der Leistungen als Bemessungsgrundlage wieder radikal gekürzt. Hintergrund dieser Maßnahme war, dass sich die Finanzsituation der BA dramatisch verschlechtert hatte und man für das Jahr 1984 mit einem Zuschussbedarf seitens des Bundes von 14 Milliarden DM rechnete.²³ Die Verringerung der Beitragszahlung der Bundesanstalt an die Rentenversicherung wurde von der »Mehrheit der Mitglieder« des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wegen »der höhere[n] Zahl von Arbeitslosen« als »unumgänglich« (BT-Drs. 9/2290: 12–13) betrachtet.²⁴

Noch deutlicher als in dieser Rücknahme der Rentenversicherungsbeiträge der BA-Leistungsempfänger wird der Zugriff der Arbeitsmarktpolitiker auf die Ressourcen der Rentenversicherung jedoch in der Politik des Beitragssatz-tausches zugunsten der BA. Beitragssatzsenkungen in der Rentenversicherung

23 Vgl. hierzu Josef Stügl (Präsident der BA) auf der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokoll, 48/31–32.

24 Durch die Rücknahme der Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung gingen dieser in den folgenden Jahren pro Jahr 5 Milliarden DM verloren. Erst mit der Rentenreform von 1989 wurde das System erneut umgestellt, indem die Rentenversicherungsbeiträge der BA-Leistungsempfänger wieder auf die Basis der Pflichtbeiträge (auf Basis von 80 Prozent des Bruttoentgelts) gestellt wurden (in Kraft seit Januar 1995). Auch diese Umwandlung, die unter dem mit der Rentenreform 1989 verfolgten Ziel einer mittel- und langfristigen Sicherung der Finanzierung der Renten stand, fand im einhelligen Konsens der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (vgl. BT-Drs. 11/5530: 18) statt und wurde auch von BDA, DGB und der BA begrüßt. Vgl. Wortprotokoll zur 83. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 19.4.1989, 83/7–83/8 sowie die Ausschussdrucksache Nr. 1102 (Stellungnahme BDA), Ausschussdrucksache Nr. 1110 (Stellungnahme BA) und Ausschussdrucksache Nr. 1099 (Stellungnahme DGB).

zugunsten einer Anhebung in der BA fanden immer dann statt, wenn der Zuschussbedarf der Bundesanstalt wuchs (1981, 1982 und 1991). Aber auch für die Arbeitsmarktpolitiker war der Beitragssatztausch nur die zweitbeste Lösung, weil insbesondere die Gewerkschaften (DAG und DGB) eine Umstellung des Finanzierungssystems in der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Beiträgen auf Steuern gegenüber einem Beitragssatztausch bevorzugten. Lieber als die Finanzen der Rentenversicherung waren den Arbeitsmarktpolitikern die Ressourcen des Bundes.²⁵ Die Arbeitgeber dagegen »bedauerten« zwar »das Problem der Lastenverschiebung« durch Beitragssatztausch, sahen dazu im Hinblick auf das Erreichen des Konsolidierungsziels jedoch »keine Alternative«.²⁶

Zum Höhepunkt des Zugriffs der Arbeitsmarktpolitiker auf die Ressourcen der Rentenversicherung wurde der Beitragssatztausch des Jahres 1991, als die Anhebung des Beitragssatzes zur BA von 4,3 auf 6,8 Prozent (ab 1. Januar 1992 auf 6,3 Prozent) durch eine Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um einen Prozentpunkt (von 18,7 auf 17,7 Prozent) gegenfinanziert wurde, und sogar der Rentenpolitiker des VDR von der Indienstnahme der Rentenversicherung überzeugt war:

Ich glaube, man muss das Problem Rentenversicherungsbeitrag einerseits und Beitrag zur Bundesanstalt für Arbeit auseinanderhalten, obwohl hierbei ein gewisser zeitlicher Zusammenhang natürlich nicht zu übersehen ist. Das Problem bestand ja schon einmal im Sommer. Ich glaube, eine Maßnahme, die möglicherweise für den einen Bereich richtig ist, wird nicht dadurch falsch, dass man sie mit einer Maßnahme in einem anderen Bereich koppelt. (Franz Ruland, VDR, 3. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12.2.1990, Wortprotokoll, 3/96–97)

Auch die Gewerkschaften, die bis dahin Beitragssatzverschiebungen mit dem Argument einer stärkeren Beteiligung des Bundes eher skeptisch gegenübergestanden hatten, zeigten sozialpolitische Gesamtverantwortung, wie es die folgende Einschätzung Rubberts (DAG) zum Beitragssatztausch während des Vereinigungskonsenses anzeigt:

Wenn wir wirklich keine Verschiebepbahnhöfe wollen, sondern wir die einzelnen Versicherungen gemäß ihrer Aufgabe sachgerecht finanzieren wollen, dann müssen wir sagen, dass auf jeden Fall dann, wenn in der Rentenversicherung ein Überschuß vorhanden ist, der größer ist als die vorhandene Rücklage, Überlegungen anzustellen wären, inwieweit eine Beitragssatzsenkung angezeigt ist [...] Es ist durchaus von Vorteil, wenn es möglich ist, den Beitragssatz in einer Versicherung zu senken und ihn in der anderen zu erhöhen, obwohl das sachlich nichts

25 Vgl. hierzu insbesondere die 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokoll, 48.

26 So Schnabel (BDA) in der 48. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1982, Wortprotokoll, 48/22.

miteinander zu tun haben sollte, muß ich noch einmal betonen. (Rubbert, DAG, 3. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 12.2.1990, Wortprotokoll, 3/91)

Das Folgende sollte deutlich geworden sein: Seit Mitte der Siebzigerjahre entwickelte sich die Verschiebebahnhofpolitik zu einer konflikt- und kostenentlastenden Interessenkoordinierung und -vermittlung zwischen Staat und Verbänden, die die Finanzierung von Versicherungsleistungen sicherstellte, die wiederum für die Bewältigung von sektoralen Strukturkrisen der Wirtschaft eingesetzt wurden. Die Finanzwirtschaften wurden also konzertiert. Dies widerspricht jenen Studien der Policy-Analyse und meso-korporatistischen Diskussion, die hervorheben, dass im »segmentierten Wohlfahrtsstaat« (Lehmbruch 2000a) der Bundesrepublik eine die einzelnen sozialpolitischen Bereiche übergreifende Koordinierung am Widerstand der jeweils ihre eigenen Finanzwirtschaften verteidigenden arbeitsmarkt-, renten- und gesundheitspolitischen Akteure scheitern würde. Der Grad der Verselbstständigung der Staat-Verbände-Beziehung in der Sozialpolitik war also noch weitaus stärker ausgeprägt, als es viele Studien annehmen.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass parallel zu den Belastungsverschiebungen die bereits praktizierten Muster der Verschiebebahnhofpolitik weitergeführt wurden. Von besonderer Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik ist dabei, dass es auch einen Verschiebebahnhof zwischen Bund, Ländern und Kommunen gab, weil Letztere die Sozialhilfe finanzierten und so Leistungsverschärfungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe unmittelbar die Haushalte der Länder und Kommunen belastete. So gab es zwischen 1976 und 1982 auch mehrerer Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen für das Arbeitslosengeld (Trampusch 2002: 10, 27). Umgekehrt konnten sich die Kommunen durch ABM von Sozialhilfekosten entlasten, zumal Personen, die an diesen Maßnahmen teilnahmen, neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben konnten.

Werner Tegtmeier (SPD), der ehemalige beamtete Staatssekretär des BMAS,²⁷ skizziert diesen Verschiebebahnhof wie folgt:

So verhielt sich der Kämmerer einer Kommune aus seiner »kommunalen« Sicht scheinbar rational, wenn er Mittel zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von bisher Sozialhilfe Empfangenden einsetzte und diese Förderung nach zwölf Monaten beendete. Das unbefriedigende Ergebnis bei nicht erreichter Integration in den ersten Arbeitsmarkt: Erneute Arbeitslosigkeit – jetzt aber finanziert durch die BA; es wurde lediglich die Kostenstelle gewechselt. (Tegtmeier 2003: 101)

27 Werner Tegtmeier war von 1976 bis 1988 Ministerialdirektor und Leiter der Grundsatz- und Planungsabteilung im BMAS. Norbert Blüm ließ ihn 1982 im Amt und benannte ihn 1988 zum beamteten Staatssekretär. Im Zuge des Vermittlungsskandals der BA 2002 verließ er das BMAS.

3. Politische relative Autonomie

Die fiskalische relative Autonomie ist nicht nur Spiegel der politischen relativen Autonomie des Politikfeldes, sie hat diese vielmehr auch konsolidiert. Hinsichtlich der Akteurkonstellationen, Interessenstrukturen und Machtverhältnisse kann in der Sozialpolitik für die Phase zwischen Mitte der Siebzigerjahre und Mitte der Neunzigerjahre von einem »konzertierten Wohlfahrtskorporatismus« gesprochen werden. Im Folgenden soll die politische relative Autonomie anhand von drei Aspekten dargestellt werden: erstens anhand der Stellung und Funktion der BA und der Frühverrentungspolitik in der Staat-Verbände-Interaktion in Westdeutschland, zweitens anhand der parteiübergreifenden Gemeinschaft der Sozialpolitiker und ihrer engen Verflechtung mit dem Verbändesystem, die man für die Siebziger- und Achtzigerjahre feststellen kann, und drittens anhand der Sozialpolitik während der Wiedervereinigung.

Westdeutschland: Bundesanstalt für Arbeit und Frühverrentungspolitik

In den Siebziger- und Achtzigerjahren gab es in der BA vor allem in jenen Bereichen Leistungsausweitungen, die von den Sozialpartnern zur Bewältigung von Rationalisierungs- und Strukturkrisen eingesetzt werden konnten (vgl. dazu Tabelle 1): Durch die Verlängerung der Bezugsdauer beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld konnten diese Leistungen in den Dienst der Sozialpläne gestellt werden. Beide Maßnahmen ermöglichten einen flächendeckenden Einsatz von Sozialplänen über die Montanindustrie hinaus, und die Verbesserungen beim Kurzarbeitergeld halfen zusätzlich über branchenstrukturelle Krisen hinweg. Was als »alt« oder »kurz« galt, wurde von den Strukturproblemen bestimmt. Es entstanden Generationen von »Sozialplanarbeitslosen«, deren Frühverrentungskarriere, wie es zum Beispiel in der Montanindustrie weit verbreitet war, bereits mit 50 Jahren begann. Der Bezug von Arbeitslosengeld oder Kurzarbeitergeld wurde eine wichtige Vorstufe für den Rentenbezug (vgl. hierzu Knuth 1997). In den Siebzigerjahren glich die BA mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld die Lohnminderung aufgrund von Arbeitszeitverkürzung in den Branchen Maschinenbau, Elektrotechnik, Stahlindustrie und Bergbau aus.²⁸ In den Achtzigerjah-

28 Die Zahl der Kurzarbeiter stieg zwischen 1973 und 1975 im Jahresdurchschnitt von 44.000 auf 773.000 (Böhme 1977: 285) an. Der Höchststand wurde im Februar 1975 mit 956.514 Kurzarbeitern in 15.000 Betrieben erreicht (Flechschar 1980: 32). 1977 und 1978 verzeichneten die oben genannten Branchen 60 beziehungsweise 50,8 Prozent aller Kurzarbeiter (Flechschar 1980: 34). Deren Zahl stieg bereits Mitte Dezember 1971 in der Eisen- und Metallgewinnung, der Eisen-, Stahl- und Metallwarenherstellung und in der elektrotechnischen Industrie auf 411.100 an. Der Anstieg im Maschinen-, Stahl- und Fahrzeugbau war damals eine Auswirkung

ren half die Kurzarbeit bei der Lösung der Strukturprobleme in der Bauwirtschaft und in der Stahlindustrie (vgl. Kock 1988: 80; Linke 1993: 14).²⁹

Dass die Indienstnahme der staatlichen Arbeitsmarktpolitik auch im Interesse der Arbeitgeberverbände lag, ist ebenfalls offensichtlich: Die Stahlindustrie beispielsweise, die sowohl bei den Sozialplanregelungen als auch bei der Kurzarbeit eine treibende Kraft war, stand seit Ende der Sechzigerjahre unter stetigem internationalen Konkurrenzdruck. Sie musste die Rationalisierung und Modernisierung erheblich vorantreiben, und zwar in einem Ausmaß, das ihre Finanzierungsmöglichkeiten erheblich überstieg. So waren die Ressourcen der BA für die Konzerne ein willkommener Rettungsanker.

Der Höhepunkt dieser Politik lag zweifelsohne in den Achtzigerjahren, als sich die christliberale Koalition dem Ausbau der Versicherungsfunktion der BA widmete und die Sozialpolitiker aus der CDU/CSU-, der FDP- und der SPD-Fraktion die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer und die des Kurzarbeitergeldes für Stahlarbeiter stets im Konsens und voller Einmütigkeit verabschiedeten.³⁰ Die folgenden Kommentare des

des Arbeitskampfes 1971 in Nordwürttemberg/Nordbaden. Die bestreikten Betriebe mussten ihre Produktion einstellen beziehungsweise einschränken, woraufhin Kurzarbeit gemeldet wurde. Von den 411.000 Kurzarbeitern vom Dezember 1971 betraf dies 235.300 Kurzarbeiter (Conze 1974: 2).

29 Bis Ende der Achtzigerjahre wurde Kurzarbeit als »konjunkturelle Kurzarbeit« eingeführt, das heißt, sie diente der Überbrückung von Wechselbädern zwischen Entlassung und Wiedereinstellung und mithin der Verhinderung von unnötigen Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen. Zur Bewältigung der Krise in der Stahlindustrie kam Ende der Achtzigerjahre die »strukturbedingte Kurzarbeit« hinzu (1988, 8. Novelle des AFG). Im Unterschied zur konjunkturellen Kurzarbeit wurde (und wird weiterhin) bei der »strukturbedingten Kurzarbeit« Kurzarbeitergeld auch dann geleistet, wenn es sich nicht nur um einen »vorübergehenden Arbeitsausfall« handelte, sondern, wenn der »Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges« (§ 63 Abs. 4 AFG) beruhte, so angewendet in der Eisen- und Stahlindustrie, später auch im Steinkohlenbergbau (1990), im Bergwerksmaschinenbau (1992), im Werkzeugmaschinenbau und in der Luft- und Raumfahrttechnik (1994). Mit der Einführung des »strukturbedingten Kurzarbeitergeldes« wurde auch die Kontrollfunktion des Landesarbeitsamtes insofern ausgeweitet, als über die Anwendung der »strukturbedingten Kurzarbeit« auf einzelne Wirtschaftszweige in bestimmten Regionen auf Antrag das zuständige Landesarbeitsamt entschied (Knuth 1995). Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes konnte vom Bundesarbeitsminister seit 1975 durch Rechtsverordnung für das gesamte Bundesgebiet, einzelne Wirtschaftszweige und Betriebe auf bis zu 24 Monate verlängert werden. 1987 wurde für die Stahlindustrie eine gesetzliche Höchstbezugsdauer von 36 Monaten eingeführt.

30 Vgl. hierzu die Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages zu den entsprechenden Gesetzesabstimmungen, die die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer sowie die Ausweitung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes festlegten: Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984, 8103(B)–8116(C) (Bundestagsdebatte bei der 2. und 3. Lesung des »Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung«); Wortprotokoll, Deut-

Bundesarbeitsministers Norbert Blüm (CDU), des FDP-Abgeordneten Dieter-Julius Cronenberg und des SPD-Abgeordneten Günther Heyenn während der Bundestagsdebatte über die Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer im Jahr 1985 machen den großen »Arbeitslosengeldkonsens« zwischen der CDU/CSU, der FDP und der SPD überdeutlich:

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zur Lage der älteren Arbeitslosen nur wenige Bemerkungen machen [...] Wir wenden uns denjenigen zu, die die Hilfe am meisten brauchen. Das ist – wie ich zugebe – nicht die Sozialpolitik mit der Gießkanne. Es gibt auch die sachliche Begründung, nämlich dass der Ältere, im Normalfall der Fünfzigjährige, auch länger Beitrag gezahlt hat als der Zwanzigjährige. Es entspricht wiederum meinen Solidaritätsvorstellungen, dass derjenige, der länger in die Solidarkasse gezahlt hat, auch einen Anspruch darauf hat, länger aus der Solidarkasse unterstützt zu werden.

(Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, CDU, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984, 8111[C]–8111[D]).

Verehrte Kolleginnen und Kollegen, Sie wissen, dass wir nachhaltig immer wieder für Beitragsstabilität eintreten, und zwar im Interesse der Arbeitnehmer und im Interesse der Wirtschaft, weil Arbeit nicht verteuert werden soll. Deswegen ist es selbstverständlich, logisch, vernünftig und richtig, die Möglichkeiten der Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung wahrzunehmen. Wir haben sie noch nicht ausgeschöpft, sondern haben – Gott sei Dank und erfreulicherweise mit Zustimmung des ganzen Hauses – für ältere Arbeitnehmer, die langfristig arbeitslos sind, längere Arbeitslosengeldzahlungen vereinbart.

(Dieter-Julius Cronenberg, FDP, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984, 8109[C])

Sie haben einen einzigen Punkt aus unseren Forderungen aufgegriffen, sozialdemokratisches Gedankengut übernommen, und das ist die Verlängerung der Anspruchsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld. Wir sind uns darin einig. Die Verlängerung allerdings nur für ältere Arbeitnehmer vorzusehen, ist in keiner Weise ausreichend. Das ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung; aber wir sagen: ein zu kleiner Schritt. (Günther Heyenn, SPD, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 108. Sitzung am 6.12.1984, 8108[B])

Die Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer (wie auch die des Kurzarbeitergeldes), um die es hier ging, wurde teilweise durch Überschüsse der BA finanziert. Dies stärkte nicht nur die Versicherungsfunktion der BA, sondern hatte vor allem auch den nicht unbeabsichtigten Zweck, den Bund hinsichtlich der Kosten für die Arbeitslosenhilfe zu entlasten. Für den Bundesfinanzminister

scher Bundestag, 10. Wahlperiode, 182. Sitzung am 6.12.1985, 13870(D)–13888(A) (Bundestagsdebatte bei der 2. und 3. Lesung des »7. Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes«); Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 17. Sitzung am 5.6.1987, 1067(D)–1078(C) (Bundestagsdebatte bei der 2. und 3. Lesung des »Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit«); Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 175. Sitzung am 15.11.1989, 13259(C)–13270(A) (Bundestagsdebatte bei der 2. und 3. Lesung des »Gesetzes zur Verlängerung beschäftigungsfördernder Vorschriften«).

war die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosen- und des Kurzarbeitergeldes ein äußerst effektiver Mechanismus: Der Bund konnte auf diese Weise seine Ausgaben für Arbeitslosenhilfe – nach dem rasanten Anstieg von 5 Milliarden DM im Jahr 1982 auf 9,1 Milliarden DM im Jahr 1985 – bis 1989 sukzessive auf 8,2 Milliarden DM senken (Trampusch 2002: Tabelle 3). Statt Überschüsse für Beitragssenkungen zu verwenden, wurden also Leistungen ausgebaut, und zwar gerade solche, die nicht nur die Sozialpolitiker begrüßten, sondern ebenso der Bundesfinanzminister.

Die Sozialpolitik der Achtzigerjahre wurde auch auf Spitzenebene zwischen Staat und Verbänden abgestimmt und war in dreiseitige Gespräche eingebettet. Deutlich wurde dies im Herbst 1985, als sich Bundesregierung, DGB und BDA zu einem »Gipfelgespräch« (*Der Spiegel*, 37/1985: 21) trafen. Die Bedeutung dieses »Bungalowtreffens« schätzte Bundesarbeitsminister Blüm in der Bundestagsdebatte zur Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose (1985) folgendermaßen ein:

Dies [das Gesetz] ist auch ein Ergebnis der sozialen Partnerschaft. Dieses Gesetz ist auch im Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgebern entsprungen. Es ist auch die Frucht jener Gespräche, die wir im Herbst dieses Jahres [1985] geführt haben. Sie sehen: Miteinander reden – Gewerkschaften, Arbeitgeber und Bundesregierung – führt immer weiter, als nur auf Kundgebungen Meinungen auszutauschen.

(Norbert Blüm, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, CDU, Wortprotokoll, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 182. Sitzung am 6.12.1985, 13886[D])

Ein ähnliches Muster wie in der Arbeitsmarktpolitik zeigte sich auch in der Frühverrentungspolitik. Maßgeblich begünstigt wurde dies dadurch, dass die Betriebs- und Sozialpartner die Arbeitsförderungs- und rentenrechtlichen Regelungen sehr offensiv für den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben nutzten. Die Literatur unterscheidet zur Erklärung von Frühverrentung zwei Faktorenbündel: Auf der einen Seite »Push-Faktoren«, also ökonomische Faktoren, die den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben vorantreiben, wie die Arbeitsmarktentwicklung oder demografische Entwicklungen; auf der anderen Seite »Pull-Faktoren«, also strategische und politische Faktoren, die Erwerbstätige in die Frühverrentung hineinziehen (Rhein-Kress 1996; Ebbinghaus 2006). Bezogen auf die deutsche Frühverrentung konnte eine Reihe von Studien zeigen, dass die politische Regulierung der Frühverrentung einen eigenständigen Effekt auf das Frühverrentungsgeschehen ausübte (Jacobs/Kohli 1990; Bangel 1993; Rosenow/Naschold 1994: 28–286; Ebbinghaus 2006). So kommen auch Jacobs und Kohli (1990: 503) zu folgendem Schluss:

Das frühe Ausscheiden ist über weite Strecken das Ergebnis einer Kooperation von Personalleitungen, Betriebsräten und älteren Arbeitnehmern selbst, wobei auch der Staat sich entweder

aktiv an der Schaffung von institutionellen Regelungen für akzeptable Formen des frühen Ausscheidens beteiligt – wie etwa bei den verschiedenen Vorruhestandsregelungen – oder zumindest die Nutzung der bestehenden Renten- und Arbeitslosensysteme zu diesem Zweck zulässt.

In Westdeutschland wurde die Frühverrentung mit der Ölkrise 1973 zur bevorzugten Lösung im Umgang mit Massenentlassungen (Jacobs/Kohli/Rein 1991: 190). Insbesondere die verarbeitende Industrie, aber auch der öffentliche Sektor lernte nun sehr schnell, Entlassungen mit Hilfe der Frühverrentungsregeln sozialverträglich abzuwickeln (George 2000). Die Arbeitnehmer stimmten ihrer Entlassung zu, wurden mit 58 Jahren arbeitslos, bezogen fast drei Jahre lang Arbeitslosengeld, um dann mit 60 Jahren die Rente wegen Arbeitslosigkeit zu beziehen. Unternehmen erhöhten die Attraktivität dieses freiwilligen Ausscheidens – einerseits durch vertraglich vereinbarte Aufschläge auf das Arbeitslosengeld, die nicht selten jeglichen Einkommensverlust zur Gänze kompensierten,³¹ andererseits durch Abfindungen³². Die Beiträge der arbeitslosen Frührentner an die Renten- und Krankenversicherung wurden von der Bundesanstalt gezahlt. 90 Prozent der Kosten der Frühverrentung wurden von der Sozialversicherung übernommen (Blüm 1996: 8).

Die Frühverrentung wurde primär von den großen Unternehmen praktiziert (Hoffmann 1996: 4), denn vor allem sie verfügten über die finanziellen und organisatorischen Kapazitäten, um die Frühverrentungsregeln zu nutzen (Mares 2003: 236–238). Durchaus vorhandene Bestrebungen, die Inanspruchnahme der Rente wegen Arbeitslosigkeit einzuschränken, blieben ohne maßgebliche Bedeutung, da die großen Unternehmen Ausnahmeregelungen erreichen konnten.³³

31 Durch die Auflösungsverträge zahlte der Betrieb dem Arbeitnehmer den Differenzbetrag zwischen Lohn und Arbeitslosengeld und glich rentenrechtliche Abschläge aus. Die Auflösungsverträge waren aufgrund von gesetzlich und kollektivvertraglich begrenzten Kündigungsmöglichkeiten notwendig.

32 Die Bedeutung der Abfindungen wird anhand einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1995 deutlich. Nach dieser Stichprobe erhielten etwa zwei Drittel der 55-jährigen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Abfindung, die im Durchschnitt 75.000 DM betrug (BT-Drs. 13/4336: 16).

33 So wurde in den Jahren 1982 und 1984 eine Erstattungspflicht (§ 128 AFG) eingeführt beziehungsweise verschärft, um die Inanspruchnahme der Rente wegen Arbeitslosigkeit einzuschränken (Rückzahlung von Arbeitslosengeld und Rentenleistungen durch Arbeitgeber bei »Missbrauch«). Zu nennen sind auch andere Sperrklauseln wie § 119 AFG (Sperrzeit) sowie § 117 AFG (Anrechnung von Abfindungen). Hinsichtlich des § 128 gab es jedoch auf Druck der Wirtschaft zahlreiche Ausnahmeregelungen. 1991 wurde der § 128 aufgehoben und 1993 durch eine »harmlose« Neuregelung ersetzt. Es gab einen Vergleich zwischen der BDA und dem BMAS: Die Unternehmen verpflichteten sich, freiwillig 500 Millionen DM an die Sozialversicherungen zu zahlen, die Sozialversicherungsträger verzichteten im Gegenzug auf offene Forderungen in Höhe von 1,2 Milliarden DM (vgl. Rosenow/Naschold 1994: 65–66).

Abbildung 2 Frühverrentung in Westdeutschland: Zugang nach Rentenarten, Männer zwischen 1960 und 1989



Quelle: VDR (2004).

Die Anzahl der männlichen Beschäftigten, die über Frühverrentung aus dem Arbeitsmarkt ausschieden, stieg in den Siebzigerjahren und danach dramatisch an (Abbildung 2). Seit 1973 nahmen die Zugänge in die Rente wegen Arbeitslosigkeit wie auch in die Rente für Schwerbehinderte zu. Vor allem jedoch gewann die flexible Altersgrenze zunehmend an Popularität. Ihren ersten Höhepunkt hatte sie während der ersten Ölkrise 1973, als sie von 121.154 Arbeitnehmern genutzt wurde, und bis 1976 blieb sie auf einem Niveau von 100.000 Eintritten.

Im Rückblick beschrieb ein Kenner der Frühverrentungspraxis, Werner Tegtmeier, die Strategie, Arbeitslosigkeit als Übergang in die Rente zu nutzen, mit folgenden deutlichen Worten:

Zusammen mit den Regelungen im Rentenrecht [...] ergibt sich eine Handlungskette [...] Unternehmen haben sich bei Beschäftigungsreduzierungen vielfach von ihren – oft unkündbaren – älteren Mitarbeitern in der Weise getrennt, dass sie ihnen einen Aufhebungsvertrag zusammen mit einer Sozialplanregelung (Entlassungsabfindung usw.) anboten [...], um dann zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den – häufig durch betriebliche Leistungen ergänzten – Rentenbezug einzumünden. Das Ganze wurde im Sprachgebrauch von Gewerkschaften, Unternehmen und Politik gern als »sozialverträgliche Beschäftigungsanpassung« qualifiziert. Die Wahrheit ist: Der Kündigungsschutz wurde abgekauft, ältere Arbeitnehmer vorzeitig aus dem Beschäftigungssystem herausgedrängt und der Beschäftigungsgrad nachhaltig gesenkt. Fast alle großen Beschäftigungsanpassungen, die Privatisierung der vormals öffentlichen Unternehmen, sind durchweg diesem Handlungsmuster gefolgt. (Tegtmeier 2003: 98)

In den Achtzigerjahren bewirkten zwei weitere Faktoren eine zusätzliche Ausweitung der Frühverrentung: Zum einen der Konflikt zwischen Wochenarbeitszeit- und Lebensarbeitszeitverkürzung, den die Metall- und Chemiegewerkschaft teilweise überaus heftig austrugen, wobei die Regierung intervenierte; zum anderen die bereits erwähnte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes Mitte der Achtzigerjahre.

Konfrontiert mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit während der beiden Ölkrisen gerieten die IG Metall und die IG Chemie in einen Konflikt über die Frage, wie darauf arbeitszeitpolitisch zu reagieren sei. Bezeichnend für diese Auseinandersetzung sind die unterschiedlichen Reaktionen der beiden Gewerkschaften auf die erste Ölkrise: Während die IG Metall einen Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer durchsetzte – was bei Frühverrentung Auflösungsverträge und Abfindungen zur Folge hatte –, gründete die IG Chemie zusammen mit den Arbeitgebern tarifliche Sonderfonds für ältere Arbeitslose, so den Unterstützungsverein der chemischen Industrie (UCI).³⁴ Im Gegensatz zur Metallgewerkschaft federte die Chemie damit die Krise auch tarifpolitisch ab und setzte nicht nur auf die Sozialkassen.

Auf den ersten Blick schien es sich bei diesem Konflikt um das bloße Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle zu handeln (Schudlich 1982; Wiesenthal 1987). Hinter den beiden Modellen verbargen sich jedoch auch zwei unterschiedliche Verständnisse von der Beziehung zwischen Tarif- und Sozialpolitik. Die IG Metall lehnte jeglichen staatlichen Eingriff in die Tarifverhandlungen ab, genauso wie sie Forderungen nach einer Gegenfinanzierung des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates durch Lohnzurückhaltung zurückwies. Demgegenüber gebärdete sich die IG Chemie wesentlich moderater. Sie akzeptierte lohnpolitische Konzessionen, wenn diese dazu beitrugen, sozialpolitische Maßnahmen auszubauen (Wiesenthal 1987: 198). Hintergrund der Strategie der Chemiegewerkschaft war dabei, dass diese im Gegensatz zur IG Metall wegen der starken, betriebsnahen Betriebsräte in den großen Chemiekonzernen nicht streikfähig war. In ihrem vorherigen Arbeitskampf 1971 hatte die Gewerkschaft traumatisch miterleben müssen, wie das Kampfmittel Streik versagt hatte (vgl. Schudlich 1982). Die IG Chemie pflegte seitdem – und maßgeblich unterstützt vom Arbeitgeberverband, der die Gewerkschaft dadurch wieder stabilisieren wollte – einen Branchenkorporatismus mit Tarifrentenmodellen und dem UCI.

34 Der 1975 gegründete UCI wird von den Arbeitgebern finanziert, von Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam verwaltet und dient der materiellen Unterstützung von arbeitslosen Chemiearbeitern, denen Zuschüsse zum Arbeitslosengeld gezahlt werden. Er wurde auf Grundlage des »Krefelder Abkommens« eingerichtet. Zur tariflichen Sozialpolitik in der chemischen Industrie vgl. Heinze (1999), Schudlich (1982).

In den frühen Achtzigerjahren prägte der Arbeitszeitkonflikt mehrere Tarifrunden. 1982 schlug die IG Chemie vor, einen branchenweiten Pensionsfonds zu gründen, der aus Lohnzuwächsen finanziert werden sollte (Löwisch/Hetzel 1983: 13). Die Gewerkschaft konnte diese Forderung zwar nicht durchsetzen (Wiesenthal 1987: 198), aber trotzdem deutlich machen, dass sie die Lebensarbeitszeitverkürzung gegenüber einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit bevorzugte. Die IG Metall trennte demgegenüber ihre Lohnpolitik von sozialpolitischen Themen. Um die Arbeitslosigkeit zu bewältigen, forderte sie eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich und machte dies in der Lohnrunde 1984 zur Hauptforderung. In einer Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung brachten IG Metall und auch der DGB damals zum Ausdruck, dass nur durch Wochenarbeitszeitverkürzung, nicht aber durch den Vorruhestand eine Reallohnsicherung durchsetzbar sei.³⁵

Die Arbeitgeber fürchteten den mit der Wochenarbeitszeitverkürzung verbundenen Kostenanstieg und riefen die Regierung zu Hilfe (Streeck 2003a: 6). Um den Konflikt in der Metallindustrie zu moderieren und die politische Macht der Metallgewerkschaft zu schwächen, stellte sich die Kohl-Regierung schließlich auf die Seite der Chemie. Sie stützte deren Modell und entschied sich mit dem Vorruhestandsgesetz, die Lebensarbeitszeitverkürzung und das Tariffrentenmodell politisch zu unterstützen (Naegle 1987; Wiesenthal 1987). Die IG Metall perceivede das Vorruhestandsgesetz als einen strategischen Zug der Regierung und der Arbeitgeber, die Gewerkschaften und ihre Forderung nach einem vollen Lohnausgleich zu schwächen (Wiesenthal 1987).

Das Vorruhestandsgesetz von 1984 ermöglichte eine neue Variante der Frühverrentung und band diese an einen Tarifvertrag. Es erlaubte Arbeitnehmern, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten, den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben.³⁶ Grundlage für den vorzeitigen Ausstieg waren Tarifverträge oder Einzelvereinbarungen. Für die Zeit des Vorruhestandes wurde von den Betrieben ein Vorruhestandsgeld gezahlt, das 65 Prozent des durchschnittlichen Bruttoentgelts des letzten halben Jahres betrug. Bei Übernahme eines Auszubildenden oder Arbeitslosen in einen durch das Vorruhestandsgeld freigewordenen Arbeitsplatz zahlte die BA 35 Prozent der Vorruhestandskosten (Vorruhestandsgeld und Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung). Das Vorruhestandsgeld, das fünf Jahre gezahlt wurde, ermöglichte den Bezug einer Rente mit 63 Jahren und »legalisierte« damit das Chemiemodell, Frühver-

35 Wortprotokoll zur 14. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung am 24.11.1983, 14/9 und 14/85–87.

36 Zum Vorruhestandsgesetz vgl. Heinelt (1991: 119–122), Naegle (1987). Zur tarifvertraglichen Umsetzung in der Chemie- und Papierindustrie vgl. Kohli et al. (1989).

rentung auch durch Tarifverträge zu finanzieren und zu regulieren.³⁷ Gleichwohl verhinderte das Vorruhestandsgesetz die Wochenarbeitszeitverkürzung nicht. In der Tarifrunde 1984 konnte die IG Metall diese nach einem langen Streik durchsetzen. Weil die Wochenarbeitszeitverkürzung jedoch für die Arbeitgeber mit einem Kostenanstieg verbunden war und so eine Rationalisierungswelle auslöste, führte sie letztlich zu einem weiteren Anstieg der Frühverrentung (Streeck 2003a: 7). In der Metallindustrie wurde diese weiter vorrangig durch die Arbeitslosen- und Rentenversicherung finanziert.

Daneben trug schließlich die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes – die Einführung der 57er-Regel – zu einer Ausweitung der Frühverrentung bei: Zwischen 1973 und 1990 gingen 527.093 männliche Beschäftigte in die Rente wegen Arbeitslosigkeit, mehr als die Hälfte tat dies nach 1984 (VDR 2004; eigene Berechnung).³⁸ In den Achtzigerjahren waren es vor allem die Bereiche Energie, Bergbau, Eisen, Stahl und Automobil, die über Sozialpläne Beschäftigte in den vorgezogenen Ruhestand entließen (Casey 1992: 431–433; Esser/Fach 1989).

Für Politik braucht es Politiker, und für die Sozialpolitik waren damals Sozialpolitiker verantwortlich. Wie der folgende Unterabschnitt zeigt, gab es in den Siebziger- und Achtzigerjahren in der Bundesrepublik einen besonderen Typus »Sozialpolitiker«, der parteiübergreifend fest mit den Verbänden verbunden war. In jener Phase wurden die entsprechenden Referentenentwürfe in Rücksprache mit den Verbänden im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung formuliert und im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung als Gesetzesent-

37 Die konkrete Ausgestaltung des Vorruhestandes variierte jedoch in den einzelnen Tarifbereichen: Bei der Höhe des Vorruhestandsgeldes verzeichnete man beispielsweise eine Spannweite von 65 bis 80 Prozent. Nur in der Metallindustrie wurden 65 Prozent vereinbart, erst bei einer Betriebszugehörigkeit von 20 Jahren erhöhte sich das Vorruhestandsgeld auf 70 Prozent. Vgl. hierzu und zum Folgenden Prognos (1986: 5–21). Während der Tarifrunde 1984/1985 wurden für 7 Millionen Beschäftigte Vorruhestandstarifverträge und für etwa 6,5 Millionen Beschäftigte Tarifverträge mit Wochenarbeitszeitverkürzung geschlossen. Bis Mitte 1986 zählte man insgesamt 145 Verbandstarifverträge und 210 Firmen-/Haustarifverträge zum Vorruhestand. Betriebsvereinbarungen gab es nur in einem sehr geringen Ausmaß. »[J]e nach Branchensituation und Interessen der Verhandlungspartner« (Prognos 1986: 6) wurden die Tarifverträge unterschiedlich gestaltet. In der Metallindustrie gab es – im Gegensatz zu anderen Tarifbereichen – keinen Rechtsanspruch.

38 Die 59er-Regelung, das heißt Arbeitslosigkeit mit 59 Jahren und daran anschließend Rentenbezug, wurde in den Achtzigerjahren, als die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld sukzessive ausgeweitet wurde (AFG-Reformen 1985, 1986, 1987), zur 57er-Regelung. Mit der AFG-Reform 1985 mussten Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten, nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Durch die AFG-Reform 1987 konnten Arbeitslose schon mit 57 Jahren und 4 Monaten bis zum Bezug der Rente wegen Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld beziehen (57,4er-Regelung).

würfe mit den Verbänden beraten. Der Sozialpolitiker zeichnete sich in CDU und CSU durch seine Mitgliedschaft in den Sozialausschüssen der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft beziehungsweise der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft (CDA, CSA) aus, in der SPD durch seine Zugehörigkeit zur Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA)³⁹. So hielt auch Mielke bereits 1970 fest:

Dem Ausschuss für Sozialpolitik, dessen Mitgliedern besonders ausgeprägtes Engagement und Ausdauer im Parlament nachgesagt wird – die »Sopos« werden nicht selten als Abg. sui generis betrachtet –, gelingt es häufiger als anderen Ausschüssen, den Inhalt von Gesetzesvorlagen der BReg. wesentlich mitzubestimmen (1969 z.B. 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz). Mielke (1970: 40)

Die Sozialpolitiker

Stabile Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Sozialpartnern beeinflussten die Entwicklung der Sozialpolitik bis in die frühen Neunzigerjahre hinein maßgeblich. Dies macht nicht nur die Policy-Forschung deutlich, die in der Renten-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik institutionell verfestigte Verhandlungsnetzwerke zwischen Parteien und Verbänden identifiziert (Winter 1997; Lehmbruch 2000a; Nullmeier/Rüb 1993; Döhler/Manow 1997; Heinelt/Weck 1998) und darüber hinaus hervorhebt, dass die Sozialpolitiker in den Parteien und Fraktionen insbesondere in den Siebziger- und Achtzigerjahren mächtige Akteure waren, an denen Partei- und Fraktionsführungen sich auszurichten hatten (Winter 1990; Zohlnhöfer 2001: 42–43). Das Vorhandensein gewachsener Beziehungsstrukturen der parteidemokratischen und staatlichen Akteure mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ist auch einer der Hauptbefunde der Literatur zum deutschen Modell (Katzenstein 1987: 56–76; Streeck 2003a).

Zur Genese dieser Verknüpfungen zwischen Staat und Verbänden trug nicht unwesentlich das Sozialversicherungssystem bei. So bezeichnet Katzenstein (1987: 35) die »*parapublic institutions*« – zu denen er die Bundesbank, die BA und die Sozialversicherungsorgane zählt (Katzenstein 1987: 58) – neben der Vorherrschaft von Koalitionsregierungen und dem kooperativen Föderalismus als einen der drei »institutionellen Knoten« (*»institutional nodes«*) des semisouverä-

39 Die AfA der SPD wurde erst 1973 gegründet, und zwar um angesichts der intellektuellen Unterwanderung der SPD durch die Jusos die Stimme des Arbeitnehmers innerhalb der SPD nicht verstummen zu lassen (vgl. Lösche/Walter 1992: 256–268). Genau umgekehrt begründet Hella Kastendiek die Gründung der AfA. Für sie stellt sie einen Versuch der Partei dar, den Einfluss der SPD in die Gewerkschaften hinein zu verstärken, nachdem die Sozialstruktur der Partei sich von den Arbeitnehmerinteressen wegbewegt hatte (Kastendiek 1978: 165).

nen, also des nach innen in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkten Staates. Katzenstein (1987: 35) hebt hervor, dass »parapublic institutions typically are open to West Germany's centralized economic and social interest groups, party politicians, and the senior civil service«. Er spricht damit an, dass die Sozialversicherungsinstitutionen sowohl für Verbandsfunktionäre als auch für die parteidemokratischen Akteure wichtige Karrierestationen darstellten, und damit zu einer wechselseitigen Integration von Parteien- und Verbändesystem beitrugen.

Solange die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherung noch eigenständige Kompetenzen hatten,⁴⁰ boten sie Verbandsfunktionären und Betriebsräten nach ein paar Jahren einen für die weitere Karriere im Verband attraktiven Posten in der Renten- oder Krankenversicherung oder in der Arbeitsverwaltung an (vgl. hierzu Heidenheimer 1980). Für die Betriebsräte stellte Wünsch (1930: 234) bereits nach den zehn Jahren Betriebsverfassungsgesetz in der Weimarer Republik fest, dass »[i]n Betriebsrätekreisen [...] die Kollegen schon als »die Dummen« [gelten], denen es nach einigen Jahren Amtszeit nicht gelungen ist, in ein Arbeitsamt, eine Krankenkasse oder ein Gewerkschaftsbüro zu gelangen, also »Funktionär« zu werden«. Auch die Sozialpolitiker waren Kenner der Praxis. Die »Sopos« galten insbesondere in den Fünfziger- und Sechzigerjahren als »Abgeordnete sui generis, die mit Engagement und Ausdauer im Plenum »sozialchinesisch« debattierten« (Krugmann-Randolf 1967: 125). Sie wuchsen als überzeugte und praktizierende Anhänger der katholischen Soziallehre in die Parteipolitik hinein und wechselten als Betriebsrat, Gewerkschaftsfunktionär oder eben auch als Angestellte der Sozialverwaltung in den Bundestag.

Zum Sammelpunkt der Berufssozialpolitiker – und damit zum Spiegel der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik – wurde der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung. Alle führenden Sozialpolitiker der Siebziger- und Achtzigerjahre (Rudolf Dreßler, Bernhard Jagoda, Dieter-Julius Cronenberg, Norbert Blüm) begannen dort ihre politische Karriere. Der gemeinsame Erfahrungshintergrund der Ausschussabgeordneten mag dazu beigetragen haben, dass unter ihnen der Streit um die Notwendigkeit eines Ausbaus der sozialstaatlichen Leistungen gering war. Für eine gewisse Zeit waren der linke Flügel der SPD und der der CDU in diesem Ausschuss nur schwer voneinander unterscheidbar.

Generell waren zu jener Zeit Staat und Verbände eng miteinander verflochten. Dies zeigt sich an der Verbandsfärbung des Bundestages. So waren in der

40 Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass sich Macht und Befugnisse der Selbstverwaltungsträger infolge der Verrechtlichung der Sozialpolitik und der Beschneidung der Finanz- und Leistungshoheit der Selbstverwaltung in den letzten Jahrzehnten erheblich reduziert haben (Standfest 1977; Emde 1991; Reiter 1993; Trampusch 2002).

Tabelle 5 Gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 1. und der 14. Wahlperiode

| Wahl- periode | Zahl der Abgeordneten | Davon gewerkschaftlich organisiert ^a | | in DGB-Gewerkschaften | | Davon in anderen Gewerkschaften | |
|---------------------|--------------------------|--|------|--------------------------|----------------|---------------------------------------|------|
| | | Anzahl | % | Anzahl | % ^b | Anzahl | % |
| Bundestag insgesamt | | | | | | | |
| 1. | 410 | 115 | 28,0 | 106 | 92,2 | 9 | 7,8 |
| 2. | 509 | 194 | 38,1 | 168 | 86,6 | 26 | 13,4 |
| 3. | 519 | 202 | 38,9 | 172 | 85,1 | 30 | 14,9 |
| 4. | 521 | 223 | 42,8 | 185 | 83,0 | 38 | 17,0 |
| 5. | 518 | 242 | 46,7 | 197 | 83,0 | 45 | 18,6 |
| 6. | 518 | 265 | 51,2 | 227 | 81,4 | 38 | 14,3 |
| 7. | 518 | 281 | 54,2 | 252 | 89,7 | 29 | 10,3 |
| 8. | 518 | 278 | 53,7 | 236 | 84,9 | 42 | 15,1 |
| 9. | 519 | 273 | 52,6 | 238 | 87,2 | 35 | 12,8 |
| 10. | 520 | 266 | 51,2 | 230 | 86,5 | 36 | 13,5 |
| 11. | 519 | 251 | 48,3 | 226 | 90,0 | 25 | 10,0 |
| 12. | 662 | 211 | 31,9 | 194 | 91,9 | 17 | 8,1 |
| 13. | 672 | 228 | 33,9 | 218 | 95,6 | 10 | 4,4 |
| 14. | 669 | 296 | 44,3 | 275 | 92,9 | 21 | 7,1 |
| CDU/CSU | | | | | | | |
| 1. | 142 | 22 | 15,5 | - | - | - | - |
| 2. | 250 | 47 | 18,8 | - | - | - | - |
| 3. | 278 | 46 | 16,5 | - | - | - | - |
| 4. | 251 | 41 | 16,3 | 16 | 39,0 | 25 | 61,0 |
| 5. | 251 | 51 | 20,3 | 16 | 31,4 | 35 | 68,6 |
| 6. | 250 | 47 | 18,8 | 19 | 40,4 | 28 | 59,6 |
| 7. | 234 | 44 | 18,8 | 24 | 54,5 | 20 | 45,5 |
| 8. | 254 | 54 | 21,3 | 22 | 40,7 | 32 | 59,6 |

| Wahl- periode | Zahl der Abgeordneten | Davon gewerkschaftlich organisierte | | in DGB-Gewerkschaften | | Davon in anderen Gewerkschaften | |
|-------------------|--------------------------|--|------|--------------------------|----------------|---------------------------------------|------|
| | | Anzahl | % | Anzahl | % ^b | Anzahl | % |
| | | | | | | | |
| Forts. CDU/CSU | | | | | | | |
| 9. | 237 | 46 | 19,4 | 17 | 37,0 | 29 | 63,0 |
| 10. | 255 | 52 | 20,4 | 21 | 40,4 | 31 | 59,3 |
| 11. | 234 | 41 | 17,5 | 18 | 43,9 | 23 | 56,1 |
| 12. | 319 | 24 | 7,5 | 11 | 45,8 | 13 | 54,2 |
| 13. | 294 | 15 | 5,1 | 7 | 46,7 | 8 | 53,3 |
| 14. | 245 | 26 | 1,1 | 8 | 30,8 | 18 | 69,2 |
| SPD | | | | | | | |
| 1. | 136 | 80 | 58,8 | - | - | - | - |
| 2. | 162 | 142 | 87,7 | - | - | - | - |
| 3. | 181 | 154 | 85,1 | - | - | - | - |
| 4. | 203 | 179 | 88,2 | 167 | 93,3 | 12 | 6,7 |
| 5. | 217 | 188 | 86,6 | 179 | 95,2 | 9 | 4,8 |
| 6. | 237 | 215 | 90,7 | 207 | 96,3 | 8 | 3,7 |
| 7. | 242 | 227 | 93,8 | 223 | 98,2 | 4 | 1,8 |
| 8. | 224 | 218 | 97,3 | 209 | 95,9 | 9 | 4,1 |
| 9. | 228 | 223 | 97,8 | 218 | 97,8 | 5 | 2,2 |
| 10. | 202 | 196 | 97,0 | 193 | 98,5 | 3 | 1,5 |
| 11. | 193 | 188 | 97,4 | 187 | 99,5 | 1 | 0,5 |
| 12. | 239 | 176 | 73,6 | 176 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| 13. | 252 | 190 | 75,4 | 189 | 99,5 | 1 | 0,5 |
| 14. | 298 | 241 | 80,9 | 238 | 98,8 | 3 | 1,2 |
| Übrige Fraktionen | | | | | | | |
| 1. | 132 | 13 | 9,8 | - | - | - | - |
| 2. | 98 | 5 | 5,1 | - | - | - | - |
| 3. | 61 | 2 | 3,3 | - | - | - | - |
| 4. | 67 | 3 | 4,5 | 2 | 66,7 | 1 | 33,3 |
| 5. | 50 | 3 | 6,0 | 2 | 66,7 | 1 | 33,3 |

| | | | | | | | | |
|---|-----|----|----|------|----|-------|---|-------|
| Forts. | 6. | 31 | 3 | 9,7 | 1 | 33,3 | 2 | 66,7 |
| Übrige Fraktionen (ab 3. WP nur FDP) | 7. | 42 | 6 | 14,3 | 5 | 83,3 | 1 | 16,7 |
| | 8. | 40 | 6 | 15,0 | 5 | 83,3 | 1 | 16,7 |
| | 9. | 54 | 4 | 7,4 | 3 | 75,0 | 1 | 25,0 |
| | 10. | 35 | 3 | 8,6 | 1 | 33,3 | 2 | 66,7 |
| | 11. | 48 | 1 | 2,1 | 0 | 0,0 | 1 | 100,0 |
| | 12. | 79 | 5 | 6,3 | 1 | 20,0 | 4 | 80,0 |
| | 13. | 47 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| | 14. | 43 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Die Grünen bzw. Bündnis 90/Die Grünen ^c | 10. | 28 | 15 | 53,6 | 15 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| | 11. | 44 | 21 | 47,7 | 21 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| | 12. | 8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| | 13. | 49 | 12 | 24,5 | 11 | 91,7 | 1 | 8,3 |
| | 14. | 47 | 16 | 34,0 | 16 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| PDS/Linke Liste bzw. PDS | 12. | 17 | 6 | 35,3 | 6 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| | 13. | 30 | 11 | 36,7 | 11 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| | 14. | 36 | 13 | 36,1 | 13 | 100,0 | 0 | 0,0 |

Für die 1. bis 14. WP heißt »gewerkschaftlich organisiert« Gewerkschaftsmitglied, also Zahl der gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten (ohne Mitgliedschaft im Deutschen Beamtenbund), untergliedert nach DGB-Gewerkschaften und anderen Gewerkschaften (in der Hauptsache DAG, CGB). Für die 14. WP wurden Doppelmitgliedschaften abgezogen.

a Einschließlich Mehrfachnennungen (außer 14. WP: hier wurden Doppelmitgliedschaften abgezogen).

b In Prozent der gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten.

c 10. und 11. WP: Fraktion »Die Grünen«, 12. WP: Gruppe »Bündnis 90/Die Grünen« (nur Abgeordnete aus den ostdeutschen Bundesländern und Berlin), 13. und 14. WP: Fraktion »Bündnis 90/Die Grünen«.

Quellen: Für die 1. bis 13. WP: Schindler (1999: 723–724); für die 14. WP: IW-Gewerkschaftsreport 2/1999; Tab. 1, Seite 4.

Tabelle 6 Wirtschaftsinteressen im Deutschen Bundestag zwischen der 9. und 11. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Klammern in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten)

| | CDU/CSU | SPD | FDP | Grüne | Insgesamt |
|--|-----------|---------|----------|---------|-----------|
| 9. WP (1980–1983) | | | | | |
| Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK) | 8 (3,4) | 0 (0,0) | 1 (1,9) | – | 9 (1,7) |
| Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter | 24 (10,1) | 2 (0,9) | 5 (9,3) | – | 31 (6,0) |
| 10. WP (1983–1987) | | | | | |
| Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK) | 6 (2,4) | 0 (0,0) | 0 (0,0) | 0 (0,0) | 6 (1,2) |
| Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter | 27 (10,6) | 3 (1,5) | 5 (14,3) | 2 (7,1) | 37 (7,1) |
| 11. WP (1987–1990) | | | | | |
| Angestellte von Wirtschaftsorganisationen (Verbände, IHK) | 4 (1,7) | 0 (0) | 1 (2,1) | 0 (0) | 5 (1,0) |
| Fabrikanten und Unternehmer, selbstständige Kaufleute sowie quasi unabhängige Wirtschaftsvertreter | 22 (9,4) | 4 (2,1) | 3 (6,3) | 0 (0) | 29 (5,6) |

Quelle: Für die 9. WP Müller (1982: 457); für die 10. WP Müller (1984: 193); für die 11. WP Müller (1988: 190).

achten Wahlperiode (1976–1980) bei der SPD über 97,3 Prozent, bei der CDU/CSU 21,3 Prozent der Abgeordneten und bei der FDP-Fraktion immerhin 15,0 Prozent der Abgeordneten Gewerkschaftsmitglied. In der zehnten Wahlperiode (1982–1986) betragen die entsprechenden Anteile 97,0 Prozent (SPD), 20,4 Prozent (CDU/CSU) und 8,6 Prozent (FDP) (vgl. Tabelle 5⁴¹).

41 Wobei in Tabelle 5 nicht zwischen haupt- und ehrenamtlicher Gewerkschaftsmitgliedschaft unterschieden wird, was die Intensität der Interessenwahrnehmung möglicherweise erheblich beeinflusst.

Tabelle 7 Wirtschaftsnahe Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 7. und der 12. Wahlperiode

| Fraktion | Wahlperiode | Abgeordnete insgesamt | Industrie- und Arbeitgeberverbände | | Mittelständische Verbände | |
|---------------------|-------------|-----------------------|------------------------------------|--------|---------------------------|--------|
| | | | Anzahl | Anzahl | % | Anzahl |
| Bundestag insgesamt | 7. | 518 | 29 | 5,6 | 38 | 7,3 |
| | 8. | 518 | 23 | 4,4 | 38 | 7,3 |
| | 9. | 519 | 25 | 4,8 | 56 | 10,8 |
| | 10. | 520 | 17 | 3,3 | 49 | 9,4 |
| | 11. | 519 | 16 | 3,1 | 30 | 5,8 |
| | 12. | 662 | 19 | 2,9 | 28 | 4,2 |
| CDU/CSU | 7. | 234 | 21 | 9,0 | 29 | 12,4 |
| | 8. | 254 | 18 | 7,1 | 32 | 12,6 |
| | 9. | 237 | 21 | 8,9 | 51 | 21,5 |
| | 10. | 255 | 15 | 5,9 | 44 | 17,3 |
| | 11. | 234 | 13 | 5,6 | 22 | 9,4 |
| | 12. | 319 | 14 | 4,4 | 20 | 6,3 |
| SPD | 7. | 242 | 3 | 1,2 | 2 | 0,8 |
| | 8. | 224 | 2 | 0,9 | 3 | 1,3 |
| | 9. | 228 | 2 | 0,9 | 2 | 0,9 |
| | 10. | 202 | 0 | – | 1 | 0,5 |
| | 11. | 193 | 2 | 1,0 | 2 | 1,0 |
| | 12. | 239 | 1 | 0,4 | 2 | 0,8 |
| FDP | 7. | 42 | 5 | 11,9 | 7 | 16,6 |
| | 8. | 40 | 3 | 7,5 | 3 | 7,5 |
| | 9. | 54 | 2 | 3,7 | 3 | 5,5 |
| | 10. | 35 | 2 | 5,7 | 4 | 11,4 |
| | 11. | 48 | 1 | 2,1 | 5 | 10,4 |
| | 12. | 79 | 4 | 5,1 | 6 | 7,6 |
| Grüne | 10. | 28 | 0 | – | 0 | – |
| | 11. | 44 | 0 | – | 1 | 2,3 |
| | 12. | 8 | 0 | – | 0 | – |
| PDS/LL | 12. | 17 | 0 | – | 0 | – |

Quelle: Schindler (1999: 719, 723–724).

Auch die Wirtschaft hatte ihre Fürsprecher unter den Abgeordneten: Einige Abgeordnete, insbesondere in der CDU/CSU-Fraktion, waren Angestellte von Wirtschaftsorganisationen wie der Industrie- und Handelskammer oder selbstständige Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft (vgl. Tabelle 6).

Insbesondere die Abgeordneten in CDU/CSU und FDP waren Mitglied in einem Industrie- und Arbeitgeberverband oder in einem mittelständischen Verband (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 8 Die Rekrutierungsfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung: Karrieren seiner Mitglieder 1949 bis 2002

| | Stellung und Dauer der Mitgliedschaft im Ausschuss | An die Ausschussmitgliedschaft anschließende Ämter |
|--------------------|--|---|
| Blüm, Norbert | a) Fraktion | Bundesarbeitsminister (1982–1998) |
| | b) Verband | |
| Buschfort, Hermann | a) CDU/CSU | Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1974–1982) |
| | b) IG Metall | |
| Franke, Heinrich | a) SPD | Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1982–1984) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1984–1993) |
| | b) IG Metall | |
| Dreßler, Rudolf | a) CDU/CSU | Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (April–Oktober 1982) |
| | b) DAG | |
| Egert, Jürgen | a) SPD | Beamteter Staatssekretär BMAS (1987–1993) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1993–2002) |
| | b) ÖTV | |
| Jagoda, Bernhard | a) CDU/CSU | Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1957–1968) |
| | b) – | |
| Sabel, Anton | a) CDU/CSU | Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1957–1968) |
| | b) Zentralverband Christlicher Holzarbeiter | |

| | | | |
|------------------------|--------------------------------------|--|--|
| Stingl, Josef | a) CDU/CSU b) (CDA) | <i>Ordentliches Mitglied:</i> 2. WP (Ausschuss für Arbeit, bis Dezember 1953) <i>Ordentliches Mitglied:</i> 2.–5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, 1953–1968) <i>Stellvertretender Vorsitzender:</i> 5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, Januar 1966–1968) | Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1968–1984) |
| Vogt, Wolfgang (Düren) | a) CDU/CSU b) IG Bau-Steine-Erden | <i>Ordentliches Mitglied:</i> 9. und 13. WP (1980–Oktober 1983; 1994–1998) <i>Stellvertretendes Mitglied:</i> 7. und 12. WP (1972–1976; 1990–1994) | Parlamentarischer Staatssekretär im BMAS (1982–1991) |

Quelle: Vierhaus/Herbst (2002); eigene Zusammenstellung.

Im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung waren die Beziehungsstrukturen jedoch in besonderem Maße ausgeprägt. Dies wird deutlich, wenn man die Biografien der Abgeordneten dieses Ausschusses genauer analysiert. So waren in der achten Wahlperiode (1976–1980) 42,4 Prozent der Ausschussmitglieder Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen und immerhin 15,2 Prozent Mitglied eines Wirtschaftsverbandes (Weber 1981: 318–319). Ein prominentes Beispiel ist der führende FDP-Sozialpolitiker der Achtzigerjahre, Dieter-Julius Cronenberg (FDP), ein Vorstandsmitglied des Wirtschaftsverbandes Stahlverformung e.V.

Eine feingliedrige Analyse der Karrieren der zwischen 1972 und 2002 im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung tätigen Abgeordneten deckt die Verflechtung zwischen Parteien- und Verbändesystem in der Sozialpolitik besonders gut auf (vgl. dazu umfassend Abschnitt 8). So gab es in den Siebziger- und Achtzigerjahren unter den Abgeordneten wegen ihrer Mitgliedschaften, der Verknüpfung von Führungspositionen und ihrer beruflichen Herkunft eine starke Verflechtung mit den Organisationen sozialpolitischer Interessen, sodass von einer engen wechselseitigen Integration zwischen Parteien- und Verbändesystem ausgegangen werden kann. Der Ausschuss war ein Hort von »Berufssozialpolitikern«, die nicht nur aufgrund von Mitgliedschaften und Führungspositionen verbunden waren, sondern auch praktische Erfahrungen in der betrieblichen Mitbestimmung hatten oder nach hauptberuflichen Tätigkeiten in einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband, einer sozialpolitischen Organisation oder in der Sozialverwaltung direkt aus der Sozialpolitik in den Bundestag wechselten.

Auffallend ist auch die Rekrutierungsfunktion dieser Parlamentsinstitution, wie die vorstehende Tabelle 8 zeigt. Da Ausschussmitglieder im Anschluss an ihre

Anmerkungen und Quellen zu Tabelle 9: Für die 7. und 8. WP: Weber (1981: 306–319). Weber zählt jene Abgeordneten, die in ihren Verbänden Funktionen ausüben bzw. ausgeübt haben. Die bloße Verbandsmitgliedschaft lässt er unberücksichtigt. Zu Wirtschaftsverbänden zählt er Industrie- und Arbeitgeberverbände, mittelständische Verbände, Verbände der freien Berufe und Verbraucherverbände, zu Arbeitnehmerorganisationen DGB, DAG, DBB, CGB, Sozialausschüsse der CDA und Sonstige (Weber 1981: 308). Für die 9. bis 14. WP: eigene Zusammenstellung und Berechnungen. Die Vertreter von Arbeitnehmerorganisationen wurden anhand der Gewerkschaftszugehörigkeit (über Mitgliedschaft oder hauptamtliche Erwerbstätigkeit) und von Parteifunktionen in gewerkschaftsnahen Parteiorganisationen (CDA, CSA) zugeordnet, Vertreter von Wirtschaftsverbänden über die Zugehörigkeit in Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden (über Mitgliedschaft oder hauptamtliche Erwerbstätigkeit) und in wirtschaftsnahen Parteiorganisationen (Wirtschaftsrat der CDU, MIT). Die Quellen hierfür: sämtliche Angaben über die Wirtschafts- und Gewerkschaftsnähe der Abgeordneten aus Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, verschiedene Wahlperioden, und Vierhaus/Herbst (2002); Angaben über die Namen der Mitglieder des AfAS aus verschiedenen Protokollen des AfAS: 9. WP: Protokoll Nr. 25; 10. WP: Protokoll Nr. 42; 11. WP: Protokoll Nr. 5; 12. WP: Protokoll Nr. 52; 13. WP: Protokoll Nr. 36; 14. WP: <www.bundestag.de/gremien/a11/index.html>. Die Namen der ordentlichen Mitglieder konnten bis zum Erscheinen des dritten Bandes von Vierhaus/Herbst (2002) nur auf der Grundlage des Wortprotokolls einer bestimmten Sitzung ermittelt werden, weil der Deutsche Bundestag keine Listen zur Verfügung stellte.

Tabelle 9 Wirtschafts- und gewerkschaftsnahe Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 7. und der 14. Wahlperiode nach Fraktionen (absolut und in Klammern in Prozent der Zahl der Mitglieder)

| Wahlperiode | Mitglieder | Arbeitnehmer- organisationen | Wirtschafts- verbände |
|-----------------------------|------------|---------------------------------|--------------------------|
| 7. Wahlperiode (1972–1976) | 27 | 12 (44,4) | 3 (11,1) |
| SPD | 13 | 6 (46,2) | 0 |
| CDU/CSU | 12 | 6 (50) | 3 (25) |
| FDP | 2 | 0 | 0 |
| 8. Wahlperiode (1976–1980) | 33 | 14 (42,4) | 5 (15,2) |
| SPD | 14 | 9 (64,3) | 0 |
| CDU/CSU | 16 | 5 (31,2) | 5 (31,2) |
| FDP | 3 | 0 | 0 |
| 9. Wahlperiode (1980–1983) | 33 | 21 (63,6) | 6 (18,2) |
| SPD | 15 | 15 (100) | 0 |
| CDU/CSU | 15 | 6 (40) | 5 (33,3) |
| FDP | 3 | 0 | 1 (33,3) |
| 10. Wahlperiode (1983–1987) | 35 | 22 (62,9) | 7 (20) |
| SPD | 14 | 14 (100) | 0 |
| CDU/CSU | 17 | 6 (35,3) | 6 (35,3) |
| FDP | 2 | 0 | 1 (50) |
| Die Grünen | 2 | 2 (100) | 0 |
| 11. Wahlperiode (1987–1990) | 35 | 21 (60) | 6 (17,1) |
| SPD | 13 | 12 (92,3) | 0 |
| CDU/CSU | 16 | 7 (43,8) | 4 (25) |
| FDP | 3 | 0 | 2 (66,6) |
| Die Grünen | 3 | 2 (66,6) | 0 |
| 12. Wahlperiode (1990–1994) | 37 | 21 (56,8) | 5 (13,5) |
| SPD | 13 | 13 (100) | 0 |
| CDU/CSU | 18 | 7 (38,9) | 4 (22,2) |
| FDP | 4 | 1 (25) | 1 (25) |
| Bündnis 90/Die Grünen | 1 | 0 | 0 |
| PDS | 1 | 0 | 0 |
| 13. Wahlperiode (1994–1998) | 42 | 27 (64,2) | 3 (7,1) |
| SPD | 17 | 17 (100) | 0 |
| CDU/CSU | 17 | 6 (35,3) | 3 (17,7) |
| FDP | 3 | 0 | 0 |
| Bündnis 90/Die Grünen | 3 | 3 (100) | 0 |
| PDS | 2 | 1 (50) | 0 |
| 14. Wahlperiode (1998–2002) | 39 | 21 (53,9) | 2 (5,1) |
| SPD | 17 | 14 (82,4) | 0 |
| CDU/CSU | 14 | 6 (42,9) | 2 (14,3) |
| FDP | 3 | 0 | 0 |
| Bündnis 90/Die Grünen | 3 | 1 (33,3) | 0 |
| PDS | 2 | 0 | 0 |

parlamentarische Tätigkeit Arbeitsminister, Staatssekretäre im Arbeitsministerium oder Präsidenten der BA wurden, fungierte der Ausschuss als eine Art Stellwerk für die Elitenverflechtung zwischen Staat und Verbänden in der Sozialpolitik.

In den Siebziger- und Achtzigerjahren wurde der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zum Nukleus der Interessenvermittlung. Nicht nur die Zahl der öffentlichen Anhörungen nahm in jener Phase sprunghaft zu (Trampusch 2003: Tabelle 12),⁴² auch die Verbandsfärbung der Mitglieder und Vorsitzenden dieses Ausschusses war stark ausgeprägt (Tabellen 9 und 10).

Der Ausschuss war der Ort, an dem sich Sozialpolitiker aus SPD, CDU/CSU und FDP trafen. Hier saßen nahezu ausschließlich jene Abgeordneten, die die Sozialpolitik in den Parteien vertraten. In der Sozialpolitik gab es dabei zwischen den Parteien in der Programmatik wenig Konflikte (Hermann 1988; Berlepsch 1991), auch wenn das Wahlinteresse, wie man bei den Rentendiskussionen 1972 (Hockerts 1992) und 1976/1977 (Roth 1989: 155–157) beobachten konnte, durchaus zu Spannungen führte. Dabei war es zu jener Zeit nicht die Verbandsmitgliedschaft der Sozialpolitiker allein, die eine Abstimmung der Verbandsinteressen mit denen der Parteien garantierte. Es war vielmehr der Umstand, dass die Abgeordneten in den Verbänden groß geworden waren, der Parteikarriere also bereits eine andere in den Verbänden vorausgegangen war. Die sozialpolitische Kompetenz der Parteien trat in diesem Ausschuss gewissermaßen in hoch konzentrierter Form auf.

Aufseiten der Sozialpolitiker aus den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die in den öffentlichen Anhörungen des Ausschusses als Sachverständige gehört wurden, fällt eine Ämterkumulation auf (Tabelle 11).

42 Die Durchführung öffentlicher Anhörungen durch die Ausschüsse des Bundestages war bereits mit der im Jahr 1951 beschlossenen Geschäftsordnung des Bundestages (§ 73 GOBT) möglich. Trotzdem fanden bis zur 4. Wahlperiode (1961–1965) nur relativ wenige Anhörungen statt. In der 1. Wahlperiode (1949–1953) fand keine Anhörung statt, in der 2. (1953–1957) und 3. (1957–1961) gab es jeweils eine und in der 4. (1961–1965) insgesamt sechs. In der 5. Wahlperiode (1965–1969) stieg die Zahl der öffentlichen Anhörungen dann auf 58 an (Schüttemeyer 1989: 1148). Vor dem Hintergrund der Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle des »informellen Entscheidungsablaufs« in der Großen Koalition (1966–1969) nahm die Zahl der öffentlichen Anhörungen weiter zu (vgl. hierzu Tenhaef 1992: 91–107). Nachdem sich zwischen der 4. und 5. Wahlperiode die Zahl der Hearings verzehnfacht hatte (Schüttemeyer 1989: 1148) und danach stetig angestiegen war, kam es mit der Regierungsübernahme durch die christliberale Koalition unter Helmut Kohl in der 10. Wahlperiode (1983–1987) zu einer weiteren Zunahme der Anhörungen (vgl. hierzu Schüttemeyer 1989: 1151). Die Opposition benutzte das Instrument der öffentlichen Anhörung nun sehr rege. Ziel war es, die Regierung zu kontrollieren und über die Parlamentsarbeit mitzuregieren. Dabei führte, wie in der 8. (1976–1980) und 9. Wahlperiode (1980–1983), der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung die meisten öffentlichen Anhörungen durch (Tenhaef 1992: 186), in der 8. und 9. Wahlperiode unter dem Vorsitz von Hermann Rappe (SPD, IG CPK), in der 10. unter dem Vorsitz von Glombig (SPD, DAG).

Tabelle 10 Die Gewerkschaftsnähe der Vorsitzenden und deren Stellvertreter des Ausschusses für Arbeit, des Ausschusses für Sozialpolitik und des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 1. und der 14. Wahlperiode

| Wahlperiode | a) Vorsitzender b) Stellvertreter | a) Verbandsmitgliedschaft des Vorsitzenden b) Verbandsmitgliedschaft des Stellvertreters |
|------------------------------------|---|---|
| Ausschuss für Arbeit | | |
| 1. Wahlperiode (1949–1953) | a) Anton Sabel (CDU/CSU) b) Willi Richter (SPD) | a) Christliche Gewerkschaft b) Freier Gewerkschaftsbund |
| 2. Wahlperiode (1953–1957) | a) Anton Sabel (CDU/CSU) b) Willy Odenthal (SPD) | a) Christliche Gewerkschaft b) seit 1919 Gewerkschaftsmitglied (Beruf Techniker) |
| 3. Wahlperiode (1957–1961) | a) Josef Arndgen (CDU/CSU); ab 13.11.1958: Heinrich Scheppmann (CDU/CSU) b) Willy Odenthal (SPD) | a) Arndgen: Zentralverband Christlicher Lederarbeiter; Scheppmann: Christliche Ge- werkschaft (Bergbau) b) seit 1919 Gewerkschaftsmitglied (Beruf Techniker) |
| 4. Wahlperiode (1961–1965) | a) Heinrich Scheppmann (CDU/CSU) b) Walter Behrendt (SPD) | a) Christliche Gewerkschaft (Bergbau) b) keine Gewerkschafts- mitgliedschaft |
| 5. Wahlperiode (1965–1969) | a) Adolf Müller (CDU/CSU) b) Walter Behrendt (SPD) | a) DBG NRW (1958: stellvertreten- der Landesvorsitzender) b) keine Gewerkschaftsmit- gliedschaft |
| Ausschuss für Sozialpolitik | | |
| 1. Wahlperiode (1949–1953) | a) Willi Richter (SPD) b) Josef Arndgen (CDU/CSU) | a) Freier Gewerkschaftsbund b) Zentralverband Christlicher Lederarbeiter |
| 2. Wahlperiode (1953–1957) | a) Willi Richter (SPD) b) Josef Arndgen (CDU/CSU) | a) Freier Gewerkschaftsbund b) Zentralverband Christlicher Lederarbeiter |
| 3. Wahlperiode (1957–1961) | a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Peter Horn (CDU/CSU) | a) keine Mitgliedschaft b) Verband katholischer kaufmännischer Vereinigung Deutsch- lands (1924–1936, geschäftsfüh- rendes Vorstandsmitglied) |
| 4. Wahlperiode (1961–1965) | a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Peter Horn (CDU/CSU) | a) keine Mitgliedschaft b) Verband katholischer kaufmännischer Vereinigung Deutsch- lands (1924–1936, geschäftsfüh- rendes Vorstandsmitglied) |

Fortsetzung Tabelle 10

| Wahlperiode | a) Vorsitzender b) Stellvertreter | a) Verbandsmitgliedschaft des Vorsitzenden b) Verbandsmitgliedschaft des Stellvertreters |
|--|--|--|
| 5. Wahlperiode (1965–1969) | a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Josef Stingl (CDU/CSU); ab 2.10.1968: Friedrich Kühn (CDU/CSU) | a) keine Mitgliedschaft b) Stingl: (CDA-Vorstandsmitglied 1964–1973); Kühn: vor 1949 Ge- schäftsführer in der IHK Danzig, Weimar, Jena |
| Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung | | |
| 6. Wahlperiode (1969–1972) | a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU) | a) Mitgliedschaft unklar b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen) |
| 7. Wahlperiode (1972–1976) | a) Ernst Schellenberg (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU) | a) Mitgliedschaft unklar b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen) |
| 8. Wahlperiode (1976–1980) | a) Hermann Rappe (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU) | a) IG Chemie-Papier-Keramik b) DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen) |
| 9. Wahlperiode (1980–1983) | a) Hermann Rappe (SPD) b) Adolf Müller (CDU/CSU); ab 9.9.1981: Otto Zink (CDU/CSU) | a) IG Chemie-Papier-Keramik b) Müller: DGB (verschiedene Tätigkeiten und Funktionen) Zink: IG Metall |
| 10. Wahlperiode (1983–1987) | a) Eugen Glombig (SPD) b) Otto Zink (CDU/CSU) | a) DAG b) IG Metall |
| 11. Wahlperiode (1987–1990) | a) Jürgen Egert (SPD) b) Alfons Müller (CDU/CSU) | a) ÖTV b) DGB NRW |
| 12. Wahlperiode (1990–1994) | a) Günther Heyenn (SPD) b) Heinz Schemken (CDU/CSU) | a) ÖTV b) (CDA) |
| 13. Wahlperiode (1994–1998) | a) Ulrike Mascher (SPD) b) Heinz Schemken (CDU/CSU) | a) HBV b) (CDA) |
| 14. Wahlperiode (1998–2001) | a) Doris Barnett (SPD) b) Heidi Knacke-Werner (PDS); seit 2000 Pia Maier (PDS) | a) ÖTV und IG BCE b) Knacke-Werner: GEW und ÖTV; Maier: keine Mitgliedschaft |

Anmerkungen und Quellen: Angaben zum Vorsitz und der Stellvertretung zur 1. bis 13. WP Schindler (1999: 2035–2080); 14. WP auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages unter <www.bundestag.de>. Angaben zur Verbandsmitgliedschaft von der 1. bis zur 13. WP Kürschners Volkshandbuch, 1.–13. Wahlperiode (13 Bände); 14. WP auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages unter <www.bundestag.de>; eigene Recherchen über die Verbandsmitgliedschaft (Munzinger 2001; Internet; Vierhaus/Herbst 2002).

Die in den öffentlichen Anhörungen für die Interessen von BDA, DGB und DAG auftretenden Sachverständigen übten Funktionen in renten- und arbeitsmarktpolitischen Selbstverwaltungsorganisationen aus. Sie waren im Sozialbeirat

Tabelle 11 Die Ämterkumulation (Bundesanstalt für Arbeit, VDR und Sozialbeirat) der in öffentlichen Anhörungen auftretenden Sachverständigen des DGB, der DAG und des BDA zwischen der 8. und der 12. Wahlperiode

| Wahlperiode | DGB-Sachverständige | DAG-Sachverständige | BDA-Sachverständige |
|--------------------------------|---|---|---|
| 8. Wahlperiode (1976–1980) | Sozialbeirat (Schmidt) VDR-Vorstandsvorsitzender (Muhr) | | Sozialbeirat (Schnabel) VDR-Vorstandsvorsitzender (Doetsch) VDR-Mitgliederversammlung (Dräger) |
| 9. Wahlperiode (1980–1983) | BA-Verwaltungsrat (Kastleitner) BA-Vorstand (Engelen-Kefer) | BA-Verwaltungsrat (Rubbert) | BA-Vorstand (Siegers) |
| 10. Wahlperiode (1983–1987) | Sozialbeirat (Schmidt) VDR-Vorstandsvorsitzender (Schmidt) BA-Vorstand (Semmler) BA-Vorstand (Engelen-Kefer, bis 1984) BA-Vorstand (Adamy, ab 1985) BA-Verwaltungsrat (Möller-Lücking) | BA-Verwaltungsrat (Rubbert) BA-Verwaltungsrat (Bakkenbüll) | Sozialbeirat (Schnabel) BA-Vorstand (Siegers) BA-Verwaltungsrat (Aberle) |
| 11. Wahlperiode (1987–1990) | VDR-Vorstandsvorsitzender (Schmidt) | BA-Verwaltungsrat (Rubbert) | Sozialbeirat (Schnabel) BA-Vorstand (Siegers) |
| 12. Wahlperiode (1990–1994) | Sozialbeirat (Standfest) BA-Vorstand (Semmler) BA-Vorstand (Adamy) | BA-Verwaltungsrat (Rubbert, bis Ende 1990, ab 1992) | BA-Vorstand (Siegers) BA-Verwaltungsrat (Reichling) BA-Verwaltungsrat (Ebert) BA-Vorstand (Ebert) BA-Verwaltungsrat (Reß) |

Anmerkungen und Quellen: Eigene Zusammenstellung anhand von Listen über die Besetzung des Sozialbeirats, des Vorstands, des Vorstands und der Mitgliederversammlung des VDR und des Vorstands und Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit (hier auch stellvertretende Mitglieder) zwischen 1977 und 1994. Die Listen erhielt die Autorin vom BMAS, vom VDR und von der Bundesanstalt für Arbeit. Die geladenen Sachverständigen aus DGB, DAG und BDA wurden aus den Wortprotokollen der folgenden öffentlichen Anhörungen (öffentlichen Informationssitzungen) des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung entnommen: öffentliche Anhörung vom 20.3.1977 (5. Sitzung), vom 2.10.1981 (25. Sitzung), vom 24./25.11.1982 (48. Sitzung), vom 14.11.1984 (42. Sitzung), vom 23.10.1985 (78. Sitzung), vom 20.5.1987 (5. Sitzung), vom 26.4.1989 (84. Sitzung), vom 17.4.1991 (9. Sitzung), vom 12.2.1990 (3. Sitzung), vom 30.9.1992 (52. Sitzung) und vom 28.2.1994 (112. Sitzung).

aktiv, gehörten dem Vorstand und der Mitgliederversammlung des VDR an oder übten Funktionen im Vorstand und Verwaltungsrat der BA aus. Die Interessen der Verbände und der Sozialversicherungsträger waren unter diesen Bedingungen nahezu identisch und somit nicht mehr voneinander unterscheidbar.

Wertet man die Wortprotokolle des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung aus den Siebziger- und Achtzigerjahren aus (vgl. dazu Trampusch 2003), so gewinnt man – überspitzt formuliert – an der einen oder anderen Stelle gar den Eindruck, dass die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den öffentlichen Anhörungen nicht nur die Antworten gaben, sondern – weil sie ja mit den Parteien eng verbunden waren – auch die Fragen stellten. Auch wenn in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion über den Nutzen und die Funktionen der öffentlichen Anhörungen kein einheitliches Urteil zu finden ist,⁴³ ist für unsere Zusammenhänge insbesondere hervorzuheben, dass der Ausschuss nicht nur zunehmend prominent besetzt wurde, sondern sich auch zu einer Institution der Sozialpolitik etablierte: Parteipolitiker konnten in der Sozialpolitik Karriere machen, dazu mussten sie jedoch Mitglied dieses Ausschusses werden. Verbände wiederum mussten ihre in der vorparlamentarischen Phase geschlossenen Kompromisse in diesen Ausschuss tragen, damit ihre Ziele und Interessen sich in den sozialpolitischen Gesetzen wiederfanden.

Die nähere Betrachtung der öffentlichen Anhörungen, in denen die im vorangegangenen Abschnitt angeführten Gesetze der Belastungsverschiebungen beraten wurden, legt folgende Schlussfolgerung nahe (vgl. dazu Trampusch 2003): Es waren eindeutig die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften), die bei der Interessenartikulation in den Anhörungen die Schwerpunkte setzten. Sie dominierten als geladene Sachverständige in den politischen Diskussionen. Die Sozialpartner (BDA, DGB, DAG) vertraten sehr geschickt nicht nur die Partikularinteressen der Sozialversicherungsträger und ihrer Dach-

43 Auf der einen Seite werden die öffentlichen Anhörungen positiv als Beschleuniger der Parlamentsfunktionen (Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion, Artikulationsfunktion und Öffentlichkeitsfunktion) bewertet, auf der anderen Seite aber auch als »Ritual«, »mehr oder weniger lästige Pflichtübung« (HB, 2.1.1978; zitiert nach Tenhaef 1992: 137) und »legimatorisches Feigenblatt« (Schüttemeyer 1989: 1145) in ihrer Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung eher gering eingeschätzt. Der Einfluss der Hearings auf die Entscheidungen und Gesetze lässt sich ohnehin nur ex post und anhand konkreter Entscheidungsprozesse untersuchen. Dabei muss man sich jedoch, wenn man keine Tiefeninterviews mit den beteiligten Schlüsselakteuren führt, in der Regel mit Indikatoren des Verbandseinflusses begnügen, wie zum Beispiel der personalen Integration (Verbandsfärbung von Abgeordneten, Ministern und Bürokraten), der informellen Kontakte oder eben der Zahl öffentlicher Anhörungen und der Auswertung der in diesen Anhörungen geführten Diskussionen (vgl. hierzu auch Weßels 1987). Zum Teil ist der Einfluss der Anhörungen auch dokumentiert, wenn zum Beispiel in den Berichten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung oder in den Debatten im Bundestag darauf Bezug genommen wird, dass einzelne Regelungen infolge der Anhörung verändert wurden.

organisationen, sondern auch ihr verbandspolitisches Interesse, indem sie beides als deckungsgleich behandelten. Wenn Beitragssätze getauscht wurden, wurden Arbeitgeber und Gewerkschaften um ihre Stellungnahme gebeten. Die Angestellten der Selbstverwaltungs- und Sozialversicherungsträger waren in den betrachteten Entscheidungsprozessen relativ bedeutungslos. Sie hatten – sofern sie dazu überhaupt in der Lage waren – die Aufgabe zu erklären, wie man die angedachten Ressourcentransfers verwaltungs-, finanz- und rechtstechnisch umsetzen konnte und welche Folgen dies haben würde.

Für die Entwicklung der Sozialpolitik in Westdeutschland gilt also zusammenfassend, dass sie an die Sozialpolitiker delegiert war und dass materiell-inhaltlich in ihrer Entwicklung auf die Strukturprobleme der Wirtschaft Rücksicht genommen wurde. Als 1989/1990 die zentralen Entscheide für die Wiedervereinigung getroffen wurden, blieben diese von der so beschriebenen Entwicklung des Politikfeldes nicht ganz unbeeinflusst.

Wiedervereinigung und Sozialpolitik

Eine wichtige Vorgeschichte zum Verständnis des sozialpolitischen Verlaufs der deutschen Wiedervereinigung ist nicht nur in der westdeutschen Sozialpolitik zu verorten, sondern auch in dem Umstand, dass es selbst auf Spitzenebene zwischen der Regierung Kohl und den Gewerkschaften in den Achtzigerjahren einen Kurs der Kooperation gab. Diese Kooperation war zwar partieller Natur, und es gab auch heftige Konflikte, wie zum Beispiel um den Streikparagrafen des AFG (§ 116)⁴⁴ oder in der Arbeitszeitfrage, dennoch stand die Position der Gewerkschaften und die Zusammenarbeit mit ihnen in der Sozialpolitik zu keinem Zeitpunkt infrage. Der damalige DGB-Vorsitzende Ernst Breit (1982–1990) suchte auch bewusst das Gespräch mit dem Kanzler, wohl wissend, dass sich die Gewerkschaften infolge des Zusammenbruchs des DGB-Wohnungsunternehmens Neue Heimat in einer mehr als prekären Situation be-

44 Auslöser dieses Konflikts war der sogenannte Franke-Erlass (Heinrich Franke war damals Präsident der BA), der im Rahmen des Arbeitskampfes um die Wochenarbeitszeitverkürzung beschlossen wurde: Auf Druck der Arbeitgeber wies Franke die Arbeitsämter im Mai 1984 an, kalt Ausgesperrten keine Leistungen mehr zu gewähren. 1986 folgte schließlich die Novellierung des AFG (§ 116), und es kam zu einem heftigen Konflikt zwischen den Gewerkschaften und Norbert Blüm. Durch die Änderung war es den Arbeitsämtern nun verboten, bei Arbeitskämpfen Kurzarbeitergeld an kalt Ausgesperrte zu zahlen. (Als solche bezeichnet man außerhalb des Streikgebiets ausgesperrte Arbeitnehmer, deren Betriebe die Produktion eingestellt haben, weil Zulieferteile aus bestreikten oder Aussperrungsbetrieben ausbleiben.) Der § 116 stand in einem Zusammenhang mit der Tarifaueinandersetzung um die Verkürzung der Wochenarbeitszeit und war ein Entgegenkommen der Regierung Kohl, damit die Arbeitgeber dem Tarifkompromiss zustimmten.

fanden und der wirtschaftspolitische Konsolidierungs- und Sparkurs der Koalition innergewerkschaftliche Konflikte erzeugte. Kurz vor dem Mauerfall mag darüber hinaus der sogenannte »Lafontaine-Konflikt« dazu beigetragen haben, dass sich die Gewerkschaften gegenüber der CDU/CSU/FDP-Regierung relativ kooperativ verhielten.⁴⁵

Die Einheit entspannte das Klima zwischen der Regierung und den Gewerkschaften weiter: War der Kanzler in den Achtzigerjahren für die Bewältigung der alltäglichen Regierungsgeschäfte im Prinzip nicht auf die Gewerkschaften angewiesen gewesen, so war dies nun nicht mehr der Fall. Eine Wiedervereinigung ohne tragende Unterstützung seitens der Gewerkschaften war undenkbar. Damit trat aber auch das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden in eine neue Phase: Zur relativen Autonomie der Sozialpolitik kam nun auf höchster Ebene eine Sanktionierung dieser Autonomie hinzu, was ihre Verpflichtungsfähigkeit noch weiter erhöhte. Die Sozialpolitik wurde zum erweiterten Regierungsapparat.

Der bruchlose Transfer des westdeutschen Sozial- und Tarifmodells auf die neuen Bundesländer beruhte auf zwei Grundsatzentscheidungen, die Staat und Verbände in der Frühphase des Einigungsprozesses getroffen hatten: die Übertragung der sozial- und tarifpolitischen Institutionen in die neuen Länder – begleitet von der 1:1-Umstellung der Währung und dem Stufentarifvertrag in der Metallwirtschaft⁴⁶ – und die Sanierung und Restrukturierung des Industriekomplexes der ehemaligen DDR durch Kurzarbeit, FuU, ABM und Frühverrentung. Die Sozialkassen wurden in der Frühphase der Einheit quasi als eine Art »Anschubfinanzierung« für »blühende Landschaften« im Osten verwandt. Bundesfinanzminister Theo Waigel hatte sich nämlich mit Blick auf die Bundestagswahlen 1990 und mit dem Argument, dass dies »unsystematisch« sei, massiv dagegen gestellt, die sozialpolitische Abfederung durch eine Steuererhöhung zu finanzieren. Staat und Verbände gingen aber auch davon aus, dass nach zwei Jahren der Aufschwung im Osten kommen würde und so das sozialpolitische Defizit wieder kompensiert werden könnte. Die Einheit nicht mit einer Finanzierung über die Sozialkassen zu bewältigen, wurde Anfang der Neunzigerjahre gar nicht diskutiert. Die Bedeutung der Flankierung des Transformationsprozesses durch die BA beschreibt Tegmeier sehr treffend:

45 Lafontaine trat 1988 für eine Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich ein. Außerdem fordert er von der SPD eine flexiblere und pragmatischere Haltung zu den Maschinenlaufzeiten sowie zur Samstags- und Sonntagsarbeit. Die Gewerkschaften bezeichneten dies als »Lafontaine-Konflikt«.

46 Der sogenannte 4-Stufenplan zur Angleichung der Löhne trat am 1. April 1991 in Kraft. Er sah bis zum April 1994 die Angleichung der Tariflöhne und bis zum Jahr 1996 die 38-Stunden-Woche für Ostdeutschland vor.

Zu einem Zeitpunkt, da Geldüberweisungen des privaten Bankenapparates noch viele Tage, z.T. Wochen benötigten, funktionierte die Arbeitsverwaltung pünktlich und trug damit ganz wesentlich dazu bei, Vertrauen zu bewirken und sozialen Sprengstoff zu entschärfen. (Tegtmeier 2003: 102)

Der zügige Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Ländern, die Übertragung des Leistungsrechtes und der massive Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Frühverrentungsprogrammen waren *conditio sine qua non* für die politische Einigung zwischen Ost und West. Kohl richtete im Kanzleramt korporatistische Wiedervereinigungsrunden ein, die in den ersten beiden Jahren der Zusammenführung beider Teile Deutschlands den Transfer des westdeutschen »Solidaritätsapparates« (Streeck 2005b) auf die neuen Länder mit Spitzengesprächen auf höchster Ebene begleiteten. Dieser Konsens eines beitragsfinanzierten Aufbaus Ost bewahrte die Bundesregierung auch nach den Wahlen davor, eine übermäßige, unpopuläre Steuererhöhung vorzunehmen. Zwischen Februar 1990 und September 1994 gab es 23 solcher Kanzlerrunden, auf denen der Bundeskanzler mit den Verbänden und den Ministerien die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt, die Sanierung und die Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Ländern, die Lohnpolitik, die Zukunft der Braunkohle, das Schicksal der Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung (ABS-Gesellschaften), die Verkaufszahlen der Treuhandanstalt (THA)⁴⁷ und das gemeinsame Management der Staatsverschuldung besprach.⁴⁸ Die Runden endeten, als 1994 die THA abgeschafft wurde, womit sie der Thematik nach ausgeschöpft waren, und die Regierung die Runden nach den Bundestagswahlen 1994 in Gespräche für konzertierte Sozialkürzungen in Gesamtdeutschland umfunktionierte. Auf diese dramatische Wendung der Kanzlerrunden wird in Abschnitt 5, der die Rückkehr der Politics Mitte der Neunzigerjahre thematisiert, noch zurückzukommen sein.

Der Kanzler brachte sehr viel persönliches Engagement in die Wiedervereinigungstreffen mit den Verbänden ein. Es ging ihm vor allem darum, die Wirtschaft zu Investitionen im Osten zu verpflichten. Auch die Banken konnte er

47 Die THA wurde bereits von der Modrow-Regierung eingerichtet. Während der IG-PCK-Vorsitzende Hermann Rappe sich sofort an ihr beteiligte, nahm die IG Metall erst unter ihrem Vorsitzenden Dieter Schulte (1991–1994) an ihr teil. Schultes Vorgänger, Franz Steinkühler, hatte dies noch verweigert (Webber 1994: 157). Die THA stand unter Aufsicht des Bundesfinanzministeriums und wurde 1994 aufgelöst.

48 An den Runden, die in der Regel drei bis vier Stunden dauerten, nahmen neben Vertretern der Gewerkschaften sowie der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände auch die THA sowie verschiedene Ministerien und Vertreter der neuen Länder teil. (Vgl. hierzu Lehbruch 1994, 2000a; Czada 1998; für eine empirische Aufarbeitung und Dokumentation der Inhalte dieser Runden vgl. Schmidt 2002).

in diesem Zusammenhang gewinnen, indem er ihnen die »Bankenmilliarde« abtrotzte (vgl. hierzu Bulletin des Bundespresseamtes vom 27.1.1993). Die Runden waren wesentlich themen- und lösungsorientierter als die späteren Bündnisse für Arbeit. Sie waren Chefsache, und das Bundeskanzleramt hatte die Federführung. Kohl zielte mit den Runden darauf, die Betriebs-, Tarif- und Sozialpartnerschaft, die er für den Aufbau Ost als zwingend notwendig betrachtete, auf höchster Ebene einzufordern und abzusichern. Exemplarisch sei hier nur die Zusammenarbeit zwischen Kohl und Rappe bei der Restrukturierung des DDR-Chemie-Komplexes genannt (Czada 1994). Rappe gelang es, den Bundeskanzler, der mit der Chemiebranche verbunden war,⁴⁹ für die spezifischen Belange der Chemieindustrie im Osten zu gewinnen. Er lud Kohl nach Leuna ein, und Kohl versprach den Arbeitern, sich für die Sanierung des Werkes einzusetzen.

Dem Bundeskanzler lag es fern, die Einheit als Anlass für eine Generalrevision des deutschen Modells der Sozialpartnerschaft zu nehmen. Im Gegenteil: Im Rahmen der Bewältigung der Einheit nutze Kohl die Sozialpartner- und Tarifpartnerschaft vielmehr als Ressource für die eigene Politik. Nicht gegen die Gewerkschaften, sondern mit ihnen wollte er die anstehenden Aufgaben lösen.

Generell hatte Kohl einen politischen Führungsstil, der Macht an Personen verlieh (Schäuble, Blum) und nicht wie sein Vorgänger Schmidt Organisationen und Institutionen in den Mittelpunkt stellte (Berry 1989). Wie innerhalb der CDU so gelang es Kohl auch in der Regierungsarbeit, Macht, Einfluss und Verantwortung geschickt zu dezentralisieren, wobei das Bundeskanzleramt als »Informations- und Machtquelle« (Müller-Rommel/Pieper 1991) diene. Diese »informelle Koordinierungspraxis« Kohls (Lehmbruch 2000a) fand im Management der deutschen Einheit seine Perfektionierung. Dabei konnte der Bundeskanzler auch darauf bauen, dass er die persönlichen Kontakte zu den Verbands- und Landesfürsten immer gepflegt und über die Siebziger- und Achtzigerjahre hinweg persönliche Netzwerke aufgebaut hatte (Clemens 1994), die während der Wiedervereinigung von überragender Bedeutung wurden.

Mit den Kanzlerrunden erfuhren die Gewerkschaften eine extreme Aufwertung: Sie wurden zu einer tragenden Stütze der Einheit und dies unter einer Regierung, die nicht gerade zu ihren natürlichen Verbündeten zählte und in der es mit Wolfgang Schäuble als Wortführer auch kritische Stimmen gab, die sich dagegen aussprachen, die Tarifautonomie, die Mitbestimmung usw. auf die neuen Länder zu übertragen. Helmut Kohl zeigte sich für die Kooperationswilligkeit der Gewerkschaften im »Gemeinschaftswerk Ost« erkenntlich und wandte sich in den Neunzigerjahren im Rahmen der Diskussion um die Eurobetriebsräte

49 Helmut Kohl war von 1959 bis 1969 Referent des Industrieverbandes Chemie in Rheinland-Pfalz gewesen.

und die Europäische Aktiengesellschaft (SE) offensiv, also mit dem Kanzlervorbehalt, gegen Bestrebungen auf EU-Ebene, die das deutsche Mitbestimmungsmodell infrage stellten. Nach einem Treffen im Juni 1994 erklärten der Bundeskanzler und der DGB so auch gemeinsam, dass die Bundesregierung die EU-Richtlinie erfolgreich im Sinne des deutschen Mitbestimmungsmodells beeinflussen konnte (*Berliner Zeitung*, 21.6.1994).

Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Osten hatte bis dahin unvorstellbare Ausmaße erreicht: So nahmen im Jahr 1992, jeweils im Jahresdurchschnitt, 491.000 ostdeutsche Arbeitnehmer an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teil, 388.000 Ostdeutsche befanden sich in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme⁵⁰, 370.000 empfingen Kurzarbeitergeld⁵¹, und 811.000 bezogen Vorruhestandsgeld⁵² oder Altersübergangsgeld⁵³ (BT-Drs. 12/7130: 29). Zunächst und solange die in der Metallwirtschaft abgeschlossenen Rationalisierungsschutzabkommen galten, reagierte die THA mit Kurzarbeit. Nachdem die Abkommen im Sommer 1991 jedoch ausgelaufen waren und die Privatisierung der Betriebe anstand, wurde die Kurzarbeit sukzessive durch ABM und FuU im Rahmen der ABS-Gesellschaften⁵⁴ sowie durch Frühverrentung abgelöst. Zur Grundlage der öffentlichen Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Sanierung von Altlasten wurde ab 1993 der § 249h »produk-

50 Die ABM wurden zum Teil auch aus Bundesmitteln finanziert, insofern die Bundesregierung mit dem »Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost« 5,5 Milliarden DM dafür zur Verfügung stellte (vgl. Brinkmann et al. 1994: 72).

51 Vor allem in den Jahren 1991 und 1992 handelte es sich hierbei um »Kurzarbeit Null«, wobei das Kurzarbeitergeld 90 Prozent des vorherigen Nettogehalts betrug. Die Höchstzahl an Kurzarbeitern wurde im April 1992 mit über 2 Millionen erreicht.

52 Bereits die Modrow-Regierung führte für die Zeit vom 8.2.1990 bis zum 2.10.1990 ein Vorruhestandsgeld ein, das Männer ab 60 Jahren und Frauen ab 55 Jahren beantragen konnten (vgl. Kurzbericht Nr. 8 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 12.8.1996). Das Vorruhestandsgeld betrug 70 Prozent des Nettolohns, wurde durch die Betriebe ausgezahlt und aus Steuermitteln finanziert. Nach der Einheit wurden die Kosten für das Vorruhestandsgeld vom Bund getragen. Im Januar 1991 bezogen 400.000 Ältere Vorruhestandsgeld.

53 Das Altersübergangsgeld (§ 249e AFG) wurde auf der Grundlage des Einigungsvertrages eingeführt und konnte von Arbeitnehmern beantragt werden, die zwischen dem 3.10.1990 und dem 31.12.1992 arbeitslos geworden waren und das 55. Lebensjahr (ab 1.7.1991, vorher für Männer 57. Lebensjahr) vollendet hatten. Das Altersübergangsgeld betrug 65 Prozent des vorherigen pauschalisierten Nettogehalts, wurde für maximal fünf Jahre gewährt und bis zur möglichen Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld (also für die ersten 32 Monate) durch den Haushalt der Bundesanstalt finanziert. Der Bund erstattete der BA diejenigen Kosten für das Altersübergangsgeld, die den maximalen Zahlungszeitraum von Arbeitslosengeld überstiegen. Zu ersten Belastungen des Bundeshaushalts durch das Altersübergangsgeld kam es so erst im Laufe des Jahres 1993 (568 Millionen DM, vgl. Heinelt/Weck 1998: 67).

54 Ende 1993 zählte man in Ostdeutschland 400 ABS-Gesellschaften mit 90.000 Beschäftigten (vgl. Knuth 1996: 16).

tive Arbeitsförderung Ost«). Er war auf Initiative von Hermann Rappe (Czada 1994: 46) mit der 10. AFG-Novelle eingeführt worden.⁵⁵ Rappe gelang es damit, das »Qualifizierungsnetzwerk Chemie« und das »Sanierungswerk Braunkohle« zur Abwicklung der ostdeutschen Chemie zu finanzieren.

Die Vorruhestands- und Altersübergangsgeldempfänger wechselten nach dem Ende der Bezugsdauer schließlich direkt in den Bezug einer Rente wegen Arbeitslosigkeit. Zwischen 1992 und 1995 kam es daher in den neuen Ländern zu einem sprunghaften Anstieg der Zugänge in die Rente wegen Arbeitslosigkeit (Trampusch 2002: Tabelle 7). Zur Ausgabenerhöhung trugen dabei auch die Tariflohnsteigerungen im Osten bei, weil diese die Ausgaben für das Arbeitslosengeld sowie für die Renten erhöhten (SVR 1992: Ziffer 201).

Ermöglicht wurde diese Art der »Entspannung« auf dem Arbeitsmarkt durch Vereinbarungen zwischen der THA, den neuen Bundesländern, der BDA und dem DGB zu ABS-Gesellschaften und Sozialplänen⁵⁶ sowie durch das Wirken der Aufsichtsräte in den großen Braunkohlenwerken, die – weil sie zum Teil aus Westdeutschland kamen und von den westdeutschen Verbänden beraten wurden – bei der Nutzung des Arbeitsförderungsrechtes auf Erfahrungen in Westdeutschland zurückgreifen konnten.

All das kostete Geld. Wie viel lässt sich anschaulich am Haushalt der BA ablesen: 1989 hatte diese einen Zuschussbedarf von 1,95 Milliarden DM und einen Beitragssatz von 4,3 Prozent (Tabelle 2). Im Haushaltsjahr 1993 betrug der Beitragssatz 6,5 Prozent, und der Bund musste ein Defizit von 24,4 Milliarden DM ausgleichen (Tabelle 2). Zwischen 1989 und 1993 erhöhten sich die Ausgaben der Bundesanstalt auf fast das Dreifache (1989: 39,8 Milliarden DM; 1993: 109,6 Milliarden DM), wobei 46 Prozent der Ausgaben im Jahr 1993 auf Ostdeutschland entfielen (Trampusch 2002: Tabelle 9). Für 1991 bezifferte die

55 Der § 249h bot pauschalisierte Lohnkostenzuschüsse in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld/-hilfe bei Beschäftigung in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe an. Er war zunächst bis zum 31.12.1997 befristet, wurde später jedoch verlängert. Am 1.8.1994 wurde der pauschalisierte Lohnkostenzuschuss auch in den alten Bundesländern eingeführt (§ 249s AFG).

56 Der Bund, die Länder und die THA verabredeten bereits am 14.3.1991 »eine reibungslose Verzahnung zwischen den Aktivitäten der Treuhandanstalt sowie der staatlichen Regional-, Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik« (»Grundsätze der Zusammenarbeit von Bund, neuen Ländern und Treuhandanstalt für Aufschwung Ost«). Diesen Grundsätzen schloss sich am 13.4.1991 eine gemeinsame Erklärung des DGB, der DAG und der THA an, welche eine Sozialplanrichtlinie beinhaltete. Am 17.7.1991 folgte schließlich die »Rahmenvereinbarung zu den Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern, Treuhandanstalt und den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt«, wonach die THA sich mit 10 Prozent an den Landesdachgesellschaften der ABS-Gesellschaften beteiligte.

Deutsche Bundesbank im Ausgabenbereich der BA den Bedarf an Transfers von West nach Ost gar auf 25 Milliarden DM, was 83 Prozent der damaligen Ausgaben im Osten entsprach (Czada 1998: 33). Tegtmeier fasst dies folgendermaßen zusammen:

Die Anpassungslasten blieben bei der Arbeitsmarktpolitik, bei Instrumenten, die auf zeitlich befristete Überbrückung [...] fokussiert waren [...] und die – gewissermaßen als Surrogat fehlender gesamtwirtschaftlicher Dynamik – Inanspruchnahmen erfuhren, die alles bislang Dagewesene in den Schatten stellte (z.B. Teilnehmerzahlen in Ostdeutschland 1992: ABM 388.100 – Kosten 10,8 Mrd. DM, FbW 491.200 – Kosten 11,4 Mrd. DM) [...] das heißt die Vereinigungskosten wurden zu einem ganz wesentlichen Teil über dieses beitragsfinanzierte Teilsystem sozialer Sicherung abgewickelt. (Tegtmeier 2003: 102)

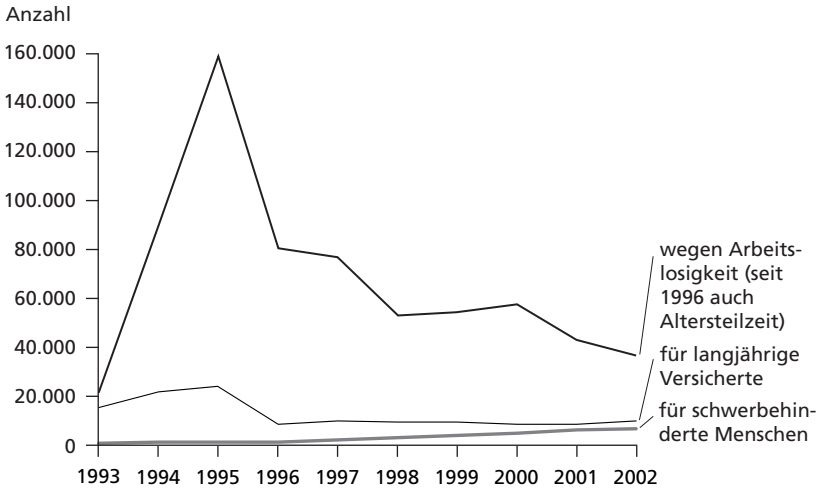
Im Juli 1993 unterstützte der Bund die BA mit einem Nachtragshaushalt von 18 Milliarden DM. Die Haushaltslage war so brisant, dass BA-Präsident Bernhard Jagoda im Februar 1993 einen ABM-Neubewilligungs-Stopp verhängen musste und die Bundesregierung im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogrammes vom März 1993 2 Milliarden DM zur ABM-Stabilisierung zur Verfügung stellte.⁵⁷ Dass die Rentenversicherungsträger 1993 rückwirkend zum 1.10.1992 dazu verpflichtet wurden, der BA für das Altersübergangsgeld 1,6 Milliarden DM zu zahlen (MittAB-Chronik 3/1992: 447), entlastete den Haushalt der BA auch nicht ausreichend. Der Finanzminister übte Kritik an den hohen Ausgaben der BA und veranlasste eine Änderung des Arbeitsförderungsrechtes, die es ermöglichte, dass das BMAS künftig auch gegen den Willen der BA den Haushalt in Kraft setzen konnte, was 1993 erstmals in der Geschichte der BA ohne Zustimmung des Verwaltungsrates geschah.⁵⁸ In diesem Jahr war deutlich zu beobachten, dass das Klima im Vorstand und im Verwaltungsrat der BA durch den Aufbau Ost und die damit anwachsenden Verteilungskonflikte zwischen Bund, Ländern und BA rauer wurde (Trampusch 2002: 2–29).

Die Wiedervereinigung exportierte schließlich auch die Frühverrentung in die ostdeutschen Bundesländer. Die durch die Sozialkassen finanzierte Frühverrentung wurde zum wichtigsten Instrument im Umgang mit der ostdeutschen Arbeitsmarktkrise und dem Strukturwandel der Wirtschaft, denn »[d]ie Eröffnung eines Weges, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, schaffte Entlastung und vermied unkalkulierbare soziale Spannungen in Ostdeutschland« (Tegtmeier 2003: 99).

57 Diesem Sonderprogramm des Bundes zur ABM-Stabilisierung war die Aufforderung des Vorstandes und des Verwaltungsrates vorangegangen, die Bundesregierung solle zur Aufhebung des ABM-Neubewilligungs-Stoppes 1 Milliarde DM für ABM zur Verfügung stellen (BDA 1993: 80–86).

58 Ermöglicht wurde dies durch die Änderung des § 216 Abs. 3 im Rahmen der 10. AFG-Novelle.

Abbildung 3 Frühverrentung in Ostdeutschland: Zugang nach Rentenarten, Männer zwischen 1993 und 2002



Quelle: VDR (2004).

Zwischen 1993 und 2002 gingen 675.944 ostdeutsche Männer in die Rente wegen Arbeitslosigkeit (VDR 2004; eigene Berechnung). Allein 1995 waren es 160.000, während in den alten Bundesländern im selben Jahr »nur« 111.000 diese Rente bezogen (VDR 2004). Auf der Grundlage von Paneldaten schätzt Ernst (1993: 211), dass 1992 30 Prozent des Beschäftigungsabbaus in Ostdeutschland durch die Frühverrentung vollzogen wurden.

Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, ABM und die Frühverrentungsregelungen waren in den Siebziger- und Achtzigerjahren nicht eingeführt worden, um eine ganze und zudem ehemals sozialistische Volkswirtschaft zu restrukturieren und transformieren. Aber die Regelungen waren dennoch so ausgestaltet, dass Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften in dieser Weise davon Gebrauch machen konnten, was – wie im Folgenden weiter ausgeführt wird – nicht ohne Konsequenzen blieb: Die Erschöpfung des Sozialstaats war die Folge. Die Forderung nach einem Stopp der Frühverrentung wurde virulent und eine Senkung des Gesamtsozialbeitrags auf 40 Prozent zu einem politischen Dogma.

4. Erschöpfung: Problem- und Konfliktsequenzen

Als sich die deutsche Einheit ankündigte, befand sich Westdeutschland gerade in einem Aufwärtstrend, der auch international Beachtung fand. Ein Aufschwung im Welthandel ließ die nationale Ökonomie erstarren, der Konsolidierungskurs von Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg fand weltweite Anerkennung, und die Gewerkschaften konnten mit der Tarifrunde 1986/1987 zu langfristigen Tarifverträgen verpflichtet werden. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1990 in Houston galt Deutschland nicht nur wegen der bevorstehenden Wiedervereinigung, sondern vor allem wegen seiner ökonomischen Indikatoren (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Wachstum, Preisstabilität) und seiner fiskalpolitischen Leistung als führend.

Risse im Sozialkonsens vor der Wiedervereinigung

1989 lag die Arbeitslosenquote mit 5,6 Prozent unter der der EU-15, und man konnte den stärksten Beschäftigungsanstieg seit 1979 verzeichnen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR] 1990: Ziffer 100). Die makroökonomischen Bedingungen und Eckdaten stimmten sogar so optimistisch, dass der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1989/1990 eine einmalige »Nachschlagszahlung« anregte, um die Arbeitnehmer an der Gewinnentwicklung der vorangegangenen Jahre teilhaben zu lassen (SVR 1990: Ziffer 352). Ende der Achtzigerjahre gab es in der Bundesrepublik positive wirtschaftliche Vorzeichen. Das Land befand sich in einem Aufwärtstrend und schien auch hinsichtlich der Konsolidierung einige Erfolge zu verzeichnen (Andersen 1998). Diese Rückkehr Deutschlands auf die Bühne der Vorzeigeländer mag dazu beigetragen haben, dass Staat und Verbände zu Beginn der Neunzigerjahre den Finanzbedarf für die Bewältigung der deutschen Einheit massiv unterschätzten. Sie wähten sich in dem Glauben, die Wiedervereinigung auch leisten zu können – wirtschaftlich wie fiskalisch.

Innenpolitisch wurde dieser internationale Erfolg Westdeutschlands jedoch von ersten Anzeichen einer Abwendung vom Sozialmodell begleitet. Ende der Achtzigerjahre mehrten sich sowohl partei- als auch verbandsintern die Stimmen derjenigen, die die Vorzüge der Übertragung der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker anzweifeln, auf deren fiskalische Folgen verwiesen und einen radikalen Kurswechsel mit Leistungsbegrenzungen forderten. Zu diesen kritischen Stimmen gehörte in den Parteien der Wirtschaftsflügel, der sich um die Mittelstandsvereinigung und den Wirtschaftsrat e.V. der CDU⁵⁹ und die FDP als Ganzes

⁵⁹ Der Wirtschaftsrat ist ein eigenständiger Verein, also nicht Teil der CDU, sondern eine Vorfeldorganisation dieser Partei.

scharte und sich gegen den Arbeitnehmerflügel in den Parteien stemmte. In den Verbänden beehrte der industrielle Mittelstand auf.

Auch wenn der Wirtschaftsflügel in den Achtzigerjahren noch nicht in der Lage war, die Dominanz der Sozialpolitiker innerhalb der Sozialpolitik infrage zu stellen und Letztere noch umfassende Reformen abwenden konnten (Zohlhörer 1999), so müssen diese Spannungen doch erwähnt werden. Denn die Kritik am Sozialmodell wurde nicht nur mit Folgeproblemen begründet, die sich für die kleineren und mittleren Betriebe aufgrund einer überproportionalen Belastung durch Frühverrentung ergeben hätten. Vielmehr musste der Arbeitnehmerflügel am Vorabend des Mauerfalls auch zwei herbe Rückschläge hinnehmen: Mit der Begründung, den Haushalt der BA nicht weiter mit den Ausgaben für den Vorruhestand belasten zu wollen (Winter 1990: 411), konnte der Wirtschaftsflügel 1989 nicht nur durchsetzen, dass das Vorruhestandsgesetz von 1984 nicht fortgeführt wurde, sondern mit der Rentenreform wurde im selben Jahr auch eine Anhebung der Altersgrenzen beschlossen. Zum ersten Mal seit 1913 wurde damit der Trend der sinkenden Altersgrenze in der Rentenversicherung gestoppt, der das Fundament der deutschen Frühverrentungspolitik war. Der Bundestag legte ohne Gegenstimmen fest, dass ab 2012 die Rente wegen Arbeitslosigkeit sowie die Altersrente für Frauen erst ab 65 Jahren beziehbar sein sollten. Parteipolitisch mag bei diesen Reformen bedeutsam gewesen sein, dass Norbert Blüm im November 1987 als Vorsitzender der CDA zurückgetreten war. Weil seine Nachfolger (Ulf Fink, Werner Schreiber, Rainer Eppelmann) kein Ministeramt innehatten, fehlte es der CDA in der Folge an der für die innerparteiliche Macht so wichtigen Anbindung an den Regierungsapparat (Zohlhörer 1999: 157), auch wenn Blüm im Hintergrund weiterhin als der eigentliche CDA-Vorsitzende agierte. Dem Rückzug Blüms folgte zudem Ende 1989 ein genereller Machtverlust des linken Parteiflügels der CDU (Heiner Geißler, Rita Süßmuth und Ulf Fink). Heiner Geißler wurde auf dem Bundesparteitag im September 1989 als Generalsekretär von Volker Rühle abgelöst, Ulf Fink misslang die Wiederwahl in den Bundesvorstand, und Rita Süßmuth wurde mit einem denkbar schlechten Stimmresultat im Bundesvorstand bestätigt (Winter 1990: 405). Die beiden genannten Reformen sind deshalb nicht nur erste Anzeichen eines Rückzugs des Sozialversicherungsstaates aus der Frühverrentungspolitik. Sie deuten auch auf einen Einflussverlust des sozialen Flügels der CDU hin.

Aufseiten der Wirtschaft begann schließlich der Mittelstand, gegen das Frühverrentungsregime und den Flächentarifvertrag zu rebellieren (Silvia 1997), was in den Verbandsspitzen auch personalpolitische Folgen hatte. Mit Hans Peter Stihl (DIHT 1989–2001), Tyll Necker (BDI 1987–1990, 1992–1994) und Klaus Murmann (BDA 1986–1997) übernahmen in den Spitzenverbänden Mittelständler die Führung. Stihl, Necker und Murmann rückten die Interessen der

kleinen und mittleren Betriebe stärker ins Blickfeld. Hintergrund dieses Politikwechsels der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände war, dass die Großunternehmen der Metallindustrie seit Ende der Achtzigerjahre einem erheblichen Veränderungsdruck gegenüberstanden. Als sich das japanische Produktionsmodell Mitte der Achtzigerjahre allmählich durchzusetzen begann, standen die deutschen Konzerne unter einem größeren Wettbewerbsdruck, der sie zu Reformen in der Produktions- und Managementorganisation zwang. Durch diese Entwicklung veränderten sich auch die Marktbeziehungen zwischen den Großkonzernen und den mittelständischen Zulieferern radikal. Die Zulieferkette wurde rationalisiert, und die Großunternehmen reichten den Wettbewerbsdruck an die kleinen und mittleren Unternehmen weiter (später: »López-Effekt«⁶⁰). Das Aufgabenspektrum der Zulieferbetriebe wurde durch eine stärkere wechselseitige Abhängigkeit erweitert (Reeg 1998). Die deutschen Unternehmen mussten sich also Ende der Achtzigerjahre zunehmend dem Preiswettbewerb stellen, und die Belastung des Mittelstands wuchs. Damit wurde der Sozialstaat zunehmend als Kostenfaktor betrachtet. Der BDI und der industrielle Mittelstand warfen die Standortdebatte auf.

Westdeutschland befand sich also Ende der Achtzigerjahre auf einem Reformpfad, der durch den Mauerfall und die daran anschließende Wiedervereinigung jäh endete: Zwei Tage nach Verabschiedung der Rentenreform im Bundestag fiel die Mauer.

Die Wiedervereinigung löste ein abruptes Aussetzen dieser Reformdiskussionen aus und führte durch die Intensivierung der in den Achtzigerjahren einstudierten arbeitsmarktpolitischen Praxis der Mengenreduzierung zu massiven Verwerfungen der öffentlichen Haushalte. Im Rückblick lässt sich behaupten, dass die Einheit die sich abzeichnenden ordnungspolitischen Reformdiskussionen zwar unterbrach, jedoch nicht beendete, sondern später sogar die Vehemenz, mit der sie geführt wurden, noch verstärkte. Trotz des Vereinigungskonsenses waren liberale Bedenken immer latent vorhanden. Wie *random effects* flackerten sie ab und zu auf, so zum Beispiel als das Bundeswirtschaftsministerium im April 1991 den Bericht der Deregulierungskommission (1991) vorlegte und die Tarifautonomie infrage stellte oder als der Tarifkonsens im Osten aufseiten der Arbeitgeber ins Wanken geriet (Schroeder 2000). Dennoch war dem Wirtschaftsflügel und dem Mittelstand bewusst, dass jeglicher Rigorismus aus patriotischen Gründen zunächst einmal hintanzustellen war, denn er vertrug sich nicht mit dem politischen Ziel einer schnellen und mit möglichst wenig Radikalisierungen belasteten Einheit. Dass die Liberalen von ihrer Position Abstand nahmen, be-

60 Ignacio López setzte in seiner Zeit als Manager der Volkswagen AG die Zulieferindustrie unter enormen Kostendruck (López-Effekt).

deutet aber nicht, dass der Arbeitnehmerflügel wieder an Einfluss gewann. Es hieß nur, dass man alte Praktiken noch einmal aufleben ließ, denn nur so konnte die Einheit gemeinsam und schnell bewältigt werden. BDI und FDP stellten ihre angebotspolitischen Grundüberzeugungen in der Anfangsphase der Einigung zurück, auch weil die westdeutsche Wirtschaft die Wiedervereinigung zunächst als »Konjunkturspritze« (Immerfall/Franz 1998: 31) erfuhr.

Das Ende des Wiedervereinigungsbooms wegen der Rezession 1992/1993 ließ diese Konflikte der alten Bundesrepublik in Gesamtdeutschland wieder aufleben. Weil die Sozialkassen für die Kosten der Wiedervereinigung erhalten mussten, brachen nun jene Konflikt- und Problemsequenzen aus, die die Erschöpfung des Sozialstaats deutlich zutage förderten und seine fiskalische und politische Entautonomisierung einleiteten.

Zwischen 1990 und 1994 wurden in den Treuhandunternehmen beziehungsweise Ex-Treuhandunternehmen 2.952.000 Arbeitnehmer entlassen (Czada 1998). Die meisten von ihnen wurden durch Maßnahmen und Leistungen der BA und durch die Frühverrentungsregeln aufgefangen. In der Folge gerieten die Sozialkassen in ein Defizit. Dasjenige der BA erhöhte sich somit von 1,7 Milliarden DM im Jahr 1991 auf 13,8 Milliarden DM im Jahr 1992 (Tabelle 2). Die Rentenversicherung, die 1991 noch einen Überschuss von 11,9 Milliarden DM aufweisen konnte, geriet in ein Defizit von 3 Milliarden DM (SVR 1992: Ziffer 198). Nicht nur die Arbeitsmarktpolitik in den fünf neuen Ländern wirkte sich auf die Gesamtausgaben der BA aus, sondern ebenso die im Stufentarifvertrag vereinbarte Tariflohnsteigerung im Osten, die auch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld erhöhte (vgl. SVR 1992: Ziffer 201).

Als Folge der Rezession in den Jahren 1992 und 1993 kam es des Weiteren zu einem Beschäftigungseinbruch in Westdeutschland. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe stiegen dort enorm an. Die Zahl der Kurzarbeiter erhöhte sich explosionsartig auf einen Jahresdurchschnittsbestand von 766.935 (BA 2001: 114) – fast das Dreifache im Vergleich zum Vorjahr. Demgegenüber ging der Anteil der Ausgaben in Ostdeutschland nach 1993 zurück (Trampusch 2002: Tabelle 9). Ein wesentlicher Grund für den Rückgang im Osten dürfte gewesen sein, dass in den neuen Ländern zunehmend mehr Arbeitslose in die Rente wechselten, zumal dort die Bezieher von Altersübergangs- beziehungsweise Vorruhestandsgeld seit Anfang 1995 von den Arbeitsämtern aufgefordert wurden, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Rente zu beantragen. Grund dieser Forderung war auch, dass im Bundeshaushalt durch den vorzeitigen Rentenbezug Mittel eingespart werden konnten. Der Bund war nämlich an der Finanzierung des Altersübergangsgeldes beteiligt. So gab das BMAS 1995 auch bekannt, dass 100.000 Frührentner (58er-Regelung) die Rentenkasse mit 12,7 Milliarden DM und die BA mit 9,2 Milliarden DM belasteten (Blüm 1995: 12).

Diese Politik führte schließlich zu einer Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung. In der Arbeitslosenversicherung stieg der Beitragssatz von 4,3 Prozent im Jahr 1990 auf 6,5 Prozent im Jahr 1993, ein Niveau, das stabil blieb (Tabelle 3). In der Rentenversicherung stieg der Beitragssatz schrittweise von 17,5 Prozent im Jahr 1993 auf 20,3 Prozent im Jahr 1997 (Tabelle 3).

Die Wiedervereinigung band damit erhebliche Finanzressourcen der Sozialversicherung an sich. 1992 flossen fast 50 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesanstalt in die ehemalige DDR, im Jahr 2002 waren es immer noch 40 Prozent, obwohl dort zu diesem Zeitpunkt nur rund 20 Prozent der bundesdeutschen Erwerbspersonen lebten (Riester 2002: 8). Die deutsche Einheit trug damit erheblich dazu bei, dass sich die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung Mitte der Neunzigerjahre verschärften. Die Einheit wurde außer über Verschuldung in erster Linie über die Belastung des Faktors Arbeit finanziert (Bundeskanzleramt 2002: 2). Zwischen 1990 und 1998 stieg der Gesamtbeitragssatz um 7,6 Prozentpunkte von 35,5 Prozent auf 42,1 Prozent (Tabelle 3), wobei 3 Prozentpunkte der Wiedervereinigung zuzurechnen sind (Hinrichs 1998: 13; zitiert nach Ney 2001: 26). Die Hälfte der öffentlichen Transfers, die 1999 in die neuen Länder flossen, waren Sozialausgaben (Sinn 2000: 116), das heißt zum großen Teil aus den Sozialversicherungshaushalten finanziert. Zwischen 1991 und 1999 wurden von der Bundesanstalt und der gesetzlichen Rentenversicherung 120 Milliarden Euro vereinigungsbedingte Transfers geleistet (Steinitz 2004: 3). Während die Zahl der Sozialeinkommensempfänger seit 1990 stetig angestiegen war, ging die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten kontinuierlich zurück (Czada 2004: 129–131). In den Jahren 1995 bis 1997 befanden sich die BA, die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung durch die deutsche Einheit in einem Defizit (vgl. dazu Meinhardt 2000: 243, Tabelle 11), und dies, obwohl die Sozialbeiträge mehrfach angehoben wurden und der Steueranteil erhöht wurde. All das geschah in einem internationalen Umfeld, in dem es fast allen europäischen Nachbarstaaten gelang, die Sozialbeiträge zu senken (Czada 2004: 133).

Kostenprobleme der Sozialpolitik und das Lamento, eine Finanzierung über die Belastung des Faktors Arbeit drücke auf den Arbeitsmarkt, sind so alt wie die Sozialpolitik selbst: Schon in der Bismarck-Zeit und während der Weimarer Republik hatte die Sozialversicherung mit erheblichen fiskalischen Problemen zu kämpfen gehabt, und auch in den Siebziger- und Achtzigerjahren waren die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Debatten nicht frei von der Diskussion über Leistungskürzungen, Haushaltskonsolidierung und Lohnnebenkosten gewesen. Im wiedervereinigten Deutschland standen die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung allerdings unter anderen Vorzeichen als in der alten Bundesrepublik.

Risse in der Wiedervereinigungscoalition

Mit dem Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge zeigten sich erste Risse im Konsens, der bis dahin die deutsche Einheit getragen hatte. Ein Spar- und Konsolidierungskurs war die Folge, und durch verschiedene sozial- und arbeitsmarktpolitische Gesetze wurden nun Leistungen gekürzt.⁶¹ Dieser Kurswechsel, der nach Heinelt und Weck (1998: 164) die »Auflösung des Konsenses zur sozialverträglichen Gestaltung der deutschen Vereinigung« markierte, war dabei Resonanzboden verschiedener Interessendivergenzen im Hinblick auf tarif- und sozialpolitische Fragen, die sich zunächst auf Ostdeutschland (Schroeder 2000), aber nach der Rezession 1993 auf Gesamtdeutschland bezogen.

In der Regierungskoalition wurde der Wirtschaftsflügel (Wolfgang Schäuble, Jürgen Möllemann) wieder aktiv. Der BDI schwang sich zunächst unter Heinrich Weiss, der von 1984 bis 1988 Vorsitzender des CDU-Wirtschaftsrates gewesen war, und später unter Tyll Necker und Hans-Olaf Henkel zum Retter des Mittelstands auf. Er geriet in einen harschen Konflikt mit der BDA, und die Deregulierung der Tarifpolitik wurde erneut diskutiert (Deregulierungskommission 1991). In den Jahren 1991 und 1992 trieb der BDI die Kritik an der Tarifpolitik massiv voran und forderte die Einführung von Öffnungsklauseln (Schöning 1995: 6–61, 71). Auf Druck der Wirtschaft bereitete die Bundesregierung ein Gesetz vor, das diese in Tarifverträgen legalisieren sollte, was zu einem harschen Konflikt zwischen Wirtschaftsminister Möllemann und Arbeitsminister Blüm führte (Sally/Webber 1994: 28). Der Verband der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie kündigte im Februar 1993 den Stufentarifvertrag, und die Arbeitgeberverbände wurden mit einer massiven Austrittswelle von kleinen und mittleren Unternehmen konfrontiert (Ettl/Wiesenthal 1994; Schroeder/Ruppert 1996). Ein prominentes Vorbild war dabei der frühere BDI-Präsident Tyll Necker, der bereits 1991 mit seinen Betrieben den Arbeitgeberverband verlassen hatte (Müller-Jentsch 1993: 501).

In seinem 1993 veröffentlichten Grundsatzpapier »Produktionsstandort Deutschland: Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft stärken, neue rentable Arbeitsplätze schaffen und Wachstumsdynamik zurückgewinnen« griff der BDI die Standortdebatte wieder auf: Er wies sowohl dem Staat als auch den »Einkommens- und Freizeitanprüchen« die Schuld an der »Kostenkrise« zu und forderte unter anderem die Reduzierung der Lohnfortzahlung, den Verzicht auf die Pflegeversicherung und die Trennung der Arbeitslosenversicherung von der

61 Zu erwähnen sind hier das Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im AFG und anderen Gesetzen vom 23.12.1992, das Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms vom Juli 1993 und das 1. Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 29.12.1993; vgl. dazu Jochem (1999).

Arbeitsmarktpolitik (Schöning 1995: 110). Die Standortdebatte wurde also vom BDI nie richtig aufgegeben, sondern war zwischen 1990 und 1992 wegen der deutschen Einheit nur kurzzeitig in den Hintergrund getreten.

Der Mittelstand wurde von der sozial- und tarifpolitischen Strategie im Rahmen der deutschen Einigung überproportional belastet. Zum einen traf ihn die Erhöhung der Lohnnebenkosten aufgrund seiner besonderen Arbeits- und Beschäftigungsintensität ohnehin stärker als die großen Unternehmen; zum anderen verstärkte sich der Druck auch dadurch, dass der Mittelstand in seiner Rolle als Zulieferer für die Großunternehmen auch den durch die Internationalisierung bedingten Kostendruck in außergewöhnlich hohem Maße zu spüren bekam.

Nicht nur die Tarifpolitik, sondern auch die ABM in Ostdeutschland wurden zum Gegenstand heftiger Kritik seitens der kleinen und mittleren Unternehmen, wobei hier nun das Handwerk massiv politisierte. ZDH, DIHT und BDI hatten bereits im September 1991 in den Wiedervereinigungsrunden Kritik an den ABM in Ostdeutschland geäußert, die die Handwerksbetriebe um öffentliche Aufträge brachten. In Ostdeutschland hatten die ABM einen betont investiven Charakter, weil der Bund aus verfassungsrechtlichen Gründen die Kommunen nicht direkt subventionieren darf. Ihre Einsatzgebiete waren die Sanierung von Industrieflächenrecycling, Wohnumfeldverbesserung, Natur und Umweltschutz sowie die Schaffung von Erholungsgebieten. Die ABM trugen so in erheblichem Ausmaß dazu bei, die Funktionsfähigkeit der Kommunen zu erhalten und deren Standortfaktoren zu verbessern (Emmerich 1994). Angesichts der dünnen Eigenkapitaldecke der Handwerksbetriebe in Ostdeutschland und des Verdienstes der ABM-Kräfte, der oftmals den eines selbstständigen Handwerkers überstieg, attackierte insbesondere der ZDH den ABM-Konsens sehr schnell.

Für die BDA wurde die BA vor dem Hintergrund der wachsenden Proteste im eigenen Lager zunehmend eine verbandspolitische Belastung: Teile der Wirtschaft drängten dazu, den Sozialkonsens aufzubrechen, obwohl der Dachverband selbst ein tragender Pfeiler dieses Konsenses war. Dennoch kündigte die BDA 1992 und 1993 die ABM-Politik wegen des desolaten Haushalts der BA in den Jahren 1992 und 1993 auf. So kam es bei den Haushaltsberatungen 1992 im Vorstand der BA zu einer heftigen Kontroverse zwischen den Vertretern der Arbeitgeber und denen der Gewerkschaften, weil die Arbeitnehmerseite die ABM- und FuU-Ausgaben trotz des BA-Defizits auf unverändert hohem Niveau fortführen wollte (BDA 1991: 78; BDA 1992: 77–80). Nach dem Haushaltsjahr 1993 wurden Beschlüsse im Vorstand und im Verwaltungsrat der BA infolge des ABM-Konflikts immer seltener einstimmig gefasst: Länder, Kommunen und Gewerkschaften vereinten sich gegen die Vertreter von Bundesregierung und Arbeitgebern. So beklagten sich Letztere 1994 darüber, dass der Vorstand

gegen ihre Stimme die Mittel für FuU und ABM erhöht habe (BDA 1994: 89) und dass die Haushaltspläne von 1997, 1999 und 2001 gegen ihr Votum vom Verwaltungsrat festgestellt worden seien (KND vom 16.11.1996; MittAB-Chronik 4/2000: 636; BDA: Pressemitteilung 67/1999). Bei der Haushaltsplanung von 1997 wurden im Vorstand Sparvorschläge der BDA von der Mehrheit der Landes-, Kommunal- und Gewerkschaftsvertreter abgelehnt (KND vom 26.11.1996). Diese fühlten sich als natürliche Verbündete in der Forderung einer Beibehaltung der bisherigen Förderpraxis in Ostdeutschland.

Stopp der Frühverrentung

Zum Fixpunkt der Akkumulation von Problem- und Konfliktsequenzen wurde Mitte der Neunzigerjahre schließlich das Ziel, den Gesamtsozialbeitrag auf 40 Prozent zu senken.⁶² Dieses Ziel wurde unumwunden mit einem Stopp der Frühverrentung gleichgesetzt. Bereits in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP zur 13. Legislaturperiode im Herbst 1994 wurde eine Reform der Frühverrentung angemahnt: »Dem Trend der Frühverrentung älterer Arbeitnehmer muß entgegengewirkt werden« (Koalitionsvereinbarung 1994: 35).

Es folgten eine erneute Reform der Rentenversicherung, die die Anhebung der Altersgrenzen vorzog und Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenantritt einführte,⁶³ sowie eine Reform des Arbeitsförderungsrechtes, die die Altersgrenze für die Höchstbezugsdauer des Arbeitslosengeldes erhöhte⁶⁴. Die beschleunigte

62 So Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung am 26. April 1996 zum »Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung« (vgl. Plenarprotokoll, 102. Sitzung des Bundestages, 13. Wahlperiode, 26.4.1996, 8975).

63 Durch das »Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand« und das »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz«, die am 1. August 1996 beziehungsweise 1. Januar 1997 in Kraft traten, wurde die »Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit« eingeführt, die Anhebung der Altersgrenze für die »Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit« vorgezogen, Rentenabschläge eingeführt, ein Recht auf Ausgleichszahlungen für Versicherte ab Vollendung des 54. Lebensjahres geschaffen und die Anhebung der Altersgrenze für Frauen und für langjährig Versicherte beschleunigt.

64 Die Änderungen im Arbeitsförderungsrecht waren bereits 1993 beschlossen worden und »verteuerten« die Rente wegen Arbeitslosigkeit für die Sozialpartner erheblich: Die Altersgrenzen für eine verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurden angehoben, Abfindungen verzögerten fortan den Bezug des Arbeitslosengeldes, und Sperrzeiten wurden verlängert. Durch das Arbeitsförderungsreformgesetz von 1996 wurden 1998 zudem die weiteren folgende Änderungen wirksam: Ablösung der §§ 110, 117, 117a und 128 AFG durch eine pauschale Abfindungsregelung, Heraufsetzung der Altersgrenze, ab der ein über zwölf Monate hinausgehender Arbeitslosengeldanspruch gewährt wird, sowie der Wegfall der anrechnungsfreien Aufstockung der Arbeitslosenhilfe (§ 138 Abs. 3 Nr. 4 AFG).

nigte Anhebung der Altersgrenze wurde im Gesetz mit Korrekturbedarf aufgrund der bisherigen Frühverrentungspraxis begründet (BT-Drs. 13/4610: 19). Im Sommer 1995 verfolgte das Bundesarbeitsministerium sogar den Plan, die Rente wegen Arbeitslosigkeit sofort abzuschaffen (Reß 1995), und Arbeitsminister Blüm verurteilte die Frühverrentungspraxis im Zuge der oben angesprochenen Reformmaßnahmen:

Ein Teil der Lohnzusatzkosten entsteht durch unternehmerische Strategien. Ich denke an die Frühverrentung, die vor allem von den Großbetrieben als »Sozialpläne« deklariert werden, um Kosten in die Renten- und Arbeitslosenversicherung zu verlagern. Dem Trend zur Frühverrentung muss mit aller Kraft entgegengewirkt werden [...] (Blüm 1995: 12)

Im Februar 1996 gab Blüm ferner eine Regierungserklärung zur aktuellen Lage der Rentenversicherung ab, auf der er den »Stopp der Frühverrentung«, die »Eindämmung der ausufernden Kur- und Rehabilitationskosten«, die »Korrektur der Rechtsprechung zur Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente« sowie die Umstellung der Renten in den neuen Ländern auf die Nettolohnanpassung als Kern des Änderungsbedarfs benannte (Blüm 1996: 5–6). Im Gesetz, das die beschleunigte Anhebung der Altersgrenzen einführte, wurden die Frühverrentungskosten für 100.000 Personen – wie Blüm bereits 1995 angekündigt hatte – wieder mit etwa 22 Milliarden DM beziffert, wovon 9,2 Milliarden DM die BA und 12,7 Milliarden DM die Rentenversicherung zu tragen hatte (BT-Drs. 13/4336: 14).

Unter dem Druck steigender Lohnnebenkosten wurde schließlich mit dem 1997 verabschiedeten Rentenreformgesetz 1999 der rentenpolitischen Konsens von der Regierung gekündigt (Schludi 2005: 150–151). Dieses Gesetz führte das Prinzip einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik in der Rentenversicherung ein, demzufolge die Leistungen fortan von den Einnahmen abhängen sollten und nicht mehr umgekehrt, wie es bis dahin der Fall gewesen war (Leibfried/Obinger 2004: 200). Es führte gegen den Widerstand der SPD den demografischen Faktor ein. Dieser sollte die Rente des »Standardrentners« von 70 Prozent (1999) langfristig auf 64 Prozent (2030) reduzieren. Auch die Renten wegen Erwerbsunfähigkeit wurden gekürzt und die Altersgrenze für Schwerbehinderte angehoben.⁶⁵ »Unmittelbarer Auslöser« (Roth 2000: 205) dieser Reform war, dass der Rentenbeitragssatz 1997 wegen der Frühverrentung die 20-Prozent-Marke überschreiten musste: 1997 zahlte die Rentenversicherung an rund 800.000 Personen Rente wegen Arbeitslosigkeit – mit einem Kostenvolumen von 20 Milliarden DM (Standfest 1997: 393).

⁶⁵ Durch das Korrekturgesetz vom 19. Dezember 1998 unter der Regierung Schröder wurde diese Neuregelung jedoch bis zum 31. Dezember 2000 ausgesetzt beziehungsweise verschoben; Näheres dazu vgl. Trampusch (2004b).

Auch die Verbände wurden schließlich in die Verpflichtung zur Senkung des Gesamtsozialbeitrags einbezogen. So kam es im Januar 1996 im Rahmen des »Bündnisses für Arbeit und Standortsicherung« unter der Regierung Kohl zu einer gemeinsamen Erklärung von Bundesregierung und Sozialpartnern darüber, einem weiteren Anstieg entgegenzuwirken und die Sozialbeiträge bis 2000 auf 40 Prozent zu senken (Bulletin des Bundespresseamtes Nr. 7: 53). Das Entscheidende an dieser Debatte um den Gesamtsozialbeitrag und an den darauf folgenden Reformen ist, dass der Anstieg des Sozialbeitrags von da an als eines der zentralen Probleme des bundesdeutschen Arbeitsmarktes definiert wurde, und zwar zunehmend auch in der breiten Öffentlichkeit⁶⁶. Dass 1997, als der Beitragssatz zur Rentenversicherung auf über 21 Prozent anzusteigen drohte, die Mehrwertsteuer erhöht wurde, kann ebenso wie die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus dem Bundeshaushalt als Konsequenz dieser Entwicklungen gelten. Auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen griffen die 40-Prozent-Grenze im Koalitionsvertrag vom 28. Oktober 1998 auf (Koalitionsvertrag 1998: 11–12).

Um der Forderung nach einer Senkung des Gesamtsozialbeitrags auf 40 Prozent Gestalt zu verleihen, wurde damals auch die Forderung nach einer bahnbrechenden Veränderung der Finanzierungsstrukturen der Rentenversicherung aufgeworfen. So brachte die FDP während der Rentenreform 1997 – in der CDU unterstützt von Kurt Biedenkopf – den Vorschlag ein, die zweite und dritte Rentenversicherungssäule zu stärken. Er ließ sich damals jedoch infolge des Widerstands von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm und Bundesfinanzminister Theo Waigel in der Koalition nicht umsetzen: Während Blüm den Versicherungsgedanken protegierte, weigerte sich Waigel, die Privatisierung der Altersvorsorge durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu unterstützen (vgl. *Börsen-Zeitung*, 29.1.1997: 1; *FAZ*, 20.3.1997: 1; Richter 2001: 85–109). Auch wenn diese Initiative in ihrer Reichweite nicht überbewertet werden darf, ist es wichtig festzuhalten, dass Reformdruck von nun an nicht nur mit den Folgeproblemen der etablierten Sozialpolitik begründet wurde; er mündete nun auch in Initiativen für einen Systemwechsel.

66 Dies belegen Umfragen, die Mitte der Neunzigerjahre durchgeführt wurden. So zum Beispiel die Umfrage der Wirtschaftsunioren Deutschland vom Mai 1994 (*FAZ*, 27.7.1994: 12; *Süddeutsche Zeitung* [SZ], 27.7.1994: 12), die vom Meinungsinstitut Emnid ausgewertet wurde und in der sich eine Mehrheit der Befragten (52 Prozent) dafür aussprach, die Lohnnebenkosten zu reduzieren. In einer empirischen Studie des Forschungsinstituts für Ordnungspolitik (1996: 9, 12) empfanden 76,4 Prozent der Befragten die Sozialabgabenbelastung als zu hoch, und 87,4 Prozent erklärten, »dass die Belastung der Arbeitnehmer und Unternehmen durch Sozialversicherungsbeiträge nicht weiter steigen darf«.

Darüber hinaus muss bei all dem auch Folgendes berücksichtigt werden: In den Jahren 1992 und 1993 veränderten sich die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen für den deutschen Sozialstaat massiv: Die Wiedervereinigung hatte weitreichendere fiskalische Folgen als anfänglich angenommen, die Maastricht-Kriterien engten die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ein, der demografische Wandel trat ins Bewusstsein, und die Wirtschaft unterlag einem Internationalisierungstrend – mit den entsprechenden Folgen für die Interessenpolitik der Verbände.

Das Zusammenspiel von fiskalischen Folgen der langjährigen Indienstnahme der Sozialpolitik und den beschriebenen veränderten exogenen Rahmenbedingungen führte dazu, dass die Sozialpolitik seit Mitte der Neunzigerjahre immer weniger Entlastung im Verhältnis von Staat und Verbänden hinsichtlich Kostenverteilung und Konfliktinstitutionalisierung bieten konnte, sondern im Gegenteil beide belastete. Die staatlichen und parteidemokratischen Akteure standen seitdem unter dem Druck, dem Gesamtsozialbeitrag mit einer Strukturreform zu begegnen, auch weil die Lohnnebenkosten unter den bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen ein Beschäftigungshindernis darstellten. Hatte die etablierte Sozialpolitik lange Zeit eine erhebliche sozialintegrative Wirkung auf Staat und Verbände gehabt, so war dies seit Mitte der Neunzigerjahre immer weniger der Fall.

Im Übrigen hatte das Sozialversicherungssystem auch bei den Wählern an Unterstützung verloren. So zeigen die Befragungen im Rahmen des Sozio-ökonomischen Panels, dass unter den Zwanzig- und Dreißigjährigen der Anteil derjenigen, die Sozialbeiträge als zu hoch empfinden und die für mehr Eigenvorsorge plädieren, zwischen 1987 und 1997 stark anstiegen (vgl. Rinne 2000: 38, Tabelle 4; 36, Tabelle 3). Die Unzufriedenheit über die Höhe der Sozialbeiträge und die Offenheit gegenüber Eigenvorsorge können auch dahin gehend gedeutet werden, dass es sich die Bundesregierung und die Parteien politisch immer weniger leisten konnten, in der Rentenpolitik das bestehende System zu konsolidieren, weil das Vertrauen in die finanzielle Nachhaltigkeit dieses Systems abgenommen hatte.

Vor dem Hintergrund dieser Verschärfung der Lage in den Sozialhaushalten und damit verbunden auf dem Arbeitsmarkt schränkte der Sozialstaat unweigerlich die Regierungsfähigkeit jeder Bundesregierung – gleich welcher politischen Couleure – ein. Denn die Finanzkrise in der Sozialversicherung und ihre Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt im Kontext der Internationalisierung und der Maastrichter Kriterien schloss bestimmte Optionen der Problemlösung, wie beispielsweise weitere Beitragssatzanhebungen oder Erhöhung der Staatsverschuldung, von vornherein aus. Daher hatte sich seit Mitte der Neunzigerjahre an der Schnittstelle zwischen Arbeit und Einkommen parallel zur Kumulation

der Probleme des deutschen Systems auch die politische und öffentliche Debatte über die Leistungs- und Finanzierungsstruktur der Sozialpolitik erheblich gewandelt. Die Lohnnebenkosten wurden als das zentrale Problem des Arbeitsmarktes definiert, und es verging kaum ein Tag, an dem nicht ein Spitzenpolitiker die Senkung des Sozialbeitrags an-, und oft genug auch – wider besseres Wissen – versprach.

Die beschriebenen Problem- und Konfliktsequenzen führten schließlich dazu, dass sich in den Neunzigerjahren die relative Autonomie der Sozialpolitik radikal abschwächte, und sie veränderten zunehmend Prozesse, Strukturen und Staatstätigkeiten in der Sozialpolitik. Das Politikfeld wurde fiskalisch wie auch politisch entautonomisiert. Die Erschöpfung des Politikfeldes brachte also dessen Selbsttransformation mit sich und ermöglichte gleichsam in einem Prozess schöpferischer Selbstzerstörung einen radikalen, aber eben endogen-evolutionären Wandel des Politikfeldes. Dieser soll im folgenden Kapitel näher beschrieben werden.

Kapitel 2

Entautonomisierung

Seit Mitte der Neunzigerjahre manifestiert sich die Erschöpfung im Politikfeld in einer Entautonomisierung der Sozialpolitik. In den folgenden vier Abschnitten wird dies anhand der Rückkehr der Politics und der Dynamik von Parteienkonflikten, der Versuche der Wiederherstellung der Suprematie der Politik, des Strukturwandels der Selbstverwaltung, der Pluralisierung und Liberalisierung der Sozialpolitik sowie der Autonomisierung des Parteiensystems näher erläutert.

Mitte der Neunzigerjahre stellen sowohl in den Parteien als auch aufseiten der Wirtschaft radikale Reformkräfte den Sozialkonsens infrage. In den Parteien kritisiert der Wirtschaftsflügel zunehmend den Kooperationskurs von Kohl und Blüm immer stärker, in den Wirtschaftsverbänden fordert der industrielle Mittelstand eine Senkung der Lohnnebenkosten. Versuche einer im Gruppenkonsens beschlossenen Sozialreform scheitern an der Dynamik der Parteienkonflikte sowie aufgrund von Dissonanzen zwischen Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften über den sozialpolitischen Veränderungsbedarf. Als Folge der Diskreditierung einer dreiseitig abgesprochenen sozialstaatlichen Strukturreform setzt sich bereits unter der Regierung Kohl ein an den Gewerkschaften vorbei beschlossener Kurswechsel durch. Dieser wird von der Regierung Schröder nach dem erneuten Scheitern eines Bündnisversuchs mit der Agenda 2010 und den Hartz-Reformen fortgeführt. Parallel zu diesen Veränderungen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess verändern sich nachhaltig Strukturen im Politikfeld. Die Regierung beginnt, eine Reorganisation der Selbstverwaltung vorzunehmen, die deren Entfunktionalisierung verstärkt. Im Verbändesystem kommt es zu einer Pluralisierung insofern, als Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände einem Fragmentierungsprozess unterliegen und zunehmend mit neuen Akteuren im Politikfeld konkurrieren müssen. Neben der Autonomisierung des Parteiensystems sind zwei Prozesse innerhalb der Sozialpolitik zu beobachten: ein Liberalisierungsprozess, der sich in der Einführung von Marktstrukturen ausdrückt, und ein Elitenwechsel von Berufssozialpolitikern zu Berufspolitikern, im Zuge dessen sich die dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in diesem Politikfeld auflösen.

5. Die Rückkehr der Politics: Die Dynamik von Parteienkonflikten

In Abschnitt 4 über die Erschöpfung des Sozialstaats aufgrund von Problem- und Konfliktsequenzen wurde bereits darauf Bezug genommen, dass in den Neunzigerjahren der Sozialkonsens brüchig wurde, weil in den Parteien der Wirtschaftsflügel und in den Verbänden der industrielle Mittelstand an Einfluss gewannen. Anhand der zunehmenden Polarisierung der christlich-liberalen Koalition nach dem Ende der Wiedervereinigungsrunden und des Verfalls des Bündnisses für Arbeit unter Kohl sowie der Gründung und des Verlaufs des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder wird im Folgenden nun beschrieben, wie sich die Konflikte zunehmend verstärkten (vgl. dazu auch Hassel/Trampusch 2006). Mit der Erschöpfung des Sozialstaats wurde nicht nur das Band zwischen Christdemokraten und Gewerkschaften zerschnitten; unter der Regierung Schröder kam es auch zu einem Bruch mit den Sozialdemokraten.

Der Verfall der christlich-liberalen Regierung und ihres Bündnisses für Arbeit

Nachdem mit der Wiedervereinigung die tradierten Strukturen der Sozialpolitik auf die neuen Länder übertragen worden waren, häuften sich Mitte der Neunzigerjahre die sozialpolitischen Probleme Deutschlands. Die Sozialpolitik federte die sozialen Auswirkungen der raschen Wirtschafts- und Währungsunion ab. Infolgedessen stiegen das Sozialbudget zwischen 1990 und 1996 von 27,8 auf 32,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹ und die Sozialversicherungsbeiträge von 35,5 auf 41,1 Prozent (Tabelle 3). Die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung und die BA (inklusive Arbeitslosenhilfe), die im Jahr 1990 bei etwa 24,6 Milliarden Euro gelegen hatten, wuchsen bis 1996 auf 58,9 Milliarden Euro an (Streeck/Trampusch 2005: 178). Obwohl die Konsolidierung des Haushalts bereits 1993 mit dem Solidaritätspakt begonnen hatte und 1995 durch die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags weitergeführt wurde, stieg das Haushaltsdefizit auf neue Rekordhöhen und betrug 1996 40 Milliarden Euro (Zohlhörer 2005: 6). Die Lage war umso bedrohlicher, als spätestens 1997 der Bundeshaushalt den Maastricht-Kriterien genügen musste (Zohlhörer 2005: 6).

In dieser fiskalpolitisch angespannten Lage bahnte sich innerhalb der Regierung ein Grundsatzkonflikt an, bei dem sich die Sozialpolitiker der Union auf der einen Seite und die Wirtschaftspolitiker der Koalition auf der anderen Seite

¹ <www.bpb.de/files/6AZ3G0.pdf>.

unversöhnlich gegenüberstanden. Hatten sich in der Frage der Pflegeversicherung 1992 noch die Sozialpolitiker durchsetzen können, so siegten im Hinblick auf die Lohnfortzahlung 1996 die Wirtschaftsliberalen. Das Bündnis für Arbeit, das der Regierung im November 1995 vom IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel angeboten wurde, blieb in dieser Auseinandersetzung »auf der Strecke«. Die Konflikte innerhalb der Regierung, die sich durch Machtansprüche der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und des Koalitionspartners FDP zuspitzten, überlagerten die Versuche einer ausgehandelten Sozialreform und machten ein koordiniertes Vorgehen der Regierung innerhalb des ersten Bündnisses letztlich unmöglich. Aus welchen Gründen und in welcher Form es zu diesen Zerfallserscheinungen kam, wird im Folgenden erläutert.

Im Herbst 1994 fanden Bundestagswahlen statt, die die Regierung Kohl im Amt bestätigten. Was nun folgte, waren zwei Jahre intensiver sozialpolitischer Auseinandersetzung in einer Weise, die man bis dahin noch nicht erlebt hatte. Nachdem infolge der Rezession 1993 im Bundeswirtschaftsministerium, im Wirtschaftsflügel der Parteien und in den Wirtschaftsverbänden zunehmend die Einsicht gewachsen war, dass reformpolitisch Handlungsbedarf bestand, entbrannte die Standortdebatte von Neuem. Hatte Helmut Kohl in den Wiedervereinigungsrunden noch auf der Reformbremse gestanden, so geriet er nun zunehmend unter Druck, diese zu lösen, und der Reformprozess kam in Fahrt.

In seiner Regierungserklärung im November 1994 kündigte Kohl eine Neuaufgabe der im September zuvor beendeten Kanzlerrunden an, die sich nun auf Gesamtdeutschland beziehen sollten. Er habe den »Spitzenvertretern« von Wirtschaft und Gewerkschaften »gemeinsame Gespräche« über »wichtige Zukunftsfragen« vorgeschlagen, und diese hätten positiv reagiert, weshalb er sie »sehr bald« zu diesen Gesprächen einladen werde. Als Ziel der Runden nannte er »die Schaffung zusätzlicher zukunftsfähiger Arbeitsplätze« (Plenarprotokoll, 5. Sitzung des Bundestages, 13. Wahlperiode, 23.11.1994, 42). Während die Gewerkschaften sich von den neuen Runden einen Beschäftigungspakt erhofften (DGB, Deutsche Presse-Agentur 23.2.1995) – jedoch sehr schnell merkten, dass diese dazu dienten, sie beim Sozialabbau dabei zu haben – forderte der ZDH bereits auf der ersten dieser Kanzlerrunden eine Senkung der Lohnnebenkosten ein (Deutscher Depeschendienst 25.1.1995). Zwischen dem 25. Januar 1995 und dem 23. April 1996 folgten nun neun neue Kanzlerrunden, die schließlich wegen des Konflikts um die Lohnfortzahlung in einem Debakel endeten. Gerade dadurch brachten sie jedoch die Vielzahl der aufgestauten Konflikte und die Erschöpfung des Sozialstaats mehr als deutlich zum Ausdruck.

Zwischen Herbst 1994 und Frühjahr 1996 schwankte die Regierung zwischen zwei Optionen: Die erste bestand in einer durch die Kanzlerrunden abgestützten sozialen Harmonisierung von Sozialreformen. Dafür setzten sich

Kohl und der Arbeitnehmerflügel ein, die den Reformprozess nicht einfach qua Gesetzgebung, sondern durch einen Gruppenkonsens im vorparlamentarischen Verfahren durchführen wollten. Die zweite Option sah einen unilateralen Durchmarsch von Reformschritten ohne Beteiligung der Gewerkschaften vor, wurde vom Wirtschaftsflügel um Wolfgang Schäuble favorisiert und setzte sich schließlich auch durch. Dies zerstörte jedoch das Vertrauensverhältnis, das Kohl während der Wiedervereinigung zu den Gewerkschaften aufgebaut hatte, und verhalf Rot-Grün 1998 zum Wahlerfolg.

Beide Optionen – »Konsens« oder »Intervention« – wurden bereits 1995 vorbereitet. Die Konsensoption wurde zunächst durch die neuen Kanzlerrunden angestoßen und durch Klaus Zwickel mit seinem Angebot für ein Bündnis für Arbeit im November 1995 aufgegriffen. So fand auf der ersten Runde im Januar 1995 ein »Gespräch zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und für mehr Beschäftigung« statt, auf dem Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit behandelt wurden. Auf diese Runde folgten bis September 1995 vier weitere, die sich vor allem mit Ausbildungsfragen befassten. Die Arbeitgeber jedoch nutzten diese Treffen auch, um die Frage der Lohnnebenkosten anzusprechen.

Im Herbst verschärfte sich die Situation, weil die Möglichkeit einer einseitigen Intervention Gestalt annahm. Das Wirtschaftsministerium begann nämlich damit, an einem umfassenden Sparprogramm zu arbeiten. So war Wirtschaftsminister Günter Rexrodt (FDP) Ende Oktober 1995 vom Bundeskabinett damit beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit dem Finanz-, Arbeits-, Verkehrs-, Umwelt- und Zukunftsministerium ein Maßnahmenpaket für mehr Beschäftigung und zur Verbesserung des Standortes Deutschland zu entwickeln. Bezugspunkt der neuen Vorschläge sollten der Standortbericht vom September 1993² sowie das »Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung« vom Januar 1994³ sein. Das neue Programm sollte die im Standortbericht angekündigten, bisher jedoch noch nicht umgesetzten Maßnahmen vorbereiten. »Harte« sozialpolitische Themen wie die Lohnkostensenkung und -fortzahlung, die Frühverrentung, die Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen, die »Übersversorgung« von Rentnern sowie die Entlastung der Sozialversicherungen mit versicherungsfremden Leistungen sollten im neuen Programm nun Priorität erlangen (vgl. *Handelsblatt* [HB], 25.10.1995, 9.11.1995).

2 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung »Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland« vom 3. September 1993 (BT-Drs. 12/5620).

3 Vgl. hierzu die Regierungserklärung zum »Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung« vom 20. Januar 1994 auf der 205. Sitzung des Deutschen Bundestages, 17647Aff, und den »Bericht der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und des Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung« (BR-Drs. 171/94).

Der Koalition standen damit nun bis April 1996 sieben »heiße« Monate bevor, in denen sie das gesamte soziale Kapital verspielte, das sie sich während der Wiedervereinigung aufgebaut hatte.

Unter anderem infolge dieser vorbereitenden Schritte kam es sodann zu einer Kumulation von Ereignissen, die in der Regierungskoalition wie auch in den Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden einen enormen Druck produzierten. Zu nennen sind hier: die Tarifrunde von 1995, die in der Metallwirtschaft wegen des Tarifabschlusses im Pilotbezirk Bayern einen deutlichen Lohnzuwachs brachte, die jedoch, weil sie zeitlich mit der bereits 1990 vereinbarten Einführung der 35-Stunden-Woche zusammenfiel, in den Arbeitgeberverbänden eine Krise produzierte. Diese zog verschiedene Konsequenzen nach sich: bei Gesamtmetall die Ablösung des Hauptgeschäftsführers Dieter Kirchner und des Präsidenten Hans-Joachim Gottschol; die Initiative des damaligen IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel, der auf dem Gewerkschaftstag im November desselben Jahres der Bundesregierung und den Arbeitgebern eine langfristige Lohnzurückhaltung zugesagt hatte, wenn die Wirtschaft im Gegenzug Angebote im Bereich Ausbildung und Beschäftigungszusagen machen und die Bundesregierung die Sozialkürzungen entschärfen würde; der Konflikt um die Lohnfortzahlung, den der Wirtschaftsflügel, der Mittelstand und der BDI anheizten und der aufseiten der Gewerkschaften einen Tabubruch darstellte.

Unter den genannten Konsequenzen verdient die Lohnfortzahlung besondere Beachtung. Ihre Kürzung wurde im Frühsommer 1995 zunehmend eingefordert, nicht nur vom damaligen ZDH-Präsidenten Heribert Späth (*SZ*, 19.6.1995: 6) und vom Wirtschaftsflügel (*Berliner Zeitung*, 1.7.1995), sondern auch vom mittlerweile »bekehrten« Sozialpolitiker Julius Louven, der im April 1995 seine Fraktionskollegen in einem Brief ganz unverblümt dazu aufforderte, der Kürzung zuzustimmen, weil sonst der Sozialbeitrag auf »unverantwortliche« 41 Prozent steigen würde (*SZ*, 8.4.1995: 2).

Die Forderung nach einer Kürzung der Lohnfortzahlung illustriert die Mobilisierung des Wirtschafts- und Mittelstandflügels in den Unionsparteien und der FDP gegen den Sozialversicherungsstaat in besonderem Maße. Sie war nämlich eine Retourkutsche für die Pflegeversicherung, die 1995 in Kraft trat, aber bereits 1992 beschlossen worden war. Abgesehen davon, dass diese den Gesamtsozialbeitrag 1995 um 1 Prozentpunkt und 1996 nochmals um 0,7 Prozentpunkte erhöhte, was den Mittelstand und den Wirtschaftsflügel in den Parteien zusätzlich mobilisierte, spielte hierbei für Letzteren die Erfahrung mit der Pflegege reform eine Rolle. FDP und CDU-Wirtschaftsrat hatten sich bei der Pflegege diskussion nämlich vehement für eine kapitalgedeckte Lösung eingesetzt und als Option auch das Thema »Karenztag bei der Lohnfortzahlung« eingebracht. Arbeitsminister Blüm hatte sich damals jedoch für eine umlagefinanzierte Versi-

cherung ausgesprochen. Blüm und die CDA hatten sich durchgesetzt, die liberalen Kräfte der Parteien hatten dies jedoch als herbe Niederlage erfahren. So war es damals zu heftigen Protestaktionen der Wirtschaftsverbände gekommen. Die FDP schloss sich in der Folge den Positionen der Wirtschaft an und organisierte mit den Spitzenverbänden des Handwerks und des Mittelstands öffentliche Veranstaltungen gegen die Pflegeversicherung.

Vor diesem Hintergrund wurde die Änderung der Lohnfortzahlung für den Mittelstand und für die FDP zu einer expliziten Revanche für die Einführung der Pflegeversicherung. Der industrielle Mittelstand wiederum machte mit der Lohnfortzahlung seinem Ärger Luft, der sich durch die Tarifrunde 1995 aufgestaut hatte. Teile der Arbeitgeber instrumentalisierten das Thema so stark und bauten derartigen Druck auf, dass Gesamtmetallchef Werner Stumpfe Ende September 1996 die Mitgliedsbetriebe dazu aufrief, bestehende Tarifverträge zu ignorieren und vom 1. Oktober an kranken Mitarbeitern die Lohnfortzahlung um 20 Prozent zu kürzen (*Der Spiegel*, 39/1996: 22). Die bayerischen Metallarbeitgeber, die die Tarifrunde 1995 zu verantworten hatten, folgten dem Aufruf als Erste. Als die Daimler-Benz AG Ende September 1996 die Lohnfortzahlung aussetzte, wurde das Unternehmen bestreikt. Am 7. Oktober 1996 zog Gesamtmetall daraufhin wiederum seine Forderung zurück, die Lohnfortzahlung auszusetzen – ein deutlicher Rückzug der Arbeitgeber. Die Front der Arbeitgeber gegen die Lohnfortzahlung war damit quasi über Nacht in sich zusammengebrochen; dennoch war das Thema nicht mehr von der reformpolitischen Agenda zu bringen.

Zeitweilig wurde die gesetzliche Änderung der Lohnfortzahlung auch mit der Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs in die Tarifautonomie verbunden. Die Wirtschaftsliberalen in der Koalition wollten damit ihren Widerspruch gegen die Tarifpolitik der Sozialpartner verdeutlichen und trafen dabei auf massive Opposition seitens der Gewerkschaften, die diese Initiative wegen der Vorgeschichte der Einführung der Lohnfortzahlung als einen Frontalangriff auf die Tarif- und Sozialpartnerschaft empfanden. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hatten die Gewerkschaften nämlich im Oktober 1956 für die Arbeiter mit einem harten 16-wöchigen Streik erkämpft, der nicht nur ihnen, sondern auch den Arbeitgebern noch in Erinnerung war.

Durch ein Gesetz zur Kürzung der Lohnfortzahlung wollte die Regierung die Tarifpartner zur Änderung der Verträge zwingen. Innerhalb der Koalition waren die FDP und ein großer Teil der CDU für einen solchen Eingriff. Der CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen, der als Bastion der Sozialpolitiker galt, konnte dies nicht verhindern. Damit bestand diese Frage auch aufseiten der Wirtschaftsliberalen für einen grundsätzlichen Positionswechsel gegenüber den Gewerkschaften. Zugleich waren damit auch die Möglichkeiten von Blüm und Kohl, den Konflikt zu entschärfen und damit das Bündnis für Arbeit fortzusetzen, begrenzt.

Parallel zu dieser intensivierten Diskussion um die Lohnfortzahlung und andere Sozialkürzungen griff die Regierung schließlich die Initiative von Klaus Zwickel auf, und am 23. Januar 1996 fand eine erste Bündnisrunde statt. Dieses Treffen verlief relativ harmonisch, und es wurde ein Kommuniké »Bündnis für Arbeit und Standortsicherung« verabschiedet (Bulletin des Bundespresseamtes Nr. 7: 53). Diese Bündniserklärung sprach zahlreiche Themen an, darunter auch das Ziel, die Sozialbeiträge auf unter 40 Prozent zu senken, Frühverrentung durch Altersteilzeit abzulösen, Reformen im Arbeitsförderungsrecht wie auch in der Gesundheits- und Rentenpolitik, eine beschäftigungsfreundliche Tarifpolitik sowie Verbesserung im Investitionsrecht. Am Rande der Runde sagte die Regierung darüber hinaus zu, die Arbeitslosenhilfe nicht wie geplant um 5, sondern um 3 Prozent zu kürzen (*HB*, 25.1.1996).

Im Vorfeld dieses Treffens hatte der Wirtschaftsminister angekündigt, dem Kanzler zur Vorbereitung der Runde konkrete Sparvorschläge aus dem Aktionsprogramm vorzulegen, darunter auch die Kürzung der Lohnfortzahlung, eine Vereinfachung des Kündigungsschutzes und die Rückführung des Solidaritätszuschlags von 7,5 auf 5,5 Prozent (*FAZ*, 4.1.1996; *HB*, 11.1.1996; *FAZ*, 21.1.1996). In der Folge kam es zu massiven Unstimmigkeiten zwischen der CDA und der FDP. Um die Kanzlerrunde am 23. Januar nicht zu gefährden, gab Bundeskanzler Kohl die Anweisung, zunächst noch keine konkreten Entscheidungen zu Sozialkürzungen zu treffen (*Wirtschaftswoche*, 11.1.1996), während Wolfgang Schäuble wiederum forderte, die Lohnfortzahlung in den Runden zu thematisieren (*Die Welt*, 15.12.1995).

Während also in den Kanzlerrunden mit den Gewerkschaften (!) vereinbart wurde, den Gesamtsozialbeitrag bis zum Jahr 2000 auf 40 Prozent zu senken, womit ein erster Schritt zu einer ausgehandelten Strukturreform beschritten wurde, bereitete das Wirtschaftsministerium unilateral und am Bündnis vorbei Gesetze zu umfangreichen Sozialkürzungen vor. Das von Rexrodt vorgelegte Aktionsprogramm wurde am 30. Januar von der Regierung beschlossen und vom Wirtschaftsminister schließlich im Februar im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichts im Bundestag vorgestellt. Die FDP setzte die CDU in dieser Phase zunehmend unter Druck. Ende Januar warf die CDU ihr gar Erpressung vor: Die CDU habe der Senkung des Solidaritätszuschlags zustimmen müssen; ansonsten hätte die FDP die Verabschiedung des Jahreswirtschaftsberichts verhindert (*FAZ*, 1.2.1996). Die formalen Gespräche zwischen Regierung und Sozialpartnern zu einer dreiseitig ausgehandelten Sozialreform wurden so von Beginn an von den parteipolitischen Konflikten überlagert.

Das Bündnis für Arbeit geriet von zwei Seiten in Bedrängnis. Zum einen vonseiten der FDP, die sich im Frühjahr 1996 durch die guten Wahlergebnisse in den Landtagswahlen gestärkt fühlte. In Baden-Württemberg und in Rhein-

land-Pfalz endeten die Wahlen in einer Regierungsbeteiligung der FDP. Dieses neue Selbstbewusstsein der Partei wurde durch die knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag weiter gestärkt, brachte aber die CDU-Führung und die CDA unter Druck, ihren von den Liberalen so empfundenen »Schmusekurs« mit den Gewerkschaften aufzugeben. Zum anderen wollte sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion durch das Bündnis nicht in der Politikformulierungskompetenz entmachten lassen. Insbesondere Wolfgang Schäuble, der sich nicht nur als Nachfolger Helmut Kohls positionieren wollte, sondern zudem zu den Gewerkschaften keine besondere Beziehung hatte, sah die Kanzlerrunden mit Skepsis. Zwischen der FDP und der CDU kam es beinahe zu einem Konkurrenzverhältnis im Hinblick auf die Frage, wer der bessere Vertreter der Wirtschaft sei.

Die Situation eskalierte schließlich, als die Regierung das Aktionsprogramm auf der Kanzlerrunde am 23. April 1996 einbrachte. Die Gewerkschaften kündigten ihren Rückzug aus den Kanzlerrunden an für den Fall, dass das Programm tatsächlich zur Vorlage gesetzlicher Reformen werden würde. Insbesondere die Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen zur Lohnfortzahlung und zum Kündigungsschutz wurden zur Bruchstelle für den DGB. Dessen Spitze hatte bereits im März 1996 von den gewerkschaftsnahen Staatssekretären im Arbeitsministerium erfahren, dass Arbeitsminister Blüm sich den Änderungen in der Lohnfortzahlungsfrage nicht mehr in den Weg stellen würde. Sie hatten gehofft, den Bundeskanzler auf dem Treffen im April nochmals umstimmen zu können, zumal sie in Vorgesprächen praktikable Kompromisslösungen angeboten hatten. Die Hand, die sie der Regierung gereicht hatten, schlug diese jedoch aus. In der Fraktionsspitze der CDU und innerhalb der FDP war die Entscheidung bereits in die andere Richtung gefallen.

Schließlich mündete das Aktionsprogramm in das »Gesetz zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen Rentenversicherung und Arbeitsförderung« (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz – WFG) und in das »Arbeitsrechtliche Gesetz zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung« (Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz). Beide Gesetze wurden am 10. Mai 1996 von den Regierungsfractionen als Entwürfe eingebracht und führten zu umfangreichen Sozialkürzungen. Dazu zählten nicht nur die Restriktionen in der Lohnfortzahlung und im Kündigungsschutz, sondern auch die Einführung von Rentenabschlägen bei Frühverrentung sowie die vorgezogene Anhebung der Altersgrenzen (vgl. Fußnote 63 in Kapitel 1) –, wohlgemerkt: auf unilateralem Weg und ohne vorparlamentarischen, auf Spitzenebene abgesicherten Gruppenkonsens.

Trotz der absehbaren Folgen für das Verhältnis zwischen CDU und Gewerkschaften war es auch dem Bundeskanzler nach diesen Ereignissen nicht mehr möglich, zwischen beiden Seiten zu moderieren. Hinzu kam, dass die CDU/

CSU-Fraktion sich durch das Bündnis in ihrer Kompetenz, die politische Richtung zu formulieren, entmachtet sah. Schäuble nahm dies zum Anlass, sich und die Fraktion durch das Thema Lohnfortzahlung zu profilieren und die Fraktion gegenüber der Regierung zu stärken. Aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse konnte das Kanzleramt diesen Profilierungsversuchen wenig entgegensetzen. Das Lohnfortzahlungsgesetz wurde am 25. September 1996 verabschiedet, und die Gewerkschaften wandten sich der SPD zu. Im weiteren Verlauf führte die Auseinandersetzung auch zu einer generellen Kritik an der Konsensorientierung der Regierung Kohl, wobei insbesondere der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Wolfgang Schäuble immer wieder öffentlich die Notwendigkeit und Richtigkeit des Lohnfortzahlungsgesetzes verteidigte, auch unter Inkaufnahme von Konflikten mit den Gewerkschaften (Schäuble 1996).

Das Ende des ersten Bündnisses für Arbeit steht somit in direktem Zusammenhang mit innerparteilichen Konflikten und einer Radikalisierung der Positionen innerhalb des Parteiensystems. Das Bündnis wurde für innerparteiliche Machtausgleichsversuche instrumentalisiert und dadurch zum Vehikel für andere Zwecke. Für die Verbände, insbesondere für die Gewerkschaften, war nicht mehr berechenbar, ob und inwieweit das Interesse der Bundesregierung am Bündnis authentisch war oder nicht. Die Folge war, dass die Gewerkschaften eine massive Politikwechselkampagne betrieben: Sie brachen mit der Regierung Kohl. So bezog selbst der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte, der wegen seiner Rolle als gewerkschaftlicher Ansprechpartner der Bundesregierung eigentlich parteipolitische Zurückhaltung hätte üben müssen, Anfang 1997 ungewöhnlich deutlich für eine neue Regierungsmehrheit Stellung: »Wir brauchen eine andere Politik. Wir brauchen soziale Gerechtigkeit. Und dafür brauchen wir eine politische Mehrheit, die ich momentan nur außerhalb der derzeitigen Regierungskoalition sehe« (Schulte; zitiert nach Müller/Wilke 1999: 80)

Spätestens nachdem auch das Bündnis für Arbeit Ost⁴ gescheitert war, engagierten sich die Gewerkschaften in der verbleibenden Zeit der Legislaturperiode dafür, gemeinsam mit der SPD die Ablösung der christliberalen Koalition einzuleiten (Müller/Wilke 1999: 78–112). Die Koalition verlor durch ihre unilateralen Sozialreformen 1998 schließlich die Bundestagswahlen (Schludi 2005: 153), woraufhin die rot-grüne Regierung ins Amt kam. Nun stellte sich die Frage, ob

4 Das Bündnis für Arbeit Ost wurde im Mai 1997 ins Leben gerufen. Es sollte ab 1998 jährlich 100.000 Arbeitsplätze schaffen. Die Gewerkschaften erklärten sich bereit, zur Senkung der Lohnnebenkosten und einer stärkeren Öffnung von Tarifverträgen beizutragen. Die Wirtschaft sollte bis zum Jahr 2000 50 Prozent mehr Ostprodukte kaufen. Die Bundesregierung sagte zu, bis 2004 die steuerliche Ost-Förderung fortzusetzen. Das Bündnis kam jedoch nicht recht in Gang, und im September 1997 wandte sich der DGB wieder von diesem ab (Müller/Wilke 1999: 90–93).

nach dem Bruch zwischen der CDU und den Gewerkschaften die Sozialdemokratie in der Lage sein würde, den Sozialkonsens wiederzubeleben.

1998 waren die fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Probleme der Bundesregierung keinesfalls gelöst. Aber der Regierungswechsel 1998 stand konjunkturell unter einem besseren Stern als in den Jahren zuvor. Die New Economy bescherzte dem deutschen Arbeitsmarkt die ersten Beschäftigungserfolge, und nach der Wiedervereinigung begann der Anteil der Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung 1998 nun wieder zu steigen (Eichhorst/Profit/Thode 2000: 70). Auch die Arbeitslosigkeit sank von 1997 bis zum Jahr 2000 von 9,9 auf 8 Prozent (Eichhorst/Profit/Thode 2000: 76).

Unter diesen Bedingungen erschienen die Probleme des Arbeitsmarktes in einem anderen Licht. Das zweite Bündnis für Arbeit, das nach dem Regierungswechsel 1998 mit höchst formalen Strukturen und äußerst ambitionierten Zielen etabliert wurde, spiegelte die optimistische Grundstimmung zu Beginn der Regierungsübernahme durch Bundeskanzler Gerhard Schröder wider. Obwohl das Bündnis offiziell zum wichtigsten Instrument zur Erhöhung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit ausgerufen wurde, stand es während des Wahlkampfs und in den ersten Wochen nach den Wahlen vollkommen unter dem Primat der Parteipolitik. Im Bündnis saßen keine »Problemlöser«.

Das Bündnis für Arbeit unter der Regierung Schröder

In demokratischen Gesellschaften wird in der Öffentlichkeit von den Politikern – insbesondere von den sozialdemokratischen – erwartet, dass sie »Probleme lösen«. Politiker gehen auf diese Erwartung ein und zeigen aus wahlpolitischen Gründen ihre Fähigkeit zur Problemlösung. Die meisten von ihnen wissen freilich, dass es in der Politik nicht darum geht, sondern um Politik, also um das »Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung [...] innerhalb des Staates zwischen den Menschengruppen, die er umschließt« (Weber 1982[1919]: 7). Die Politikwissenschaft weiß das selbstverständlich auch. Trotzdem gibt sie sich oftmals naiv: Sie nimmt Forderungen der Öffentlichkeit und die Selbststilisierungen der Politiker ernst, erwartet entsprechende Problemlösungen und analysiert und bewertet das Verhalten und die Handlungen der Politiker danach, wie erfolgreich sie dabei sind.

Das Bündnis für Arbeit der Sozialdemokraten und die politikwissenschaftliche Literatur⁵ über das Bündnis zeigen diese Spannung zwischen der Selbststilisierung der Politiker als Problemlöser, einer Politikwissenschaft, die dieser

⁵ Für eine Zusammenfassung der politikwissenschaftlichen Literatur über das Bündnis vgl. Trampusch (2004a).

Selbststilisierung verfällt, und der Politik. Die Bundesregierung kündigte direkt nach den Wahlen 1998 an, durch das Bündnis im Konsens und mit Hilfe der Sozialpartner die Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lösen. Dies erwartete die Politikwissenschaft vom Bündnis für Arbeit, vermisste diese Lösungen aber sehr schnell und erklärte das Bündnis, lange bevor es im März 2003 durch die Bundesregierung aufgelöst wurde, für gescheitert. Betrachtet man jedoch Entstehungsgeschichte und Verlauf des Bündnisses, so spricht vieles dafür, dass die Analyse des Bündnisprozesses aus der Perspektive der problemorientierten Politikwissenschaft dem Gegenstand nicht angemessen ist. Die Entstehung des Bündnisses und die Ziele seiner Akteure waren nicht problemorientiert, sondern interessen- und machtpolitisch bedingt.

Dass es überhaupt zu einem neuen Bündnis für Arbeit kam, ist mit dem Scheitern des Bündnisses unter Kohl im Frühjahr 1996 und aus der Dynamik des Bundestagswahlkampfes 1998 heraus zu erklären. Die Gewerkschaften hatten mit der Regierung Kohl wegen des Konflikts um die Lohnfortzahlung und das Kündigungsrecht gebrochen. Auch wenn innerhalb der Gewerkschaften Unstimmigkeiten darüber auftraten, ob die Strategie der politischen Parteinahme nicht zu riskant sei und man daher nicht alle Brücken zur Union abbrechen sollte, wurde die Idee eines neuen Bündnisses für Arbeit zum Zugpferd der Sozialdemokratie bei den Bundestagswahlen 1998 (vgl. dazu Müller/Wilke 1999: 7–112). Mit der Ankündigung eines Bündnisses gründete die Sozialdemokratie ihren Wahlkampf auf der Polarisierung zwischen CDU und Gewerkschaften. Das Bündnis für Arbeit war damit zunächst und ausschließlich ein Bündnis zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften für einen grundlegenden Regierungswechsel. Dabei ging es den Gewerkschaften auch darum, sich in der Öffentlichkeit als Meinungsführer und Reformkraft zu präsentieren.⁶ Sie sahen das Bündnis als Instrument dafür an, ihrer seit Mitte der Neunzigerjahre ins Wanken geratenen privilegierten Stellung bei der Gestaltung von Sozialpolitik neuen Rückhalt zu verschaffen. Schließlich gelang der Regierungswechsel, obwohl der gemeinsame Wahlkampf zwischen den Gewerkschaften und der SPD nicht ganz konfliktfrei verlaufen war – so hatte Schröder ohne Absprache mit dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel den Zweiten Vorsitzenden der IG Metall, Walter Riester, in sein Schattenkabinett berufen. Dass die Sozialdemo-

6 Diese Bedeutung der gewerkschaftlichen Bündnis-Kampagne brachte der sonst eher moderate Vorsitzende der IG BCE Hubertus Schmoldt auf dem DGB-Kongress im Mai 1998 deutlich zum Ausdruck: »Unsere Initiative für ein Bündnis für Arbeit war ein Mobilisierungserfolg ohnegleichen. Der Begriff ist heute in aller Munde, und die von uns vorgesehenen Themen stehen nach wie vor im Mittelpunkt des gemeinsamen Interesses. Wir sollten alles dafür tun, damit dies auch so bleibt« (zitiert nach Müller/Wilke 1999: 120).

kraten die Rücknahme der Kohl'schen Sozialreformen versprochen hatten, mag ein nicht unwesentlicher Garant für den Erfolg gewesen sein.

Nachdem die Funktion des Bündnisses für Arbeit sich zunächst darin erschöpft hatte, als Wahlkampfinstrument zu fungieren, musste nach den Wahlen erst einmal sein Arbeitsauftrag definiert werden. Kanzler Schröder ging diese Aufgabe jedoch zunächst sehr ungeschickt an: Sein Vorschlag, das Bündnis an Arbeitsminister Riester zu delegieren, scheiterte am Widerstand der Gewerkschaften. Diese forderten Gespräche auf höchster Ebene, was weniger eine inhaltliche Frage als eine des Stils war. Die Gewerkschaften wollten nicht mit einem ehemaligen Vizevorsitzenden einer Gewerkschaft verhandeln, sondern mit dem Kanzler selbst. Daraufhin gab der Bundeskanzler das Bündnis in die Hände von Kanzleramtsminister Bodo Hombach, der als parteipolitischer Modernisierer und späterer Autor des Schröder-Blair-Papiers aber nicht das Vertrauen der Gewerkschaften hatte.

In seiner Regierungserklärung vom 10. November 1998 erwähnte Bundeskanzler Schröder das Bündnis für Arbeit dennoch sechs Mal und wies ihm vier Funktionen zu: 1. die »Verbesserung und Modernisierung der beruflichen Bildung und Qualifikation« (55[A]), 2. ein »ständiges Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit« (56[A]) zu sein, 3. eine »Vereinbarung« über »die zukunftsfähige Erneuerung der betrieblichen Altersvorsorge« (60[B]) zu schaffen sowie 4. ein

Ort zu sein, um sich [...] drängenden Fragen zu stellen, nämlich die folgenden: Welche Spielräume kann die Abgabepolitik des Staates, kann die Tarifpolitik schaffen? Was bedeutet es, die Sozialleistungen stärker auf Bedürftige zu konzentrieren? Welche Spielräume schaffen wir für Investitionen, und welche Möglichkeiten bieten Instrumente wie Investivlohn und ähnliches? Welche Chancen bieten sich für uns alle, auch für die Beschäftigung, bei der Flexibilisierung der Arbeitszeiten Tarifpolitik? (56[C])⁷

Bis auf die Ankündigung, die betriebliche Altersvorsorge zu thematisieren, blieben die Äußerungen des Kanzlers über das Bündnis inhaltlich unbestimmt. Die Formulierung der Agenda überließ der Kanzler der ersten Bündnisrunde.

Während also die Entstehung des Bündnisses deutlich von macht- und interessenpolitischen Kalkülen der Akteure beeinflusst wurde, gingen Regierung, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bei der Formulierung der ersten gemeinsamen Bündniserklärung offenbar von konkreten beschäftigungs- und sozialpolitischen Problemen aus. So wurden die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als die wesentlichen Ziele des Bündnisses festgelegt. Unter anderem wurden eine

⁷ Stenografische Berichte des Deutschen Bundestages, Band 194, 14. Wahlperiode, 3. Sitzung, 10.11.1998, 47(D)–67(B).

»dauerhafte Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten«, eine »strukturelle Reform der Sozialversicherung«, der Abbau von Überstunden, die Förderung der Teilzeitarbeit, eine Unternehmenssteuerreform, die Flexibilisierung und Verbesserung der Möglichkeiten für das »vorzeitige Ausscheiden im Rahmen bestehender Altersgrenzen« sowie eine »Tarifpolitik, die den Beschäftigungsaufbau unterstützt«, als Wege definiert, um diese Ziele zu erreichen (Gemeinsame Erklärung vom 7. Dezember 1998: II.).⁸

Bei einer Analyse der weiteren Bündniserklärungen wird jedoch sehr schnell deutlich, dass Staat und Verbände die Problemlösungskapazität des Bündnisses in der Folge weit weniger reflektierten (vgl. Trampusch 2004a). Zentrale beschäftigungs- und sozialpolitische Probleme wurden dort nicht angesprochen, und zwar zum Teil ganz bewusst. So fällt auf, dass der Ankündigung des Kanzlers vom April 1998, im Bündnis die Korrekturgesetze zu Rente, Lohnfortzahlung und Kündigungsschutz zu diskutieren, keine Umsetzung folgte.⁹ Im Kontext der folgenden tarif- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen war es im weiteren Verlauf des Bündnisses vor allem die IG Metall, die sich das Bündnis zunutze machen wollte, indem sie Regierung und Arbeitgeber auf die Rente mit 60 verpflichten wollte. Sie scheiterte damit allerdings, was letztlich den »Anfang vom Ende« der alten IG Metall einleitete – nämlich ihres sozialpolitischen Apparates.

8 Von einer Reflexion beschäftigungspolitischer Probleme durch die Bündnisakteure zeugen auch das dritte Treffen vom 6. Juli 1999, bei dem eine gemeinsame Erklärung von BDA und DGB zur Tarifpolitik verabschiedet wurde, und das fünfte Treffen vom 9. Januar 2000, mit dem der Streit um die Rente mit 60 zugunsten der Altersteilzeit beigelegt wurde. Die anderen Treffen erscheinen dagegen eher als medienwirksame Inszenierung: Das zweite (25. Februar 1999), vierte (12. Dezember 1999), achte (25. Januar 2002) und neunte, letzte Treffen (3. März 2003) endeten ohne gemeinsame Erklärungen. Das sechste und siebte Treffen (10. Juli 2000 und 4. März 2001) brachten Formelkompromisse über die Verbesserung von Qualifizierung, Ausbildung und Arbeitsförderung hervor. Zudem sprach das Bündnis für Arbeit zum Teil auch sozialpolitische Themen an, die im fachpolitischen Alltagsgeschäft des Arbeits- oder des Bildungsministeriums ohnehin bearbeitet wurden (Job-AQTIV-Reform, Ausbildung, Qualifizierung, Green-Card).

9 Vgl. dazu Trampusch (2004a). Die sozialpolitischen Reformen der neuen Regierung, wie die 630-DM-Reform, die Reform der Scheinselbstständigkeit und der Teilzeitarbeit sowie die Korrekturgesetze, wurden im Bündnis nicht behandelt. Bewertet man dessen weiteren Verlauf nach den verabschiedeten gemeinsamen Erklärungen, so zeigt sich, dass auch die großen sozial- und arbeitspolitischen Reformprojekte, die Rentenreform und die betriebliche Mitbestimmung, im Bündnis nicht thematisiert wurden. Nach eigener Darstellung hatten die Gewerkschaften das »erfolgreich« (Lang 2001a: 297) verhindert. Gleichwohl gab es mit dem Kanzleramtsminister Bodo Hombach innerhalb der Regierung auch Kräfte, die das Bündnis zu einem Ausgleich gegenüber den Linken in der Bundestagsfraktion etablieren wollten. Die Themen, die im Bündnis debattiert und später im Benchmarking-Bericht aufgegriffen und analysiert wurden, waren zumindest ein Schritt hin zur Legitimierung wohlfahrtsstaatlicher Reformen. Auch wenn kein Konsens über den Benchmarking-Bericht innerhalb der Bundesregierung erzielt werden konnte, war die sozialpolitische Debatte nun von einem Reformdiskurs dominiert und nicht mehr von einem Diskurs der sozialpolitischen Expansion.

In der ersten Phase des Bündnisses kam es zu einem Schulterschluss zwischen Gewerkschaften und dem linken Flügel der SPD. Folgerichtig erfolgte die Kommunikation zwischen Gewerkschaften und der Regierung in erster Linie mit dem Parteivorsitzenden und Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine, nicht jedoch mit Kanzler Gerhard Schröder. Die Koalition zwischen den Gewerkschaften und den Traditionalisten in der SPD führte schnell – und vor allem auf Druck des Parteivorsitzenden – zur Rücknahme der Kohl-Reformen (Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz, Rentenreform, Arbeitnehmerentsendegesetz, Aussetzung der Erstattungsregel¹⁰). Noch Ende 1998 wurde das Gesetz, das all dies beinhaltete, verkündigt, und zum 1. Januar 1999 trat es bereits in Kraft.¹¹ Statt also die Korrekturen als »Pfand« für etwaige Kompromisse im Bündnis für Arbeit zu nutzen, verspielte die neue Regierung ihren gesamten Einsatz sofort wieder. Selbst die Gewerkschaften waren darüber mehr als erstaunt und ihre Sozialpolitiker wieder hoffnungsfroh gestimmt.

Gleichzeitig bauten die Gewerkschaften auf ihre Unterstützer in der SPD-Fraktion. Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung wurde die ehemalige Rechtssekretärin der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Doris Barnett, zu der die Gewerkschaften in engem Kontakt standen. Zur parlamentarischen Staatssekretärin im Arbeitsministerium wurde die ehemalige Betriebsrätin Ulrike Mascher berufen. Damit wurde bereits in dieser Phase sehr schnell deutlich, dass die Verbände stärkere Verbündete in der Partei und der Fraktion hatten, wodurch die Bündnisverhandlungen von Anfang an entwertet wurden. In beiden großen Fraktionen bildeten sich die zwei Lager klar ab: Die CDU konnte weiter ihren wirtschaftsliberalen Flügel pflegen, während in der SPD die Gewerkschaften ein- und ausgingen. Die traditionelle Links-rechts-Verteilung der Positionen spiegelte sich in den Fraktionen wider; das Ergebnis war ein sozialpolitischer Stillstand. Das Bündnis verkümmerte zum Nebenschauplatz, das mit dem erfolgten Regierungswechsel, spätestens mit Lafontaines Abgang von der bundespolitischen Bühne für die SPD seinen Zweck schon weitgehend erfüllt hatte. Im März 1999 trat Lafontaine als Parteivorsitzender sowie Finanzminister zurück. Zuvor hatte er die Gewerkschaften bei der Lohnrunde 1999 noch zu kräftigen Lohnforderungen ermuntert, was die Bemühungen des Kanzlers, durch das Bündnis für Arbeit zu einer Lohnmoderation zu gelangen, stark unterminierte.

Neben dieser Überlagerung des Bündnisses durch die Parteipolitik, der durch den Abgang von Lafontaine in seiner Intensität jedoch erheblich abgeschwächt

10 Die Erstattungsregel verpflichtete Unternehmen, der BA die Kosten des Arbeitslosengeldes zurückzuzahlen, falls dessen Inanspruchnahme mit einer Frühverrentung in Zusammenhang stand.

11 »Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte.«

wurde, bestanden zwischen der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften sowie auch den Gewerkschaften untereinander erhebliche Strategieunterschiede hinsichtlich sozialpolitischer Strukturreformen. Dies lässt sich am Konflikt um die Rente mit 60 verdeutlichen.

Dieser Konflikt hat seinen Ausgangspunkt Mitte der Neunzigerjahre. Zu jenem Zeitpunkt stieg der Beitragssatz der Rentenversicherung an, und eine Erhöhung auf über 21 Prozent konnte 1997 nur durch Anhebung der Mehrwertsteuer verhindert werden. Zugleich sandte die damalige Bundesregierung mit Bundesarbeitsminister Norbert Blüm wie bereits erwähnt deutliche Signale an die Tarifpartner, dass die Regierung die Möglichkeit der Frühverrentung radikal beenden wolle (Blüm 1995, 1996). Zunächst wurden sowohl die Interessen der Bundesregierung als auch die der Tarifpartner bedient. Auf der einen Seite setzte die Regierung Änderungen im Arbeitsförderungs- und Rentenrecht durch, die Frührentner mit Einkommensverlust bestrafte. Auf der anderen Seite einigten sich Staat und Verbände mit dem Altersteilzeitgesetz von 1996 auf das Altersteilzeitmodell, das auf eine Initiative der chemischen Industrie zurückging: Die BA förderte einen frühzeitigen Ausstieg durch Altersteilzeit, wenn im Gegenzug der Arbeitsplatz wieder besetzt wurde.

Schon damals entstand in der IG Metall die Idee, durch einen Tariffonds Kapital anzusammeln und so die Frühverrentung mit tariflichen Finanzierungsmodellen zu erhalten. Angetrieben wurden diese Überlegungen vom damaligen Zweiten Vorsitzenden der IG Metall, Walter Riester. Bei Spitzengesprächen mit Gesamtmetall im Oktober 1996 schlug er vor, die Einrichtung eines Tariffonds auf Branchenebene verbindlich vorzuschreiben. Gemeinsam von den Tarifvertragspartnern verwaltet und finanziert aus Anteilen des Weihnachtsgeldes, aus Lohnerrhöhungen und Mitteln der BA, sollte dieser Fonds innerhalb von fünf Jahren Kapital für die Tarifpartner zum Ausgleich von Einkommensverlusten bei Frühverrentung ansammeln. Die Rentenversicherungsbeiträge sollten durch den Fonds vollständig entrichtet werden, um so spätere Abschläge bei der Rentenzahlung zu vermeiden (*Berliner Zeitung*, 23.10.1996: 11; *FAZ*, 10.3.1997: 15). Die Umsetzung dieses Vorschlags scheiterte damals jedoch am Widerstand von Gesamtmetall, wo sich die Tariffonds-idee verbandsintern nicht durchsetzen konnte, weil betriebliche Lösungen favorisiert wurden (*FAZ*, 10.3.1997: 15). Die Großunternehmen mussten wohl auch befürchten, dass die Verpflichtung zu einem Tariffonds über die Jahre hinweg zu überhöhten Lohnabschlüssen führen würde. Darüber hinaus war das tarifpolitische Verhandlungsklima durch den Konflikt um die Lohnfortzahlung angespannt, wodurch andere Themen in den Hintergrund gerieten (*Berliner Zeitung*, 22.10.1996: 9).

Im Herbst 1998 gewann die Debatte um einen Tariffonds erneut an Aktualität. Als Alternative zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit, die von den

Mitgliedern nunmehr abgelehnt wurde, schlug der Vorsitzende der IG Metall, Klaus Zwickel, einen Tariffonds für die Finanzierung einer Lebensarbeitszeitverkürzung vor, womit er das Gesicht wahren konnte: Er drängte darauf, dass das Bündnis für Arbeit sich auf sein Konzept der »Rente mit 60« einigen solle (*HB*, 10./11.10.1998: 6).¹² Auch Bundesarbeitsminister Riester forderte einen Tariffonds, jedoch einen erweiterten, der zusätzlich zur Finanzierung der Altersvorsorge genutzt werden konnte (*FAZ*, 2.12.1998: 18).

Während die IG Metall durch das Bündnis die Bundesregierung und die Arbeitgeber für eine weitere Finanzierung der Frühverrentung gewinnen und eine gesetzliche Regelung dahin gehend erreichen wollte, den Ruhestand mit 60 Jahren weiterhin ohne Rentenabschläge zu ermöglichen, wollte der Arbeitsminister mit seinem Tariffondsvorschlag die Gewerkschaften zum Aufbau einer kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung verpflichten. Damit aber traf Riester auf den erbitterten Widerstand der IG Metall, die die Verknüpfung des Tariffonds mit einer solchen Reform der Altersvorsorge strikt ablehnte. Für Zwickel war die von Riester vorgeschlagene Kapitaldeckung eine »verkappte einseitige Beitragserhöhung« (Zwickel 1999: 1). Wer eine dritte Säule aufbaue, ihre Finanzierung den Arbeitnehmern überlasse und gleichzeitig die Beiträge zur paritätisch finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung senke, betreibe eine »gigantische Umverteilungsmaschine zugunsten der Unternehmer« (Zwickel 1999: 1). Die Stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer nannte Riesters erweiterten Tariffonds den Beginn eines schleichenden Systemwechsels zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung (*FAZ*, 11.2.1999: 17).

Der Konflikt um die Rente mit 60 war in seinem Kern ein Konflikt über den zukünftigen Finanzierungsmodus der Rente. Während der Arbeitsminister aufgrund der Prognosen über die weitere Finanzentwicklung der Rentenversicherung jede gesetzliche Rücknahme der Altersgrenzen in der Rentenversicherung ablehnte und die Finanzierungsbasis der Altersvorsorge durch einen Tariffonds und den Aufbau weiterer Säulen erweitern wollte, weigerte sich die IG Metall, für die Sicherung der Rentenversicherungsfinanzen Verantwortung zu übernehmen. Für sie bestand die Aufgabe des Bundesarbeitsministers allein darin, den Gewerkschaften die notwendige Grundlage in der Sozialversicherung für die Frühverrentung bereitzustellen, und nur für diese war die Gewerkschaft gewillt, sich an einem Tariffonds zu beteiligen. Die Regulierung und Finanzierung der Altersvorsorge trennte sie hingegen strikt von der Tarifpolitik. Deutlich brachte damals Engelen-Kefer die Skepsis mancher Gewerkschafter gegenüber Riesters

12 Im Herbst 1999 forderte Zwickel in seiner Rede auf dem Gewerkschaftstag der IG Metall: »Wenn auch beim »Ausstiegsmodell 60« nur halbherzig gehandelt wird, weiß ich nicht, was die Gewerkschaften über kurz oder lang noch im Bündnis für Arbeit sollen« (*FAZ*, 7.10.1999: 1).

erweitertem Tariffonds folgendermaßen auf den Punkt: »Die Gewerkschaften wollen die Verknüpfung von langfristigem Kapitalstock und Rente mit 60 nicht« (zitiert nach *FAZ*, 11.2.1999: 17).

Das Bündnis für Arbeit zeigte, dass Bundesregierung und IG Metall an der Schnittstelle von Tarif- und Sozialpolitik keine gemeinsame Perspektive für eine Reform des Wohlfahrtsstaates hatten. Es führte ferner vor Augen, dass auch unter den Einzelgewerkschaften erhebliche Strategieunterschiede bestanden. So favorisierte die IG BCE die Weiterentwicklung der bereits bestehenden gesetzlichen und tariflichen Altersteilzeitregelungen und ihres eigenen Tarifvertrages zur Altersvorsorge. Dieser Ansatz war im Gegensatz zu dem der IG Metall pragmatisch-opportunistisch: die IG BCE machte sich alles zunutze, was sich an staatlicher Hilfe bot (wie zum Beispiel die Förderung der Altersteilzeit), war bemüht, Tarifvertrag und Sozialpolitik wechselseitig auf der operativen Ebene aneinander anzupassen, und stärkte solche staatlich-tariflichen Lösungen in den folgenden Tarifrunden durch kontinuierliche Fortentwicklung. Bereits 1996 hatte sie einen für die Beschäftigten attraktiven Altersteilzeitvertrag ausgehandelt, den sie 1998 durch einen Tarifvertrag über Altersvorsorge ergänzt hatte und den sie in der Tarifrunde 2000 noch weiter verbessern wollte (IG BCE 1999a). Die IG BCE hielt daher während des gesamten Konflikts um die Rente mit 60 an der Altersteilzeit fest (IG BCE 1999b). Während der IG-Metall-Vorsitzende Zwickel mit einem Ausstieg aus dem Bündnis drohte, wenn die Rente mit 60 nicht umgesetzt würde (*FAZ*, 27.9.1999: 1), handelte der IG-BCE-Vorsitzende Hubertus Schmoldt mit dem Bundesarbeitsminister die Verlängerung des Verteilzeitraums bei der Altersteilzeit aus und präsentierte in der Debatte um die Finanzierung der Rentenversicherung sein bereits mit den Arbeitgebern abgestimmtes Modell der beitragsfreien Entgeltumwandlung. In der Öffentlichkeit kritisierte Schmoldt die Ausstiegsdrohung des IG-Metall-Vorsitzenden (*Berliner Zeitung*, 29.9.1999: 35).

Die Arbeitgeber und Wirtschaftsverbände lehnten die Rente mit 60 von Beginn an strikt ab (vgl. Knelangen 2000). Die IG Metall scheiterte mit ihrer Forderung und konnte das Bündnis nicht für ihren Tarifabschluss 2000 instrumentalisieren. Die Erklärung des fünften Bündnistreffens vom 9. Januar 2000 über »beschäftigungsorientierte und längerfristige Lohnpolitik« war das endgültige Ende der Rente mit 60 und leitete das Altersteilzeitmodell der IG BCE ein, das durch deren Tarifabschluss über zwei Jahre Lohnzurückhaltung bei Verbesserung der Altersteilzeit besiegelte und letztlich auch für die IG Metall verpflichtend wurde. Im Tarifvertrag der chemischen Industrie vom 23. März 2000 wurde eine Lohnerhöhung von insgesamt 4,2 Prozent binnen 21 Monaten und in zwei Stufen vereinbart. Der Förderzeitraum der Altersteilzeit wurde von fünf auf sechs Jahre verlängert. Erst am 28. März 2000 kam es schließlich zum Tarifabschluss in der

nordrhein-westfälischen Metallindustrie – ohne Rente mit 60 und mit einer Altersteilzeitregelung, die die IG Metall mit Lohnzurückhaltung bezahlen musste.

Während das erste Bündnis für Arbeit 1995 bis 1996 zum Vehikel der Machtkämpfe zwischen den Falken der CDU-Fraktion, der FDP, der CDA, Blüm und Kohl geworden war, vermied Bundeskanzler Schröder eine solche Konfrontation mit der SPD-Fraktion und ließ stattdessen das Bündnis nach dem gelösten Konflikt um die Rente mit 60 ins Leere laufen, sodass die Gewerkschaften dieses auch nicht verlassen und aufkündigen konnten. Für die Regierung war die entscheidende Variable die eingangs erwähnte Problemumwelt, aufgrund derer sich die Bundesregierung von 1998 bis 2000 in dem Glauben wähnte, den Konjunkturaufschwung für eine Belebung des Arbeitsmarktes und der Staatsfinanzen ohne erforderliche Strukturreformen nutzen zu können. Die Verbände hingegen sahen das Bündnis von Beginn an als zweitrangiges Forum. In beiden Fällen standen starke Parlamentsfraktionen einer ernsthaften dreiseitigen Verhandlung einer sozialpolitischen Reformagenda im Wege. Bei beiden Bündnissen zeigte sich darüber hinaus, dass zwischen Regierung und den Gewerkschaften ein Interessendissens über den sozialpolitischen Veränderungsbedarf vorlag. Das Bündnis für Arbeit unter Schröder machte darüber hinaus auch die Uneinigkeit aufseiten der Gewerkschaften deutlich: Während die IG Metall am alten Sozialmodell festhielt, zeigte sich die IG BCE als Modernisierungskraft, die den Tarifvertrag für Sozialpolitik offerierte. Die Regierung nahm diese Option dankend an. Wolfgang Streeck (2003b: 4) fasst treffend zusammen, dass im Bündnis für Arbeit unter Schröder »das Verhalten der Verbände lediglich als Funktion des tatsächlichen und möglichen Verhaltens staatlicher und parteidemokratischer Akteure« zu beschreiben ist und sich die Logik des Bündnisses »ausschließlich an der Logik von Parteiendemokratie und Parteienwettbewerb« orientierte.

6. Wiederherstellungsversuche der Suprematie der Politik

Mit den gescheiterten Bündnissen waren dreiseitige Absprachen im vorparlamentarischen Verfahren diskreditiert worden. Parteipolitische Macht war vom Korporatismus befreit worden – mit der Folge, dass Sozialpolitik zunehmend anfällig für Eingriffe von außen wurde. Anhand der Hartz-Kommission, der Agenda 2010, der verzweifelten Politik der fiskalischen Kontrolle und der Rentenreform 2001 unter Rot-Grün soll nun dokumentiert werden, dass die Erosion des Korporatismus in Wiederherstellungsversuche der Suprematie der Politik mündete. Diese Versuche können als weitere Momente der politischen und fiskalischen Entautonomisierung des Politikfeldes interpretiert werden.

Hartz-Kommission und Agenda 2010

Der Konjunkturereinbruch Ende 2001 erhöhte erneut den Druck auf die Regierung. Sie war mittlerweile in einer ähnlichen Situation wie die Regierung Kohl 1993 (Hassel/Trampusch 2006: 121): Die Vorzeichen in der Beschäftigungsentwicklung hatten sich wieder umgekehrt. Die Arbeitslosenquote stieg zwischen 2001 und 2002 wieder um 1 Prozentpunkt, die Jugendarbeitslosigkeit um 1,5 Prozentpunkte. In der Folge musste die Regierung die Sozialversicherungsbeiträge im Jahr 2002 zum ersten Mal seit der Regierungsübernahme wieder erhöhen. Auch der Bundeshaushalt geriet ab 2001 wieder außer Kontrolle. Unmittelbar nach der Wiederwahl 2002 legte die rot-grüne Regierung ein neues Konsolidierungsprogramm vor, in dem dem wachsenden Haushaltsdefizit mit Privatisierungserlösen begegnet wurde. Allein im Bundeshaushalt 2005 wurden 15 Milliarden Euro aus den UMTS-Privatisierungserlösen eingestellt (Zohlnhöfer 2005: 11). Allerdings reichten diese Anstrengungen nicht, um das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten (Zohlnhöfer 2005: 11).

Die Bundesregierung reagierte auf die Hiobsbotschaften, indem sie den Stillstand in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in Angriff nahm, der sich trotz des Bündnisses für Arbeit etabliert hatte. Der Skandal der BA im Februar 2002, die ihre Vermittlungsstatistiken gefälscht hatte, war die Gelegenheit für einen radikalen Wandel. 2002 zählte die BA 90.000 Mitarbeiter und wies ein Budget von 50 Milliarden Euro auf, wobei 40 Prozent dieses Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wurden (Streeck 2003a: 8).

Der Skandal führte zunächst zu den Rücktritten des damaligen BA-Präsidenten Bernhard Jagoda und des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier. Daraufhin erklärte der Bundeskanzler Gerhard Schröder die Reform auf dem Arbeitsmarkt zur Chefsache der rot-grünen Regierung. Hatte diese in der Eingangsphase ihrer ersten Amtszeit die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitslosenversicherung noch nahezu unberührt gelassen, weil der Kanzler die Arbeitsmarktreform an das Bündnis für Arbeit delegiert hatte,¹³ so griff sie nun massiv in die Strukturen der BA ein.

Der Skandal war der Anfang vom Ende des Bündnisses für Arbeit. Schröder setzte die 15-köpfige Hartz-Kommission ein, und zwar neben dem formal noch

13 Im Bündnis für Arbeit wurde jedoch nichts Wesentliches vorangetrieben, sieht man vom Job-AQTIV-Gesetz und zwei symbolischen Pilotprojekten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen für gering qualifizierte Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose und Familien mit niedrigen Einkommen einmal ab. Job-AQTIV führte auch zu geringfügigen Verbesserungen in der Arbeitsvermittlung. Eingeführt wurden ferner das dänische Modell der Job-Rotation und eine Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, gleichzeitig wurde jedoch die öffentlich subventionierte Beschäftigung ausgeweitet.

immer tätigen Bündnis. Im Unterschied zum strikt tripartiten Bündnis besetzte der Kanzler die Hartz-Kommission mit sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern, während auf Verbandsseite nur IG Metall, ver.di und der ZDH vertreten waren. Zudem hatten die Verbände offiziell kein Vorschlagsrecht bei der Besetzung der Kommissionsmitglieder, sondern die Mitglieder wurden von der Bundesregierung einseitig benannt. Da sich auf Gewerkschaftsseite die höchste Ebene weigerte, an einer Kommission teilzunehmen, die den Ast absägen sollte, auf dem sie selbst saß – ein Beispiel ist der ver.di-Vorsitzende Franz Bsirske –, wurde die zweite Garde in die Kommission berufen.¹⁴

Anfang Juli 2002 – mitten im Wahlkampf – verblüffte der Bundeskanzler Gewerkschaften wie CDU/CSU gleichermaßen mit seiner Ankündigung, die Vorschläge aus der Hartz-Kommission zu umfangreichen Leistungskürzungen sogar noch vor den Wahlen umsetzen zu wollen (*Die Welt*, 5.7.2002; *FAZ*, 4.7.2002: 1). Damals diskutierte die Kommission die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und -hilfe auf zwölf Monate sowie eine Pauschalierung des Arbeitslosengeldes.

Nicht nur im Vergleich zu seiner eigenen Partei, sondern auch zu Teilen der Union und vor allem im Vergleich zu deren Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber vertrat Schröder damit eine radikalere Position in der Reform der Arbeitsmarktpolitik. Stoiber geißelte die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes als »sozial ungerecht« (zitiert nach *Die Welt*, 5.7.2002). Die Begrenzung auf zwölf Monate hielt er auch im September 2002 noch für »falsch« (*Stern*, 37/2002: 32).

Damit hatten sich die Fronten im Parteienwettbewerb verkehrt: Die Union verteidigte das alte System und versank im innerparteilichen Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern, und der Kanzler konnte währenddessen auf die Kommission verweisen. Das verunsicherte die Union im Wahlkampf extrem (vgl. dazu Hartwich 2003: 129–132 und *Der Spiegel*, 27/2002: 20–23).

14 Als Mitglieder der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« berief die Bundesregierung – neben Peter Hartz – Norbert Bense (Mitglied des Vorstands DaimlerChrysler Services AG und der Deutschen Bank AG), Eggert Voscherau (Mitglied des Vorstands der BASF AG), Heinz Fischer (Abteilungsleiter Personal der Deutschen Bank AG), Hans-Eberhard Schleyer (Generalsekretär des Zentralverbands des Deutschen Handwerks), Isolde Kunkel-Weber (Mitglied des ver.di-Bundesvorstands, Mitglied des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen), Peter Gasse (Bezirksleiter der IG Metall Nordrhein-Westfalen), Wolfgang Tiefensee (Oberbürgermeister der Stadt Leipzig), Harald Schartau (Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen), Günther Schmid (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Werner Jann (Universität Potsdam), Peter Kraljic (Direktor der McKinsey & Company Düsseldorf), Klaus Luft (Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH), Jobst Fiedler (Roland Berger Strategy Consultants) und Wilhelm Schickler (Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen) (Pressemeldung BMA vom 6.3.2002).

Bereits vor der Veröffentlichung des Hartz-Berichts veränderte die Regierung in aller Eile durch ein Gesetz, das im März 2002 in Kraft trat, die Leitungsstrukturen der BA nachhaltig: Der Verwaltungsrat wurde von 51 auf 21 Mitglieder verkleinert, und das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie der Vorstand in seiner alten Form wurden abgeschafft. An die Stelle von Präsident und Vorstand trat ein dreiköpfiger Vorstand auf Vertragsbasis, der fortan von der Bundesregierung berufen wurde. Den Sozialpolitikern aus den Gewerkschaften, die im Vorstand der BA saßen, wurde damit sozusagen über Nacht gekündigt. In einer abschließenden Bewertung der Reform kam die BDA zu dem Schluss, dass die Regierung »quasi im Schnellverfahren« ihren Einfluss auf die Bundesanstalt »ganz wesentlich ausgebaut« habe (Wuttke 2002: 23).

Als Mitglieder des neuen Vorstands berief das BMA den rheinland-pfälzischen Arbeitsminister Florian Gerster (SPD) als Vorsitzenden sowie Frank Jürgen-Weise (Microlog Logistics AG) und Heinrich Alt (SPD, vorher BA-Vizepräsident). Florian Gerster führte sich mit aufsehenerregenden Vorschlägen ein. So forderte er die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose, eine degressiv gestaffelte Zahlung der Lohnersatzleistungen, eine Abschaffung der Landesarbeitsämter sowie die Rückführung des Bundeszuschusses für das Jahr 2003 auf Null (*Financial Times Deutschland [FT]*, 25.3.2002: 10). Auch die ABM in Westdeutschland sah Gerster auf dem Prüfstand (vgl. *Der Spiegel*, 10/2002: 102–107; *Der Tagesspiegel*, 30.3.2002: 4).

Die Hartz-Kommission schlug im August 2002 13 Reformmaßnahmen vor. Diese reichten von einer Schwächung der tripartiten Struktur der Bundesagentur bis zu einem ziemlich vagen Appell an die »Elite der Nation«, für Arbeitslose Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Die wichtigsten Empfehlungen der Hartz-Kommission waren jedoch, die Arbeitslosengeldbezugsdauer zu senken, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzulegen und Personal-Service-Agenturen zur Vermittlung in Zeitarbeit zu gründen. Jeder, der nach sechs Monaten noch arbeitslos war, sollte in Zeitarbeit vermittelt werden. Hartz versprach, dass die Maßnahmen der Kommission innerhalb von drei Jahren die Arbeitslosigkeit halbieren würden.

Der Hartz-Bericht mündete Ende 2002 mit Hilfe der den Bundesrat dominierenden Union in Hartz I und Hartz II (vgl. dazu Trampusch 2004b): Die Zumutbarkeitskriterien wurden verschärft, sozialversicherungsfreie Minijobs eingeführt und die Versicherungspflicht für Beschäftigung zwischen 400 und 800 Euro gestaffelt. Die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern sollte verbessert werden, und mit der Ich-AG wurde der Übergang in Selbstständigkeit gefördert. Schließlich wurden auch Personal-Service-Agenturen eingeführt. Hartz III and IV lockerten schließlich den Kündigungsschutz und verkürzten ab 2006 die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate (achtzehn Monate für

Arbeitslose über 55 Jahre). Die wichtigste Neuerung aber stellte die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau dar, mit der der Versuch unternommen wurde, Arbeits- und Sozialämter zu vereinen. Sowohl die Zusammenlegung als auch die Verschärfung der Zumutbarkeit scheiterten jedoch im Gesetzgebungsprozess. Trotzdem verkündete der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, dass die Arbeitslosigkeit mit der Verabschiedung der Hartz-III- und Hartz-IV-Gesetze um 20 Prozent sinken würde (*German News*, 28.10.2003).

Nach den Bundestagswahlen im Herbst 2002 weitete sich die Politikformulierungskompetenz des Kanzleramts schließlich auf den gesamten Bereich der Sozialversicherung aus. Es folgten die Einrichtung der Rürup-Kommission zur Reform der Rentenversicherung, die Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit durch den Kanzler (»Ich werde nicht verhandeln«, Gerhard Schröder), die Zusammenlegung des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums, die die Sozialpolitiker der Fraktionen dem Druck der Wirtschaftsliberalen aussetzte, sowie die Agenda 2010, die Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 vorstellte.

Die Überlegungen zu weiteren Sozialreformen nach den beiden ersten Hartz-Gesetzen begannen bereits im Dezember 2002. Das Kanzleramtspapier »Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit« (Bundeskanzleramt 2002) erschien am 20. Dezember 2002 erstmals in den Medien, und zwar in der *tageszeitung* (*taz*, 21.12.2002: 6). Im März 2003, kurz nachdem die Opposition mit den Landtagswahlen in Niedersachsen eine solide Mehrheit im Bundesrat gewonnen hatte, kündigte Kanzler Schröder die Agenda 2010 an – ein Paket von Maßnahmen, die die deutsche Wirtschaft flexibler und wettbewerbsfähiger machen sollten. Nicht nur Steuererleichterungen sollten dazu beitragen, sondern auch massive Eingriffe in die Regulierung des Arbeitsmarktes und die sozialen Sicherungssysteme.

In seiner Regierungserklärung kündigte Bundeskanzler Schröder »weitreichende Strukturreformen« (Schröder 2003: 2481[D]) in der Arbeitsmarktregulierung und in den sozialen Sicherungssystemen an – darunter die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate für die unter 55-Jährigen, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, die Herausnahme des Krankengeldes aus der gesetzlichen Krankenversicherung, die Beseitigung von Monopolstrukturen im Gesundheitssystem und Nachjustierungen in der Rentenversicherung durch Anpassungen der Rentenformel sowie die Drohung mit gesetzlichen Öffnungsklauseln und der Einführung einer Ausbildungsabgabe.

Vom Wahlvolk wurde die Agenda als Bedrohung empfunden. Bei den Landtagswahlen im September 2003 in Bayern und im März 2004 in Hamburg er-

lebte die SPD herbe Verluste. Die Absetzung des von Schröder protegierten Vorsitzenden der BA, Florian Gerster, durch den BA-Verwaltungsrat im Januar 2004 zeigte auf, wie groß auch die Verunsicherung innerhalb der Arbeitsverwaltung wurde.

Aufseiten der Gewerkschaften verschärfte die Agenda 2010 die Spaltung zwischen den Modernisten und Traditionalisten. In einer Anzeigenkampagne brandmarkte die IG Metall die Agenda 2010 als »einseitig« und »unfair« (*FTD*, 23.5.2003: 8). Der DGB-Vorsitzende Michael Sommer setzte die Reformen mit einer Abschaffung des Wohlfahrtsstaates gleich (*FTD*, 23.5.2003: 8). Auf der anderen Seite forderte der Vorsitzende der IG BCE, Hubertus Schmoldt, die Gewerkschaften auf, eine »aktive Rolle in der Suche nach Kompromissen zu spielen« (*FTD*, 23.5.2003: 8) und die Wirkung der Reformen in einer Pilotphase zu testen. Während die Gewerkschaften sich über die Agenda stritten, erreichte Deutschland mit 9,4 Prozent die vierthöchste Arbeitslosenrate unter allen OECD-Ländern; nur Länder wie Polen, die Slowakei und Spanien hatten höhere Quoten (Bertelsmann 2004a: 3).

Bundeskanzler Schröder bezeichnete die Agenda 2010 in einem Interview selbst als Folge des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit (*FAZ*, 23.9.2004: 3). Man kann sie auch als einen »resoluten[n] Ausbruch des Kanzlers aus der konsensdemokratischen Wagenburg« und als »strategische Linie personalisierter Entscheidungscentralisierung« charakterisieren (Wiesendahl 2004: 21). In jedem Fall war sie ein Strategiewechsel der Regierung im Hinblick auf die Behandlung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformen.

Die Hartz-Kommission – wie auch später die Rürup-Kommission zur Reform des Rentensystems – lag sowohl im Hinblick auf ihre Arbeitsweise als auch auf ihre Zusammensetzung quer zu den etablierten Strukturen der Monopolisierung von Parteipositionen durch die Verbände, was ironischerweise durch das Bündnis für Arbeit noch verstärkt worden war. Zudem wurde sie von der Bundesregierung als eigenständiger politischer Akteur instrumentalisiert, um deren Handlungsfähigkeit gegenüber den Fraktionen zu stärken. Damit hebt sich die Hartz-Kommission sowohl von der bestehenden Tradition von Expertenkommissionen¹⁵ als auch von der Beratung durch Experten im Rahmen des Bündnisses für Arbeit ab. Die Einrichtung der Hartz- und Rürup-Kommission zielte darauf, Traditionalisten und Gegner von Veränderungen in Schach zu hal-

15 Kommissionen, die die Regierung beraten (Expertenkommissionen), hat es in der Bundesrepublik immer gegeben. So macht Siefken (2003: 489, Abbildung 1) auch deutlich, dass es seit 1998 keine bedeutsame Veränderung im Hinblick auf die Zahl der Gremien gab. Mit 16 Expertenkommissionen im Ressort des Arbeitsministeriums im Jahr 2001 gab es exakt dieselbe Zahl an Gremien wie 1990 (Siefken 2003: 485, Tabelle 1).

ten, Reformen zu legitimieren und Ressortegoismen der Ministerien auszuhebeln (so auch: Czada 2004; Dyson 2005).

Diese Funktionen fehlten beim Bündnis für Arbeit. Die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit litt an den fehlenden politischen Rahmenbedingungen für Politikwandel, die erst durch die Hartz-Kommission hergestellt wurden. Dabei waren viele Vorschläge, die die Hartz-Kommission machte, bereits zuvor von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit oder in Papieren der CDU/CSU oder FDP thematisiert und diskutiert worden. Statt sich jedoch mit den Vetopositionen der Sozialpartner auseinanderzusetzen und Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vom Konsens zwischen und mit den Sozialpartnern abhängig zu machen, ergriff die Regierungsspitze mit der Einrichtung der Hartz- und der Rürup-Kommission, der Agenda 2010 sowie mit der im Herbst 2002 vorgenommenen Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik in den Bereich des Wirtschaftsministeriums selbst die Initiative und bereitete der Übertragung der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker (und -partner) ein Ende.

Dabei verloren sowohl die Fraktionen im Parlament und die betroffenen Ministerien als auch die Verbände an Einfluss. Letztere konnten der Kommissionsarbeit wenig entgegensetzen. Die Demonstrationen des DGB verpufften ungehört und schadenen letztlich der SPD, nicht jedoch der Durchsetzungsfähigkeit der Regierung. Nur auf dem traditionellen Weg der Beeinflussung der Fraktion konnten die Gewerkschaften in Einzelfällen Einfluss auf die Ausgestaltung der Gesetze nehmen (wie zum Beispiel bei der Regulierung der Leiharbeit).

Im Unterschied zu beiden Bündnissen, in denen die Verbandsinteressen in den Fraktionen verankert waren und Abweichungen davon innerhalb der Parteien zu Konflikten führten, wurde durch die Hartz-Kommission und die Agenda 2010 die bestehende Parteien-Verbände-Kooperation in der Sozialpolitik völlig lahmgelegt. Der politische Prozess wurde damit weit mehr durch die Bundesregierung kontrolliert und gesteuert, als es durch die Bündnisse zuvor möglich gewesen war. Die Voraussetzung für diese Bemächtigung eines zentralen Politikfeldes durch das Kanzleramt war die Ausdifferenzierung des Parteien- und Verbandesystems, die sich bereits seit Langem abzeichnete. Dies wird in Abschnitt 8 beschrieben.

Mit den in den Jahren 1998 bis 2004 beschlossenen Sozialreformen hatte die Regierung Schröder jedoch die Wählerschaft weiter verunsichert und das gesamte politische Kapital, das ihr für eine Strukturreform des Wohlfahrtsstaates zur Verfügung stand, verspielt. Die Landtagswahlen von 2004 und 2005 zeigten einen weiteren Verlust in diesem Sinne, denn sie stärkten den unionsgeführten Bundesrat (vgl. Schmidt 2006: 307).

Verzweifelte Politik der fiskalischen Kontrolle

Parallel zur Erosion der Konsensgespräche und zum Strategiewechsel des Kanzlers wurden – statt auf der Grundlage eines vorparlamentarischen Gruppenkonsenses durch Interventionismus zu regieren – Sozialreformen verabschiedet, die sich durch Hektik und Aktivismus auszeichneten. Während Schröder die »high politics« neu sortierte, musste die Regierung die Kontrolle über das Sozialbudget zurückerlangen. Aufgrund der unausgeglichene Budgets der Sozialkassen waren weitere Reformen zur Entlastung verschiedener Haushalte notwendig geworden. Zu deren Verständnis muss erneut ein kurzer Blick auf den Verschiebepolitikbahnhof geworfen werden.

In den Neunzigerjahren war die fiskalische Verflechtung zwischen den Sozialversicherungshaushalten und dem Bundeshaushalt in eine neue Phase eingetreten. Die Verschiebepolitik wurde durch die Re-Konsolidierungspolitik ergänzt: Es wurden Gesetze erlassen, die dazu beitragen sollten, Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung und der BA – die unter anderem aus der Nutzung der Sozialkassen für die struktur- und sozialpolitische Bewältigung der Wiedervereinigung resultierten – mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu lösen. Um einen Kollaps der Sozialkassen zu vermeiden und dem Ziel des 40-Prozent-Gesamtsozialbeitrags zu genügen, institutionalisierte sich also ein neuer Finanzstrom, der die Komplexität des Finanzierungssystems der deutschen Sozialpolitik nicht gerade vereinfachte: Neben Strömen, die von den Sozialkassen zum Bund führten (»versicherungsfremde Leistungen«, Konsolidierung des Bundeshaushalts durch Belastungen der Sozialhaushalte), und solchen zwischen den Sozialkassen (»Belastungverschiebungspolitik«) gab es nun vermehrt auch Ströme, die vom Bund in die Sozialkassen flossen (vgl. Trampusch 2003), was den Bundeshaushalt selbst in eine prekäre Lage brachte.

Zuschüsse und Erstattungen des Bundes an die Rentenversicherung und die Bundesanstalt wurden erhöht. Die Rentenbeiträge, die der Bund für Empfänger von Arbeitslosenhilfe zahlte, wurden angehoben. Schließlich griff die Regierung auch zu Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer und Ökosteuer), um die Finanzlage der Sozialkassen zu verbessern. Die Kehrseite dieser Maßnahmen war und ist jedoch, dass der Bundeshaushalt immer stärker von der Finanzlage der Sozialversicherung abhängig wurde. Die Re-Konsolidierungspolitik hatte zur Folge, dass in den Neunzigerjahren der Anteil des Bundes an der Finanzierung der BA, der Rentenversicherung und der Sozialausgaben anstieg (Trampusch 2003: Tabelle 5).

Die durch die Re-Konsolidierungspolitik verstärkte Subventionierung der Sozialversicherungshaushalte aus Mitteln des Bundes verringerte die Ressourcen für außersozialpolitische Staatstätigkeiten. So betragen im Jahr 2005 die Ausgaben der Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte 241,3 Milliarden

Euro (Deutsche Rentenversicherung 2006a). Dies übertraf die Einnahmen des Bundeshaushalts im selben Jahr um fast 13 Milliarden Euro (228,4 Milliarden Euro, BMF 2006: 39). Aus dem Bundeshaushalt flossen 77,5 Milliarden Euro in die Rentenversicherung (BMF 2006: 54), was 29,8 Prozent der Bundesausgaben (259,8 Milliarden, BMF 2006: 39) und 40,8 Prozent der Einnahmen entsprach, die der Bund im selben Jahr über Steuern erhielt (190,1 Milliarden Euro, BMF 2006: 39). Der Bund überwies 2005 mit anderen Worten von jedem Euro, die er über Steuern einnahm, 41 Cent an die Rentenversicherung. 1969, als die sozialliberale Koalition, die für ihre Reformpolitik bekannt wurde (»Politik der inneren Reformen«, vgl. dazu Schmidt 1978), ins Amt trat, betrug die Ausgaben der Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte 24 Milliarden Euro (Deutsche Rentenversicherung 2006b). Dies entsprach damals 56 Prozent der Einnahmen des Bundeshaushalts (42,6 Milliarden Euro, BMF 2004: 22). Aus diesem flossen dabei 5,25 Milliarden Euro in die Rentenversicherung (Deutsche Rentenversicherung 2006b), was 12,5 Prozent der damaligen Bundesausgaben (42,1 Milliarden) und 13,1 Prozent der Einnahmen ausmachte, die der Bund im selben Jahr über Steuern erhielt (40,2 Milliarden Euro, BMF 2004: 22). Von jedem Euro, den der Bund 1969 über Steuern einnahm, überwies er also gerade einmal 13 Cent an die Rentenversicherung.¹⁶

Unter diesen fiskalischen Bedingungen half auch sozialpolitischer Sachverstand nicht mehr, um die Folgen von sozialrechtlichen Veränderungen abzusehen. Sozialreformen wurden zu Notoperationen, die dem gemeinsamen Ziel unterworfen waren, den Sozialbeitrag zu stabilisieren, wobei man hoffte, dass das Drehen an kleinen Schraubchen zumindest kurzfristig die Liquiditätspässe irgendeines Haushalts behob.

An dieser Stelle ist es notwendig, noch einmal auf die sozialdemokratische Korrekturpolitik nach den Bundestagswahlen von 1998 zurückkommen. Während der Kampagne hatte die SPD versprochen, die Sozialkürzungen rückgängig zu machen. Kurz nach den Wahlen drängte die Linke in der SPD auf schnellen Vollzug, und dieses Versprechen wurde eingelöst. Zeitgleich zur Aussetzung des demografischen Faktors und zur Rücknahme der Kürzung in der Erwerbsunfähigkeitsrente wurde aber nun der Rentenbeitrag von 20,3 auf 19,5 Prozent gesenkt. Eine Leistungsausweitung in der Rentenpolitik wurde also von einer Senkung des Rentenbeitrags begleitet.

16 Treffend spricht Schmidt (2006: 309) davon, dass »Deutschlands Sozialstaat in ein Finanzierungsungleichgewicht verstrickt« ist, weil sich die »Finanzierungskonkurrenz zwischen Sozialpolitik und außersozialpolitischen Feldern [...] weiter zugunsten des Sozialstaates verschoben« hat. So stieg die Sozialleistungsquote zwischen 1998 und 2003 um 1,3 Prozentpunkte, während die Staatsquote fast konstant blieb (Schmidt 2006: 309).

Dieses Paradox meinte Schröder durch eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf Scheinselbstständige auflösen zu können. Im April 1999 folgte schließlich die 630-DM-Reform, die Versicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich einführte. Statt jedoch die Einnahmen zur Sozialversicherung zu erhöhen, hatten beide Reformen einen gegenteiligen Effekt: Sie belasteten den Arbeitsmarkt wiederum und beförderten den Wechsel in die Schwarzarbeit (Silvia 2002: 15).

Der Aussetzung des demografischen Faktors und der Senkung des Rentenbeitrags folgten weitere wenig durchdachte Ad-hoc-Maßnahmen, die versuchten, den Gesamtsozialbeitrag zu stabilisieren. Die wichtigsten dieser Maßnahmen sind die Einführung der Ökosteuer, eine einmalige Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung 1999 um 2,1 Milliarden DM, die Aussetzung der Rentenanpassung in den Jahren 2000 und 2001, die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rente durch Zulagen des Bundes sowie die Rentenerstattung für bestimmte Personengruppen aus der früheren DDR aus dem Bundesbudget. Diese Maßnahmen wurden von einer weiteren Reduktion des Rentenbeitrags begleitet: von 19,5 auf 19,3 Prozent im Jahr 2000 und auf 19,1 Prozent im Jahr 2001. Insgesamt wurde der Rentenbeitrag zwischen April 1999 und Januar 2001 so um 1,2 Prozentpunkte gesenkt; ohne die staatlichen Zuschüsse in die Rentenversicherung hätte er jedoch auf 28 Prozent steigen müssen (Bertelsmann 2004b: 5).

Während der ersten Legislaturperiode Schröders konnten all diese Maßnahmen jedoch nicht zu einer Entspannung führen (Streeck/Hassel 2004: 118). Kurz nach seiner überraschenden Wiederwahl 2002 musste Schröder erkennen, dass die Rentenversicherung noch mehr Geld benötigte. Seine Antwort auf dieses Problem bestand darin, die Llöcher in den Sozialkassen mit einer verwirrenden Mischung aus Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen, höheren Beiträgen und einer Neuverschuldung zu stopfen. Die wichtigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang waren das Gesetz zur Stabilisierung des Beitragssatzes, mit dem dieser um 0,4 Prozentpunkte auf 19,5 Prozent erhöht wurde – eine Maßnahme, gegen die die Grünen massiven Widerstand leisteten, eine Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze in der Rentenversicherung und die Verringerung der Schwankungsreserve der Rentenversicherung von 80 auf 50 Prozent der Monatsausgaben. Um den Beitragssatz bei 19,5 Prozent zu halten, wurden weitere Notmaßnahmen beschlossen, einschließlich einer weiteren Nullrunde (2004), einer weiteren Absenkung der Schwankungsreserve von 50 auf 20 Prozent sowie der Einführung von vollen Beiträgen von Rentnern in die Pflegeversicherung. Zusätzlich wurde die Rentenauszahlung vom Monatsanfang auf das Monatsende verschoben. Das Ergebnis war, dass die Nettorenten 2004 effektiv um 0,85 Prozent gekürzt wurden (German Council 2003: 31).

All diese Dringlichkeitsmaßnahmen trugen nicht zur Reduktion der Lohnnebenkosten bei, sondern bedeuteten stattdessen ein hohes Risiko für den Bundeshaushalt. Im Mai 2003 beliefen sich die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung auf nicht weniger als 54 Milliarden Euro, und das Finanzministerium prognostizierte, dass sich diese Zahlungen bis 2050 auf mehr als die Hälfte des Bundesetats summieren könnten, wenn nichts getan werde (*German News*, 28.5.2003). 2004 war unübersehbar, dass die Grenzen dieser »Salami-Taktik« erreicht waren und eine grundlegende Strukturreform nötig war. In welche Richtung diese gehen sollte, blieb jedoch weiterhin unklar. Ironischerweise schien die Regierung 2004 wieder am Ausgangspunkt ihrer Amtszeit angelangt zu sein. Das Gesetz von 2004, das einen Nachhaltigkeitsfaktor in die Berechnung der Rente einführte, um der fallenden Geburtenrate und der zunehmenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen, entsprach dem demografischen Faktor, den die Regierung Kohl eingeführt hatte. Diese Maßnahme war von der Rürup-Kommission vorgeschlagen worden. Zusätzlich schlug die Kommission vor, die Rente auf 40 Prozent des durchschnittlichen Bruttoeinkommens zu senken (statt 48 Prozent), das Rentenalter von 65 auf 67 Jahre (bis 2035) zu erhöhen und den Rentenbeitrag auf 22 Prozent einzufrieren (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003).

Schließlich führte die Regierung Schröder auch die Tradition fort, finanzielle Krisen des Bundeshaushalts und der gesetzlichen Rentenversicherung durch die BA abzufangen: Zum 1. Januar 2000 wurde die originäre Arbeitslosenhilfe abgeschafft – eine Reform, an der die Regierung Kohl in den Jahren 1995 und 1998 aufgrund des Widerstands der SPD-geführten Bundesländer gescheitert war. Der BA wurden Aufgaben übertragen, um den Bundeshaushalt zu entlasten.¹⁷ Die Teilübernahme der Kosten für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten durch die Bundesanstalt sicherte die Beitragssatzstabilität in der gesetz-

17 Bei »JUMP« fügte die Bundesregierung im Rahmen des Korrekturgesetzes vom 19. Dezember 1998 den § 421c in das SGB III ein, der in Ausnahme zur Grundsatznorm, dass durch den Bund übertragene Aufgaben auf die BA durch den Bund zu finanzieren sind (§ 363 Abs. 1 Satz 1), die Ausgaben für JUMP der Bundesanstalt übertrug. Durch Erweiterung des § 421c SGB III übertrug die Regierung Schröder der Bundesanstalt für Arbeit zum 1. Januar 2001 auch die Finanzierung des von der Regierung Kohl 1989 eingeführten Sonderprogramms »Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« (»Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz« vom 21. Dezember 2000). Ebenfalls seit dem 1. Januar 2001 beteiligte sich der Bund nicht mehr anteilig an den Kosten der Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272ff. SGB): Die Regierung Schröder strich den § 363 Abs. 2 aus dem SGB III, der bestimmte, dass sich der Bund an den Kosten der Strukturanpassungsmaßnahmen im Verhältnis der Arbeitslosenhilfe-Bezieher zu den Beziehern von Arbeitslosengeld zu beteiligen hat (Änderung ebenfalls durch das »Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz« vom 21. Dezember 2000).

lichen Rentenversicherung¹⁸, und durch die Forcierung der Altersteilzeit finanzierte die BA (bei Wiederbesetzung) den vorzeitigen Ruhestand und entlastete die gesetzliche Rentenversicherung bei der Finanzierung der Frühverrentung.

Als Folge dieser Politik blutete die BA aus, und die Regierung stand unter Druck, Maßnahmen zu ergreifen, um den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren und die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die BA zu begrenzen. So wurden zwischen Juni 2000 und Juli 2002 Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe eingefroren. Weitere wichtige Maßnahmen erfolgten im Zuge von Hartz I und Hartz II. Mit diesen beiden Änderungsgesetzen wurden nicht nur die Hartz-Vorschläge umgesetzt, sondern auch Maßnahmen zur fiskalischen Entlastung des Bundeshaushalts und des Haushalts der BA. In beiden Gesetzesentwürfen wurden diese für den Zeitraum von 2003 bis 2006 beim Bund mit 12,68 Milliarden Euro und bei der BA mit 14,31 Milliarden Euro beziffert (vgl. BT-Drs. 15/25: 4, 5). 45 Prozent der für den Haushalt der BA von den Regierungsfractionen erwarteten Konsolidierung wurden dabei durch Maßnahmen erreicht, von denen im Hartz-Bericht keine Rede war.¹⁹

Rentenreform 2001

Durch diese hektischen Versuche der fiskalischen Kontrolle strapazierte die Regierung nicht nur die Sozialkassen, sondern auch den Bundeshaushalt aufs Äußerste. Dadurch wurden Strukturreformen, die über kurzfristiges Krisenmanagement hinausgingen, immer dringender. Dagegen leistete die IG Metall jedoch Widerstand: Sie forderte – wie in Abschnitt 5 ausgeführt – eine Rente mit 60. Deren Umsetzung aber hätte den endgültigen Kollaps des Sozialversicherungssystems bedeutet.

Entgegen aller Erwartungen wurde die 2001 verabschiedete Rentenreform zum größten Erfolg der ersten Kanzlerperiode Schröders – ex post sogar zur bis heute nachhaltigsten Strukturreform des Sozialstaats. Seitdem versucht der Staat, seine Bürger durch Zulagen, Beitragsfreiheit und Steuervergünstigung dazu zu bewegen, eine private oder tarifliche Rente aufzubauen. Die staatliche Förderung für die Tarifrenten im Rahmen der sogenannten Entgeltumwandlung

18 Die Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeitsrente (EU/BU-Rente) wurde unter Schröder durch das »Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit« vom 23. Dezember 2000 neu geregelt.

19 Eigene Berechnung auf Grundlage von BT-Drs. 15/25: 4. Gemeint sind hier die folgenden Maßnahmen: buchungstechnische Verschiebung der Rentenversicherungsbeiträge, Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze, Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld um Zeiten des Bezuges von Unterhaltsgeld im Verhältnis 1:2 und die Leistungskürzungen im Bereich des Unterhaltsgeldes.

wurde jedoch an das Vorhandensein eines Tarifvertrags geknüpft (Tarifvorrang) und zeitgleich eine Rentenkürzung vorgenommen. Dem Staat gelang es, die Arbeitsteilung zwischen Sozialstaat und Tarifpolitik neu zu justieren – Grundlage dafür, dass diese Reform tatsächlich umgesetzt werden konnte. Die Tarifpartner wurden in die Pflicht genommen, Altersvorsorgetarifverträge zu schließen, worin ebenfalls eine Form der Wiederherstellung der Suprematie der Politik zu erkennen ist. Im Folgenden soll daher die Rentenreform 2001 mit Blick auf die Schnittstelle zwischen Sozialstaat und Tarifpolitik rekonstruiert werden.

Im Zusammenhang mit der Rente mit 60 im Bündnis für Arbeit wurde bereits Walter Riesters Idee eines Tariffonds angesprochen, die dieser als zweiter IG-Metall-Vorsitzender 1996 Gesamtmetall gegenüber vorgetragen hatte. Dieser Vorschlag war mit Konflikten in den Gewerkschaften verbunden, die in der Hauptsache die Frage betrafen, wie die Gewerkschaften auf die Krise der Sozialversicherung und den Reformdrang der Regierung Kohl tarifpolitisch zu reagieren hätten, das heißt, ob die Tarifpolitik sozialpolitische Funktionen – die Finanzierung der Frühverrentung und der Altersvorsorge – übernehmen sollte.

Walter Riester hatte Mitte der Neunzigerjahre erkannt, dass die durch die Rentenreform von 1989 eingeführte Anhebung der Altersgrenzen das Arbeitsvolumen auf dem Markt erhöhte und die beschäftigungspolitische Strategie der IG Metall, das Überangebot auf dem Arbeitsmarkt durch Frühverrentung zu reduzieren, konterkarierte. Da er gleichwohl gegen eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung war, brachte Riester im Rahmen der damaligen Verhandlungen um den Altersteilzeittarifvertrag der IG Metall den Vorschlag ein, die Reduzierung des Arbeitsangebots durch einen Tariffonds zu finanzieren. Bei Spitzengesprächen mit Gesamtmetall im Oktober 1996 regte er an, die Einrichtung eines solchen auf Branchenebene verbindlich vorzuschreiben.

Riesters Überlegungen fielen in eine Zeit, in der angesichts vermehrter betrieblicher Standortsicherungsvereinbarungen und wegen der hohen Arbeitslosigkeit in den Gewerkschaften eine heftige Diskussion über eine Erneuerung der gewerkschaftlichen Tarif- und Sozialpolitik entbrannte. Neben dem Konflikt um eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung, der zwischen dem IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel und Walter Riester ausgetragen wurde, war der für die Rentenreform wichtigste Konflikt derjenige zwischen dem DGB-Vorsitzenden Dieter Schulte und seiner Stellvertreterin Ursula Engelen-Kefer, die damals Vorstandsmitglied der SPD und der BA war. Im Mai 1997 kam es zu heftigen DGB-internen Konflikten, als Schulte und auch Riester öffentlich eingestanden, dass in der Rentenversicherung eine Senkung des Rentenniveaus unumgänglich sei, Engelen-Kefer dies brüsk zurückwies und Schulte vorwarf, er gehe auf Distanz zur SPD und den Sozialpolitikern im DGB (*taz*, 28.5.1997: 4). Einen weiteren Konfliktpunkt in den Gewerkschaften stellte der tarifpolitische Ansatz

der IG BCE dar, die mit Erfolg genau das praktizierte, was von den IG-Metall-Funktionären – mit Ausnahme Riesters – kategorisch abgelehnt wurde: eine betriebliche und tarifliche Sozialpolitik, die die Leistungen und Mittel der staatlichen Sozialpolitik ergänzt und, wenn nötig, auch mit dem Zugeständnis einer Lohnzurückhaltung finanziert. Die Chemiegewerkschaft hatte bereits Mitte der Siebzigerjahre einen tariflichen Unterstützungsfonds für Arbeitslose aufgebaut und griff seitdem in den Tarifverträgen im Gegensatz zur IG Metall immer wieder sozialpolitische Sonderthemen auf.

Fünf Jahre nach Riesters Tariffondsvorschlag waren sowohl der Streit innerhalb der IG Metall über die weitere Arbeitszeitpolitik als auch der Konflikt innerhalb des DGB entschieden: Das Rentenniveau wurde von Rot-Grün gesenkt, auch wenn Riester den Ausgleichsfaktor nicht hatte durchsetzen können.²⁰ In den bereits angesprochenen Altersteilzeittarifverträgen, der Riester-Rente und den Tarifverträgen zur Entgeltumwandlung materialisierte sich Riesters Idee eines Tariffonds, beziehungsweise das Chemiemodell. Wie es dazu kam, wird im Folgenden ausgeführt.

Riester brachte seine Tariffonds-idee nun vor den Bundestagswahlen 1998 als Schattenminister ein. Dabei geriet er nicht nur mit den Sozialpolitikern in der SPD in Konflikt, sondern ebenso mit seiner Gewerkschaft. In der IG Metall gab es aus zweierlei Gründen Widerstand gegen Riesters Ideen: Zum einen weil deren Vorsitzender Klaus Zwickel zum damaligen Zeitpunkt noch eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung statt Lebensarbeitszeitverkürzung als die adäquate tarifpolitische Strategie auf dem Arbeitsmarkt erachtete (*FAZ*, 8.5.1998: 13). Zum anderen fasste ein großer Teil der Funktionäre und Mitglieder Riesters Tariffonds als Infragestellung des Prinzips der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung auf. Bis zum Sommer 1998 gelang es Riester dennoch, Zwickel von der Lebensarbeitszeitverkürzung zu überzeugen. Seitdem trat dieser für die Rente mit 60 und einen Tariffonds ein, was aber lediglich die Finanzierung der Frühverrentung ermöglichen sollte. Angesichts der starken Hausmacht der Sozialpolitiker in der IG Metall wehrte sich Zwickel weiterhin heftig gegen die Verwendung dieses Tariffonds für die Finanzierung einer zusätzlichen Säule der Altersvorsorge.

Die Reform der Rentenversicherung war zunächst in die Gespräche im Rahmen des Bündnisses für Arbeit integriert. Dieses bot mit den Spitzengesprächen und deren Vorbereitung durch die Steuerungsgruppe sowie den beiden Arbeitsgruppen »Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung« und »Lebensar-

20 Das Rentenniveau von 67 Prozent nach der Riester-Reform kommt durch einen Rechen-trick zustande. Die Berechnungsgrundlage (§ 68 SGB IV neu) wurde verändert. Nach alter Berechnung würde das Rentenniveau 64 Prozent betragen (Unterhinninghofen 2002: 217).

beitszeit« drei Foren an, die sich mit der Rente mit 60, mit dem Tariffonds, mit Altersteilzeit und mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge durch den Tariffonds beschäftigten. Ende 1998 wurde in den Arbeitsgruppen Riesters Tariffondsmodell diskutiert und durchgerechnet: Ein aus einem Prozent Lohnsteigerung zu finanzierender Tariffonds sollte nicht nur die Rente mit 60, sondern auch den Aufbau einer Zusatzrente fördern. Die Sozialpolitiker in den Gewerkschaften wie zum Beispiel Engelen-Kefer wiesen die Verbindung von Tariffonds und genereller Altersvorsorge damals – wie bereits in Abschnitt 5 erwähnt – vehement zurück.

Daraufhin gerieten die Diskussionen über eine Rentenreform in den Bündnis-Arbeitsgruppen ins Stocken. Mitte Mai 1999 stand für Riester damit fest, dass durch das Bündnis für Arbeit seine Kompromissformel für die Nutzung des Tariffonds, diesen sowohl zur Finanzierung der Frühverrentung als auch zum Aufbau einer kapitalgedeckten Säule der Altersvorsorge zu verwenden, schwer zu realisieren war. Die Sozialpolitiker in der SPD und im DGB wie auch die IG Metall akzeptierten eine Vermengung der beiden Issues nicht (Koch 2000: 43). Als sich die Fronten immer mehr verhärteten, wurde das Thema Rentenreform letztlich von der Agenda des Bündnisses gestrichen und zur Gänze in den Ressortbereich von Riester verlagert. Die Diskussionen über die beiden Teilbereiche – die Rente mit 60 (Altersteilzeit) und die Altersvorsorgereform – wurden also voneinander getrennt und die Vorbereitung der Rentenreform in den Regierungsapparat verlagert.

Nach den Europawahlen im Juni 1999 gab die Bundesregierung einen Rentenstrukturreformplan heraus (FAZ, 18.5.1999: 17). Riesters Ziel war es, bis zum Jahr 2030 den Rentenbeitrag auf 22 Prozent zu begrenzen. Der Kern seiner Pläne bestand in der Einführung einer verpflichtenden privaten Altersvorsorge, die eine entsprechende Senkung der staatlichen Rentenleistungen ermöglichen sollte. Der Reformplan sah weiterhin die Aussetzung der Nettolohnanpassung vor. Riesters Vorstellungen kollidierten allerdings mit dem Plan des linken Flügels der SPD-Fraktion, die Versicherungspflicht in der Rente auf weitere Personengruppen auszudehnen und auch Einkommen wie beispielsweise Mieten einer Beitragspflicht zu unterwerfen (Bönker/Wollmann 2001: 87).

Auch bei DGB und IG Metall kam es wiederum zu Ablehnungsreaktionen. Obwohl der Obligatoriumsvorschlag²¹ aufgrund des Widerstands der Gewerkschaften und der Zwangsrentenkampagne der *Bild*-Zeitung wieder sehr schnell zurückgenommen wurde, war es gerade die Drohung mit dem Obligatorium, die den Verlauf der Rentenreform entscheidend prägte. Die Drohung der staat-

21 Beim Obligatoriumsvorschlag handelt es sich um die Pflicht, eine private Altersvorsorge abzuschließen.

lichen Intervention regte die Selbstregulierungskompetenz der Verbände an. Im Rahmen des dritten Bündnistreffens im Juli 1999 verabschiedeten BDA und DGB eine Erklärung, in der sie vereinbarten, sich für die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge einzusetzen: Auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen oder tariflicher Regelungen sollten Einkommensbestandteile künftig im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge angelegt werden können (BDA/DGB 1999: Nr. 7). Auf Riesters Obligatoriumsvorstoß folgte die Selbstverpflichtung der Dachverbände, weitere Säulen der Altersvorsorge aufzubauen und die konkrete Ausgestaltung den Tarifpartnern zu überlassen. In der weiteren Ausgestaltung der Rentenreform ging es nun darum, sich auf mehrheits- und verhandlungsfähige Bedingungen und Regeln im Hinblick darauf zu einigen, wie diese Säulen finanziert werden konnten. Dabei kamen zum einen die steuerliche Subventionierung und zum anderen Eigenleistungen der Arbeitnehmer infrage.

Hinsichtlich des staatlichen Finanzierungsanteils wurde im Kontext der Debatte um die Haushaltskonsolidierung 1999 eine Einigung zwischen Riester und dem Bundesfinanzminister erzielt. Von den 28 Milliarden DM, die Hans Eichel im Haushaltssanierungsgesetz von 1999 als Sparmaßnahme ansetzte, brachte allein 12,8 Milliarden DM der Bundesarbeitsminister ein (*FAZ*, 27.5.1999: 3). Just als das Bundeskabinett das Sparprogramm beschlossen hatte, zeichnete sich auch eine Lösung des Finanzierungsproblems für die Rente ab. Am Tag des Kabinettsbeschlusses über Eichels Sparprogramm kündigte Riester an, dass die Einrichtung einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge gefördert werde (*HB*, 24.6.1999: 4). Im Herbst 1999 lagen zwei Formen der staatlichen Finanzierung der Altersvorsorge vor: erstens die staatlichen Zulagen für eine private Altersvorsorge und zweitens die Freistellung der Tariffonds von Steuern und Sozialabgaben (*SZ*, 22.9.1999: 6). Hinsichtlich des Finanzierungsbeitrags der Arbeitnehmer kam schließlich die Chemiegewerkschaft der Bundesregierung zu Hilfe. Als Alternative zu Riesters gescheiterter Obligatoriumslösung bot sie ihr Modell der Umwandlung von Entgelt für die betriebliche und tarifliche Altersvorsorge an. Bereits 1998 war in der chemischen Industrie ein Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung abgeschlossen worden. Bei einem Treffen der Gewerkschaften im Bundeskanzleramt im Juni 2000 kündigte Schröder an, dass die Bundesregierung einen Rechtsanspruch auf beitragsfreie Entgeltumwandlung einführen werde (*Berliner Zeitung*, 30.6.2000: 35). In der Tarifrunde 2001 schlossen die Tarifpartner der chemischen und metallverarbeitenden Industrie schließlich Tarifverträge zur Entgeltumwandlung für die Altersvorsorge ab.

So gelang es der Regierung in der Rentenreform 2001, sozialpolitische Aufgaben in die Tarifpolitik zu verlagern. Dies ist ein weiterer Schritt in der Entautonomisierung eines erschöpften Sozialstaats. Bei diesem Prozess stand der Schatten der Hierarchie im Hintergrund (Obligatorium). Die Politisierung der

Sozialpolitik und der zunehmende staatliche Interventionismus sind die eine Seite des Wandels des deutschen Sozialstaats, der Wandel von Strukturen im Politikfeld die andere Seite.

7. Strukturwandel der Selbstverwaltung, Pluralisierung und Liberalisierung

Lange Zeit war die Sozialpolitik ein korporatistisch strukturiertes Politikfeld. Die enge und kooperationsorientierte Beziehung zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie die institutionalisierte Teilhabe der Verbände an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen waren die wesentlichen Merkmale dieses Politikbereiches. Ihre Beteiligung an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, ihre engen Beziehungen zu den sozialpolitischen Flügeln der beiden Volksparteien und ihre anerkannte Rolle als sozialpolitischer Interessenträger in der Vorbereitung und Formulierung von Gesetzen ermöglichte Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, in diesem Politikbereich öffentliche Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen. Beide hatten quasi ein staatlich gewährleistetes Monopol in der Vertretung sozialpolitischer Interessen inne. Diese für die deutsche Sozialpolitik spezifischen Strukturen unterliegen jedoch seit geraumer Zeit einem Prozess fundamentalen Wandels. Der Verlust des Monopols aufseiten der Verbände hat drei Momente (vgl. dazu auch Trampusch 2006c): Erstens findet ein Strukturwandel der Selbstverwaltungsstrukturen statt, zweitens pluralisiert sich das Politikfeld, und drittens liberalisiert es sich. Die Interessenstruktur im Politikfeld wird komplexer, vielfältiger und weniger konturiert. Das Politikfeld Sozialpolitik wird neu strukturiert und funktional auf seine Vermarktlichung ausgerichtet.

Strukturwandel der Selbstverwaltung

Sozialstaatlichkeit gründete in Deutschland von Beginn an auf dem Selbstverwaltungsprinzip. Dabei hatte die Selbstverwaltung für die Verbände schon immer eher eine organisationspolitische denn eine unmittelbare steuerungspolitische Funktion, was sie jedoch nicht weniger interessant und bedeutsam machte. Im Gegenteil: Die Selbstverwaltungsstrukturen haben maßgeblich zu jener korporatistischen Ausformung der deutschen Sozialpolitik geführt, deren Abschwächung wir derzeit beobachten. Wenn an dieser Stelle nun der Strukturwandel der Selbstverwaltung hervorgehoben wird, so aus zwei Gründen: zum einen,

weil sich gerade am Wandel der Selbstverwaltung die zunehmende staatliche Einflussnahme auf die Sozialpolitik sehr deutlich zeigt; zum anderen, weil – auch wenn die Selbstverwalter schon länger relativ wenig Handlungsspielraum haben – die Selbstverwaltungsstrukturen den Kern der Legitimierung der ehemals starken und privilegierten Einflussnahme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den Bereichen der Sozialversicherung darstellen. Je mehr die Selbstverwaltungsstrukturen erodieren, desto weniger wird sich daher der Verlust der privilegierten Stellung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den Bereichen der Sozialversicherung rückgängig machen – mit anderen Worten: desto nachhaltiger ist der Strukturwandel des Politikfeldes.

Die Beteiligung der Verbände an der Sozialbürokratie stellte für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine einzigartige Organisationshilfe dar: Sie verhalf ihnen zu Funktionärsposten, technischen und finanziellen Ressourcen und stützte ihre Formierung hin zu zentralisierten Großorganisationen (Heidenheimer 1969, 1980).²² Dies wurde dadurch begünstigt, dass seit den Anfängen der Selbstverwaltung Friedenswahlen (und nicht eigentliche Wahlen, also Urwahlen) die Regel waren. Die Verbände stellten somit die Listen zusammen. Ihre Funktionäre waren so in der Lage, erheblich auf die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane und damit auf personalpolitische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, die den Verbänden Ressourcen verschafften (Süllow 1982: 14–147).²³ Die Verbände konnten die Positionen in den Selbstverwaltungen gesetzlich unbegrenzt mit Angestellten der Verbände besetzen; bis zu einem Drittel konnten sogar Organisationsbeauftragte berufen werden, die mit den entsprechenden Sozialversicherungen nicht einmal mitgliedschaftlich verbunden waren (Bogs 1979: 23).

Die Tätigkeit in der Selbstverwaltung schulte Personal für den Aufbau der Verbandsbürokratien. So nutzten die Gewerkschaften die Selbstverwaltung systematisch, um dem hauptamtlichen Funktionärsapparat Aufstiegschancen zu ermöglichen und ihm administrative Qualifikationen und Schulungen zu verschaffen (Heidenheimer 1980: 9; Billerbeck 1982: 64; Manow 2001). Dabei lässt sich eine Ko-Evolution der gewerkschaftlichen Organisation mit der Institutionali-

22 In der Literatur wird nur der Effekt auf die Gewerkschaften betont. Dass die Sozialversicherung auch zur Stabilisierung und Zentralisierung der Arbeitgeberorganisationen beigetragen hat, wurde bislang noch nicht aufgegriffen und stellt einen blinden Fleck in der empirischen Forschung über die deutsche Sozialpolitik dar.

23 Gewählt wird nur in der Renten-, Kranken-, und Unfallversicherung, nicht jedoch in der Arbeitsverwaltung. Hier ist der Verbandseinfluss insofern unmittelbar, als die Mandatsträger von den Verbänden vorgeschlagen und dann durch das Ministerium (bei den unteren Selbstverwaltungsorganen durch die oberen Selbstverwaltungsorgane) berufen werden.

sierung der Selbstverwaltung feststellen.²⁴ Auf die Selbstverwaltungsbürokratie können auch die engen Beziehungsstrukturen zurückgeführt werden, die sich in Deutschland zwischen den freien Gewerkschaften und der SPD entwickelten (Heidenheimer 1969, 1980). Heidenheimer (1980: 8) nennt die Ortskrankenkassen – neben den Gewerkschaften und den Parteien – die »dritte Säule« der deutschen Arbeiterbewegung.

Die Selbstverwaltung legte den Grundstein für die Integration der Gewerkschaften in Staat und Gesellschaft – eine Entwicklung, die der von der politischen Elite des Kaiserreichs beabsichtigten zuwiderlief (Manow 2001: 26). Bereits lange vor der Tarifpartnerschaft oder der Mitbestimmung hatte die Selbstverwaltung die Gewerkschaften auf Augenhöhe mit dem Kapital gebracht und Gewerkschaftern den Aufstieg in höhere Gesellschaftsschichten ermöglicht.²⁵ Die Integration der Gewerkschaften in die staatliche Sozialpolitik führte jedoch zur Aufgabe der gewerkschaftlichen Unterstützungskassen, die die Gewerkschaften nicht mehr halten konnten (Heidenheimer 1969, 1980; von Beyme 1977: 132; Billerbeck 1982), und beschleunigte damit die Bürokratisierung und Rationalisierung der Gewerkschaftsorganisation wie auch die Formalisierung der Beziehungen zwischen Mitglied und Gewerkschaft (Streeck 1978). Mit den Unterstützungskassen verloren die Gewerkschaften eines der wichtigsten Instrumente zur Mitgliederwerbung (Streeck 1978: 19). Über lange Zeit hinweg trug die Selbstverwaltung auf diese Weise erheblich dazu bei, dass die Gewerkschaften ihre Mitgliedschaftslogik der politischen Einflusslogik unterordneten. So konstatierte von Beyme bereits 1977: »Die Gewerkschaften haben mit dem Einsatz für die staatliche Sozialpolitik in einer Weise ihre eigene Machtposition geschwächt, die sie nicht vorausahnen konnten« (von Beyme 1977: 132).

Darüber hinaus bewirkte die Selbstverwaltung schließlich sowohl aufseiten der Arbeitgeber als auch aufseiten der Gewerkschaften die systematische Trennung von tarif- und sozialpolitischen Abteilungen in den Verbänden, und trug damit maßgeblich zur funktionale Differenzierung von Tarif- und Sozialpolitik im deutschen Sozialstaat bei (Billerbeck 1982: 59). Die Sozialverwaltungsbürokratie erforderte entsprechende Fachabteilungen in den Verbänden mit Fachkompetenzen und entsprechendem Rechtswissen. Selbstverwaltung führte zu einer Professionalisierung gewerkschaftlicher Sozialpolitik beim DGB, aufseiten der Arbeitgeber bei der BDA.

24 So hebt Billerbeck (1982: 59) hervor, dass die Zentralisierung der innergewerkschaftlichen Willensbildungsprozesse Hand in Hand mit dem verbandsmäßigen Zusammenschluss der Ortskrankenkassen auf nationaler Ebene ging.

25 Die Karriere als »Kassenbeamter« ermöglichte den Aufstieg in die Angestelltenschicht, die zur Wilhelminischen Zeit noch von der bürgerlichen und aristokratischen Elite dominiert gewesen war (Manow 2001: 30).

Der Strukturwandel der Selbstverwaltung umfasst drei Tendenzen, die im Folgenden näher ausgeführt werden: (1) Infolge der Verrechtlichung des deutschen Sozialstaats sind die Befugnisse der Selbstverwaltungsorgane in der Bestimmung des Leistungsrechtes massiv beschnitten worden. (2) Die Zahl der Selbstverwaltungsträger und -mandate hat sich im Laufe der Zeit erheblich reduziert. (3) Der Staat hat insbesondere seit Mitte der Neunzigerjahre massiv in die Strukturen eingegriffen und die oberen Selbstverwaltungsorgane hin zu privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen reorganisiert.

Die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane in der Bestimmung von Leistungen waren von Beginn an sehr begrenzt, und die Spielräume im Leistungsbereich wurden im Laufe der Zeit durch Exekutive und Legislative weiter eingeschränkt (Seffen 1973: 37–38, 19–21).²⁶ Bereits Mitte der Siebzigerjahre sprach Standfest (1977: 429) in diesem Zusammenhang von einer »Entfunktionalisierung der Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber« (ähnlich: Emde 1991: 27–178), denn dieser bestimmt den Kreis der Beitragspflichtigen und das Leistungswesen und damit die zwei wichtigsten Parameter. Beitragssatzrecht hatten nur die Krankenkassen (bis zur Einführung des Gesundheitsfonds) und die Berufsgenossenschaften.

Um ihren Einfluss im Leistungsrecht zu wahren, organisierten sich die Selbstverwaltungsträger daher sehr früh als Verbände (Ferber 1976: 11–115), wobei diejenigen der Sozialversicherungsträger in der Weimarer Republik vom Reichsarbeitsministerium als bevorzugte Einflussakteure in der sozialpolitischen Gesetzgebung anerkannt wurden. Selbstverwaltung, so Ferber (1976: 115), wurde in Deutschland als eine »verbandliche Selbstverwaltung« institutionalisiert, sodass sich ihre politische Bedeutung für die Politikformulierung im Laufe der Zeit immer mehr von den Selbstverwaltungsorganen in die erwähnten Verbandsorganisationen der Versichertenträger verschob (Ferber 1976: 115).²⁷

26 Schon die ersten Sozialversicherungsgesetze ließen den Selbstverwaltungsorganen nur einen relativ geringen Gestaltungs- und Ermessensspielraum, denn Voraussetzungen, Ausmaß und Gewährung der Leistungen waren per Gesetz festgelegt, sodass die Organe nur dort, wo das Gesetz Mehrleistungen zuließ, auf die Leistungsverwaltung Einfluss nehmen konnten (Seffen 1973: 17). Billerbeck (1982: 58) hob bezogen auf die Krankenversicherung jedoch hervor, dass dort in den ersten Jahrzehnten vor allem die Gewerkschaften die Möglichkeit hatten, unabhängig von parlamentarischen Mehrheits- und Machtverhältnissen Einfluss auf den Leistungskatalog zu nehmen.

27 Auf der Grundlage von Hoppenstedt »Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft« kann man für das Jahr 2004 275 überörtliche Verbände der Sozialversicherung zählen, wobei hier die Landesarbeitsämter wie auch die Landesversicherungsanstalten eingeschlossen sind, nicht jedoch die örtlichen Kassen und Arbeitsverwaltungen. Diese Verbände sind selbst ebenfalls nach dem Selbstverwaltungsprinzip organisiert.

Heute hat die Selbstverwaltung in der Rentenversicherung nur noch Entscheidungsrecht hinsichtlich einzelner Fragen im Angebot von Rehabilitationsmaßnahmen. In der Krankenversicherung reichen die Kompetenzen der Selbstverwaltungsorgane noch am weitesten, weil dort Mehrleistungen und Beiträge (bis 2009) von den Kassen bestimmt werden können.²⁸ In der Arbeitsverwaltung wurden seit den Siebzigerjahren das Anordnungsrecht und zu Beginn der Neunzigerjahre das Haushaltsrecht der oberen Selbstverwaltungsorgane massiv geschwächt (Trampusch 2002: 24–30). Während die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen im Zuge der Ausweitung der Weiterbildungsmaßnahmen und der ABM sowie der Arbeitsförderungsreform 1996 bis Ende der Neunzigerjahre noch relativ große Handlungsspielräume hatten (Trampusch 2002: 30–35), wurden auch deren Kompetenzen durch die Hartz-Reformen erheblich eingegrenzt.

In den letzten Jahren verstärkte sich die Schwächung der Selbstverwaltungsstrukturen weiter. So übt die Bundesregierung – wegen des zunehmenden Bundesanteils in der Finanzierung der Sozialausgaben – ihre Aufsicht über die Träger heute sehr viel restriktiver aus, als dies noch in den Siebziger- und Achtzigerjahren der Fall war. Der zunehmende Steueranteil in den Sozialausgaben stellt dabei auch die Legitimität der auf Beitragsfinanzierung beruhenden Selbstverwaltungsstrukturen weiter infrage. In den Neunzigerjahren wurden die Mittel aus dem Bundeshaushalt und Steuern, die an die Sozialversicherung gezahlt wurden, erheblich ausgeweitet (Streeck/Trampusch 2005: Tabelle 2),²⁹ was erklärt, warum die Bundesregierung die Frequenz der Strukturreformen in der Sozialversicherung erhöhte.

Die Selbstverwaltungsstrukturen unterliegen weiteren Wandlungsprozessen. Die Zahl der Selbstverwaltungsorgane und damit auch die der Mandate reduzierte sich in den letzten Jahrzehnten erheblich – zum Teil durch staatliche Intervention, wie bei den Hartz-Reformen, zum Teil aber auch durch zurückgehende Mitgliederzahlen und von den Selbstverwaltungsorganen selbst betriebene Fusionen. So sank die Zahl der Träger (ohne BA) von 2.100 im Jahr 1968 auf 550 im Jahr 1999 (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003). Gab es 1980 noch 1.315 gesetzliche Krankenkassen (Bun-

28 Daneben haben die Selbstverwaltungsorgane Kompetenzen im Satzungsrecht. Zu betonen ist, dass in der Gesundheitspolitik die gemeinsame Selbstverwaltung zwischen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen (Kollektivverträge, Gemeinsamer Bundesausschuss) nach wie vor stark ausgeprägt ist (vgl. dazu SV-Gesundheit 2005: Ziffer 101).

29 1997 wurde zur Finanzierung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung der Mehrwertsteuersatz erhöht und 1999, wieder um die Rentenversicherung zu subventionieren, die Ökosteuern eingeführt. 2004 wurde die Tabaksteuer erhöht, womit sich der Bund zum ersten Mal an der Finanzierung der Krankenversicherung beteiligte. Dies wurde jedoch mit Beginn des Jahres 2007 wieder rückgängig gemacht.

desverband der Betriebskrankenkassen 2005), so waren es im November 2005 nur noch 260. Im November 2005 kündigte Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt an, die Zahl der Krankenkassen auf »30 bis 50« reduzieren zu wollen (FAZ, 18.11.2005: 11). Durch die Fusionen der Landesversicherungsanstalten verringerte sich deren Zahl schließlich auf 16. Hartz III schaffte im Januar 2004 in der Arbeitsverwaltung die Selbstverwaltung auf der mittleren Ebene ab und wandelte die zehn Landesarbeitsämter in Regionaldirektionen um. Letzteres war mit einer radikalen Beschneidung von Selbstverwaltungsmandaten verbunden, von denen es auf Landesarbeitsamtsebene Mitte der Neunzigerjahre immerhin noch 273³⁰ gab.

Seit den Neunzigerjahren treibt der Staat aktiv eine Reorganisation der oberen Selbstverwaltungsorgane voran. Dies betrifft nicht nur deren Aufgaben, sondern auch ihre Größe. In der Krankenversicherung wurden bereits 1993 die Selbstverwaltungsaufgaben nur noch einem Organ zugeordnet und die Mandate in den neuen Verwaltungsräten von 60 auf 30 reduziert. Das operative Geschäft liegt seitdem in der Zuständigkeit eines hauptamtlichen Vorstands, während der Verwaltungsrat als eine Art Aufsichtsrat dessen Arbeit kontrolliert. Dieses neue Leitungsmodell wurde mittlerweile auch in der Arbeitsverwaltung eingeführt. Bereits 2002 wurden dort der selbstverwaltete Vorstand (sowie das Amt des Präsidenten) abgeschafft und die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates von 51 auf 21 reduziert. 2004 vollzog sich schließlich auch in der Arbeitsverwaltung die Trennung zwischen Geschäftsführung und Aufsicht. Der Trend hin zu neuen Leitungsmodellen schwächt die Einflussmöglichkeiten der Selbstverwaltungsorgane weiterhin. So hob Klenk (2005: 99) hervor, dass den ehrenamtlichen Selbstverwaltungsgremien nur noch die »Rolle eines internen Aufsichtsorgans zugeschrieben« werde und »ihre Initiativ- und direkten Entscheidungsrechte [...] zugunsten der hauptamtlichen Manager begrenzt« würden.

Zum neuen Leitungsmodell gehört zudem die Einführung von Zielvereinbarungen, die es in der Krankenversicherung bereits länger gibt³¹ und die in der Arbeitsverwaltung seit der letzten Hartz-Reform auch zwischen dem Arbeitsministerium und der Bundesagentur vereinbart werden können. Diese Zielvereinbarungen betreffen sowohl den SGB-III-Bereich als auch den SGB-II-Bereich. Die Hartz-IV-Reform führte darüber hinaus, wie die Bundesagentur selbst erläutert, zu einem »Wettbewerbsstreit zwischen Arbeitsgemeinschaften

30 So nach Auskunft Artur Lindenbergs, Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, vom 5. Dezember 2005.

31 So werden in der gesetzlichen Krankenversicherung seit dem Arzneimittelbudget-Ablösungsgesetz (2001) zwischen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen Arzneimittelvereinbarungen zu Ausgabenobergrenzen für Regionen und Arztgruppen vereinbart (*Ärzte Zeitung online*, 21.9.2005).

und Optionskommunen« (BA-Presseinfo 2005), der, wenn die Optionskommunen ihn für sich entscheiden, die Selbstverwaltungsstrukturen in der Arbeitsverwaltung weiter diskreditieren wird. Seit dem Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen im Februar 2002 werden auch die Kompetenzen der unteren Selbstverwaltungsorgane aktiv beschnitten. So haben die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen seit der dritten Hartz-Reform keine Budgethoheit mehr, was erst 1996 eingeführt worden war. Ebenso wurde das Vorschlagsrecht der Verwaltungsausschüsse an den Verwaltungsrat im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgeschafft. Entfallen ist außerdem die Budgetkompetenz der Verwaltungsausschüsse gemäß (SGB III § 378 Abs. 3, alte Fassung), mit der die Verwaltungsausschüsse die Eingliederungstitel aufteilen konnten.

Ein Strukturwandel der Selbstverwaltung zeigt sich auch in der Rentenversicherung. Er betrifft dort zum einen die Zusammenlegung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zur Rentenversicherung Bund, zum anderen die »Aufhebung« des VDR, insofern dieser in die Rentenversicherung Bund integriert wurde, womit der größte Selbstverwaltungsverband seinen eigenständigen Organisationsstatus verlor. In der Rentenversicherung steht eine Reorganisation der Leitungsorgane, die den Reformen in der Krankenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit entspricht, jedoch noch aus.

Pluralisierung

In der Sozialpolitik findet darüber hinaus ein Prozess der Pluralisierung statt. Diese vollzieht sich als eine Fragmentierung von Gewerkschaften und den Verbänden der Wirtschaft und durch das Auftreten neuer interessenpolitischer, funktional spezialisierter Wettbewerber.

Die Fragmentierung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zeigt sich – wie bereits mehrfach angesprochen – einerseits in der sich seit Mitte der Neunzigerjahre verstärkenden Polarisierung zwischen den Einzelgewerkschaften wie auch zwischen den Spitzenverbänden der Wirtschaft. Andererseits nutzen beide Seiten zunehmend neue Organisationsformen, um sich Domänen und Einfluss im sozialpolitischen Politikfeld zu sichern. Bei den Gewerkschaften sind dies beispielsweise ihre punktuellen Allianzen mit sozialen Bewegungen in Fragen des Widerstands gegen Leistungskürzungen. Die Wirtschafts- und Arbeitgeberinteressengemeinschaften hingegen gründen neue private Lobbyorganisationen, wie die »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft«, die Lobbying für eine Deregulierungs- und Liberalisierungsoffensive auf dem deutschen Arbeitsmarkt betreibt. Diesbezüglich kann sogar ein Trend beobachtet werden, Interessenvertretung an private Consulting-Firmen auszulagern. Diese wird so zu einem an Agenten übertragenen, singulären Ereignis und gestaltet sich nicht

mehr als ein formalisierter staatlich-verbandlicher Leistungsaustausch (Winter 2003: 39–40).

Sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern erhöhte sich in den Neunzigerjahren das Konfliktpotenzial in der Sozial- und Tarifpolitik erheblich. Zwischen den deutschen Gewerkschaften bestanden schon immer Konflikte, was beispielhaft an den regelmäßigen Auseinandersetzungen in sozial- und tarifpolitischen Fragen zwischen der Chemie- und der Metallgewerkschaft illustriert werden kann (zum Beispiel Lebensarbeitszeit- versus Wochenarbeitszeitverkürzung, Wiesenthal 1987; Sparprogramm der Regierung Schmidt 1982). Die aktuellen Konflikte jedoch haben eine neue Qualität, und zwar insofern, als die Gewerkschaften nun in einem politischen Umfeld stehen, in dem nicht nur ihre Veto-Position geschwächt ist und sie grundlegende sozialpolitische Strukturreformen, wie die Einführung der privaten Rente und die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau, nicht mehr verhindern können, sondern in dem sie sich außerdem zunehmend mit anderen Akteuren in der sozialpolitischen Interessenvermittlung auseinandersetzen müssen. Im Vergleich zu den Siebziger- und Achtzigerjahren haben die Gewerkschaften ihre stabile Integration in die zwei Volksparteien (»Sozialstaatsparteien«) verloren, weshalb gewerkschaftsinterne Konflikte dem politischen Durchsetzungspotenzial der Gewerkschaften in der Sozialpolitik noch weniger zuträglich sind, als es in früheren Zeiten ohnehin der Fall war.

In den letzten Jahren wurden die Gewerkschaften dahin gehend aktiv, zur Stärkung ihrer politischen Einflussnahme Koalitionen mit anderen Akteuren einzugehen. So forderte der ver.di-Vorsitzende Franz Bsirske (2004: 8) »eine Öffnung der Gewerkschaften in die Gesellschaft hinein«, unter anderem hin zu *attac*, den Kirchen und den Sozialverbänden, damit sich die Gewerkschaften dem »sozialpolitische[n] ›race to the bottom‹« entgegenstellen könnten. Wenn Gewerkschaften Allianzen mit anderen im Politikfeld tätigen Organisationen, wie den Sozialverbänden, den Wohlfahrtsverbänden oder sozialen Bewegungen, im Hinblick auf politische Einflussnahme nutzen, so hat dies heute einen anderen Charakter als in den Achtzigerjahren. Im Vergleich zu damals ist die Organisationskraft der Gewerkschaften nämlich heute erheblich niedriger. Die Zahl ihrer Mitglieder ist rückläufig, außerhalb ihres Kernbereichs der Großindustrie und des öffentlichen Dienstes haben sie Probleme in der Mitgliederrekrutierung (Ebbinghaus 2003), und die Beziehungsstrukturen zu den Parteien haben sich, wie gerade dargestellt, abgeschwächt. All diese Entwicklungen führen dazu, dass Gewerkschaften eher situativ als wie zuvor formalisiert und eingebunden in ein festes Austauschnetzwerk mit politischen Parteien und dem Staat ihre Interessen durchsetzen müssen. Allianzen mit anderen Akteuren sind dabei nicht frei von Konflikten, wie die Auseinandersetzungen zwischen *attac* und dem DGB im

April 2004 während des gemeinsam organisierten Protestes gegen die Agenda 2010 zeigten (*taz*, 19.4.2004: 11).

Auf Arbeitgeberseite haben vor dem Hintergrund verschärfter internationaler Preiskonkurrenz (globaler Standortvergleich) Auseinandersetzungen zwischen den großen und kleinen Unternehmen sowie zwischen Zulieferern und Abnehmern zugenommen, wobei sich diese Konflikte seit Mitte der Neunzigerjahre vor allem in der Tarifpolitik und der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik manifestieren. Der Widerstand der kleinen und mittleren Unternehmen gegen den Flächentarif, ABM, Frühverrentung und Altersteilzeit sind Beispiele dafür. Dabei ist zu betonen, dass das eigentlich Neue auch hier nicht die Interessensegmentierung an sich ist, denn Konflikte zwischen kleinen und großen Unternehmen sind seit Gründung der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände ein stetig wiederkehrendes Phänomen, das vor allem den Metallbereich prägt. Das eigentlich Neue ist vielmehr, dass der Konflikt zwischen kleinen und großen Unternehmen so intensiv geworden ist, dass er sich zunehmend in verbandspolitischen Strategien der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände niederschlägt.

Den Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen wird in den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden zunehmend zum Beispiel dadurch Rechnung getragen, dass seit den Neunzigerjahren die Verbandsspitzen immer häufiger mit mittelständischen Vertretern besetzt werden, während die Großunternehmen immer stärker eine partikuläre Interessenpolitik betreiben. So betont auch Winter (2003: 39) die Schwierigkeiten der Dachorganisationen der Wirtschaftsverbände, strategische Koalitionen zwischen den Interessen ihrer Mitgliederverbände zu schmieden, und dass sich Interessenvertretung individualisiere, weil Großunternehmen zunehmend eigenständiges Lobbying betrieben. In der Tarifpolitik zeigt sich diese Individualisierung aufseiten der kleinen und mittleren Unternehmen in der Gründung von Verbänden von Betrieben ohne Tarifbindung (OT-Verbände), mithilfe derer die Unternehmen aus der Tarifbindung fliehen (Streeck/Rehder 2005), was in den Achtzigerjahren gar nicht existierte. Kinderman (2005: 433–435) betont in seiner jüngsten Analyse der Veränderungen im Verbandswesen aufseiten der Wirtschaft daher auch, dass die deutschen Arbeitgeberverbände das Modell Deutschland mittlerweile sowohl durch veränderte Strategien in der politischen Arena (»Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft«) als auch in der Arena der Arbeitsbeziehungen (OT-Verbände) infrage stellen würden. Sowohl die »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft« als auch die OT-Verbände, dies zeigt seine Analyse, entstanden aufgrund der Spannungen zwischen kleinen und großen Unternehmen. Als Folge des Standortwettbewerbs und des damit verbundenen Kostendrucks, den die großen auf die kleinen Unternehmen ausüben, hatten sich diese Spannungen Mitte der Neunzigerjahre an der Schnittstelle von Tarif- und Sozialpolitik intensiviert (Kinderman 2005: 441).

Das zweite Moment der Pluralisierung der Interessenvermittlung ist das Ringen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit neuen sektoralen Wettbewerbern um Einfluss und Domänen im Politikfeld. Ausgangspunkt hierfür sind die Schaffung von Märkten im Politikfeld sowie die Sozialkürzungen und die Restrukturierung der Sozialleistungen (zum Beispiel die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe). Drei Gruppen von Akteuren stellen dabei für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (neue) sektorale Wettbewerber dar: erstens privat-gewerbliche Dienstleistungsunternehmen und ihre Interessenorganisationen, zweitens Klientelorganisationen wie Sozialverbände (Rentnerverbände), Patientenorganisationen und Arbeitslosenorganisationen sowie drittens die freien Wohlfahrtsverbände.

In der Arbeitsmarktpolitik entsteht die Pluralisierung nicht nur durch kommerzielle Dienstleister im Bereich der Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung, sondern auch durch etablierte und gefestigte Akteure wie Klientelorganisationen und Wohlfahrtsverbände, die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe noch stärker als bisher in die Arbeitsmarktpolitik eintreten. Die Wohlfahrtsverbände sind darin zwar schon seit langer Zeit involviert, weil sie als Träger von Maßnahmen der Arbeitsförderung (vor allem ABM) und in der Beratung von Arbeitslosen tätig sind.³² Durch die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik (Optionskommunen) und die Ein-Euro-Jobs können sich die Wohlfahrtsverbände jedoch aufgrund ihrer traditionell stark ausgeprägten Kooperationsbeziehungen mit den Kommunalverwaltungen neue Geschäftsfelder sichern und so auch die Position der Gewerkschaften in der Interessenpolitik erheblich untergraben.

Für die Gewerkschaften hat dies zur Folge, dass sie im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik mit ihren Interessen in Konkurrenz zu Verbänden der Fürsorgepolitik treten müssen. Solange Sozialhilfeempfänger in der Regel als nicht erwerbsfähige oder nicht erwerbstätige Personen galten, konnten die Gewerkschaften die Fürsorgepolitik und deren Verbände relativ vernachlässigen. Mit den Hartz-Reformen wurden jedoch von einem Tag auf den anderen mehr als eine Million Sozialhilfeempfänger erwerbsfähig und zu ALG-II-Empfängern (*FTD*, 19.5.2005: 13). Dies kann zur Folge haben, dass Verbände der Fürsorgepolitik wie die Wohlfahrtsverbände, die kommunalen Spitzenverbände und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in Zukunft deutlicher als bisher in der Arbeitsmarktpolitik als Interessenvertreter auftreten. Daraus können Dauerkonflikte zwischen diesen und den Gewerkschaften resultieren. Die Grenzen der traditionell voneinander abgeschlossenen Politiksektoren Ar-

32 Die Wohlfahrtsverbände sind in die Arbeitsmarktpolitik stärker involviert (zum Beispiel Behindertenwerkstätten) als in die anderen Bereiche der Sozialversicherung (Winter 2000: 533).

beitsmarktpolitik und Fürsorgepolitik (vgl. dazu Winter 2001) werden sich möglicherweise verwischen.³³

In der Rentenpolitik ist die Situation sehr ähnlich. Auch hier zeigt sich Pluralisierung nicht nur in Form einer Konkurrenz durch Vertreter kommerzieller Unternehmen, sondern auch in Form der steigenden Bedeutung klientelistischer Organisationen wie den Sozialverbänden. Verbände privat-gewerblicher Interessen, die verstärkt als Lobbyisten in der Rentenpolitik auftreten, stellen dabei nicht nur die Organisationen von Anbietern privater oder betrieblicher Rentenversicherungen dar, wie die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung oder der Arbeitgeberverband der finanzdienstleistenden Wirtschaft, sondern auch Verbände der Immobilien- und Wohnungsunternehmen, die durch die private Altersvorsorge ihre Geschäftsfelder bedroht sehen. Zudem verhalten sich die Kirchen seit den Rentenreformen zusehends als Lobbyisten, und zwar in ihrer Eigenschaft als Betreiber kirchlicher Altersvorsorgeeinrichtungen.³⁴

Gerade die Sozialverbände – der Sozialverband VdK und der Sozialverband Deutschland (SoVD) – stellen die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Die arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Strukturreformen der letzten Jahre bescherten den Sozialverbänden viele Neumitglieder, während aus der IG Metall zur selben Zeit zahlreiche Mitglieder austraten. Dabei spielten der im Sommer 2003 verlorene Streik in Ostdeutschland, die sich daran anschließende Führungskrise sowie die Unzufriedenheit der Mitglieder über den erfolglosen Kampf gegen die Agenda 2010 eine zentrale Rolle für die Mitgliederverluste (*FTD*, 29.8.2003: 23). VdK und SoVD hatten demgegenüber 2004 – trotz der biologisch bedingt regelmäßig hohen Abgänge – ein Mitgliederplus von sieben Prozent (*Der Spiegel*, 51/2004: 102). Dieser Mitgliederzuwachs ist den Sozialkürzungen im Renten- und Gesundheitsbereich zuzurechnen, zumal die Mitglieder für einen monatlichen Mitgliedsbeitrag von nur fünf Euro Rechtsschutz in allen Instanzen erhalten (so beim VdK, *Die Welt*, 7.4.2004: o. S.). So stellen die Sozialverbände für die Gewerkschaften zunehmend eine Konkurrenz auf dem Gebiet der Rechtsschutzleistungen dar. »Was vor 20 Jahren die Gewerkschaften waren, sind heute die Sozialverbände«, so ein Münchner Sozialrichter (zitiert nach *SZ*, 31.12.2004: 10). Es ist also zu betonen, dass die Sozialkürzungen der letzten Jahre nicht nur die materielle Lage der Leistungsempfänger verschlechterten.

33 Interessenkonflikte zeigten sich bereits in der Anhörung zu Hartz IV und dem Optionsmodell (BT-Drs. 15/2997), in der sich der Deutsche Landkreistag mit seinem Ziel, die Trägerschaft für ALG II zu übernehmen, auf die Seite der Befürworter einer Zerschlagung der Bundesagentur für Arbeit stellte und in der sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege für eine grundlegende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik aussprach.

34 Früher erhoben die Kirchen allenfalls bei den großen Reformvorhaben ihr Wort (Winter 2000: 530).

Sie gehen auch mit steigenden Partizipationsansprüchen aufseiten der Rentner, Arbeitslosen und Patienten einher, was die Sozialverbände stärkt.

Das Wachstum der Sozialverbände wird von den Gewerkschaften mit immer größerer Skepsis betrachtet. So erklärte Ursula Engelen-Kefer (DGB):

Der VdK oder der Sozialverband [...] verzeichnen enorme Mitgliederzuwächse. Also müssen die Gewerkschaften sich die Frage stellen, ob ihre Aussagen klar genug sind. In den letzten Jahren waren die Gewerkschaften nicht einig genug. Vielleicht waren die Menschen nicht mehr sicher, was sie von uns zu erwarten hatten. Das müssen wir ändern. (Zitiert nach *Die Welt*, 6.3.2005: o. S.)

Angesichts dieser Situation wird in den Gewerkschaften schon darüber diskutiert, einen eigenen gewerkschaftlichen Rentnerverband zu gründen, um so die sozialanwaltschaftliche Funktion in der Rentenpolitik zu professionalisieren und aus der gewerkschaftlichen Kernorganisation auszugliedern.

Aufgrund des Strukturwandels in der Interessenvermittlung und im Parteiensystem befindet sich das Politikfeld im Übergang zu lobbyistischer Politikgestaltung mit pluralisierten Konfliktlinien. Es ist zu erwarten, dass es in der Arbeitsmarktpolitik zu einer besonderen Häufung von neuen derartige Linien kommen wird: Zur traditionellen, wenn auch insbesondere nach 1945 lange Zeit gemäßigten Konfliktlinie der Gewerkschaften mit den Arbeitgeberverbänden kommen in diesem Bereich für die Gewerkschaften neue Wettbewerber hinzu, die die Interessen der Leistungsempfänger repräsentieren. Gewerkschaften müssen sich ferner gegenüber den Verbänden von privaten Anbietern (Zeitarbeit, Arbeitsvermittlung) positionieren, die auf noch mehr Marktliberalisierung drängen. Parteien stehen Verbänden gegenüber, die zur Lobby von Partialinteressen werden, was sich bereits sehr deutlich aufseiten der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände abzeichnet. Auf Gewerkschaftsseite zeigt sich derzeit außerdem die Tendenz einer parteipolitischen Pluralisierung (Teile der IG Metall und Die Linke; IG BCE und SPD).

Liberalisierung: Märkte und tarifliche Sozialpolitik

Zu all dem kommt hinzu, dass in der Sozialpolitik auch ein immer stärkerer Liberalisierungsprozess stattfindet. Das heißt, Märkte werden geschaffen und breiten sich aus, und zwar durch Regulierung (die Einführung von Regeln, die Märkte konstituieren), durch De-Regulierung (die Verlagerung allokativer Funktionen von politischen und bürokratischen Entscheidungen hin zum Markt), aber auch durch Re-Regulierung (Maßnahmen, die versuchen, Marktergebnisse zu korrigieren).³⁵ Zu Letzteren zählen nicht nur Maßnahmen der verstärkten

35 Zum Verständnis von Liberalisierung vgl. Streeck (2005a).

Förderung von Kinderbetreuung, sondern auch die staatliche Förderung von tariflicher Sozialpolitik wie im Falle der Altersteilzeit und der Altersvorsorge (vgl. dazu Trampusch 2006a). Zudem wird die Pluralisierung der Sozialpolitik durch die Liberalisierung des Politikfeldes weiter verstärkt.

Die Sozialpolitikforschung weist seit geraumer Zeit auf Tendenzen der Vermarktlichung im Bereich der sozialen Dienstleistungen hin (Nullmeier 2002, 2004; Bode 2004; Boeßenecker 2005). Auch die Sozialversicherungen sind mittlerweile zunehmend von dieser Vermarktlichung betroffen. Diesbezüglich mehren sich in der Literatur Stimmen, die diesen Trend als einen grundlegenden, pfadabweichenden Strukturwandel beschreiben. So spricht Rüb (2003: 288) von einem »*grundlegenden Strukturwandel*« und von »*path-breaking reforms*«, weil sowohl in der Renten- als auch in der Gesundheitspolitik Märkte eingeführt worden seien. Nullmeier (2002: 273) bezeichnet das 1995 in Kraft getretene Pflegeversicherungsgesetz als »*Marktschaffungsgesetz*«. Hinrichs (2004: 283, 278) hebt einen »*paradigmatischen Wandel*« in der Rentenpolitik hin zu einem »*substantiell anderen 'public-private mix' der Alterseinkommen*« hervor, der mit der Rentenreform 2001 einhergegangen sei. Lamping und Rüb (2004) identifizieren in der Rentenpolitik aufgrund schwerwiegender fiskalischer Probleme für die erste Säule ein »*running out of options*«, was die Einführung einer privaten Zusatzrente zur Folge gehabt habe. Hinsichtlich der Riester'schen Rentenreform sprechen sie dabei von einem »*politically regulated welfare market*« (Lamping/Rüb 2004: 169). Bode bringt schließlich Konsequenzen der Vermarktlichung für die korporatistische Verflechtung im Bereich der Krankenversicherung deutlich zum Ausdruck, wenn er konstatiert:

Die Kassen werben um Ressourcen und ergreifen Initiativen, diese betriebswirtschaftlich(er) und zugleich kreativ im Sinne eines am Gemeinwohl (der Versicherten) orientierten Selbstverständnisses einzusetzen. Gleichzeitig treten sie mit eigenen Diskursen und Forderungen an die politische Öffentlichkeit heran; sie können offenbar immer weniger auf die eingefahrenen (korporatistischen) Kommunikationskanäle vertrauen. (Bode 2005: 226)

Durch Regulierung und Deregulierung hat der Staat mittlerweile in nahezu allen Bereichen der Sozialversicherung Märkte geschaffen und die Kommerzialisierung des Trägerbereichs vorangetrieben. Die Pflegeversicherung erhöhte die Zahl privat-gewerblicher Dienstleistungsunternehmen im Sozialsektor rapide, wobei sich diese Unternehmen aber keineswegs auf den Bereich der Pflege beschränken (Boeßenecker 2005: 281). In der Krankenversicherung gab es in den Neunzigerjahren erhebliche Veränderungen im Kassenwahl- und Vertragsrecht, die die Entstehung privater Kassen ermöglichten. Damit einher geht nach wie vor ein zunehmender Wettbewerb zwischen den Kassen um die besser verdienenden Beitragszahler, die gleichzeitig ein relativ geringes Erkrankungsrisiko aufweisen. Als Folge der Vermarktlichung restrukturieren sich die gesetzlichen

Kassen mittlerweile zumindest partiell zu kommerziellen Akteuren, indem sie beispielsweise eigene Vertriebs- und Marketingabteilungen gründeten. Seit 2004 können die gesetzlichen Kassen private Zusatzleistungen anbieten und vertreiben sowie mit Beitragsrückerstattungs- und Bonusmodellen um Kunden werben. Außerdem führen sie immer mehr Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrollen gegenüber den Anbietern ein.

Auch in der Renten- und Arbeitsmarktpolitik verstärkte der Staat in den letzten Jahren die Förderung privat-gewerblicher Träger: in der Rentenversicherung durch die Einführung der Riester-Rente mit dem Altersvermögensgesetz 2000/2001 und in der Arbeitsmarktpolitik durch die Zulassung von privater Arbeitsvermittlung und kommerziell tätigen Zeitarbeitsunternehmen. 2002 wurde die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung aufgehoben, und es wurden Vermittlungs- und Bildungsgutscheine eingeführt (vgl. dazu Bruttel 2005). Mit den Hartz-Reformen wurde die BA zu einem Agenturmodell umgewandelt (Schmid 2004: 7), das heißt, dass an die Stelle der Konditionalprogrammierung Zweckprogrammierung tritt und hierarchische Detailregelung und Prozesskontrolle durch Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle ersetzt werden. Ferner wurde auf kommunaler Ebene die Finanzierung der Träger von Beschäftigungsgesellschaften mittlerweile vielfach auf vermittlungsabhängige Kopfprämien umgestellt (Bode 2004: 159). In der Arbeitsmarktpolitik zeigen sich, so Manske (2005: 250), seit der Job-AQTIV-Reform 2001 immer stärkere Tendenzen, die »die eigenverantwortlich zu betreibende Integration in den Arbeitsmarkt« verstärken. Beispiele hierfür stellen die Verschärfung der Zumutbarkeits- und Mobilitätsanforderungen, die Schwächung des Äquivalenzprinzips (Verkürzung der ALG-I-Bezugsdauer), die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung wie auch die Förderung selbstständiger Erwerbsformen (Ich-AG) dar (vgl. dazu Manske 2005: 250–252).

Treibende Kraft der Liberalisierung ist dabei auch die Einführung von neuen Steuerungsmodellen in der öffentlichen Verwaltung. Durch den Übergang von Konditional- zu Finalprogrammierung, die Einführung von Zielvereinbarungen zwischen verschiedenen Verwaltungshierarchien und von Globalbudgets kommerzialisieren öffentliche Verwaltungen zunehmend ihre Beziehungen zu den sozialen Trägern und Dienstleistungsunternehmen. Durch neue Vergaberichtlinien, die Abschaffung des Selbstkostenprinzips und die Einführung leistungsbezogener Entgelte und Qualitätssicherungsinstrumente wird versucht, Trägerkonkurrenz herzustellen (vgl. dazu Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 3–42).

Verschiedene Studien zeigen ferner auf, dass die Liberalisierung des Sozialsektors auch durch supranationale Entwicklungen vorangetrieben wird: Hierzu sind nicht nur die GATS-Verhandlungen zu zählen, sondern vor allem auch die EU-Wettbewerbspolitik, -Rechtsprechung, -Beihilfekontrollen und -Pensions-

richtlinie (Wohlfahrt 2005: 1–20; Rock 2003; Lange 2001; Leisering 1999). Das Europäische Wettbewerbsrecht setzt insbesondere den Pflege- und Krankenhausbereich unter erheblichen Kommerzialisierungsdruck (Rock 2003: 163). Die Pensionsrichtlinie der EU kann für die private, betriebliche und tarifliche Rentenversicherung erhebliche Folgen haben. Diese Richtlinie soll den Markt für Finanzdienstleistungen liberalisieren, indem grenzüberschreitende Aktivitäten von Pensionsfonds ermöglicht und erleichtert werden. Seit 2005 können Pensionsfonds und -kassen sowie Direktversicherungen ihre Dienste EU-weit anbieten, wodurch ausländische private Anbieter in Konkurrenz zu den erst kurz zuvor geschaffenen rentenpolitischen Kollektiveinrichtungen der Tarifpartner treten.

Der Trend zur Vermarktlichung kann die Pluralisierung des Politikfeldes weiter verstärken. So sind zum Beispiel die Wohlfahrtsverbände zurzeit dabei, ihre Interessenvertretungspolitik funktional zu spezialisieren, indem sie ihre Träger sozialer Dienstleistungen organisatorisch von den Dachverbänden trennen (vgl. dazu Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 75). Diese Restrukturierung wurde durch die Kommerzialisierung dieses Sektors ausgelöst. Sie bedeutet eine Ausdifferenzierung der Wohlfahrtsverbände in einen Wirtschaftsverband, der die Träger zusammenschließt und deren wirtschaftliche Interessen vertritt, einerseits und in einen Sozialverband, der sozialanwaltschaftliche Aufgaben übernimmt, andererseits. So können sich die Wohlfahrtsverbände als lobbyistisch agierende Interessenorganisationen professionalisieren, weil sie sich innerorganisatorisch von potenziellen Interessenkonflikten zwischen den Trägerunternehmen und deren Klienten entlasten.

Die Vermarktlichung der Sozialpolitik geht mit einer Politik der Re-Regulierung einher, das heißt, die Schaffung von Märkten wird durch Maßnahmen ergänzt, die zur Korrektur von Marktergebnissen beitragen können. Eine besonders interessante Facette dieses Phänomens ist, dass diese Re-Regulierung durch Tarifverträge organisiert wird. So fördert der Staat durch Steuererleichterungen und Beitragsfreiheit seit den Altersteilzeitreformen 1996 und 2000 und der Rentenreform 2001 die Finanzierung und Regulierung von Frühverrentung und Altersvorsorge auf der Basis von Tarifverträgen (vgl. dazu Trampusch 2006a). Diese soziale Sicherung durch Tarifverträge kann – wenn sie fortgesetzt wird – langfristig dazu beitragen, dass Tarifverträge Verluste an Solidarität und Universalität, die durch Kürzungen in der staatlichen Sozialpolitik entstehen, für Beschäftigte von tarifgebundenen Unternehmen bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Die Verlagerung von Sozialpolitik in den Tarifvertrag stellt dabei für die IG Metall – die bis vor kurzem im Gegensatz zur Bau- und zur Chemiegewerkschaft den Tarifvertrag für Sozialpolitik nicht öffnete, weil sie gesetzliche Regelungen und Sicherungen dem Tarifvertrag vorzog – einen epochalen Wandel ihrer Interessenpolitik dar.

Die Verlagerung von Sozialpolitik in den Tarifvertrag stellt eine Strukturveränderung der Staat-Verbände-Beziehung dar. Die massive Ausweitung der Frühverrentungsmaßnahmen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung führte durch den mit ihr verbundenen Anstieg der Lohnnebenkosten sowohl aufseiten der Parteien als auch aufseiten der Arbeitgeberverbände zu Konflikten. Die Überdehnung der Frühverrentung verursachte die Erschöpfung der Sozialpolitik. Die Hereinnahme der Finanzierung und Regulierung von Frühverrentungsregelungen in die Branchentarifverträge (Altersteilzeittarifverträge) steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit diesen Folgeproblemen. Der Prozess der Verlagerung von sozialer Sicherung in die Tarifpolitik kann als ein »institutional resettlement« (Trampusch 2005a) bezeichnet werden, das heißt als Mechanismus eines inkrementellen institutionellen Wandels, der die Regulierung und Finanzierung von Frühverrentung in die intermediäre Institution »Tarifvertrag« verlagert.

Diese im Wandel der Frühverrentungspolitik zum Ausdruck kommende »institutionelle Verlagerung« bedeutet einen graduellen Wandel der Arbeitsteilung zwischen dem Politikfeld Sozialpolitik und der Tarifpolitik, weil sie die bis dahin den deutschen Wohlfahrtsstaat kennzeichnende funktionale Trennung zwischen staatlicher Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen teilweise aufhebt. Der Tarifvertrag in Deutschland hatte in der Sicherung gegen soziale Risiken der Erwerbsarbeit eine eher untergeordnete Position eingenommen, und zwar auch aufgrund der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung, die dem Staat schon sehr früh und relativ umfangreich eine aktive Rolle in der Sozialpolitik zugewiesen hatte. Tarifpolitik und Sozialpolitik entwickelten sich so auf Grundlage der Tarifautonomie, die staatlichen Eingriffen in die Lohnpolitik enge Grenzen setzt, und der relativen Autonomie des Politikfeldes Sozialpolitik als zwei voneinander abgekoppelten Handlungssystemen, die sich in funktioneller Hinsicht spezialisierten – das Tarifvertragssystem auf die Lohnpolitik und das Politikfeld Sozialpolitik auf die soziale Sicherung. Diese Aufgabenteilung zwischen Tarif- und Sozialpolitik wird nun aber durch die »institutionelle Verlagerung« verwischt, wobei der Staat den Gebrauch des Tarifvertrags für die Sozialpolitik durch Steuerbegünstigung, Subventionierung aus dem BA-Haushalt und die Einführung des Tarifvorrangs fördert, dem zufolge die staatliche Förderung an das Vorhandensein eines Tarifvertrages gebunden ist. Die Tarifverträge zur Altersteilzeit zeigen einen Liberalisierungstrend der Sozialpolitik durch eine inkrementelle Ausweitung der Funktionen des Tarifvertragssystems an der Schnittstelle von Markt und Staat.

Ausschlaggebend für die Suche nach Problemlösungsoptionen innerhalb der Tarifpolitik waren Interessenkonflikte, die aufgrund der Nutzung der Rentenversicherung für die Frühverrentung entstanden waren (vgl. Abschnitt 4 bis 6). Auf Druck des wirtschaftsliberalen Flügels in der Koalition versuchte die Regie-

rung Kohl seit 1996, die Frühverrentung zu beenden. Gleichzeitig opponierten in den Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden seit Mitte der Neunzigerjahre die kleineren und mittleren Unternehmen zunehmend gegen einen weiteren Anstieg der Sozialbeiträge. Der Kompromiss waren die Altersteilzeitreformen 1996 und 1997.³⁶ Die Altersteilzeitreform 2000 kam im Kontext der IG-Metall-Initiative für eine Rente mit 60 zustande.³⁷ Und die Rentenreform 2001 brachte schließlich die Tarifverträge zur Entgeltumwandlung mit sich. Die beiden letztgenannten Reformen waren – wie bereits erwähnt – von einem Konflikt zwischen Tarif- und Sozialpolitikern in den Gewerkschaften begleitet und schwächten die Hausmacht der Sozialpolitiker insofern, als Tarifpolitik nun mit sozialpolitischen Leistungen verknüpft wurde. Bei all diesen Reformen, die das Verhältnis von Sozialstaat und Tarifpolitik nachhaltig veränderten, spielte die Chemiegewerkschaft eine zentrale Rolle. Sie hatte jeweils parallel zu den politischen Reformdiskussionen Tarifverträge über die entsprechenden Materien abgeschlossen, die sodann von der Regierung genutzt werden konnten, um politische Pattsituationen in der Strukturreform des Sozialstaats aufzulösen.

Tarifliche Sozialpolitik kann als ein Umverteilungsmodell interpretiert werden, das zwar weniger Solidarität als staatliche Sozialpolitik offeriert, das aber immer noch mehr umverteilt als rein marktliche Lösungen anzubieten. Gleichwohl bedeutet tarifliche Sozialpolitik auch weniger Umverteilung und Solidarität. In einem System tariflicher Sozialpolitik basiert Umverteilung nämlich nicht mehr auf dem territorialen Prinzip, in dem mithilfe nationaler Fonds zwischen Sektoren, Berufen und Firmen Risikoausgleich betrieben wird, sondern auf dem funktionalen Prinzip. Demgemäß bestimmt in erster Linie die Produktivität der dem Tarifvertrag anhängigen Firmen den Grad der Umverteilung (Streeck 1999), was freilich nicht ausschließt, dass kollektivvertragliche oder rechtliche Regelungen das Umverteilungspotenzial erhöhen können. In funktional organisierter Umverteilung entscheidet die Zugehörigkeit zu einem Tarifvertrag über redistributive Leistungen, in territorial organisierter Umverteilung die Staatsbürgerschaft, der Wohnort oder ob der Arbeitsvertrag in den Anwendungsbereich nationalen Arbeits- und Sozialrechts fällt. In einem territorialen Modell ist Umverteilung also an die Gebietshegemonie gebunden, nicht jedoch zwangsläufig an die Nationalität. In Ländern mit tariflicher Sozialpolitik wird der territorial

36 Unter der Regierung Kohl wurde die Altersteilzeit zum einen durch das »Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand«, das zum 1. August 1996 in Kraft trat, sowie durch das »Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Altersteilzeitregelungen«, das am 1. Mai 1998 in Kraft trat, gestärkt.

37 Unter der Regierung Schröder fanden mit dem »Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit« von 1999 und dem »2. Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit« von 2000 zwei Altersteilzeitreformen statt.

organisierten Umverteilung und Solidarität demgegenüber ein Modell angefügt, das primär von einer funktionalen Koalition zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern getragen wird. Mit Streeck (1999: 6–7) kann man festhalten, dass funktionale Umverteilung auf »kompetitiver und produktivistischer Solidarität« beruht. In der deutschen Sozialpolitik gewinnt in den letzten Jahren das funktionale Modell an Bedeutung.

Der Strukturwandel der Selbstverwaltung, die Pluralisierung des Verbändesystems sowie die Einführung von Marktstrukturen und funktionalen Modellen in der Sozialpolitik werden, wie der folgende Abschnitt ausführt, von strukturellen innenpolitischen Verschiebungen im Verbände- und Parteiensystem begleitet. In der Sozialpolitik hat ein Elitenwechsel stattgefunden, also der Übergang von Sozialpolitikern zu Berufspolitikern und die zunehmende Trennung der Sozialpolitiker von den sozialpolitischen Verbänden. Dies ist eine der Ursachen dafür, dass das Parteiensystem gegenüber dem Verbändesystem ein höheres Maß an Autonomie gewonnen hat, was im Umkehrschluss die Entautonomisierung der Sozialpolitik zur Konsequenz hat.

8. Autonomisierung des Parteiensystems: Elitenwechsel in der Sozialpolitik

Im Folgenden soll nun gezeigt werden, dass sich die Anzeichen für einen Elitenwechsel in der Sozialpolitik verdichten. Grundlage dafür ist die Analyse der Karrieren der Abgeordneten aus dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung: Es hat sich eine neue Gruppe von Sozialpolitikern formiert, die weniger die sozialpolitischen Interessen(-gruppen) als ihre eigenen politischen Karriereinteressen vertritt. Sozialpolitiker üben heute im Vergleich zu früher weniger die Sozialpolitik als die Politik an sich als Beruf aus. Einführend soll zunächst die politikwissenschaftliche Forschung zur Verflechtung von Staat und Verbänden skizziert werden.

Generell lassen sich in der politikwissenschaftlichen und soziologischen Forschung bezüglich der Verflechtungen und Beziehungsstrukturen von Parteien- und Verbändesystem zwei Richtungen voneinander unterscheiden: die eine ist eher auf Akteure, die andere eher auf Institutionen bezogen. Die Ansätze der ersten Richtung, etwa die Eliten- oder Pluralismustheorie, betrachten das Phänomen isoliert von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und stellen anhand von Eigenschaften individueller oder korporativer Akteure (Alter, Bildung, Sozialisation, Beruf, Macht) die horizontale und vertikale Verflechtung von Akteuren in den Vordergrund (vgl. Truman 1951; Zapf 1965; Herzog 1975; Felber 1986;

von Beyme 1993). Demgegenüber betonen eher institutionenbezogene Ansätze wie die korporatistische Diskussion (Schmitter 1974; Streeck 1994; Streeck/Hassel 2003), dass sich Verflechtungen und die Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Institutionen wie des Parteien- und Verbändesystems gegenseitig bedingen. In dieser Perspektive werden gesellschaftliche Interessen durch die Verflechtung vermittelt. Sie stellen für den politischen Prozess nicht eine feste Größe dar, sondern bilden sich im Zuge dieses Prozesses erst heraus.

Institutionenbezogene Ansätze sehen Politiker sowohl als Projektion der Gesellschaft in die Politik als auch umgekehrt als Projektion der Politik in die Gesellschaft (vgl. Best/Cotta 2000: 7–8). Verstärken sich Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft, so hat dies eine Integration gesellschaftlicher Interessenträger in das politische System zur Folge; schwächen sie sich ab, so können funktionale Differenzierung und Professionalisierung des politischen Systems und des Verbändesystems daraus resultieren. Eine institutionenbezogene Perspektive bringt das Phänomen der horizontalen und vertikalen Verflechtung, das sich auf der Akteurebene zum Beispiel durch Mitgliedschaften und Führungspositionen von Politikern in Verbänden beobachten lässt, daher auch mit strukturellen, machtpolitischen und programmatischen Entwicklungen im Parteien- und Verbändesystem in Verbindung. Veränderungen in den Beziehungsstrukturen und im Parteien- und Verbändesystem stellen demnach interagierende Prozesse dar. Die folgende Analyse nimmt diese institutionenbezogene Perspektive ein.

In der Eliten- und Parlamentsforschung wurde die Entwicklung der Karrieren, der sozialen Zusammensetzung und der Berufsstruktur von Bundestagsabgeordneten in einer Reihe von Studien bereits eingehend untersucht (Saalfeld 1997; Sebaldt 1997; Weßels 1997; Best/Hausmann/Schmitt 2000; Deutsch/Schüttemeyer 2003). Trotzdem liegt bisher nur ein Beitrag vor, in dem die Entwicklung der Verflechtung der in der Sozialpolitik tätigen Bundestagsabgeordneten mit gesellschaftlichen Interessen und deren Organisationen analysiert wird. Weßels (1987) behandelte die Entwicklung institutionalisierter und nicht institutionalisierter Formen parlamentarischer Kommunikation zwischen den Abgeordneten wirtschafts- und sozialpolitischer Ausschüsse und Verbänden von der ersten bis zur zehnten Wahlperiode. Zu institutionalisierten Formen der Kommunikation gehören Weßels zufolge öffentliche Anhörungen der Ausschüsse, Petitionsausschüsse und Enquetekommissionen. Als nicht institutionalisierte Formen der Kommunikation gelten informelle Kontakte der Abgeordneten zu den Verbänden, die Weßels als »innere Lobby« bezeichnet, sowie personelle Verflechtungen zwischen Abgeordneten und Verbänden. Eine seiner zentralen Schlussfolgerungen lautet, dass sich das Gewicht der »inneren Lobby« in den wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen und die Zahl der Inter-

essenvertreter in parlamentarischen Managerpositionen seit der sechsten Wahlperiode reduziert hat. Weßels konstatiert eine »Karrierisierung der Politik«: Die Abgeordneten begannen ihre Karrieren weniger in privatwirtschaftlichen Bereichen, sondern wechselten von hauptberuflichen politischen Tätigkeiten in den Bundestag (Weßels 1987: 310; ähnlich Weßels 1997: 94–95).

Im Folgenden wird an die Studien von Weßels angeknüpft: Es wird die Entwicklung der Verflechtung zwischen den Abgeordneten des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung mit gesellschaftlichen Interessenträgern in diesem Politikbereich für den Zeitraum von 1972 bis 2002 näher untersucht. Folgende Organisationen wurden in die Untersuchung eingeschlossen: Gewerkschaften, arbeitgeber- und wirtschaftsnahe Verbände, reine sozialpolitische Organisationen wie die freien Wohlfahrtsverbände und kirchennahe sozialpolitische Vereine, die Personal-, Betriebs- und Aufsichtsräte sowie Institutionen der staatlichen Sozialverwaltung (Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung).

Die hier vorgelegte Analyse basiert auf Daten, die auf der Basis des Datenhandbuchs von Schindler (1999) und des Bundestagshandbuchs von Vierhaus und Herbst (2002, 2003) gesammelt wurden.³⁸ Daneben wurden die Angaben durch Munzingers CD-Rom-Archiv (Munzinger 2001), anhand verschiedener

38 Die Sammlung von biografischen Daten der Ausschussmitglieder, die darüber Aufschluss geben, inwieweit diese mit dem Bereich der Interessen(-organisationen) der Sozialpolitik verflochten sind, gestaltet sich zuweilen recht schwierig. Widerspruchsfreie Informationen über die Tätigkeiten der Abgeordneten in Parteien, Interessengruppen oder in der Sozialverwaltung vor ihrem Bundestagsmandat sind nicht immer leicht zu finden. Seit 1972 bestehen jedoch »Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages«, die den Abgeordneten unter anderem dazu verpflichten, folgende Tätigkeiten anzugeben: 1. seinen Beruf, 2. seine Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirats oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens und 3. seine Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirats oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag (Deutscher Bundestag 2002). Allerdings wird nur der Beruf im Amtlichen Handbuch des Bundestages veröffentlicht. Die Regeln verpflichten die Bundestagsabgeordneten des Weiteren zur Anzeige von unter anderem folgenden Tätigkeiten während des Bundestagsmandats, die ebenfalls im Handbuch veröffentlicht werden: 1. den Beruf; 2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirats oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens; 3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirats oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts; 4. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands oder eines sonstigen leitenden Gremiums eines Vereins oder einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung; 5. Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen (Deutscher Bundestag 2002). Jede Erfassung von Mitgliedschaften in Gewerkschaften, sozialpolitischen Verbänden und Betriebsräten sowie in Verbänden der Wirtschaft gründet damit auf freiwilligen Angaben der Abgeordneten oder auf Angaben der Verbände selbst.

Publikationen und Dokumente der Parteien und Fraktionen sowie durch im Internet zugängliche Informationen wie persönliche Internetseiten der Abgeordneten überprüft und vervollständigt. Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1972 bis 2002 (7. bis 14. Wahlperiode) gewählt.³⁹

Ermittelt wurden die Karrieren von 174 Bundestagsabgeordneten, die zwischen 1972 und 2002 zu einem beliebigen Zeitpunkt ordentliche Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung waren. Der Datensatz stellt – mit Ausnahme der Abgeordneten der PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus), die nicht in die Analyse aufgenommen wurden⁴⁰ – eine Totalerhebung dar. 64 der Ausschussmitglieder (37 Prozent) gehörten der SPD-Fraktion an, 78 (45 Prozent) der Fraktion von CDU/CSU.⁴¹ Für die Analyse der Verflechtung der Abgeordneten mit dem Bereich der sozialpolitischen Interessenorganisationen wurden in der quantitativen Analyse sechzehn Variablen verwendet, die als Indikatoren für die folgenden vier Formen einer Verflechtung angesehen werden können: 1. Verflechtung durch Mitgliedschaften in den Interessengruppen (vor oder während des Bundestagsmandats); 2. Verflechtung durch Führungspositionen in den Interessengruppen (vor oder während des Bundestagsmandats); 3. Verflechtung aufgrund der beruflichen Tätigkeit der Abgeordneten vor dem Bundestagsmandat; 4. Verstärkung der Ver- beziehungsweise Entflechtung durch Partei- oder Fraktionsführungspositionen der Abgeordneten während ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss. Dieser vierte Indikator gibt die Bedeutung von Verflechtungen für politische Entscheidungsprozesse an. Eine Verflechtung der Abgeordneten mit den Interessengruppen wird umso mehr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ausüben, je stärker ein Ausschussabgeordneter in Führungspositionen von Partei und/oder Fraktion vertreten war. Dies gilt vor allem, wenn sowohl in der Partei als auch in der Fraktion Führungspositionen wahrgenommen werden (Kitschelt 1994: 224). Umgekehrt wird eine Abschwächung der Verflechtungen für politische Entscheidungen umso bedeutsamer sein, je mehr Abgeordnete nicht verflochten sind, aber zur Entscheidungselite in Partei und/oder Fraktion gehören. Die folgende Tabelle 12 informiert über die verwendeten Variablen und beschreibt deren Bildung.

39 Für das Anfangsjahr des Untersuchungszeitraums sprechen die 1972 erlassenen Verhaltensregeln, die trotz der Freiwilligkeit zu einer dichteren Erfassung der Mitgliedschaften von Bundestagsabgeordneten in Verbänden und Betriebsräten führten. Das Endjahr des Untersuchungszeitraums wird durch die Umstrukturierung des sozialpolitischen Ausschusssystem mit Beginn der 15. Legislaturperiode markiert.

40 Die PDS-Abgeordneten wurden nicht berücksichtigt, weil sie erst seit 1990 im Bundestag vertreten sind.

41 Der FDP-Fraktion gehörten 18 Abgeordnete (10 Prozent) an, den Grünen 14 (8 Prozent).

Tabelle 12 Liste der Variablen für die Untersuchung der Verflechtung von Abgeordneten mit sozialpolitischen Interessenorganisationen

| Form der Verflechtung | Variablenbeschreibung | Variable | Variablenbeschreibung |
|--|--|----------|--|
| 1. Mitgliedschaften (Mehrfachnennungen möglich) vor oder während des Bundestagsmandats | Mitglied in einer Gewerkschaft | ARBEIT | Mitglied in einem arbeitgeber- oder wirtschafsnahen Verband. Berücksichtigt wurden hierbei: Kammer (IHK, Architektenkammer), Landwirtschaftsverband, Industrieverband, Arbeitgeberverband, Berufsverband der Freien Berufe oder sonstige wirtschaftsnahen Verbände (Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU, Bund der Selbstständigen, Arbeitsgemeinschaft der Unternehmer in Industrie, Handel und Gewerbe im mittleren Weserbergland, Bundesvereinigung liberaler Mittelstand, Genossenschaftsverbände, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e.V.). |
| | | SOSOZ | Mitglied einer sozialpolitischen Organisation. Berücksichtigt wurden hierbei: sozialpolitische Vereine der Kirche (Kolping, Katholische Arbeitnehmerbewegung), freie Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritas), Vertriebenen- und Flüchtlingsorganisationen, Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegsbehinderten und Sozialrentner Deutschlands (VdK). |
| | | AFA | Mitgliedschaft in der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (Afa) der SPD. Die Arbeitsgemeinschaft wurde erst 1973 gegründet. |
| | | CDA | Mitgliedschaft in der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) der CDU |
| | | CSA | Mitgliedschaft in der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft (CSA) der CSU |
| 2. Führungspositionen in den Interessenträgern vor oder während des Bundestagsmandats | Berücksichtigt wurden hier Leitungspositionen in den folgenden Organisationen, die das betreffende Mandat vor oder während des Bundestagsmandats innehatte: Gewerkschaft (ARBEIT) arbeitgeber- oder wirtschaftsnaher Verband (KAPITAL) und sozialpolitische Organisation (SOSOZ). Als Leitungsposition gilt: Vorsitzender/Präsident, Vorstandsmitglied, stellvertretender Vorsitzender/Vizepräsident, Bezirksvorsitzender, Präsidiumsmitglied, Kreis- und Landesvorstandsfunktion. | LEIPOS | |
| | Vor oder während des Bundestagsmandats Mitglied in einem Aufsichts-, Betriebs- oder Personalrat | BRPRAR | |

| Form der Verflechtung | Variablenbeschreibung | Variable |
|--|---|----------|
| 3. Berufliche Herkunft, letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem ersten Bundestagsmandat, abschließende Kategorien | Arbeiter (im nicht öffentlichen Sektor) | KARPRAR |
| | Angestellter (im nicht öffentlichen Sektor) | KARPRAN |
| | Freiberuflich oder selbstständig | KARFREIN |
| | Gewerkschaft (ARBEIT), wertschafts- oder arbeitgebernaher Verband (KAPITAL), Arbeiterwohlfahrt, religiöse sozialpolitische Organisationen (Kolping, KAB, Bildungswerk der Kirche), VdK und Sozialverwaltung (Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung) | KARSOZ |
| | Partei oder Abgeordneter (Landrat, Landtag, Volkskammer) | POLITIK |
| 4. Partei- und Fraktionsführungsposition (während der Mitgliedschaft im Ausschuss) | Öffentlicher Dienst (jedoch nicht in der Sozialverwaltung, also Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung) | KAROED |
| | Führungsposition in der Partei; als Führungsposition zählt: Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender, weiteres Mitglied des Parteivorstands, Generalsekretär, Schatzmeister | PARFUE |
| | Führungsposition in der Fraktion; als Führungsposition zählt: Fraktionsvorsitzender, stellvertretender Fraktionsvorsitzender, weiteres Mitglied des Fraktionsvorstandes; parlamentarischer Geschäftsführer | FRAKFUE |
| | | |

Quelle: Trampusch (2004c).

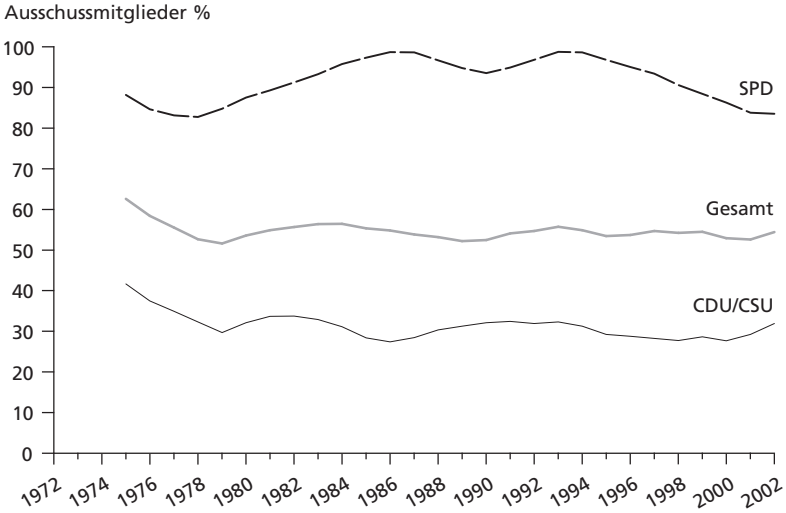
Elitenwechsel

Zwischen 1972 und 2002 gab es nun sowohl in der CDU/CSU- als auch in der SPD-Fraktion hinsichtlich der Verflechtung mit dem Verbändesystem erhebliche Veränderungen.⁴² Die Verflechtungen waren besonders stark in den Siebziger- und Achtzigerjahren und gingen in den Neunzigerjahren zurück. Es zeigt sich ferner, dass sich die Beziehungsstrukturen in der Unions- und in der SPD-Fraktion nicht in allen Bereichen gleichermaßen veränderten haben. In beiden Fraktionen fand insbesondere hinsichtlich der beruflichen Karrieren der Abgeordneten ein Prozess der Ausdifferenzierung, eine Professionalisierung der Abgeordneten zum Berufspolitiker statt, und zwar stärker in der Union als in der SPD. Berufssozialpolitiker, das heißt Abgeordnete mit beruflicher Erfahrung in der Sozialpolitik, gibt es immer weniger. In beiden Fraktionen ist der Anteil derjenigen gestiegen, die über eine politische Karriere (vorheriges Mandat in einem Landtag oder der Volkskammer, Landratsposten oder Parteiamt) in den Bundestag gelangten – bei der Union seit Ende der Neunzigerjahre, in der SPD bereits seit Mitte der Achtzigerjahre. Dies ist im Vergleich zur Union wegen des geringen Anteils dieser Art von Politikern mit vorheriger Mandats- oder Parteiamtserfahrung Anfang der Achtzigerjahre als eine Aufholbewegung zu interpretieren.

Bei den Unionsabgeordneten schwächten sich zudem die Beziehungsstrukturen hinsichtlich der Mitgliedschaft in sozialpolitischen Organisationen und arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verbänden ab, während sich ihre Beziehungen zu Gewerkschaften und zur Mitbestimmung jedoch als stabil erwiesen. In der SPD-Fraktion zeigt sich der Entflechtungstrend hingegen stärker hinsichtlich ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften, in Organen der Mitbestimmung und in Bezug auf Führungspositionen in den sozioökonomischen Interessengruppen. Die personelle Verflechtung mit Gewerkschaften und Organen der Mitbestimmung sinkt bei der SPD erst in den Neunzigerjahren. Die jüngste Analyse

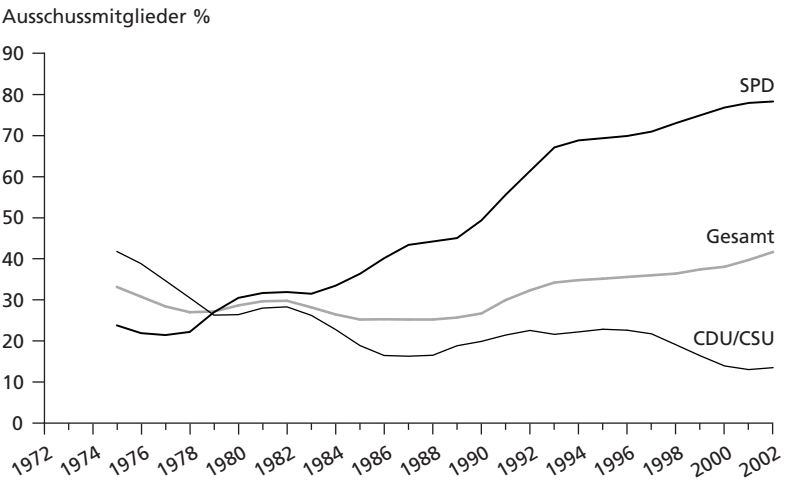
42 Um die Entwicklung der Verflechtungsbeziehungen zu analysieren, wurden nicht alle oben angesprochenen Variablen verwendet, sondern nur diejenigen, bei denen die einzelnen Jahre ausreichend besetzt waren. Die Daten wurden als Diagramme aufbereitet, die die jährliche prozentuale Entwicklung der Variablen als gleitende Vierjahresdurchschnitte wiedergeben. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass bereits wenige Abgeordnete zu deutlichen Aufwärts- oder Abwärtsbewegungen führen können. Aus diesem Grund muss der Verlauf der Kurven vorsichtig interpretiert werden. Differenziert wurde zwischen allen Ausschussmitgliedern (eingeschlossen sind hier auch die Abgeordneten von FDP und Bündnis90/Die Grünen), Mitgliedern der SPD-Fraktion und der Unions-Fraktion. Prozentuiert wurde auf die Gesamtzahl der Ausschussmitglieder beziehungsweise die Zahl der SPD- und der Unions-Abgeordneten im Ausschuss des jeweiligen Jahres. Die Jahreswerte beziehen sich dabei auf diejenigen Abgeordneten, die im jeweiligen Jahr zu einem beliebigen Zeitpunkt ein ordentliches Ausschussmandat innehatten.

Abbildung 4 Gewerkschaftsmitglieder im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

Abbildung 5 Mitglieder sozialpolitischer Organisationen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

von Wolfgang Schroeder (2008) bestätigt diesen Trend des Bruchs einer ehemals »privilegierten Partnerschaft« zwischen SPD und Gewerkschaften.

Die Abschwächung der Verflechtung deutet darauf hin, dass heute im Gegensatz zu den Siebziger- und Achtzigerjahren nicht mehr eine relativ homogene und durch gemeinsame Erfahrungen in der Sozialpolitik und deren Interessenträgern geprägte Gruppe von Politikern die Themen und Vorschläge bestimmt, die in die Reformprozesse einfließen. Die beruflichen Karrieren der Sozialpolitiker beginnen heute seltener bei den gesellschaftlichen Interessenträgern und stattdessen häufiger in der Parteiorganisation und staatlichen Ämtern, die mit der Sozialpolitik immer weniger zu tun haben, oder gar in einem »normalen« Beruf. Die Sozialpolitiker sind heute mehr auf die politische Karriere konzentriert und eher elektoral orientiert und zeichnen sich zudem weit weniger durch strukturelle Bindungen zu den gesellschaftlichen Interessenträgern in der Sozialpolitik aus.

Eine Detailanalyse der einzelnen Verflechtungsmerkmale offenbart den folgenden Wandel (Abbildungen 4 bis 13):

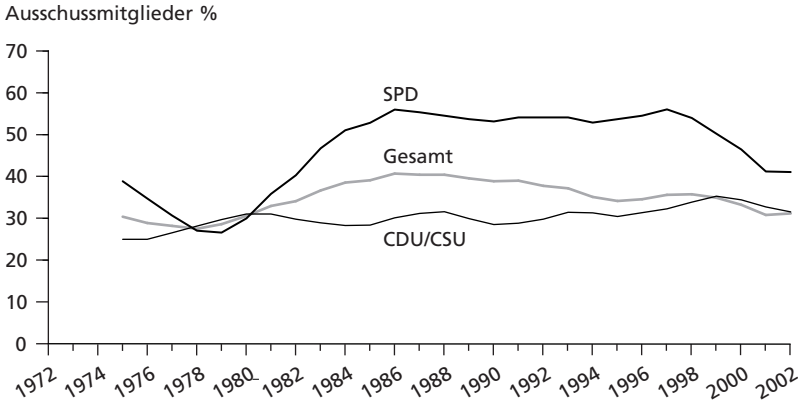
Während des gesamten Untersuchungszeitraums ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder bei den SPD-Ausschussmitgliedern höher als bei den Ausschussmitgliedern der CDU/CSU-Fraktion. Hier war der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder Mitte der Siebzigerjahre am höchsten, bei den Sozialdemokraten Mitte der Achtzigerjahre und 1993. Seitdem ist er jedoch bei der SPD-Fraktion stark rückläufig (Abbildung 4).

Hinsichtlich des Anteils der Mitglieder sozialpolitischer Organisationen lässt sich für die Unionsfraktion ein deutlicher Abwärtstrend konstatieren, während er bei der SPD-Fraktion stark anstieg (Abbildung 5). Dies ist auf die Mitgliedschaft in der Arbeiterwohlfahrt (AWO) zurückzuführen, wobei jedoch auch zu berücksichtigen ist, dass sich generell die Beziehung zwischen der AWO und der SPD abzuschwächen scheint.

So konstatierte Gerwin Stöcken, stellvertretender Landesvorsitzender der AWO in Schleswig Holstein und Mitglied des Bundesvorstandes der AWO: »Noch in den Sechziger- und Siebzigerjahren war klar: War man Mitglied der SPD, dann war man auch Mitglied der Gewerkschaft und der Arbeiterwohlfahrt. Diese Verbindung gilt heute überhaupt nicht mehr [...]« (Stöcken 2005: 76). Die AWO verliert auch Mitglieder: Nach Enste (2004: 100) hatte die AWO 2003 450.000 Mitglieder, von denen viele über 65 Jahre alt waren. 1995 betrug die Zahl der Mitglieder demgegenüber noch 650.000.

Bezüglich der Aufsichts-, Betriebs- und Personalräte fällt auf, dass deren Anteil in der SPD-Fraktion während des gesamten Untersuchungszeitraums sehr viel höher liegt als bei der CDU/CSU-Fraktion (Abbildung 6??). Dies war insbesondere in den Achtzigerjahren der Fall, als in der SPD-Fraktion infolge

Abbildung 6 Mitgliedschaft in einem Aufsichts-, Betriebs- oder Personalrat (vor oder während des Bundestagsmandats) im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

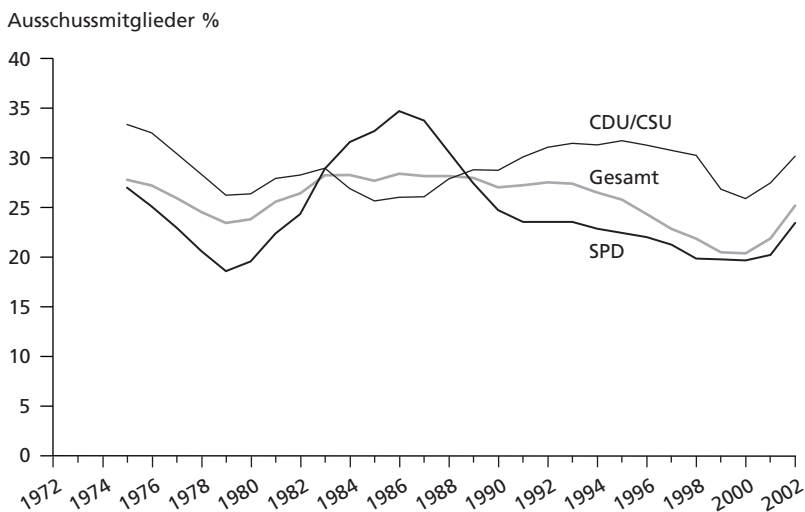
der Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung durch das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer von 1976 der Anteil der Abgeordneten mit Erfahrungen in der Mitbestimmung erheblich anstieg. Dieser geht jedoch seit 1997 wieder stark zurück. Sowohl für die SPD als auch für die CDU/CSU ist der Rückgang der in der Mitbestimmung tätigen Ausschussmitglieder ein kurzfristiges Phänomen, wobei sich allerdings die Beziehung der Unionsabgeordneten zur Mitbestimmung im Vergleich zu denen der SPD noch als stabiler erweist.

Abbildung 7 zeigt, dass der Anteil der SPD-Ausschussmitglieder, die vor oder während des Bundestagsmandats in einer leitenden Position in einer Gewerkschaft, einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband oder einer sozialpolitischen Organisation tätig waren, seit Mitte der Achtzigerjahre stark rückläufig war, während dies für die CDU/CSU-Fraktion seit Mitte der Neunzigerjahre zutrifft. Dort – wie auch in der SPD seit 2001 – ist jedoch gegen Ende der Neunzigerjahre wieder ein Anstieg zu verzeichnen.

Abbildung 8 ist zu entnehmen, dass der Anteil der Unionsabgeordneten, die Mitglied eines arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verbandes waren, seit den Siebzigerjahren bis Mitte der Neunzigerjahre sukzessive zurückging. Nach einem kurzen Anstieg Mitte der Neunzigerjahre schwächte sich die Beziehung zur Kapitaleseite Ende der Neunzigerjahre wieder ab.

Abbildung 9 verdeutlicht schließlich, dass in beiden Fraktionen der Anteil derjenigen sank, die vor dem Bundestagsmandat in gesellschaftlichen Interes-

Abbildung 7 Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich vor oder während des Bundestagsmandats in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband oder in einer sozialpolitischen Organisation in einer leitenden Position befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



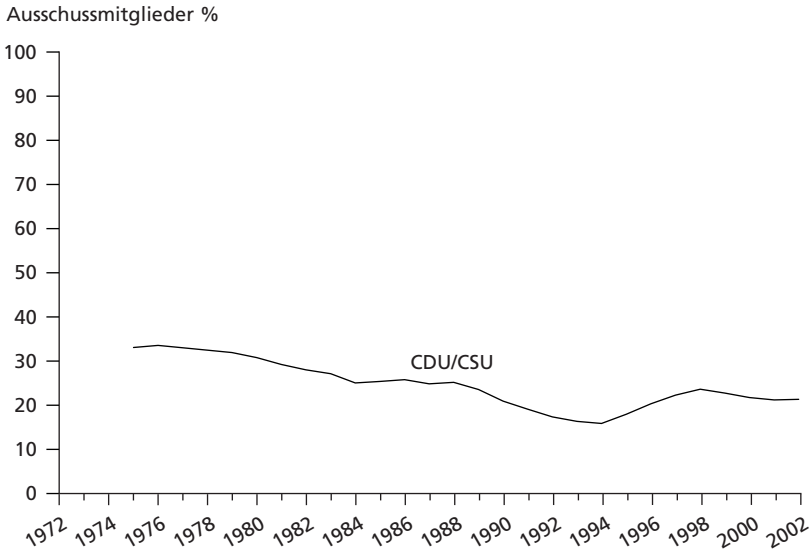
Quelle: Trampusch (2004c).

senträgern dieses Politikbereiches hauptberuflich tätig waren, bei der CDU/CSU-Fraktion stärker als bei der SPD-Fraktion. Der hier stattfindende Differenzierungsprozess ist wie bei den Verflechtungen durch Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und einer sozialpolitischen Organisation langfristig. Der Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in einer Gewerkschaft, einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, einer sozialpolitischen Organisation oder der Sozialverwaltung war, fiel bei den Unions-Sozialpolitikern bis 2002 sogar auf Null. Auch in der SPD-Fraktion gab es bis 1993 und seit 2000 einen rückläufigen Trend.

Die Bedeutung des Rückgangs der »Berufssozialpolitiker« in der Unions-Fraktion erschließt sich beim Blick auf die beruflichen Tätigkeiten, aus denen die Ausschussmitglieder stattdessen in den Bundestag wechseln.

Abbildung 10 und 11 zeigen, dass bei den Unions-Sozialpolitikern der Anteil derjenigen, die aus der Politik (Partei, Mandat) oder aus dem öffentlichen Dienst (ohne Sozialverwaltung) stammen, Ende der Neunzigerjahre (Politik) und seit Mitte der Achtzigerjahre (öffentlicher Dienst) sehr stark angestiegen ist. Es lässt

Abbildung 8 Mitglieder in einem arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verband im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



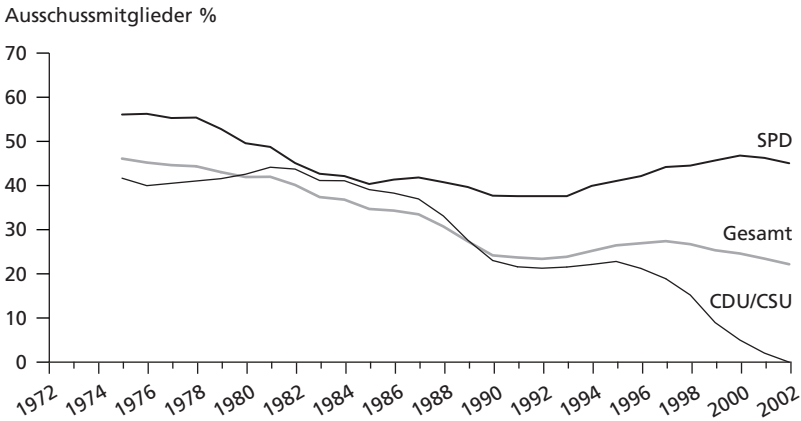
Quelle: Trampusch (2004c).

sich somit für die Unions-Sozialpolitiker eine ansteigende Professionalisierung feststellen. Politiker, die aus dem öffentlichen Dienst, also aus einem geschützten Sektor, in den Bundestag wechseln, haben wegen ihrer sicheren Anstellung Möglichkeiten, in ihre parteipolitische Karriere zu investieren. Auch bei den SPD-Sozialpolitikern stieg der Anteil derjenigen, die über eine politische Karriere in den Bundestag wechselten, seit Anfang der Achtzigerjahre stark. Hier gab es im Vergleich zur Union eine Aufholbewegung, seit Mitte der Neunzigerjahre jedoch wieder eine Abschwächung der Entwicklung.

Es stellt sich die Frage, in welchem Zusammenhang die Verflechtungs- und Entflechtungstendenzen zu Führungspositionen in Partei und Fraktion standen.

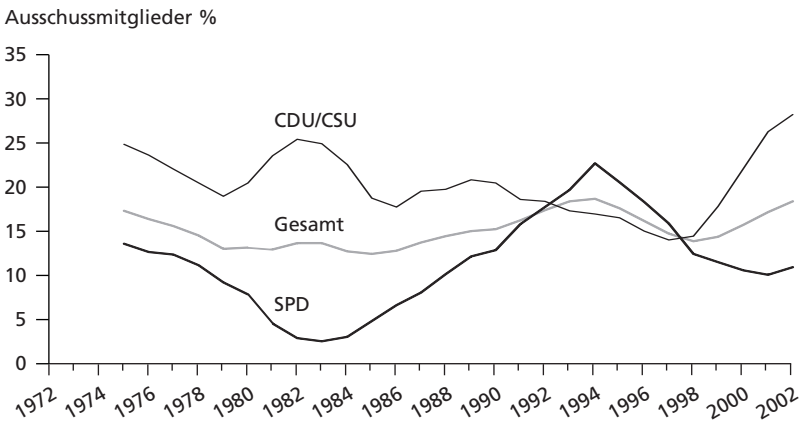
Abbildung 12 zeigt, dass seit Beginn der Neunzigerjahre immer mehr Unions-Sozialpolitiker während ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss eine Führungsposition in der Fraktion innehatten. Demgegenüber ist der Anteil bei den SPD-Sozialpolitikern im selben Zeitraum stark rückläufig, während er Anfang der Achtzigerjahre steil angestiegen war. In den Achtzigerjahren waren SPD-Politiker mit den Interessenträgern der Sozialpolitik verflochten und hatten

Abbildung 9 Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, in einer sozialpolitischen Organisation oder in der Sozialverwaltung war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



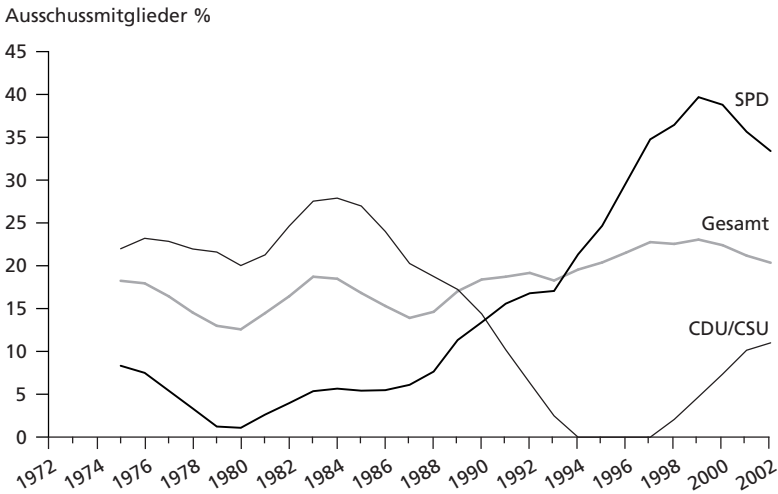
Quelle: Trampusch (2004c).

Abbildung 10 Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in der Politik (Partei, Mandat) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

Abbildung 11 Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat im öffentlichen Dienst (ohne Sozialverwaltung) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

gleichzeitig Führungspositionen in der Fraktion inne. Die Entflechtung in den Neunzigerjahren ging auch mit abnehmenden Fraktionsführungspositionen einher. Umgekehrt wurde die Professionalisierung der Unions-Sozialpolitiker in den Neunzigerjahren durch Führungspositionen in der Fraktion gestärkt.

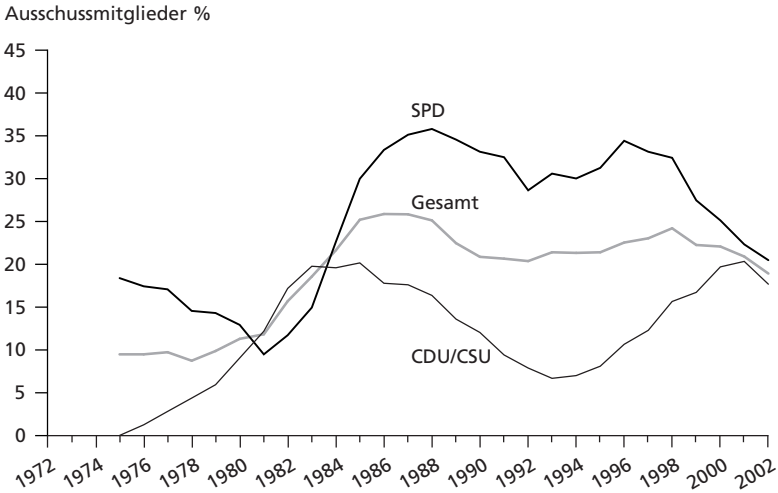
Hinsichtlich der Parteiführungspositionen lässt sich konstatieren, dass diese bei den Unions-Sozialpolitikern sowohl die Verflechtung (bis Mitte der Achtzigerjahre) als auch die Professionalisierung (ab Anfang der Neunzigerjahre) stärkten (Abbildung 13).⁴³

Parteien- und Verbändesystem in Bewegung

Die für die Siebziger- und Achtzigerjahre festgestellten engen Bindungen der Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung an den Bereich der gesellschaftlichen Interessenträger gingen insbesondere hinsichtlich der beruflichen Herkunft der Abgeordneten in den Neunzigerjahren zurück. Dies hat zur

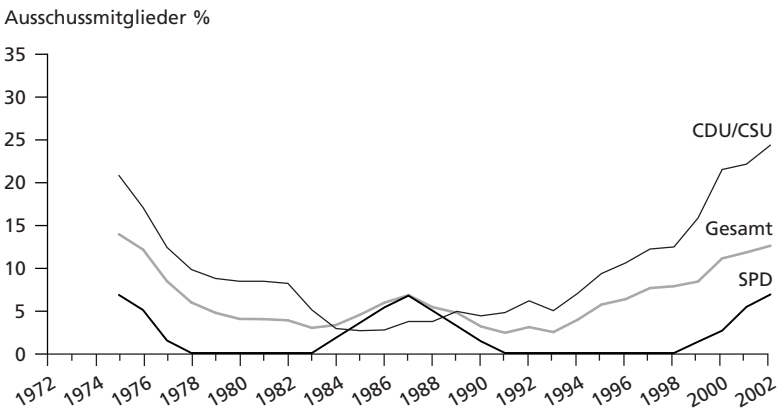
⁴³ Wegen der geringen Fallzahl ist es nicht sinnvoll, die Entwicklung der Parteiführungsvariablen in der SPD-Fraktion zu interpretieren.

Abbildung 12 Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Fraktion befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

Abbildung 13 Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Partei befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Quelle: Trampusch (2004c).

Folge, dass die Sozialpolitiker von heute über weniger sozialpolitisches Erfahrungswissen verfügen. Sie haben sich als Parteipolitiker professionalisiert.

Fraglich ist, in welchem Zusammenhang dieser Elitenwechsel mit generellen Veränderungen im Parteien- und Verbändesystem steht, die von der aktuellen Forschung diagnostiziert werden. Sowohl in der SPD als auch in den Unionsparteien haben Wahlstrategien zum Nachteil von Loyalitäten gegenüber Interessengruppen an Bedeutung gewonnen. Die Gewerkschaften sind schwächer und uneiniger geworden, und auch die Arbeitgeberverbände haben aufgrund von Interessenkonflikten zwischen großen und kleinen Unternehmen an kollektiver Handlungsfähigkeit eingebüßt. Diese Veränderungen können Ursache für den Elitenwechsel sein.

Die Wahl- und Parteiforschung ist sich zwar nicht einig darüber, ob die Parteibindung der deutschen Wähler abgenommen hat und in welchem Ausmaß die sozialstrukturellen Determinanten des Wahlverhaltens an Gewicht verloren haben.⁴⁴ Offenkundig sind aber die Mitgliederzahlen bei SPD und CDU nach dem Vereinigungsplus im Jahr 1990 rapide gesunken (vgl. Bürklin/Neu/Veen 1997: 19; Niedermayer 2002). Evident scheint auch zu sein, dass sich Parteibindungen generell in den westeuropäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten verändert haben (vgl. von Beyme 2000).

Padgett (2003: 47) beschrieb sogar eine »relative Klassenlosigkeit der deutschen Gesellschaft«, die sich darin widerspiegeln, dass die Wähler wechselbereiter würden und strukturelle Parteibindungen abnehmen. Besonders bei den »linken« Parteien – SPD, Bündnis90/Die Grünen und PDS – erwiesen sich, so Padgett (2003: 50), die Parteipräferenzen der Wähler in den letzten Jahren als instabil. Wähler entschieden sich eher kurzfristig und nicht mehr aufgrund von gewachsenen Parteiloyalitäten. Padgetts Einschätzung steht jedoch die von Kitschelt (2004: 141–143) gegenüber, der auf Unterschiede in der Parteibindung zwischen West- und Ostdeutschland verweist. Eine Analyse der Bundestagswahlen zwischen 1969 und 1989 von Scheurer und Wildenauer (2003) bestätigt wiederum Loyalitätsverluste der Parteien. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung kurzfristiger Einflüsse, etwa der Issue-Kompetenz der Parteien, auf die Wahlentscheidung zugenommen hat und Parteien ihre Wahlchancen erhöhen, wenn sie die für die Wähler relevanten Themen für sich besetzen.⁴⁵

44 Klingemann und Steinwede (1993: 49–65) heben hervor, dass für die Achtzigerjahre nicht von einer Erosion traditioneller Parteibindungen gesprochen werden kann. Saalfeld (2002: 99–130) und Zorn (2003: 86) stellen einen Ost-West-Unterschied heraus und eine geringere Bindungsfähigkeit und höhere Loyalitätsverluste der Parteien in Ostdeutschland. Vgl. zudem Czada (2000: 23–49), Weßels (2000: 129–158) und Scheurer und Wildenauer (2003: 33).

45 Gleichwohl kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Wahlentscheidung langfristig immer noch durch Parteibindung und sozialstrukturelle Faktoren (Klasse, Bildung, Geschlecht und

Auch wenn die einschlägige politikwissenschaftliche Literatur kein eindeutiges Urteil hinsichtlich abnehmender Parteibindungen erlaubt, deuten Ergebnisse der Elitenforschung darauf hin, dass als generelles Phänomen eine zunehmende Professionalisierung der Politik zu beobachten ist (vgl. von Beyme 1993; Borchert 2003). Aus der Perspektive der Parteien kann deren Entflechtung aus den organisierten Interessen als strategische Entscheidung interpretiert werden, Verbände innerparteilich zu marginalisieren, um so Handlungsspielraum für die politische Führung zu gewinnen. Begründen ließe sich dies damit, dass sich die Parteien zu Kartellparteien entwickeln (vgl. Poguntke 2002).

Neben den Gründen der Professionalisierung und der strategischen Entscheidungen kann die Schwächung der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden aber auch mit Veränderungen des Parteiensystems in Verbindung gebracht werden, die sich aufgrund von strukturell begründeten Wandlungen der Wählerpräferenzen ergeben. So konstatiert Kitschelt (2000: 164), dass Parteien heute stärker auf Präferenzen reagieren müssen, die entweder bei den Wählern spontan entstehen oder durch unabhängige Medien oder politische Unternehmer außerhalb des Parteienwettbewerbs produziert werden. Demnach zwingen neue gesellschaftliche Herausforderungen die an Stimmen und Ämtern orientierten Parteien dazu, neue politische Strategien zu entwickeln (Kitschelt 2003: 159). Interessen und Präferenzen der Wähler formieren sich nicht mehr entlang etablierter sozialstruktureller Merkmale wie der Klassenzugehörigkeit, weil Arbeitnehmer auf flexiblen Märkten heute eher partikular agieren (lebenslanges Lernen). Nicht mehr die Klasse, sondern Qualifikation und Bildungsniveau sind die für die Präferenzbildung entscheidenden Größen. Diese Veränderung führt Kitschelt auf strukturellen Wandel in Wirtschaft und Arbeitswelt im Zeitalter von Globalisierung und europäischer Integration zurück (vgl. Kitschelt 2003; Kitschelt/Rehm 2003).

Es sprechen aber nicht nur Befunde der Parteien- und Wahlforschung dafür, die Schwächung der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik als Teil eines umfassenderen Wandels dieser Gruppen zu betrachten. Auch Konflikte und Polarisierungen, die sich im Zuge des Elitenwandels in der Sozialpolitik, innerhalb von Parteien sowie im Verbändelager zeigten, legen nahe, dass von einem strukturellen Wandel der Staat-Verbände-Beziehung in der Sozialpolitik auszugehen ist.

In den Parteien kam es nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün und dem gescheiterten Bündnis für Arbeit im neuen Jahrtausend erneut zu massiven Aus-

Religion) bedingt ist (Scheurer/Wildenauer 2000: 5). Issue-Kompetenz ist die von den Wählern vermutete »Problemlösungskompetenz« der Parteien. Gemeint ist damit, dass Parteien ihre Wahlchancen mit geschickter, an den Wählern orientierter Themenauswahl erhöht haben.

einandersetzungen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitikern beziehungsweise Modernisten. Diese konnten ihre Position noch stärken, während die Sozialpolitiker weiter an Einfluss verloren. Sowohl CDU/CSU als auch SPD fühlten sich in der Sozialpolitik immer weniger den Interessen der Gewerkschaften und Arbeitnehmerbewegung verpflichtet. CDA, CSA und AfA verloren innerparteilich erheblich an Einfluss. Das unter anderem vom Vorsitzenden der AfA Ottmar Schreiner initiierte, aber erfolglose Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 zeigte dies in der Hochphase rot-grüner Reformpolitik deutlich. Der Einflussverlust lässt sich auch an der CDA ablesen. Seit Norbert Blüm 1987 den CDA-Vorsitz abgab, verlor diese stetig an Bedeutung. Hatte sie bis Mitte der Siebzigerjahre noch mehr als 120.000 Mitglieder gehabt, so waren es 2004 maximal 25.000 (*HB*, 9.12.2004: 4). Während Blüm wie sein Vorgänger Katzer noch ein Veto-Recht besaß (*HB*, 9.12.2004: 4), hat die CDA heute nur noch den Auftrag, dem Wähler die Arbeitnehmerorientierung der CDU zu präsentieren. Der Auftrag besteht aber nicht mehr darin, diesen auch zu vermitteln. Die früheren Führungsfiguren von CDA und CSA – Hermann-Josef Arentz und Horst Seehofer – mussten sich Ende 2004 von der sozialpolitischen Bühne zurückziehen – Arentz verließ sie, weil er von einem Konzern Gehalt ohne Gegenleistung und Strom bezogen hatte, Seehofer ging im Sturm des Gesundheitskompromisses der Union zur »gemischt-lohnabhängigen, Arbeitgeberbeitrags-fondssteuergänzungsfinanzierten Teilpauschalprämie« (Dieter Hundt [BDA]; zitiert nach *Spiegel Online*, 18.11.2004) zugrunde. Beide hatten ein Jahr zuvor noch in einer gemeinsamen Erklärung von CDA und CSA die »ideologische[n] Züge« des Berichts der Herzog-Kommission kritisiert und für »Reformen mit menschlichem Maß« geworben (Arentz/Seehofer 2003).

Die Schwäche der traditionellen Sozialpolitiker stärkte in den Parteien den Wirtschaftsflügel, was dazu führte, dass es in den letzten Jahren zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den traditionellen Sozialpolitikern und den Wirtschaftspolitikern beziehungsweise Modernisten kam, worunter einige politische Karrieren litten. Sowohl in der CDU und CSU als auch in der SPD hatten die Parteiführungen in den letzten Jahren sehr viel Mühe, den Wirtschafts- und Sozialflügel in ihrer Partei zusammenzuhalten. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Kontroversen innerhalb der SPD-Fraktion hinsichtlich der Hartz-Reformen, aber auch an die Differenzen in den Unionsparteien in der Frage des Prämienmodells zur Finanzierung der Krankenversicherung, des Kündigungsschutzes und der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Die Konflikte im Parteiensystem⁴⁶ zeigen sich nicht nur zwischen den Wirt-

⁴⁶ Zu Konflikten innerhalb der Unionsparteien seit 1998 vgl. Schmid (1999) mit zahlreichen Literaturverweisen; zu Konfliktkonstellationen in der SPD seit Ende der Neunzigerjahre vgl. Wal-

schafts- und Arbeitnehmerflügeln, sondern auch zwischen Finanz- und Sozialpolitikern, zwischen Ost- und Westpolitikern und dem Führungspersonal.

Auf der anderen Seite hatte die durch die Rentenversicherung finanzierte Politik der Angebotsreduzierung offenkundig auch Rückwirkungen auf die Verbände: Sie führte zu Entsolidarisierungen ihrer Kollektive (Streeck 2003a, 2003b, 2005b) und bewirkte neue Polarisierungen. In einer zunehmend internationalisierten Wirtschaft, in der wegen der Belastung des Faktors Arbeit durch den Sozialstaat Standortverlagerungen alltäglich wurden, stehen für die Verbände sinkende Organisationsraten der Gewerkschaften, Verbandsflucht bei den Arbeitgebern, die zunehmende Fragmentierung der Interessen der Großbetriebe und des Mittelstands beziehungsweise von Abnehmern und Zulieferern und die Flucht aus den Flächentarifverträgen in einem direkten Zusammenhang mit der sozialpolitischen Regulierung des Arbeitsmarktes. Der Verlust der inneren Bindungsfähigkeit stellt »den Modus der verbandlichen Regulierung insbesondere der Arbeitsmärkte als solchen in Frage« (Streeck 2003a: 4). Die Verbändeforschung macht deutlich, dass sich in den Neunzigerjahren im Innenverhältnis der Verbände Interessenkonflikte um die Basisinstitutionen der alten Bundesrepublik – Tarifautonomie und Sozialstaat – intensivierten und insbesondere auf Arbeitnehmerseite massive Repräsentationsprobleme auftraten (Streeck 2003a; Streeck/Hassel 2004).

So müssen sich die Verbandsspitzen immer wieder um einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Lagern bemühen. Auf Wirtschaftsseite wurden die Spitzen zum Teil mit Vertretern mittelständischer Interessen besetzt, und Mitte der Neunzigerjahre intensivierten sich die Konflikte zwischen den Führungsgremien des BDI und der BDA. So warf BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel 1996 dem Präsidenten der BDA, Klaus Murmann, öffentlich vor, dass diese über die Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung zum Anstieg der Lohnnebenkosten beigetragen habe (*FAZ*, 18.3.1996: 15). Im DGB polarisierte sich das Verhältnis der Einzelgewerkschaften untereinander, insbesondere zwischen IG Metall und ver.di auf der einen Seite und IG BCE auf der anderen, in den letzten Jahren extrem. Ausdruck dafür sind die stetig wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Vorsitzenden der IG Metall und der IG BCE. Weil die drei genannten Gewerkschaften aufgrund ihrer Fusionen heute drei Viertel der DGB-Mitglieder auf sich vereinen, schwächt jede Polarisierung der Einzelgewerkschaften die politische Gestaltungskraft des DGB und damit seiner Sozialpolitiker. Und so ist das Schwinden der stützenden Milieus auch am deutlichsten in den Gewerkschaften sichtbar: Ende 2002 hatte der DGB noch

ter (2004); zur regionalen Differenzierung von Interessen und Konflikten vgl. Detterbeck und Renzsch (2002).

knapp 7,7 Millionen Mitglieder und damit nur einen Anteil von weniger als 20 Prozent der abhängig Beschäftigten. Vor fünfzehn Jahren waren es noch fast 30 Prozent. Nur noch knapp 10 Prozent der Beschäftigten unter 25 Jahren sind heute Mitglied einer Gewerkschaft (Ebbinghaus 2002). 2003 traten aus der IG Metall 118.625 Mitglieder aus (FAZ, 16.3.2004: 11), im gesamten Vorjahr 2002 hingegen nur 43.302. Gegenüber dem bisherigen Höchststand kurz nach der Wiedervereinigung addiert sich in der IG Metall der Mitgliederverlust inzwischen auf über eine Million (*Spiegel Online*, 10.7.2003).

Waren die sozialpolitischen Apparate von DGB und BDA in den Siebziger- und Achtzigerjahren noch in der Lage gewesen, die Ansprüche und Interessen ihrer Mitglieder an die staatliche Sozialpolitik in Einklang zu bringen, so verhindern dies heute vor dem Hintergrund verschärfter internationaler Preiskonkurrenz auf Arbeitgeberseite zunehmend die Konflikte zwischen den großen und kleinen Unternehmen und zwischen Zulieferern und Abnehmern. Auf Gewerkschaftsseite nahmen wegen der Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit, des Verbetrieblungsdrucks, der auf dem System des Flächentarifvertrags lastet, und der öffentlichen und politischen Debatte über den Reformbedarf in der Sozialpolitik die Konflikte zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen, zwischen konflikt- und konsensorientierten Gewerkschaften zu.

Innerhalb der Verbände entstanden also Spaltungslinien zwischen den widerstreitenden Lagern: In beiden Großorganisationen des Arbeitsmarktes erheben sich immer mehr Stimmen, die den Institutionen der alten Bundesrepublik die Gefolgschaft versagen. Aufseiten der Wirtschaft sind es der Mittelstand und die von ausländischen Konzernzentralen gesteuerten Großunternehmen. Aufseiten der Arbeitnehmer wird die Kluft zwischen denjenigen, die Arbeit haben, und denjenigen, die Arbeit suchen, größer. Während die einen nicht dazu bereit sind, sich für alle Arbeitnehmer, für Flächentarif und Umverteilung zu organisieren (»Cockpit-Syndrom«), sind die anderen zu schwach, um sich überhaupt zu organisieren (Streck 2005b).

Aufgrund der mit dem Elitenwechsel in der Sozialpolitik einhergehenden Veränderungen im Parteien- und Verbändesystem sei hier daher abschließend folgende These vertreten: Der Elitenwechsel deutet die Auflösung jenes in der Sozialpolitik fest gefügten korporatistischen Arrangements zwischen Sozialpartnern und Staat an, in dem Verbände und Parteien über Jahrzehnte hinweg miteinander verknüpft waren. Die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse werden in den nächsten Jahren polarisierter ablaufen. Sie werden sowohl für tarif- und wirtschaftspolitische Partikularinteressen der Verbände als auch für im Parteienwettbewerb begründete Konfrontationen zwischen CDU/CSU und SPD offener werden. Sozialpolitische Entscheidungen werden folglich die bereits erkennbare Pluralisierung der sozioökonomischen Interessengruppen stär-

ker abbilden – aufseiten der Gewerkschaften beispielsweise die Polarisierung in die Systembewahrer der IG Metall und die Modernisierer der IG BCE, aufseiten der Wirtschaft in die Position der BDA und des BDI. Auch in Abhängigkeit der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat werden sozialpolitische Reformen von CDU/CSU und SPD verstärkt parteipolitisch instrumentalisiert werden.

Dass die parteidemokratischen Akteure als Folge der veränderten Staat-Verbände-Beziehung in der Sozialpolitik eine zunehmend aktive Rolle einnehmen, wurde in den vorangegangenen Abschnitten anhand einer historischen Rekonstruktion des Zerfalls der christlich-liberalen Koalition, des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Kohl, der Gründung und des Verlaufs des Bündnisses für Arbeit unter der Regierung Schröder, der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse im Rahmen der Hartz-Kommission und der Agenda 2010 wie auch anhand der fiskalpolitischen Notoperationen verdeutlicht. Politics kehren zurück: Die Staat-Verbände-Beziehung wird seit Mitte der Neunzigerjahre durch die Dynamik des Parteienwettbewerbs und der innerparteilichen Auseinandersetzungen überlagert. Dies führt dazu, dass den Verbänden nicht mehr berechenbare parteipolitische Akteure gegenüberstehen. Treibende Kraft dieses Prozesses ist die Entflechtung der Beziehung von Verbänden und Parteien. Diese führt zu Machtverteilungskonflikten sowohl innerhalb als auch zwischen den Parteien und damit auch im Regierungssystem. Die Autonomisierung des Parteiensystems bewirkt zusammen mit der Pluralisierung und Liberalisierung des Politikfeldes die Auflösung jenes Wohlfahrtskorporatismus, der in Westdeutschland mehr Strukturpolitik der Unternehmen als Sozialpolitik war und während der Wiedervereinigung die Privatisierung einer gesamten Volkswirtschaft ermöglichte.

Kapitel 3

Folgen der Transformation für die Politikanalyse

»Die Delegierten tanzen nach links«, so fasste Günter Bannas den Parteitag der SPD Ende Oktober 2007 in Hamburg zusammen, auf dem sich die Partei ein neues Grundsatzprogramm gab (*FAZ*, 29.10.2007: 3). Die Sozialpolitik war eines der prominenten Themen dieses Parteitags, und der »Tanz nach links« äußerte sich in diesem Politikfeld wohl am deutlichsten. Der Parteitag beschloss eine wenn auch nur partielle, so doch keineswegs randständige Rücknahme der durch die Schröder'sche Agenda 2010 eingeleiteten Sozialreform: Wie bereits die CDU auf ihrem Dresdner Parteitag 2006, so setzten sich nun auch die Sozialdemokraten dafür ein, für ältere Arbeitnehmer den Bezug von Arbeitslosengeld (ALG I) wieder zu verlängern. Im November 2007 wurde diese Rückwärtsreform durch einen Beschluss der Großen Koalition sanktioniert.

Angesichts des zuvor beschriebenen Strukturwandels der Sozialpolitik irritiert der Tanz nach links, den beide Volksparteien vorführen, auf den ersten Blick, und es stellt sich die Frage, ob die vormals enge Beziehung zwischen Staat und Verbänden in diesem Politikfeld doch nicht an Bedeutung verliert und die Tendenzen der Pluralisierung und Liberalisierung der Sozialpolitik doch nicht so weitreichend sind wie angenommen. Die SPD scheint das Rad wieder zurückdrehen zu wollen. Jedoch hat Günter Bannas richtig erkannt: Die SPD *tanzt* nach links. Sie ist in rhythmischer – der informierte Beobachter würde eher sagen: erratischer – Bewegung. Der Gleichklang, der sich zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie im Vorfeld des Parteitags ergeben hatte, war eher kurzfristigen und wahlstrategischen Kalkülen der Parteipolitik zu verdanken als einer strukturellen Verbindung zwischen Partei und Gewerkschaften. Ähnliches gilt auch für die CDU. Sozialpolitische Themen stellen generell einen Ansatzpunkt für harsche Auseinandersetzungen in den Parteien dar, die in der Sozialpolitik volatiler werden. Interessen- und Machtkonflikte, die sich nicht selten am ausgabenintensivsten Bereich der Staatsaufgaben entzünden, können nicht mehr stillgelegt werden – Politik wird dadurch aktiv. Der SPD-Parteitag vom November 2007 zeigte dies mehr als deutlich.

In der vorangegangenen Analyse der Entwicklung der Sozialpolitik wurde die Vorgeschichte dieser Rückkehr der Politics beschrieben. Die als ein Prozess der Autonomisierung, Erschöpfung und Entautonomisierung dargestellte Ent-

wicklung des Politikfeldes wurde als Beleg für einen endogen-evolutionären, aber radikalen Strukturwandel bewertet, der die These der relativen Autonomie des Politikfeldes infrage stellt. Die etablierten Staatstätigkeiten erzeugten Folgeprobleme, indem sie Konflikte produzierten und Ressourcen verbrauchten. Dadurch werden Prozesse, Strukturen und Staatstätigkeiten in der Sozialpolitik verändert und das Politikfeld entautonomisiert. Wegen dieser von Erschöpfung geprägten Sozialpolitik trägt schließlich das Politikfeld selbst zur Auflösung seines Reformstaus bei.

Dieser Strukturwandel stellt das Bild der Reformblockade, das Studien der steuerungstheoretisch orientierten Policy-Analyse gezeichnet und umfassend in die politikwissenschaftliche Literatur transportiert haben, infrage. Im Folgenden soll daher der Strukturwandel der Sozialpolitik, der mittels einer realen, historisch informierten Politikanalyse identifiziert wurde, zum Anlass genommen werden, methodische und analytische Überlegungen so zu formulieren, dass Lehren aus dem beschriebenen Strukturwandel für die Policy-Analyse gezogen werden können. Dabei ist politikwissenschaftliche Theoriebildung und Analytik einerseits eng an das eben präsentierte empirische Material gebunden, andererseits wird die Realentwicklung im Politikfeld mit der Wissenschaftsentwicklung des policy-analytischen Ansatzes konfrontiert. Dieses Vorgehen deckt auf, dass sich in der Sozialpolitik(-forschung) Real- und Wissenschaftsentwicklung verknüpfen lassen. Der Strukturwandel im Politikfeld kann daher als ein Resonanzboden für einen eventuellen Reformulierungsbedarf des policy-analytischen Ansatzes dienen.

Konfrontiert man die Realentwicklung des Politikfeldes mit der Entwicklung des steuerungstheoretischen Zweiges des policy-analytischen Ansatzes, so lässt sich, wie in der Einleitung ausgeführt, ein Drei-Phasen-Modell konstruieren (Abbildung 1). In der ersten Etappe von Mitte der Fünfziger- bis Mitte der Siebzigerjahre lässt sich in einem sozial integrierten Interventions- und Leistungsstaat sozialpolitischer Staatsinterventionismus beobachten. Damit geht einher, dass Policy-Analyse als ein Ansatz begründet wurde, der von der Prämisse einer »aktiven Politik« des Staates ausgeht. In der zweiten Etappe, die etwa zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre anzusiedeln ist, entwickelte sich die Sozialpolitik zu einem relativ autonomen Politikfeld. Policy-Analyse wurde nun zu einem institutionalistischen Ansatz fortgeführt, der untersuchte, wie relativ autonome Teilbereiche einer Gesellschaft gesteuert werden können. In der dritten Etappe, seit Mitte der Neunzigerjahre, fällt der Grad der relativen Autonomie der Sozialpolitik ab, weil im Politikfeld ein endogen-evolutionärer Strukturwandel stattfindet, der – durch Erschöpfung vorangetrieben – zur Entautonomisierung des Politikfeldes führt. Diese dritte Etappe wirft die Frage nach einem erneuten Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse auf.

In Abschnitt 9 und 10 wird nun zunächst auf Grundlage des Drei-Phasen-Modells der Real- und Wissenschaftsentwicklung und in Auseinandersetzung

mit den kognitiven Prämissen des policy-analytischen Ansatzes die analytische und methodische Herausforderung erläutert, die sich für die Policy-Analyse vor dem Hintergrund des Strukturwandels in der Sozialpolitik ergibt: Dies ist zum einen die Untersuchung der Formierung von Präferenzen und Interessen der Akteure und von sozialen Konflikten um Macht; zum anderen ist die Heuristik der empirischen Politikforschung zu dynamisieren, indem Veränderungen in den Politics in einen Zusammenhang mit Folgeproblemen etablierter Staatstätigkeiten gebracht werden. *Politik* ist wieder *aktiv*, jedoch im Sinne von *Politics*, und maßgeblich dazu beigetragen haben die etablierten Policies selbst.

Vor dem Hintergrund der wissenschaftstheoretischen Entwicklung des policy-analytischen Ansatzes bedeutet diese Politisierung, dass die sozialintegrative Wirkung von Policies, die lange Zeit zugunsten einer Fokussierung auf systemintegrative Problemlösungspolitik in den Analysen vernachlässigt wurde, wieder verstärkt zu thematisieren ist. Um den kritischen Punkt der erschöpften sozialintegrativen Wirkung von Policies aufspüren zu können, wird in Abschnitt 11 vorgeschlagen, dass sich die Policy-Analyse in Zukunft stärker neueren Analysekonzepten des institutionellen Wandels öffnen sollte, die die Bedeutung graduellen institutionellen Wandels für radikalen Wandel betonen. In diesem Zusammenhang ist negativen Rückkopplungsprozessen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, um so die Bedingungen erschöpfter, sozialintegrativer Wirkungen einer Policy zu identifizieren. In methodischer Hinsicht hat dies zur Folge, den policy-analytischen Ansatz durch die Berücksichtigung von Sequenzen zu dynamisieren. Mithilfe von sequenzorientierter Policy- und Institutionen-Analyse können die Frage nach dem Wann, dem Wie und den Folgen von Rückwirkungen vergangener Policies auf Politik auf der Grundlage einer nichtfunktionalen Analyse untersucht werden. Dabei werden in die Untersuchung von Politik- und Institutionenwandel Feedback-Prozesse mit einbezogen, die Handlungsorientierungen der Akteure hingegen aber als eine der empirischen Forschung zugängliche, offene Frage behandelt.

9. Entwicklung der Policy-Analyse

Schmidt (1995: 567–568) bemerkt, dass die Policy-Analyse ein »neuerer, schnell wachsender Zweig der Politikwissenschaft« sei, der auf zwei Strömungen folge: auf die »ältere Politikwissenschaft«, die »ihr Hauptaugenmerk auf die Form des Politischen«, also »institutionelle und ideelle Bedingungen politischer Ordnungen«, richtete, und auf Ansätze, die sich auf »politische Konflikt- und Konsensprozesse« konzentrierten. Die Policy-Analyse gelte heute »zunehmend als aner-

kannter Teil der Disziplin« (Saretzki 2006: 242) und als »wichtiger Bereich der politikwissenschaftlichen Forschung« (Bleek 2001: 392). Eine Reihe von Lehrbüchern, Überblicksaufsätzen und Sammelbänden widmen sich diesem Ansatz.¹

Wie in anderen analytischen Ansätzen, so gibt es auch in der Policy-Analyse verschiedene Spielarten und komplexe Verzweigungen, auf die in den Lehrbüchern, Überblicksaufsätzen und Sammelbänden ausführlich eingegangen wird. In der bundesdeutschen Policy-Forschung dominieren zwei Ansätze (Saretzki 2007): zum einen der aus einer steuerungstheoretischen Perspektive arbeitende Zweig von Mayntz und Scharpf (1973, 1995a, 1995b) und zum anderen die international vergleichende Staatstätigkeitsforschung, die von Schmidt (1982, 1988) weitergeführt wurde. Daneben haben sich in den letzten Jahren weitere Schwerpunkte gebildet. Dazu zählen die netzwerkanalytischen Beiträge der Mannheimer Politikwissenschaft (Pappi/König/Knoke 1995), die interpretative Policy-Forschung (Nullmeier 1993, 1997) und zuletzt auch lerntheoretische Ansätze (Maier et al. 2003). Policy-Analyse wird heute mit verschiedenen theoretischen Perspektiven verbunden (vgl. dazu Schmidt 1995; Sabatier 1999: 6–12; Howlett/Ramesh 2003: 20–48; Schneider/Janning 2006).²

Trotz der zahlreichen Bücher zur Policy-Analyse setzen sich nur wenige Autoren kritisch mit deren Prämissen auseinander.³ »Über die Ursprünge und theoretischen Bezüge der Politikfeldanalyse ist in Deutschland wenig bekannt und wird bislang wenig geforscht«, heißt es im »Lehrbuch der Politikfeldanalyse« (Schubert/Bandelow 2003: 38). Zugleich heben die Autoren in der Einleitung zu diesem Werk hervor, dass sich die Politikfeldanalyse »in Abhängigkeit von der jeweiligen Fragestellung, Zielsetzung und theoretischen Ausbildung des Forschers [...] unterschiedlicher theoretischer Ansätze« bedient (2003b: 18).

Wenn es um die kognitiven Prämissen des Ansatzes geht, gibt es meist die folgenden Hinweise: Zum einen werden die Wurzeln der deutschen Policy-Forschung in den USA lokalisiert (Wollmann 1984; Schubert 2003; Prätorius 2004; Saretzki 2006, 2007),⁴ zum anderen wird auf den Begriff »Polizey« verwiesen,

1 Exemplarisch: Hesse (1982a); Hartwich (1983, 1985); Wollmann (1984); Windhoff-Héritier (1983, 1987); Schmidt (1988, 1995); Schubert (1991); Heinelt (1993); Héritier (1993b); Pappi (1993); Benz (1997); Schubert/Bandelow (2003a); Holtmann (2004); Schneider/Janning (2006).

2 Schmidt (1995: 577) unterscheidet »sechs Schulen der Policy-Forschung«, die er danach differenziert, welche Faktorenbündel Policies erklären: die »sozio-ökonomische und polit-ökonomische Schule«, die »Theorie gesellschaftlicher Interessen«, die »Perspektive der an Wiederwahl interessierten Akteure«, die »Parteiendifferenz-Theorie«, die »Theorie der institutionellen Bedingungen« und die »Implementations-Theorie«.

3 Ausnahmen sind: Mayntz (1982, 1996, 1998, 2001, 2004); Heinelt (1993); Héritier (1993a); Prätorius (1997); Saretzki (2006, 2007).

4 In den USA lässt sich die Entwicklung der Policy-Analyse auf zwei Impulse zurückführen: erstens auf die politisch-philosophische Strömung des Pragmatismus, wobei Schubert (2003: 38)

der die »Staatsverwaltung« und die »Verwaltung der inneren Angelegenheiten« (Schmidt 2004: 535) umfasst, und es wird damit die Tradition der »Polizey-Wissenschaft« im 19. Jahrhundert als Vorläufer der Policy-Analyse genannt (vgl. dazu von Beyme 2003). Beide Verweise haben ihre Berechtigung:

Die Entstehung der Policy-Analyse in Deutschland wie auch ihre kognitiven Prämissen jedoch allein mit dem Verweis auf die USA oder auf die Tradition der kontinentaleuropäischen Staatswissenschaften zu diskutieren, würde dem Ansatz nicht gerecht werden. Man würde verkennen, dass die ersten Konzepte der Policy-Forschung in Deutschland Ende der Sechziger- und zu Beginn der Siebzigerjahre in »eine intensive Theoriedebatte« eingebunden waren (Benz 1997: 12), in der sich auf der einen Seite die funktionalistische Systemtheorie⁵ und auf der anderen Seite die empirisch orientierte Krisen- und Klassentheorie (Offe 1972; O'Connor 1973) sowie die ebenso empirisch orientierte praxis- und reformorientierte Politik- und Verwaltungswissenschaft (Mayntz/Scharpf 1973) gegenüberstanden (Benz 1997: 12).⁶

betont, dass die »Policy Analysis [...] ein originäres Ziehkind des Pragmatismus« sei; zweitens auf die Indienstnahme empirischer Politikwissenschaft durch die staatliche Politik, unter anderem, um Wissen für »Policy« im Sinne von »the making of important decisions« im Staatsschutz und Geheimdienst (»intelligence function«; Laswell 1942: 28) bereitzustellen. Der Sputnik-Schock markiert die Expansion des policy-analytischen Ansatzes nach dem Zweiten Weltkrieg, denn Sputnik I und II legten die Grundlagen dafür, dass der Rational-Choice-Ansatz und das rationale Politikmodell zu den dominierenden Paradigmen der US-amerikanischen Politikwissenschaft wurden (Amadae 2003: 47–57). Schon seit den Zwanziger- und Dreißigerjahren während des *new deal* bemühte sich die US-amerikanische Bundesregierung, Verwaltung und Politik durch Planung und Steuerung zu professionalisieren und zu zentralisieren. Mit Kriegseintritt der USA und zu Beginn des Kalten Krieges forcierte sie diese Bemühungen. Sputnik I und II gaben dieser Entwicklung einen weiteren Schub (Hesse 1985: 33; Windhoff-Héritier 1987: 10–15). Die Politikwissenschaft war in diese Planungen stark einbezogen. Zum einen dadurch, dass führende Vertreter der Disziplin in politische Gremien eingebunden wurden, die die Rationalisierung der US-amerikanischen Politik vorantreiben sollten, wie das Planning Programming Budgeting System (PPBS) und die RAND Corporation (Windhoff-Héritier 1987: 11; Amadae 2003). Zum anderen erhielt die Disziplin öffentliche Aufträge, die Rationalisierung der Politik zu untersuchen und ihren Erfolg zu bewerten. Politologen waren zeitweise Beratene und Berater in einer Person. Policy-Analyse war so von Beginn an eng mit ihrem Gegenstand verflochten, nicht nur dadurch, dass sie ihn betrachtete, sondern auch dadurch, dass der Gegenstand selbst, also die Staatstätigkeiten, ihre Entwicklung erst ermöglicht hatten.

5 Auf die funktionalistische Systemtheorie wird im Folgenden nur eingegangen, wenn sie für das Verständnis der beiden anderen Theoriestränge wichtig ist.

6 Ähnlich beschreibt Hesse (1982b: 18–21) die politikwissenschaftliche Theoriedebatte, die Ende der Sechziger- und Anfang der Siebzigerjahre stattfand. Er differenziert jedoch vier Ansatz-typen: die »funktional-strukturelle Systemtheorie Niklas Luhmanns«, die »eher praxeologischen, gleichfalls stark der Systemtheorie verpflichteten Policy-Ansätze«, die »Versuche einer Rekonstruktion der materialistischen Staatstheorien« und schließlich die »Entwicklung einer neuen politischen Ökonomie« (Hesse 1982b: 18; Hervorhebung im Original).

Sozialstaat im Brennpunkt einer Theoriedebatte

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wurde die Sozialpolitik (der Sozialstaat, der Wohlfahrtsstaat) im Kontext einer intensiven Theoriedebatte über Probleme und Funktionen von Staatstätigkeiten des modernen demokratischen Interventions- und Leistungsstaates der Bundesrepublik zum Gegenstand umfassender politikwissenschaftlicher Untersuchungen. Ende der Sechziger- und zu Beginn der Siebzigerjahre fand in der Bundesrepublik eine disziplinäre, interdisziplinäre und auch öffentliche Debatte über die Rolle und Zukunft der Politikwissenschaft statt, und zwar auf mehreren, zum Teil komplex miteinander verwobenen Ebenen. Neben Theoriediskussionen ging es ebenso um Fragen der Konstituierung der Disziplin⁷ wie um deren Methoden und Ausrichtung in der universitären Lehre und Forschung⁸ sowie deren Rolle in der politischen Praxis (vgl. dazu Blanke/Jürgens/Kastendiek 1975a, 1975b; Bleek 2001: 346–370), sei es im Dienst der Regierenden oder der Regierten. Vor dem Hintergrund des Zusammentreffens der in den ersten Nachkriegsjahrzehnten eher normativ an Verfassungsfragen orientierten politikwissenschaftlichen Forschung und Lehre mit marxistisch inspirierten Wissenschaftlern fragte Schwan, ob das Fach noch eine »Wissenschaft von der Demokratie« sei, und warnte Fraenkel vor einer »Obstruktionswissenschaft« (zitiert nach Blanke/Jürgens/Kastendiek 1975a: 27). Noch heute wird der damalige Zustand der Disziplin als »krisenhafte Zerrissenheit in der deutschen Politikwissenschaft« (Bleek 2001: 360) beschrieben.

Im Mittelpunkt der theoretischen Diskussionen stand der Interventions- und Leistungsstaat, der vor allem im Ausbau des Sozialstaats in den Fünfziger- und Sechzigerjahren seinen Ausdruck fand. »Das Problem des modernen Staates«, so Hennis (1965: 428) in seinem Aufsatz »Aufgaben einer modernen Regierungslehre«, liegt nicht mehr allein in der Sicherung von Rechten, sondern vor allem in der Erfüllung von Leistungen. Er hat Leistungen und Aufgaben von gewaltigen Dimensionen zu bewältigen.« Die »Ansprüche« der Bürger, so

7 Nicht näher erläutert wird hier der wissenschaftspolitische Kontext, in dem sich die Politikwissenschaft, sobald sie theoretische Ambitionen hegte, in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten in Deutschland befand, weil sich die noch junge Disziplin gegenüber der politischen Soziologie, soziologischen Gesellschaftstheorien und der Rechts- und Verwaltungswissenschaft erst noch emanzipieren musste. Diesen wissenschaftspolitischen Kontext umschrieb von Beyme unter Bezugnahme auf von Kempfski (1966) plakativ: »Die Nachbardisziplinen, zwischen denen sich die neue Disziplin gleichsam drängte, haben den Neankömmling nicht eben freudig begrüßt. Üblich war der Vorwurf, dass die Politikwissenschaft anderen Fächern »die Federn ausrupfte und sich mit ihnen schmückte« (von Kempfski 1966: 457)« (von Beyme 1991: 13).

8 In der universitären Lehre und Forschung standen sich drei »Metatheorien« gegenüber: die »normativ-ontologische Theorie« der Freiburger Schule, die »dialektisch-kritische Theorie« der Frankfurter und Marburger Schule und die »empirisch-analytische Theorie« der »Köln-Mannheimer Schule« (Bleek 2001: 360).

Hennis (1965: 428), erstreckten sich auch darauf, »wohnen, heizen, essen, trinken zu können«. In den Siebzigerjahren gab es bei der theoretischen Erörterung von Staatstätigkeiten »drei verschiedene Diskussionszusammenhänge« (Mayntz 1987: 89): die Literatur zur Krise des Wohlfahrtsstaates, die durch die empirischen Studien der Krisen- und Klassentheorie (Offe 1972; O'Connor 1973) getragen wurde, die steuerungs- und planungstheoretische Linie, die Mayntz und Scharpf mit ihrer ebenfalls empirisch ausgerichteten praxis- und reformorientierten Politik- und Verwaltungswissenschaft begründeten (Mayntz/Scharpf 1973), sowie schließlich die Unregierbarkeitsdiskussion der normativ-ontologischen Politikwissenschaft (Hennis/Kielmansegg/Matz 1977, 1979), die jedoch etwas später und teilweise in Reaktion auf die Krisen- und Klassentheorie einsetzte (vgl. dazu Offe 1979).

In den empirischen Studien der Krisen- und Klassentheorie Offes (1972) und in der praxis- und reformorientierten Politik- und Verwaltungswissenschaft von Mayntz und Scharpf (Mayntz/Scharpf 1973) waren sozialpolitische Staatstätigkeiten der zentrale Untersuchungsgegenstand: die Innen- und Reformpolitik der Großen Koalition (1966–1969) und der sozialliberalen Koalition (in der Phase 1969–1976). Sowohl Offe als auch Mayntz und Scharpf gingen der Frage nach, unter welchen Voraussetzungen, mit welchen materiellen Politiken (Policies) und mit welchen Folgen sich der Staat mit gesellschaftlichen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot oder Bildungslücken befasst (vgl. dazu Mayntz/Scharpf 1973: 115–117; Offe 1975: 19–20; Schmidt 1995: 583–584). Ferner verband beide eine außerordentliche Skepsis gegenüber input-orientierten Ansätzen wie dem Pluralismus, der Elitentheorie oder dem Input-Output-Modell Eastons⁹.

Strukturprobleme des kapitalistischen Staates oder aktive Politik?

Die Krisen- und Klassentheorie und die reform- und praxisorientierte Politik- und Verwaltungswissenschaft zogen aus dem Objekt ihrer Untersuchungen jedoch unterschiedliche Schlussfolgerungen: Die Ersten zeigten sich in der Frage von Problemen und Funktionen von Staatstätigkeiten in kapitalistischen Wirtschaftsordnungen und in den modernen Demokratien als Pessimisten, die Zweiten als Optimisten. Während Offe laut Scharpf (1982: 91) annahm, dass »der Staat unter den politik-ökonomischen Rahmenbedingungen des Spätkapitalis-

9 Easton (1965) entwickelte das Input-Output-Modell zwar mit Bezug zur strukturell-funktionalen Systemtheorie. Scharpf (1973[1971]b: 18–19) zufolge forderte dieses Modell jedoch dazu auf, vor allem die Input-Seite, also Interessenartikulation, Interessenaggregation, Konsensfindung und Machtverhältnisse, zu thematisieren.

mus ohnehin nicht in der Lage [sei], sein (wie immer begrenztes) organisatorisches Handlungspotenzial auszuschöpfen«, identifizierte die reformorientierte Politikwissenschaft Scharpf (1982: 91) zufolge »die einer erfolgreichen Reformpolitik entgegenstehenden strukturellen Engpässe im politisch-administrativen System [...] [und wollte] praktikable Vorschläge zu ihrer Beseitigung erarbeiten«.

Ökonomische und legitimatorische Probleme beziehungsweise Restriktionen, die sich aufgrund des Verhältnisses von Politik und Ökonomie im damaligen Entwicklungsstadium der kapitalistischen Strukturen der Bundesrepublik ergaben, sah die praxis- und reformorientierte Politikwissenschaft im Gegensatz zur Krisen- und Klassentheorie auf lange Sicht als grundsätzlich lösbar an. Offe (1972: 25; Hervorhebung im Original) führte demgegenüber gerade für die »Analyse der *Grenzen* und systematischen *Unzulänglichkeiten* selbstkorrektiver Mechanismen« der damaligen kapitalistischen Ordnung den Begriff des »*Spätkapitalismus*« ein. Der Spätkapitalismus, so Offe (1972: 25), zeichne sich dadurch aus, dass er über Mechanismen verfüge, deren Funktion darin bestehe, »die selbstnegatorischen Tendenzen des Systems an jeweils kritischen Punkten abzustoppen oder in der Latenz zu verdrängen«, wobei Offe (1972: 25) unter anderem gerade »planifikatorische und technokratische Steuerungstechniken«, »sozialdemokratische Reformpolitik« und »wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge« als solche Mechanismen benannte. Für die marxistische Theorie, so Offe (1972: 25), ergebe sich daher nicht nur die Frage nach den »Grenzen des Systems«, die für »frühere Phasen der kapitalistischen Entwicklung« gestellt worden sei, sondern die »heute [...] zusätzliche Frage nach den Möglichkeiten des Systems, seine Grenzen selbstadaptiv hinauszuschieben«. Diese Möglichkeiten wurden von Offe damals (heute nicht mehr)¹⁰ als begrenzt eingestuft.

Offe zufolge konnte Reformpolitik also den Zusammenbruch des Spätkapitalismus nur hinauszögern, jedoch nicht verhindern. Er begriff Staatstätigkeiten wie die Sozialpolitik als »Auffangmechanismen« (Offe 1972: 21–25; Narr/Offe 1975: 19) beziehungsweise »Rationalisierungsschemata« (Lenhardt/

10 Offe geht nach wie vor davon aus, dass es solche Möglichkeiten gibt. In seinem Aufsatz »Erneute Lektüre: Die »Strukturprobleme« nach 33 Jahren« schreibt er: »[D]ie Pointe bestand in der Behauptung, dass das bis dahin in der Geschichte aufgebaute Repertoire an sozial- und systemintegrativen Mechanismen [...] abgeschlossen und nicht mehr erweiterbar sei [...] Im Rückblick wird dagegen deutlich, dass eine Fülle von anderen Mechanismen der Einheits- und Ordnungsstiftung in kapitalistischen Gesellschaften durchaus eine Rolle spielen, nämlich in Gestalt der Massenmedien, der staatlichen Repression, der Instrumentalisierung nationaler und religiöser Motive und nicht zuletzt der militärischen Konfrontation mit »Feinden« im Kalten und in heißen Kriegen. Insofern ist es zumindest gewagt, von abgeschlossenen Entwicklungen und ausgeschöpften Reservoirs zu sprechen; für negative Utopien, etwa die einer gentechnischen »Umzüchtung« von Teilen der Menschheit, sollte genügend Raum bleiben« (Offe 2006: 194).

Offe 1977: 123) für die Bewältigung des kontraktorischen Verhältnisses zwischen »Klassenkonflikten« und »Krisen des Akkumulationsprozesses« (Lenhardt/Offe 1977: 116; Hervorhebung im Original). In seiner krisen- und klassentheoretischen Perspektive galt der Sozialstaat als ein »Produkt der Bedrohung kapitalistischer Entwicklung und der Machtstrukturen der Gesellschaft« und »als systematischer Versuch der Bewahrung der bestehenden Gesellschaftsstruktur unter Vertuschung ihrer strukturellen Widersprüche« (Narr/Offe 1975: 27). Offe ging damit davon aus, dass durch Sozialpolitik der unlösbare Klassenantagonismus in den Staatsapparat verlagert werde. Mit (sozialpolitischer) Staatstätigkeit versuche der Staat, durch Umverteilung »Massenloyalität« zu erhalten, um »sich [so] selbst der wirksamen Nachprüfung seiner Legitimität« (Narr/Offe 1975: 32; Hervorhebung im Original) zu entziehen.

Während Offe davon ausging, dass die ökonomischen und legitimatorischen Restriktionen des Kapitalismus letztlich trotz – und auch gerade wegen – staatlicher Planungs- und Problemlösungspolitik zu einer Krise spätkapitalistischer Demokratie führen würden, behauptete die praxis- und reformorientierte Politik- und Verwaltungswissenschaft, wie sie von Mayntz und Scharpf formuliert wurde, dass das politisch-administrative System längerfristig in der Lage sei, ökonomische und legitimatorische Restriktionen zu bewältigen (vgl. dazu Mayntz/Scharpf 1973: 117–122; Mayntz 1975: 268–273).

Für die Analyse der Problemlösungsfähigkeit des modernen Interventionsstaates hielt die praxis- und reformorientierte Politik- und Verwaltungswissenschaft empirische Studien über das »politische Aktivsystem« (Mayntz/Scharpf 1973: 116), insbesondere über die Regierung und die Verwaltung, für notwendig. Auch wenn sich Mayntz und Scharpf (1973: 115) ähnlich wie Offe für den »Zusammenhang zwischen der Eigendynamik hochentwickelter, »spätkapitalistischer« Industriegesellschaften und den [...] Anforderungen an die Regelungs- und Steuerungskapazität des politischen Systems« interessierten, konnte man mit ihrem Konzept der »aktiven Politik« die Sozialpolitik als »Programme« begreifen, »die die vorgegebene Tendenz sozio-ökonomischer Entwicklungen und Wachstumsprozesse nicht lediglich nachvollziehen oder verstärken, sondern steuern und verändern können« (Mayntz/Scharpf 1973: 123).

Der diskutierten Sozialstaats- und Fiskalkrise begegneten die Studien der Policy-Analyse mit der offenen Frage, ob nicht auch in der gegenwärtigen »polit-ökonomischen Formation des Kapitalismus«, so Scharpf (1973[1972]b: 140), »Strukturen und Mechanismen vorhanden sind oder entwickelt werden können, die eine selektive Förderung, Steuerung und Regulierung von Wachstumsprozessen ermöglichen«. Gemäß den Annahmen des policy-analytischen Ansatzes manifestierten sich Krisen als Steuerungsproblem, als lösbare Diskrepanzen zwischen der realen Problemstruktur und der Verarbeitungsstruktur des

politisch-administrativen Systems, das heißt seiner Organisationsstrukturen im »politischen Aktivsystem« (Mayntz/Scharpf 1973: 116).

»Aktive Politik« sei ein Gegensatz zu einer »lediglich reaktiven und kompensatorischen Politik, die erst bei den jeweils akuten Problemen ansetzt« (Mayntz/Scharpf 1973: 115). »Reaktive Politik«, so Mayntz und Scharpf (1973: 116), »wäre [...] unmittelbar systemgefährdend, wenn die Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen Erzeugung von Problemen und Krisen einerseits und der politischen Problemverarbeitung andererseits ein gewisses Höchstmaß überschreitet« und demnach »die Kumulation unbewältigter Folgeprobleme und sektoraler Krisen zu einer generellen Systemkrise« (Mayntz/Scharpf 1973: 116) führe. Trotz dieser durch Folgeprobleme erzeugten systemgefährdenden Krisenmöglichkeit hoben Mayntz und Scharpf (1973: 116) jedoch hervor, dass die

heute und in Zukunft eigentlich kritische Anforderung an das politische System [...] sich [...] auf die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse [richtet], deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt.

Der sozialpolitische Staatsinterventionismus der Bundesrepublik bis Mitte der Siebzigerjahre verläuft also zeitlich parallel zu der Begründung der Policy-Analyse als Konzept für die Entwicklung »aktiver Politik«, die gerade in der Sozialpolitik vermutet wurde. Die vorangegangenen Analysen zeigen, dass dies berechtigt war, und zwar auch, weil zu der Zeit, als dieser Ansatz der aktiven Politik verfolgt wurde, günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen vorherrschten und die Gesellschaft sozial relativ integriert war. Günstige exogene Bedingungen sorgten also real dafür, dass Politics stillgelegt wurden. Krisen traten bis auf 1966/1967 nicht gesamtwirtschaftlich, sondern nur sektoral auf. Diese reale Wohlstandsentwicklung ließ auch eine Wissenschaftsentwicklung als plausibel erscheinen, die Policy-Analyse als optimistische, nichtmarxistische Planungswissenschaft betrieb.

Obwohl auch Mayntz und Scharpf demnach Krisen für möglich hielten und einräumten, dass »die für eine aktive Politik geforderte höhere Handlungsfähigkeit nur aus Prozessen der Konfliktaustragung und Konsensbildung im ganzen politischen System gewonnen werden« (Mayntz/Scharpf 1973: 116) könne, konzentrierten sie ihre Analyse auf die Leitung des politisch-administrativen Systems (Regierung und Verwaltung) (Mayntz/Scharpf 1973: 117), denn sie nahmen zugleich an, dass »aktive Politik die *weitgehende Autonomie* des politischen Aktivsystems in der Politikentwicklung« (Mayntz/Scharpf 1973: 131; eigene Hervorhebung) erfordere.

Somit hatten Offe, Mayntz und Scharpf die Frage aufgeworfen, ob die empirische Analyse der Reformpolitik der späten Sechziger- und frühen Siebzigerjah-

re in einer krisen- und klassentheoretischen oder eher in einer steuerungstheoretischen Perspektive erfolgen sollte. Waren sozialpolitische Staatstätigkeiten als Folge wie auch Beschleuniger der »Strukturprobleme des kapitalistischen Staates« zu analysieren, oder sollten sie unter der Perspektive von Handlungsspielräumen der politischen Leitung in der Programmauswahl interessieren?

Diese Kontroverse löste das Forschungsobjekt Sozialpolitik selbst auf, womit es sowohl der Krisen- und Klassentheorie als auch der reformorientierten Politik- und Verwaltungswissenschaft Recht gab. Der Staat betrieb Problemlösungspolitik in der Sozialpolitik – das »System« überlebte. Dass – wie Offe annahm – noch ein Zusammenbruch des Spätkapitalismus folgen könne, war damit allerdings noch nicht ausgeschlossen. Die politische Leitung hatte in der Programmauswahl reichlich Handlungsspielräume. In einem sozial integrierten Interventions- und Steuerstaat fand ein zügiger Ausbau der Sozialpolitik statt, und es wurde ein Politikfeld geschaffen, was jedoch – wie in Kapitel 2 erläutert – im späteren Verlauf zum Verlust des politischen Handlungsspielraumes für die politische Leitung führte. Es bildete sich nämlich in der Sozialpolitik ein Konglomerat von Akteurkonstellationen, Interessenstrukturen und politischen Maßnahmen, das sich bis in die Mitte der Neunzigerjahre hinein und über die deutsche Einheit hinaus gegenüber seiner Umwelt, also dem politisch-administrativen System, anderen Politikfeldern und der Ökonomie, relativ autonom verhielt.

Diese Autonomisierung der Sozialpolitik war jedoch die Grundlage dafür, dass bei der Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme im Zuge der beiden Ölkrisen (1973/1974 und 1979) und der deutschen Wiedervereinigung Politics stillgelegt werden konnten. Die Sozialpolitik übte hier auf der intermediären Ebene eine nicht unbedeutende sozialintegrative Wirkung aus. Die Rentenversicherung war in starkem Maße darauf ausgerichtet, Staat und Verbände zu entlasten, indem sie Arbeitsvolumen aus dem Markt nahm und durch Frühverrentung stilllegte (Manow/Seils 2000; Ebbinghaus 2006). Letztere trug durch ihre Beitragsfinanzierung zur fiskalischen Entlastung des Bundeshaushalts bei (Verschiebebahnhofpolitik) und half so den staatlichen und parteidemokratischen Akteuren, föderale fiskalische Verteilungskonflikte zu umgehen, die durch eine aus Steuern finanzierte Sozial- und Beschäftigungspolitik entstanden wären. Andererseits ermöglichte die Frühverrentung auch, dass die Tarifpolitik ihre soziale Autonomie bewahren konnte. Struktur- und Arbeitsmarktkrisen ließen den tarifpolitischen Verteilungsspielraum unberührt, weil auf diese nicht lohnpolitisch, sondern in der Sozialversicherung reagiert wurde.

Funktionale Differenzierung und akteurzentrierter Institutionalismus

Als Folge dieser Autonomisierung der Sozialpolitik entzogen sich – und zwar genau zu dem Zeitpunkt, als die reformorientierte Politikwissenschaft ihr Programm formuliert hatte – Staat und Gesellschaft der Steuerungseuphorie und damit dem Gedanken der Planungsliteratur, dass sich Steuerungsprobleme, wie Mayntz (1996: 148) hervorhebt, »in organisatorischen und kognitiven Defiziten« der politischen Leitung begründen. »Der Umschwung«, so Mayntz (1996: 150), »bahnte sich [...] an, als in den bislang so erfolgreichen westlichen Demokratien unerwartet innere Konflikte und wirtschaftliche Probleme auftraten und zahlreiche Reforminitiativen scheiterten«. Die Vorstellung eines Staates als »politisches Regelungszentrum« sei gerade »in dem Moment fragwürdig geworden«, in dem »politische Steuerung praktisch gefragt und wissenschaftlich zum Thema wurde« (Mayntz 1996: 150).

Diese Umorientierung wurde maßgeblich durch Studien der Implementations- und Wirkungsforschung angestoßen, die Probleme des Vollzugs und der Durchführung »der einmal entwickelten Programme« (Mayntz 1979: 55) deutlich werden ließen und gerade für die Sozialpolitik dem hierarchischen Steuerungsmodell widersprechende Regelungs-, Vollzugs- und Wirkungsverläufe konstatierten.¹¹

Daraus folgte der Abschied der Policy-Analyse vom »Leitkonzept hierarchischer Steuerung« (Mayntz 1996: 150), der sich in mehreren Schritten vollzog: zunächst durch eine systemtheoretische Wendung unter Bezugnahme auf die These der funktionalen Differenzierung; später wurde der Ansatz handlungstheoretisch hin zum »akteurzentrierten Institutionalismus« fortgeführt. Im Jahr 1982 nannte Scharpf (1982: 92) die »aktive Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) ein

11 Der Ausbau der Staatsaufgaben in der Sozialpolitik und die Institutionalisierung des policy-analytischen Ansatzes in der Politikwissenschaft gingen in den Siebzigerjahren Hand in Hand. Ende 1968 wurde beim Bundesministerium des Inneren die »Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform« eingesetzt. Weitere Nachfrage ergab sich ferner durch den Förderungsschwerpunkt der Stiftung Volkswagenwerk, durch den vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderten Forschungsverbund »Bürgernahe Gestaltung der Sozialen Umwelt« und später durch den DFG-Forschungsverbund »Implementationsforschung« (Scharpf 1982). Finanzielle Unterstützung erhielt die Policy-Forschung auch durch die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik selbst, sowie durch die Begleitforschung zum »Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen« von 1979, in dessen Rahmen die Implementation des Programms in verschiedenen Arbeitsamtsbezirken untersucht wurde (vgl. dazu Schmid/Wilke 1980). In implementationstheoretisch ausgerichteten Studien zur Sozialpolitik, etwa zum Arbeitsförderungs-gesetz (Blankenburg/Krautkrämer 1980; Krautkrämer-Wagner 1981) und zum Krankenhausfinanzierungsgesetz (Reissert/Schnabel 1976: 205–217), wurde die Steuerungsproblematik besonders intensiv erläutert (Mayntz 1980; Wollmann 1980).

»(normativ oder funktionalistisch begründete[s]) Konstrukt«, das eingeführt werden musste, »um daraus operationale »kritische Anforderungen« an die Leistungsfähigkeit der Ministerialorganisation abzuleiten«.

Die Policy-Analyse befreite sich aus der schwierigen Lage, dass sich ihr Gegenstand anders verhielt, als es ihr Konzept der »aktiven Politik« angenommen hatte, durch Bezugnahme auf die These der funktionalen gesellschaftlichen Differenzierung, auf die in vielen steuerungstheoretisch orientierten Policy-Studien zurückgegriffen wird (vgl. dazu Lehmsbruch 1979; Mayntz 1990; Döhler/Manow 1997: 13; Leisering 2005)¹² und die Folgendes besagt: Im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung haben sich innerhalb der Gesamtgesellschaft Teilsysteme herausgebildet, die jeweils eine bestimmte Funktion übernehmen, hierarchische Grundstrukturen auflösen und deshalb Steuerung durch das politisch-administrative System schwierig machen.

Dabei konnte die »systemtheoretische Einbettung« der Policy-Analyse zwar über »die fragwürdigen Prämissen der verbreiteten Klagen über staatliche Steuerungsmängel« (Mayntz 1996: 154) hinweghelfen, jedoch stellte sie das empirisch-analytische Konzept der Policy-Analyse zugleich infrage (Mayntz 1996: 154). Der von Luhmann (1981, 1984) formulierten Autopoiesis-These der selbstreferenziellen Geschlossenheit zufolge ist nämlich Steuerung per definitionem unmöglich, weil die funktionellen Teilsysteme einer ausdifferenzierten Gesellschaft nicht über die Teilsystemgrenzen hinweg kommunizieren können (Scharpf 1989: 11; Mayntz 1996: 154–155).¹³ Die steuerungstheoretisch orientierte Policy-Analyse setzte nun aber dem radikalen Steuerungspessimismus der Luhmann'schen Systemtheorie eine handlungstheoretische Weiterentwicklung ihres Ansatzes entgegen (Sauer 2000: 31–37). Die empirischen Studien der Policy-Analyse bestätigten und widerlegten somit zugleich die empirische Richtig-

12 Mit Mayntz (1993: 40–44) lässt sich festhalten, dass auch Studien ohne explizit steuerungstheoretischen Fokus, die das sozialpolitische Politikfeld, wie König (1992) oder Pappi, König und Knoke (1995), aus rein analytischer Perspektive und anhand des Ansatzes der Netzwerkanalyse untersuchen, implizit auf die These funktioneller Teilsysteme zurückgreifen. Andernfalls ließe sich nämlich nicht begründen, warum Policy-Netzwerke auftreten.

13 So konstatiert Scharpf in seinem Streitgespräch mit Niklas Luhmann auf dem DVPW-Kongress 1988: »Folgte man Luhmann, so hätte die Suche nach Bedingungen größerer oder geringerer Steuerungsfähigkeit ihr Ende gefunden und die Politikwissenschaft verlöre ihren dreifachen Bezug auf die institutionelle Verfassung des politischen Gemeinwesens als der Selbstorganisation der Gesellschaft (*Polity*), auf die sachlichen Gehalte ihrer politischen Programme zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse (*Policy*) und auf den Prozess der politischen Auseinandersetzung um Machtanteile (*Politics*). Politik und die darauf bezogene Wissenschaft reduzierte sich dann auf die Politics-Dimension – auf die selbstreferentielle Zirkulation der Eliten, auf Partizipation und Wählerverhalten, auf Parteien und ihre Wahlkampfstrategien, auf die Bildung und den Zerfall von Koalitionen und auf die »bureaucratic politics« usf.« (Scharpf 1989: 11–12; Hervorhebungen im Original).

keit und Schlüssigkeit der Ableitungen von der Luhmann'schen Systemtheorie, indem sie die These der funktionalen Differenzierung durch plausible Prämissen ergänzten, die über »Chancen der politischen Steuerung und ihre Bedingungen« (Scharpf 1989: 18) aufklärten. Die Annahme der »weitgehende[n] Autonomie des politischen Aktivsystems« (Mayntz/Scharpf 1973: 131) wurde zur Annahme einer »relativen Autonomie« funktional spezialisierter Teilsysteme von – im vorliegenden Zusammenhang – verselbstständigten Politikfeldern. Den Grad der relativen Autonomie sah Mayntz (1988: 36) durch die »organisierte kollektive Handlungsfähigkeit« und durch »Umweltbedingungen« bestimmt.

Man interessierte sich, so Mayntz und Scharpf (2005: 4) im Rückblick, »meso-theoretisch« für die Bedingungen [...], von denen Erfolg oder Misserfolg beeinflusst wurde«. »Die Frage der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Regelungsfelder« und »empirisch beobachtbare Steuerungsresistenzen«, so Mayntz und Scharpf (2005: 2; Hervorhebung im Original), wurden zum einen »dem politischen Widerstand kollektiv handlungsfähiger Akteure« zugeschrieben, wie es vorrangig in den Arbeiten von Mayntz (1987, 1988 und 1990) der Fall war; zum anderen betonte man die »(prinzipiell variablen) institutionellen Bedingungen aufseiten der Politik« (Mayntz/Scharpf 2005: 2), was Scharpf (1982, 1985, 1989) in seinen Analysen immer wieder thematisierte.

Mitte der Neunzigerjahre unterlag die institutionalistische Umorientierung schließlich noch stärkeren handlungstheoretischen Einflüssen und wurde im »akteurzentrierten Institutionalismus« (Mayntz/Scharpf 1995a) zusammengefasst,¹⁴ um »einen »maßgeschneiderten« Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche zu entwickeln« (Mayntz/Scharpf 1995a: 39). Modelle der »strategi-

14 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wurde aus empirischen Ergebnissen von Studien zur Steuerung in »staatsnahen Sektoren« entwickelt, die im 1985 gegründeten Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zu verschiedenen Politikfeldern (Gesundheitswesen, Forschungssysteme und Telekommunikation) durchgeführt wurden (vgl. dazu Mayntz/Scharpf 1995b). Als »staatsnahe Sektoren« wurden »gesellschaftliche Funktionsbereiche« bezeichnet, die »nicht zum Kernbestand der hoheitlichen Staatsfunktionen gehören, für die der Staat – im Durchschnitt aller westlichen Industriegesellschaften – aber dennoch ein Maß an Verantwortung übernommen hat« (Mayntz/Scharpf 1995b: 13–14). Die handlungstheoretische Grundlage der institutionalistischen Policy-Forschung im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus charakterisierte Mayntz folgendermaßen: »Die Hauptelemente dieses Ansatzes, der auch als »akteurzentrierter Institutionalismus« bezeichnet wird, sind demnach Interessen (als Handlungsziele oder Motive), institutionelle Rahmenbedingungen (Normen), die bestimmte Handlungsziele und Handlungsanweisungen entweder verbieten oder vorschreiben, sowie drittens Kognitionen – die Wahrnehmung der Handlungssituation einschließlich verfügbarer Handlungsalternativen und ihrer Folgen (Mayntz/Scharpf 1995). Die in einer konkreten Situation von einem Akteur verfolgten Interessen gelten in diesem Ansatz als kontingent und mithin erklärungsbedürftig« (Mayntz 1999: 17).

schen Interaktion« beziehungsweise »interaktionsorientierten Policy-Forschung« (Scharpf 1987, 2000) wurden fortentwickelt.¹⁵ In diesen Ansätzen liegt der Fokus »klar auf institutionell konditionierten Akteurkonstellationen« (Schneider/Janning 2006: 83). Zum Begriff der Institution werden in den akteurzentrierten Ansätzen »Regelsysteme« gezählt, »die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren« (Scharpf 2000: 77). Nicht nur »formale rechtliche Regeln« gehören dazu, sondern auch »soziale Normen« (Scharpf 2000: 77).

Mit ihrer differenzierungs- und handlungstheoretischen Fortentwicklung im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Systemtheorie ging die Policy-Analyse nicht mehr von der Steuerungsfähigkeit des Staates aus. Sie fragte nun vielmehr nach der »Fähigkeit politischer Systeme, Steuerungschancen zu nutzen« (Beyer/Styckow 2004: 17; eigene Hervorhebung; vgl. dazu auch Scharpf 1989). Damit rückte auch die Frage danach in den Vordergrund, inwieweit Institutionen die Wahl zwischen verschiedenen Policy-Optionen beeinflussen und wie Institutionen wirken, wenn korporative Akteure bestimmte Policy-Optionen verfolgen.

Die Wendung hin zu einer institutionalistischen Policy-Forschung brachte Scharpf in seinem 1984 auf dem wissenschaftlichen Symposium der DVPW gehaltenen »Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus« über das Thema »Zum Verhältnis der Policy-Forschung/Policy-Studies zu den »Kernbereichen des Faches« deutlich zum Ausdruck:

Institutionen sind für die Politik von Bedeutung, weil sie Handlungspotenziale und Handlungsschranken darstellen. Aber in eben dieser Bedeutung sind Institutionen kontingente Phänomene, deren Eigenschaften sich überhaupt erst in der Konfrontation mit bestimmten politischen Handlungsabsichten, Strategien und Policies erschließen [...] Man muss die zur Disposition stehenden Policy-Optionen kennen und in ihrer Wirkungsweise verstehen, wenn man den besonderen Beitrag institutioneller Bedingungen identifizieren will. (Scharpf 1985: 167)¹⁶

Dem Steuerungspessimismus Luhmanns entgegend, erklärte Scharpf (1989: 18) die nach »institutionellen Voraussetzungen« variierenden Grade »kollektiver Handlungsfähigkeit der Akteure im politischen System« zum »Zentralproblem

15 In der US-amerikanischen Politikwissenschaft erfolgte die Umorientierung vor allem über eine Dynamisierung der Policy-Analyse durch Kreislaufmodelle, entweder im Rahmen von »Kontingenzansätzen«, die jeweils auf eine bestimmte Stufe des »Policy Cycle« fokussierten, oder über Modelle des Policy-Feedback (vgl. dazu Jann/Wegrich 2003).

16 Scharpf (1985: 166) betonte dabei auch, dass er sich, »obwohl sein wissenschaftliches Interesse immer den Institutionen, Verfahrensweisen und Entscheidungsregeln« gegolten habe, mittlerweile daran gewöhnt habe, »zum Lager der Policy-Forscher gerechnet zu werden«. Gleichwohl merkte er an, dass »sich die Funktion und Funktionsweise von Institutionen erst in der Konfrontation mit konkreten Politik-Inhalten erschließt« (Scharpf 1985: 168).

einer Theorie der politischen Steuerung«. Um das »Geschäft der institutionalistischen Politikwissenschaft« (Scharpf 1989: 18) zu betreiben, forderte er:

Wenn wir also die Chancen der politischen Steuerung und ihre Bedingungen aufklären wollen, dann sind wir weiterhin darauf angewiesen, unterschiedliche Konstellationen politischer Akteure voneinander zu unterscheiden, ihre je besondere Interaktionslogik zu rekonstruieren und sie auf die Analyse konkreter gesellschaftlicher Probleme zu beziehen. (Scharpf 1989: 18–19)

»Interaktionsorientierte Policy-Forschung« beabsichtige, so Scharpf (2000: 84–85) später, »die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so systematisches Wissen zu gewinnen, das der Praxis helfen könnte, realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im allgemeinen die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen«. Sie diene der »Bestimmung der Problemlösungsfähigkeit unterschiedlicher Interaktionssysteme« (Scharpf 2000: 93).

Dabei war es wieder der Sozialstaat, in dem sich die Schlüssigkeit beider Neuorientierungen der Policy-Analyse, also ihr Verweis auf die kollektive Widerstandsfähigkeit der Akteure und die Bedeutung von Institutionen für das Akteurhandeln, überaus klar zeigte. Auf der einen Seite präsentierte sich das Politikfeld Sozialpolitik über die deutsche Einheit hinaus dem politisch-administrativen System gegenüber als ein Subsystem mit einer außerordentlichen relativen Autonomie in der Politikformulierung und -implementation. Auf der anderen Seite reflektierte sich im Politikfeld auch die These, dass Institutionen Anreizwirkungen besitzen, weil sie, wie Schmidt (1995: 584–585) in seiner Charakterisierung der institutionalistischen Policy-Forschung betont, »Entscheidungsprämissen setzen und mithin die zeitliche Platzierung und den Inhalt von Policy direkt durch Ausschaltung von Alternativen (Vorentscheidungen) prägen«. In diesem Zusammenhang wiesen verschiedene empirische Studien darauf hin, dass die für die Bundesrepublik durch das Regierungssystem bedingten Entscheidungsblockaden – föderale Politikverflechtung, Koalitionsregierung und Korporatismus – in der Sozialpolitik spezifisch ausgeprägt seien.

Den subsystemischen Charakter der Sozialpolitik beschreiben Studien der Policy-Analyse folgendermaßen: Lehbruch (2000a: 98, 99) spricht von einer »besonders ausgeprägte[n] institutionelle[n] Segmentierung« des Wohlfahrtsstaates und »institutionell ausdifferenzierte[n] Politikfelder[n]«, die von je »spezifischen Diskursformen und Spielregeln gesteuert werden« und in denen sich »sektorspezifische Konfliktlinien konsolidiert« hätten. Die institutionelle Segmentierung blockiere die Reform des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates erheblich (Lehbruch 2000a: 99). Andere Studien identifizieren sozialpolitische »Subarenen« oder »Netzwerke« (Winter 1997: 22, 455) beziehungsweise »Politiknetzwerke der sozialen Sicherung« (Lehbruch 2000a: 103; Hervorhebung

im Original), »Politikfeldnetze« (Pappi/König/Knoke 1995) oder »sektorale Korporatismen« (Czada 2000).¹⁷ Nullmeier und Rüb (1993: 301) sprechen von einer »Gemeinschaft der »Rentenmänner««. Neben den »Rentenexperten« führen diese beiden Autoren die Verselbstständigung der »Rentenpolitik« auf die Selbstverwaltung der Rentenversicherungsträger und auf den VDR zurück (vgl. hierzu Nullmeier/Rüb 1993: 293–351), in dem sich »der Wille nach Autonomie und Autonomiesteigerung der Rentenversicherung gegenüber dem politischen System« ausdrücke (Nullmeier/Rüb 1993: 322). Die Studien von König (1992), Pappi, König und Knoke (1995), Winter (1997) sowie von Heinelt und Weck (1998) heben die Eigentümlichkeit der Akteurkonstellation in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hervor. Döhler und Manow (1997: 28) stellen den »Prozess zunehmender Sektoralisierung oder eben Differenzierung« der Gesundheitspolitik dar.¹⁸ Die klassischen Netzwerke in der Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik ergänzt Winter (2001) um ein »armutspolitisches Netzwerk in der Sozialhilfepolitik. »Reformblockaden« und Probleme der »politischen Steuerbarkeit« werden in der Literatur, wie Mayntz (1990: 283, 303) es für die Gesundheitspolitik konstatiert, auf eine »sektorale Organisationsstruktur« zurückgeführt, die auf »Verbandsmacht«, »korporatistischer Entscheidungsfindung« und »Selbstregelung« beruhe. Scharpf fasste den subsystemischen Charakter der Sozialpolitik auf dem DVPW-Kongress »Staat und Demokratie« (1991) auf treffende Weise folgendermaßen zusammen:

Der Steuerungserfolg wird erkaufte durch die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. So werden etwa sozialpolitische Initiativen der »Sopo-Fraktionen« aller politischer Parteien mit den ebenso spezialisierten Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgebern, Kirchen, freien Trägern, Kommunen und vielen anderen diskutiert und ausgehandelt, ehe sie in Parteivorständen, im Kabinett und im Parlament am Ende politisch ratifiziert werden. (Scharpf 1992: 95)

Noch 2000 stellte Winter fest:

Trotz Zunahme der Konfliktintensität zeichnet sich in der monetären Sozialpolitik bislang jedoch keine generelle Destabilisierung der staatlich-verbandlichen Beziehungen ab [...] Auch

17 Studien, die mit dem Netzwerkbegriff arbeiten, widersprechen per definitionem der Vorstellung einer Steuerung von oben, also durch das politisch-administrative System (Héritier 1993a: 16; Mayntz 1993: 40, 44). In der Policy-Forschung meint Netzwerk, dass in die Formulierung und Implementation politischer Maßnahmen private und öffentliche Akteure eingebunden sind (Mayntz 1993: 40). Netzwerkanalysen sind in den policy-analytischen Studien zur Sozialpolitik weit verbreitet (Mayntz 1993: 40).

18 Die Studie von Döhler und Manow (1997: 27) grenzt sich aber von vielen anderen Policy-Studien dadurch ab, dass sie die »Sektorgenese« der Gesundheitspolitik vor dem Hintergrund wechselseitiger Beeinflussung der sektoralen Interessenkonstellation mit politikfeldübergreifenden Veränderungsprozessen im bundesdeutschen Regierungssystem interpretiert und erklärt.

in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen erscheint trotz sich häufender Drohgebärden der Arbeitgeber ein Aufbrechen der institutionell abgestützten Interessenvermittlungsstrukturen nur schwer vorstellbar. (Winter 2000: 542)

Studien, die in der Sozialpolitik eine spezifische Ausprägung der durch das Regierungssystem institutionell bedingten Entscheidungsblockaden erkennen, fügen schließlich den policy-analytischen Arbeiten die folgenden Befunde hinzu: Katzensteins Studie (1987) über den semisouveränen deutschen Staat verdeutlicht die aufgrund von Verfassungsrecht, Föderalismus, Verbändebeteiligung, Selbstverwaltung und Koalitionsregierungen nach innen eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Staates. Außerdem bezeichnet der Autor die Sozialversicherung als einen der »institutionellen Knoten« (Katzenstein 1987: 35) der Semisouveränität. Bezogen auf die Sozialpolitik spricht Katzenstein (1987: 364) explizit von einer »Depolitisierung«, das heißt von einem geringen Parteienkonflikt, weil der Staat Aufgaben und Funktionen an die Sozialversicherungsträger, die BA und die Wohlfahrtsverbände »delegiert« habe. Ähnlich argumentiert Schmidt, wenn er die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik als einen »mittleren Weg« beschreibt, der sich unter anderem durch die »Delegation von gemeinschaftlich zu regelnden Aufgaben an Assoziationen der Gesellschaft« (Schmidt 2000: 493) auszeichnet. Auf die Sozialpolitik bezogen hebt Schmidt ferner den »Staat informeller großer Koalitionen« (Schmidt 1996) sowie das Vorhandensein von »zwei Sozialstaatsparteien« und eines »sozialstaatsfreundliche[n] Parteiensystem[s]« (Schmidt 2005b: 170) hervor. Die deutsche Sozialpolitik beruhe auf einem »außergewöhnlichen Fundament«, so Schmidt (2005b: 170), weil sich sowohl CDU/CSU als auch SPD »dem Anliegen des Schutzes gegen Not, der Hilfe für Schwächere und der Eindämmung krasser gesellschaftlicher Unterschiede verschrieben haben«. Czada betont, dass die deutsche Sozialpolitik ein Politikfeld sei, in dem die gegenmajoritären Kräfte, also Konkordanz (Sozialstaatsparteien), Korporatismus und Politikverflechtung, besonders ausgeprägt seien und das »Mehrheitsprinzip« hinter diesen zurücktrete (Czada 2003: 190).

Beide Literaturzweige leisteten somit der weit verbreiteten These eines Reformstaus in der Sozialpolitik großen Vorschub. Unter der Bedingung der relativen Autonomie des Politikfeldes erschien gerade in der Sozialpolitik der Gestaltungsspielraum des Parteiensystems als gering.¹⁹ Neben den sich im Regie-

¹⁹ Zum Gestaltungsraum von Parteiensystemen unter der Bedingung der funktionalen Differenzierung vgl. grundlegend Lehbruch (1979), der verdeutlicht, dass in der steuerungstheoretischen Policy-Forschung seit Mitte der Siebzigerjahre und »mit der skeptischen Bilanzierung sozialliberaler »Reformpolitik« auch eine Rückentwicklung in der Einschätzung der Politikstrukturierung durch das Parteiensystem« eingesetzt habe, was mit der These der funktionalen Differenzierung zusammenhänge (Lehbruch 1979: 597). Zugleich bemerkt Lehbruch, dass die

rungssystem begründenden institutionellen Entscheidungsblockaden existierte ein in sich relativ stabiles Subsystem der Problembearbeitung, das verhandlungsdemokratische Züge aufwies.

Betrachtet man die Entwicklung der Sozialpolitik zwischen Mitte der Siebziger- und Mitte der Neunzigerjahre, zeigt sich also, dass die Fortentwicklung des Ansatzes der steuerungstheoretisch interessierten Policy-Forschung mit dem realhistorischen Hintergrund des Politikfeldes korrespondierte. Die Fortentwicklung der kognitiven Prämissen des Ansatzes ist aufgrund der in diesem Buch zusammengeführten Analysen plausibel: In der Sozialpolitik gab es nun nicht mehr »aktive Politik« im Sinne einer Programmauswahl durch die Regierung oder Verwaltung, also durch die Leitung des »politischen Aktivsystems«, sondern es zeigte sich die Stabilität eines sektoralen Subsystems.

Der erneute Reformulierungsbedarf für die Policy-Analyse

Die steuerungstheoretisch interessierte Policy-Analyse wurde, wie Mayntz (1998: 20) betont, kumulativ weiterentwickelt, das heißt im Rahmen ihrer analytischen und theoretischen Prämissen. Die Entwicklung der Policy-Forschung zeichnet sich insofern durch eine »sukzessive Erweiterung des ursprünglichen Analyserahmens« (Mayntz 1998: 20) aus²⁰, was aber nicht bedeutet, dass die Policy-Analyse realitätsblind gewesen und spezifischen Wandlungen ihres Gegenstandes nicht gefolgt wäre. Dass sie dies tat, wurde soeben anhand der Sozialpolitik ausführlich dargestellt.²¹ Die Entwicklung dieses Politikfeldes in den letzten Jahren zeigt dem Ansatz der Policy-Analyse aber auch den Bedarf einer erneuten Reformulierung auf. Das Politikfeld befindet sich aufgrund der Erschöpfung der Sozialpolitik und zunehmender Konflikt- und Problemsequenzen in einem Prozess der Entautonomisierung. Aus diesem Strukturwandel lassen sich zwei

Planungsliteratur hinsichtlich des Gestaltungsspielraums des Parteiensystems noch eine wesentlich optimistischere Einschätzung erfahren habe.

20 Mayntz (1998: 20) erkennt, dass die Entwicklung des steuerungstheoretisch interessierten policy-analytischen Ansatzes bislang nicht der kontingenten Entwicklungslogik gefolgt sei, die Dryzek und Leonard (1988) für die Politikwissenschaft beschrieben hatten und die sich dadurch auszeichne, dass Politikwissenschaft der Kontingenz der Politik folgend ihre Perspektiven ständig in Abhängigkeit der Entwicklung ihres Gegenstandes hin zu neuen und differenten Perspektiven verändern müsse. Auch habe in der Steuerungstheorie bislang kein Paradigmenwechsel im Kuhn'schen Sinne stattgefunden. Die Policy-Analyse (Steuerungstheorie) sei vielmehr theorieimmanent fortentwickelt worden (Mayntz 1998: 20).

21 Wie in jedem wissenschaftlichen Ansatz, so spiegeln sich auch in der Policy-Analyse und der Fortentwicklung dieses Ansatzes sowohl die Spezifitäten und Wandlungen ihres Gegenstandes als auch übergeordnete theoretische Denkströmungen und deren Veränderungen (vgl. Mayntz 1982, 1996, 1998, 2001).

Schlussfolgerungen ziehen: Zum einen ist die Rückkehr der Politics, also das erneute Aktivwerden von Politik, analytisch zu fassen; zum anderen ist der Ansatz der Policy-Analyse zu dynamisieren, indem Rückkopplungseffekte vergangener Policies Berücksichtigung finden. Die heutige Entwicklung der Sozialpolitik demonstriert der Politikwissenschaft, dass nicht mehr allein Effektivität und Effizienz von Policies interessieren können und dürfen, sondern auch und vor allem die Restrukturierung von Akteurkonstellationen, Verfahren und Institutionen. Heute wirft die Erschöpfung des Sozialstaats zeitweise suspendierte Fragen der sozialen Integration neu auf. Warum diese Schlussfolgerungen für die Policy-Analyse in analytischer Hinsicht von höchster Relevanz sind und eine Wendung in den wissenschaftstheoretischen Prämissen dieses Ansatzes implizieren, soll im Folgenden durch einen erneuten Blick in die Frühphase des policy-analytischen Ansatzes in der Bundesrepublik näher ausgeführt werden.

10. Policy-Analyse und die Stilllegung »aktiver Politik« (Politics)

Empirisch-analytisch hatte die zu Beginn dieses Kapitels angesprochene Kontroverse zwischen Offes Analyse der »Strukturprobleme des kapitalistischen Staates« (1972) und dem Konzept der »aktiven Politik« (Mayntz/Scharpf 1973) über das Verhältnis von Sozialstaat und Ökonomie weitreichende Bedeutung. Sie betraf Kernpunkte, die über die Diskussion zwischen Offe und der reformorientierten Politikwissenschaft hinausreichten. Vor allem zwei grundsätzliche Fragen standen dabei im Raum: Soll Politikwissenschaft input-orientiert forschen, also Machtverhältnisse, Interessen und Konsensbildungsprozesse – *Politics* – in den Vordergrund stellen, wie es die politische Soziologie der Fünfziger- und Sechzigerjahre, allen voran die Pluralismustheorie und das Easton'sche Input-Output-Modell behaupteten, oder muss Politikwissenschaft nicht zugleich auch output-orientiert sein, indem sie »inhaltliche und informationelle Aspekte der untersuchten Prozesse« (Scharpf 1973[1971]b: 21) berücksichtigt und damit politische Planung, Programme, Budgets und politische Maßnahmen, also *Policies*? Sowohl Mayntz und Scharpf als auch Offe entschieden sich für die Fokussierung auf Problemlösungspolitik und gaben somit der Frage der Systemfunktionalität der Politik den Vorrang.

Die Stilllegung

Die Forderung nach einer strikteren Differenzierung zwischen Policies und Politics und der Berücksichtigung eigener Entscheidungsbeiträge der politisch-administrativen Institutionen entwickelten Scharpf und Mayntz in erster Linie aus den Fallstudien zum modernen Interventions-, Leistungs- und Sozialstaat, die sie im Rahmen der »Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform« durchgeführt hatten.²² Auf Grundlage dieser Untersuchungen plädierte Scharpf (1973[1971]b: 15) in seinem Aufsatz »Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft« für die Analyse von Politik als »Policy-Making«.²³ Politik sei, so Scharpf, als Prozess zu begreifen, »in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden« (Scharpf 1973[1971]b: 15).²⁴ Diesem Politikverständnis zufolge sei es möglich, den »administrativen Beitrag zum Policy-Making ohne Verzerrung zu erfassen« (Scharpf 1973[1971]b: 15). In Anlehnung an die Pluralisten Dahl und Lindblom (1963[1953]), die sich mit Mills' These der *einen* US-amerikanischen Machtelite auseinandergesetzt hatten (Mills 1956),²⁵ schlug Scharpf (1973[1971]a: 42–44) vor, bei der Untersuchung des politischen Einflusses von gesellschaftlichen Interessen auf politische Entscheidungsprozesse analytisch zu differenzieren zwischen »Konfliktaustragung« und »Konsensbildung« auf der einen Seite – bei Dahl und Lindblom (1963[1953]: 93) als »social processes for control« bezeich-

22 Die Projektgruppe wurde Ende 1968 beim Bundesinnenministerium mit dem Auftrag gegründet, Vorschläge zur Verbesserung politischer Planung zu entwickeln. Die Bundesregierung setzte durch Projektförderung, Auftragsforschung und die Einrichtung von Kommissionen wie der »Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts« und der »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel« zentrale Impulse für die Entwicklung der Policy-Analyse (vgl. dazu Wöllmann 1984).

23 In diesem Aufsatz resümiert Scharpf (1973[1971]b: 21) kritisch die »präskriptiven Verwaltungswissenschaften«, die »anspruchsvolle und differenzierte Modelle für die Rationalisierung von Informationsverarbeitungsprozessen entwickelt« hätten, wobei aber Interessenkonflikte und Macht ausgeklammert oder unterbewertet würden.

24 Scharpf (1973[1971]b: 15) verweist dabei auf Studien an der Universität Konstanz, die Anfang der Siebzigerjahre die Fragestellung des Policy-Making-Ansatzes im Bereich der Stadtplanung, der regionalen Verkehrs- und Siedlungspolitik, der Energiepolitik und anderer Entscheidungsprozesse auf Bundesebene verfolgten.

25 In seiner Auseinandersetzung mit Elitentheorie und Pluralismusansatz fragte Dahl (1961) »Who governs?« und setzte Mills' These von *einer* US-amerikanischen Machtelite entgegen, dass die Analyse von Macht an beobachtbarem Verhalten festgemacht werden müsse. So studierte Dahl mit seinen Mitarbeitern die Machtverhältnisse in New Haven. Er unterschied dabei verschiedene »issue arenas«, in denen Macht ausgeübt wird, und identifizierte in unterschiedlichen Politikbereichen verschiedene Gruppen von Entscheidungsträgern.

net, und »Informationsverarbeitung« auf der anderen Seite – nach Dahl und Lindblom (1963[1953]: 57) »social processes for rational calculation«.

Scharpf betonte, dass man aus der Analyse von gesellschaftlichen Konflikten und von Macht- und Interessenausgleichungen allein nicht ableiten könne, wie sich das politisch-administrative System verhalte. Vielmehr fasste er den prozeduralen Aspekt von Politik als »Prozess der kollektiven Problemverarbeitung« (Scharpf 1973[1971]b: 20), der sowohl »Prozesse der (in der Regel arbeitsteiligen) Verarbeitung vorhandener oder zu gewinnender Informationen über lösungsbedürftige Probleme, über die in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten und über deren Voraussetzungen und wahrscheinliche Auswirkungen« enthalte als auch »Interaktionen zwischen mehreren oder sehr vielen Beteiligten mit unterschiedlichen Wirklichkeitsvorstellungen, unterschiedlichen Interessen und Zielen und unterschiedlichen Machtpotenzialen und Einflussstrategien« (Scharpf 1973[1971]b: 21). Politikwissenschaft müsse daher »Interdependenzen« nachgehen, die dadurch entstünden, dass »Machtstrukturen und antizipierte Konflikte die Informationsverarbeitung *in hohem Maße verzerren* können und dass umgekehrt neue Informationen über Problemlage und Lösungsmöglichkeiten die Konsensancen *dramatisch verbessern oder auch vollends vereiteln* können« (Scharpf 1973[1971]b: 22; eigene Hervorhebungen).

Mit Bezug auf Niklas Luhmanns Systemtheorie – die, wie Scharpf (1973 [1971]b: 20) hervorhob, die »Autonomie des politisch-administrativen Entscheidungssystems« zwar »hypostasiert«, aber dennoch zutreffend annehme, dass sich die Informationsverarbeitung verstärkt in den administrativen Bereich verlagere – ging es Scharpf darum, eine »Selbstbeschränkung« der Politikwissenschaft zu »vermeiden«. Diese bestehe darin, dass sie »die zentrale Frage nach der relativen Autonomie des politisch-administrativen Systems explizit oder implizit in der einen oder anderen Weise vorbeantwortet und damit im Ergebnis entproblematisiert« (Scharpf 1973[1971]b: 20). Input-Orientierung in der Analyse, so Scharpf, könne das »Eigengewicht des politisch-administrativen Systems, die in ihm institutionalisierten Interessen, die Problemsicht und die Zielsetzungen seiner Akteure, kurz: die Möglichkeit seiner relativen Autonomie gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt [...] nur sehr schwer darstellen und problematisieren« (Scharpf 1973[1971]b: 19).

Dem kontinentaleuropäischen Staatsverständnis zufolge, das Politik als »Handeln im öffentlichen Interesse« versteht und nicht als »Herrschaft, als Nutzung von Macht im eigenen oder dem Interesse einer Klasse« (Mayntz 2004: 3), bezog die deutsche Politikwissenschaft dieses Modell, das den Einfluss von gesellschaftlichen Interessen und Machtausgleichungen auf politische Entscheidungen rationalisierte, zunächst nur auf die Programmformulierung. Dies lag auch am etatistischen Grundtenor der Debatte, der sich aufgrund der intel-

lektuellen Auseinandersetzung mit Offe und dem Easton'schen Input-Output-Modell ergab. Das hierarchische Steuerungsmodell schien jedoch auch durch den realhistorischen Hintergrund der durch die sozialliberale Koalition versuchten Globalsteuerung wohlbegründet: Mit Luhmann stellte man also zunächst nur die Frage nach der relativen Autonomie des politisch-administrativen Systems gegenüber den Inputs seiner Umwelt. Erst später erweiterte man die Annahme der relativen Autonomie zu einer relativen Autonomie gesellschaftlicher Subsysteme, und zwar auf Grundlage der soziologischen Theorie der funktionalen gesellschaftlichen Differenzierung.

So wie die steuerungstheoretisch orientierte Policy-Analyse äußerte auch Offe in seinen krisen- und klassentheoretischen Überlegungen Skepsis gegenüber rein input-orientierten Ansätzen (vgl. dazu Scharpf 1973[1971]b; Narr/Offe 1975: 27–41; Lenhardt/Offe 1977: 113–116). Weder »Forderungen« noch »Funktionserfordernisse« allein, sondern das *kontradiktorische Verhältnis* zwischen beiden erklärten, so Lenhardt und Offe (1977: 115–116), sozialpolitische Entwicklungen, die allerdings nicht in der Lage seien, die Strukturprobleme spätkapitalistischer Systeme prinzipiell zu lösen. Aufgrund der dem Kapitalismus inhärenten Krisenanfälligkeit müsse Offe zufolge der Staat »Auffangmechanismen« und »Rationalisierungsschemata« schaffen, die »Massenloyalität« erzeugten und erzwingen, und damit ein »selbstgeschaffene[s] Fundament scheidemokratischer Akklamation« (Narr/Offe 1975: 28) aufbauten.²⁶ Massenloyalität, die der Sozialstaat durch Umverteilung schaffe, würde das System von Legitimitätsanforderungen unabhängig machen. Offe bestimmte Sozialpolitik damit funktionalistisch, wegen ihrer positiven sozialen Effekte auf die Systemstabilität. Als Grund wurde die Systemgefährdung genannt, die sich durch den Widerspruch zwischen »Klassenkonflikten« und »Krisen im Akkumulationsprozess« ergebe. Der »empirische Wille der Bürger, wie er etwa in allgemeinen Wahlen, in der Mitgliedschaft und Aktivität von Interessenverbänden oder auch in der demoskopisch erkundeten »öffentlichen Meinung« zutage tritt« und der »für die *traditionelle* politische Soziologie das *erste* Glied einer Kette von Entscheidungsprozessen ist«, wurde in dieser Perspektive, wie Narr und Offe (1975: 31; Hervorhebungen im Original) konstatierten, zum »letzten Reflex« eines institutionellen Gefüges, das in seinen strukturellen Mechanismen der Alternativen- und Prioritätenbildung funktional bezogen ist auf die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Wirtschafts- und

26 Dabei begriffen Lenhardt und Offe (1977: 124) im Übrigen auch den »etatistisch fixierten« policy science«-Ansatz, also die »*Vermögensschäftlichung* der sozialpolitischen Programmentwicklung« (Lenhardt/Offe 1977: 124; Hervorhebung im Original) als ein Rationalisierungsschema und somit als ein Instrument, das »die staatliche Sozialpolitik zum Zwecke ihrer Selbstrationalisierung« (Lenhardt/Offe 1977: 124) in Anspruch nehme.

Gesellschaftssystems«. Offe (1973: 244) wandte sich darüber hinaus dezidiert gegen die »Agenturtheorien«²⁷ der Staatsableitungsdebatte. Seine empirischen Analysen und theoretischen Arbeiten beeinflussten in hohem Maße Habermas' Analyse der Legitimitätsprobleme (Habermas 1973: 7, 15, 87–96).

Kritik an der Stilllegung

Die starke Aufmerksamkeit, die der policy-analytische Ansatz der Frage der Funktionalität von Reformpolitik zuteilwerden ließ, blieb jedoch nicht ohne Kritik. So warnte Mayntz (1982, 1996, 1998, 2001) in diesem Zusammenhang mehrmals vor der Gefahr einer Ontologisierung des »Problemlösungsbias« (Mayntz 2001: 3) der Policy-Analyse. Bereits 1982 argumentierte sie, dass Policy-Forschung eine besondere Perspektive beinhalte, weil sie »faktisch [...] unterstellt, [...] dass es beim Policy-Prozess um Problemverarbeitung geht« (Mayntz 1982: 74). Policy-Analyse sei insofern selektiv und grenze sich von Ansätzen ab, die den »politische[n] Prozess als Prozess der Machtverteilung, Machtsicherung und Machtnutzung« (Mayntz 1982: 74) sehen, »anstatt in seiner systembezogenen Funktionalität als Problemlösungs- und Steuerungsprozess« (Mayntz 1982: 74). Mayntz (2001: 6) kritisierte die »relative Herrschaftsblindheit« des Ansatzes: Macht werde zwar nicht »ausgeblendet«, jedoch »nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen behandelt [...], und nicht als politisches Handlungsziel« (Mayntz 2001: 6). Weil die Steuerungstheorie weder prüfe, »wie weit Politik eigentlich an gesellschaftlicher Problemlösung orientiert ist«, noch »nach der Genese und der Qualität von Problemdefinitionen dort [frage], wo tatsächlich Problemlösung das oberste Ziel ist«, werde »die Zuschreibung einer Steuerungsfunktion an das politisch-administrative System zu einer legitimierenden Fiktion« (Mayntz 2001: 9). Man habe, so Mayntz (2001: 7), »stillschweigend die Existenz eines funktionierenden demokratischen Input-Prozesses unterstellt, in dem die zur Lösung anstehenden Probleme formuliert würden. Die Konzentration auf den »Output-Ast« habe die Annahme mit sich geführt, dass »das Ziel politischen Handelns die Lösung gesellschaftlicher Probleme« sei (Mayntz 2004: 3).

27 Die in den Siebziger- und Achtzigerjahren diskutierten Agenturtheorien gingen davon aus, dass der Staat und seine Repräsentanten im Dienst industrieller und kapitalistischer Interessen stehen. Offe (1972: 169–188) und Scharpf (1973[1971]b: 19, 1973[1972]a: 74) kritisierten gleichermaßen die »Agenturtheorien«, konkret Müller und Neusüß (1970) sowie Hirsch (1970), wobei Scharpf (1973[1972]a: 74, Fußnote 2) jedoch Hirsch (1970) als »[p]olitikwissenschaftlich ungleich ergiebiger« erachtete. Offe (1973: 244) konstatierte bezüglich der Agenturtheorien, dass diese mit »Hilfe eines personalistisch interpretierten Klassenbegriffes« argumentierten.

Nicht nur die Vertreter dieses Ansatzes, sondern auch andere Politikwissenschaftler äußerten Kritik an der Policy-Analyse, was Mitte der Achtzigerjahre sogar eine kleine Identitätskrise in der deutschen Politikwissenschaft hervorrief, gleichzeitig aber auch die Gefahr für die Disziplin bannte, eine »Obstruktionswissenschaft« (Fraenkel) zu werden. Bleek merkte dazu an:

Wilhelm Hennis, Walter Euchner, Michael T. Greven und andere vorzugsweise an den institutionellen und prozessualen Politikaspekten interessierte Fachkollegen erinnerten an Grundfragen der Disziplin wie Macht, Herrschaft und Legitimität und wehrten sich dagegen, dass ihre Bemühungen von Anhängern der modernen Sozialwissenschaft und speziell der Policy-Forschung als »Opas Politikwissenschaft« abgetan wurden. (Bleek 2001: 390)

Diese Identitätskrise ist in dem Band von Hartwich (1985) dokumentiert, der die Beiträge des bereits erwähnten, 1984 abgehaltenen wissenschaftlichen Symposiums der DVPW zur Policy-Forschung enthält. Während die einen Vertretern der Policy-Analyse vorwarfen, auf »systemtheoretischen und strukturfunktionalistischen Pfaden« (Euchner 1985: 133) zu wandeln, gaben Angehörige der damaligen sogenannten »Opa-Generation«, also Politologen, die in der Nachkriegszeit die ersten Lehrstühle der Disziplin innehatten, wie zum Beispiel Hennis (1985: 131), zu bedenken, dass die Politikwissenschaft mit der Policy-Forschung zu sehr im »Strom der Politik der siebziger Jahre« schwimme und dabei ihre eigenen Wurzeln, nämlich die Lehre des Politischen im Sinne der guten und richtigen Ordnung des Gemeinwesens, verkenne.

Kritik wurde auch dahin gehend geäußert, die Policy-Forschung sehe »Macht« nur als »Ressource«, die man zur Durchsetzung von Programmen« brauche, was Machtanalysen »unversehens ins Gegenteil« (Greven 1985: 146) verkehre. Eine Kritik, die Greven (2008: 27) später wiederholte.

Hennis (1985: 129) verwies schließlich auf einen noch ganz anderen Aspekt, dass nämlich die Policy-Forschung nicht dazu führen dürfe, den Praxisbezug der Politikwissenschaft zu sehr in »pseudorationale« Begriffe zu kleiden, was er pointiert wie folgt formulierte:

Politikwissenschaft muss selbstverständlich deutlich machen, wie Politik verläuft, sie muss praxisbezogen sein. Dies gilt insbesondere für die Regierungslehre, in der über »Aufgaben« (das Wahrnehmen, Beschließen, Ausführen, Überprüfen usw.) gesprochen werden muss. Das sind Selbstverständlichkeiten. Eine »Policy« verläuft nie so, dass sie nicht *Vorläufer* hätte. Sie wächst in der Regel heraus als *Folgelast* oder mehr oder *weniger erwünschter Nebeneffekt aus einer älteren »Policy«*. Da wird *nichts freihändig entwickelt*. Die Dinge verlaufen nicht so, dass man etwas erfindet und am Schluss herauskommt, was man erreichen wollte. Diese, dem Politikwissenschaftler wirklich »hautnahe« *Erfahrung des Scheiterns*, des »Durchwurstelns« in der Politik wird durch die moderne pseudorationale Terminologie der »Policy-Science« gleichsam weggestrichen. Ein Begriff wie der des »policy-cycle« verstellt doch den Blick dafür, wie die Dinge wirklich verlaufen. (Hennis 1985: 129; eigene Hervorhebungen)

Hennis erklärte damit also, dass Politik nicht nur Probleme lösen, sondern sie auch verstärken und erzeugen könne – eine Erkenntnis, die damals wie heute viele Policy-Analysten verdrängen (Greven 2008: 27; Janning/Toens 2008: 13). Darüber hinaus erklärte Hennis aber auch, dass erfolglose Problemlösungspolitik, die Probleme erzeugt, auch negative Rückwirkungen auf die Politik selbst haben kann. Wann und in welcher Form diese auftreten und welche Auswirkungen sie haben, soll im Folgenden in Auseinandersetzung mit Theorien des institutionellen Wandels näher ausgeführt werden. Dabei wird aufgezeigt, dass Ansätze des endogen-evolutionären Wandels von Institutionen einen Begriffss-
apparat bereitstellen, der es erlaubt, das Wann, das Wie und die Folgen von negativen Rückwirkungen der Politik auf die Politik zu identifizieren.

11. Der endogen-evolutionäre, aber radikale Wandel des Politikfeldes

Begreift man den Wandel des Politikfeldes als ein Phänomen institutionellen Wandels, so muss man zunächst zur Kenntnis nehmen, dass das Politikfeld lange Zeit von Kontinuität geprägt war, und die Voraussetzungen dafür kennen. Über verschiedene Wendepunkte hinweg – wie das endgültige Ende der Wachstumsphase im Zuge der beiden Ölkrisen oder die deutsche Wiedervereinigung – wies das Politikfeld hinsichtlich seiner Akteurkonstellation, seiner Interessenstrukturen und seiner politischen Maßnahmen eine außerordentliche Stabilität auf. Diese Stabilität fand ihren Ausdruck in der relativen Autonomie des Politikfeldes. Die stabile Staat-Verbände-Koalition passte die sozialpolitischen Maßnahmen an die Herausforderungen an, die sich durch die sich verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen ergaben. Durch die von der stabilen Koalition getragene Verschiebepolitik wurde mittels (ex post betrachtet) ingenieurmäßiger Buchungstricks dafür gesorgt, dass die Indienstrategie für die Interessen der Sozialpartner finanzierbar war. Auch in einer Situation relativer Offenheit, die durch die Wiedervereinigung entstand, verließ die Staat-Verbände-Koalition diesen »Pfad« nicht, sondern übertrug die in Westdeutschland bereits eingeübten und angewandten Maßnahmen zur Behebung von Struktur- und Arbeitsmarktkrisen auf die neuen Bundesländer.

Stabilität infolge positiver Feedback-Prozesse

Zum besseren Verständnis dieser Kontinuität wird zunächst bei den Prozessen des positiven Feedbacks angesetzt: Der massive Einsatz der Frühverrentung im Zuge der Restrukturierung der großen Unternehmen stabilisierte die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, aber auch das Lohn- und Tarifvertragssystem erheblich. Doch davon profitierten nicht nur die Verbände, sondern auch der Staat und die politischen Parteien. So musste der Bund zur Bewältigung der Arbeitsmarktkrisen in Westdeutschland ebenso wie im Kontext der mit der deutschen Wiedervereinigung verbundenen Transformation in Ostdeutschland keine unliebsamen Steuererhöhungen vornehmen, sondern konnte sich der Sozialkassen bedienen. Insofern ging die relative Autonomie der Sozialpolitik und der im Politikfeld agierenden Sozialpolitiker mit Strategien und politischen Entscheidungen einher, die wiederum die relative Autonomie des Politikfeldes stärkten, und so wurde das Politikfeld über die deutsche Einheit hinweg durch positive Rückwirkungen auf sich selbst stabilisiert und konsolidiert.

Das Konzept des positiven Policy-Feedbacks wurde in der Policy- und Sozialpolitik-Forschung von Heclo (1974) eingeführt. Dieser thematisierte den Einfluss von vergangenen Policies im Rahmen des Konzepts politischen Lernens und machte darauf aufmerksam, dass politische Reformen maßgeblich durch vergangene erfolgreiche Problemlösungen beeinflusst werden (Heclo 1974: 315). Pierson (1993: 612) zufolge legte Heclós damit die »erste ertragreiche Studie« vor, die positive Feedback-Prozesse dezidiert aufgriff, indem sie sie mit politischem Lernen in einen Zusammenhang stellte. Seine einflussreiche Analyse zur Entwicklung der Sozialversicherung in Großbritannien und Schweden habe Feedback-Prozesse in der politikwissenschaftlichen Literatur fest etabliert (Pierson 1993: 61–612).

Heclo (1974) begründete damit ein Konzept unter Berücksichtigung von Feedback-Prozessen als eine Ergänzung zu konflikttheoretischen Ansätzen, die Policy-Wandel vorrangig auf Politics, also auf soziale Konflikte und Veränderungen in den Machtverhältnissen einer Gesellschaft zurückführen (Heclo 1974: 30–305).²⁸ Gemäß Heclo (1974: 306) entwickeln sich Policies zu einem großen Teil »außerhalb substantieller Machtausübung«. Momente, in denen wirklich nur Politics zählten, seien, so Heclo (1974: 306), recht selten. Viel häufiger trete der Fall auf, dass Veränderungen der Machtverhältnisse, die durch Wahlen, Regierungswechsel oder neu mobilisierte Interessengruppen herbeigeführt würden, allenfalls einen Stimulus dafür darstellten, dass »etwas« getan werden muss« (Heclo 1974: 306).

²⁸ Auch bei Heclo (1974) finden also Policies mehr Berücksichtigung als Politics.

Ein Großteil der Literatur über Policy-Feedback-Effekte gründet sich in Anlehnung an die Heclo'sche Analyse auf die Untersuchung positiver Rückwirkungen und damit sich selbst verstärkender Prozesse, die vergangene Policies stabilisieren. Darauf macht Pierson (1993) in seinem Artikel »When effect becomes cause«, in dem er verschiedene Studien bespricht, aufmerksam. Die Fokussierung auf positive Rückwirkungen stellt »increasing returns« vergangener Problemlösungen in den Vordergrund (Pierson 2000).²⁹ Dies hat aber auch zur Folge, dass die Frage der Handlungsorientierung, Prozesse der Präferenzformierung und der Austragung von Interessen- und Machtkonflikten in den Hintergrund geraten. Vorausgesetzt wird die Prämisse, dass Politics maßgeblich durch vorgängige Problemlösungspolitik determiniert sind.

Die Literatur über Policy-Feedback-Effekte konzentrierte sich bislang vor allem auf die Frage, »how, when, and where particular effects are likely to occur« (Pierson 1993: 597) – das heißt auf die Spezifizierung von Mechanismen, die Rückkoppelungseffekte auszeichnen, also auf die Beschreibung von Prozessen. Die Frage nach den Konsequenzen dieser Rückkoppelungseffekte, also wann sie auf eine Policy stabilisierend und inkrementell wirken und wann möglicherweise ein Punkt erreicht ist, an dem sich positive Effekte schließlich in negative transformieren und so radikalen Wandel herbeiführen, wurde in den Policy-Feedback-Ansätzen bisher weniger intensiv verfolgt.

Pierson (1993: 61–614) verweist jedoch auch auf zwei prominente Ausnahmen in dieser Hinsicht. So machen Heclo (1974) selbst wie auch Skocpol (1992) in ihren Analysen darauf aufmerksam, dass politisches Lernen auch negativ erfolgen kann, wenn zum Beispiel politische Akteure – wie Heclo (1974: 317, Fußnote 30) es für den Übergang vom Poor Law auf die Einrichtung einer Sozialversicherung für England zeigt – vergangene Politik als einen Fehler wahrnehmen oder aber wenn die Einrichtung einer bestimmten Politik, wie die Kriegsveteranenrente in den USA, für die Einrichtung einer allgemeinen Rente ein Hindernis war, wie Skocpol argumentiert (1992: 15–58, 53–33). Pierson be-

29 In der politikwissenschaftlichen Literatur zu Pfadabhängigkeit ist es relativ unbestritten, dass die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Institutionen mit *increasing returns* verbunden ist und diese einen zentralen Mechanismus für Stabilität und Pfadabhängigkeit darstellen (Mahoney 2000: 508; Thelen 1999, 2003: 221; Pierson 1993, 2000, 2004). Pierson (2000: 257) geht sogar so weit zu konstatieren, dass die Politik nicht nur besonders empfänglich für *increasing returns* sei, sondern dass diese dort auch besonders intensiv seien. Er nennt dafür vier Gründe: (1) Kollektives Handeln ist entscheidend. (2) Es gibt eine hohe Dichte politischer Institutionen. (3) Politische Macht und Autorität werden eingesetzt. (4) Politik ist besonders komplex und undurchsichtig. Ferner seien *increasing returns* in der Politik besonders intensiv, weil Märkte eine untergeordnete Rolle spielten und deshalb Wettbewerb, der laut ökonomischer Theorie positive Feedback-Effekte unwahrscheinlicher mache, in der Politik eine untergeordnete Rolle spiele (Pierson 2000: 260–261).

nennt in der Diskussion dieser zwei Autoren jedoch auch eine problematische und bis dahin in der Literatur unbeantwortete Frage: »Why does learning sometimes produce positive conclusions and at other times generate negative conclusions and reactive policy shifts?« (Pierson 1993: 615) und erklärt weiter: »To be convincing, policy learning arguments must offer clearer propositions about the conditions that lead particular actors to view previous initiatives in positive or negative terms.« (Pierson 1993: 616; eigene Hervorhebung)

Der im 2. Kapitel beschriebene Strukturwandel der Sozialpolitik gibt die Antwort auf die von Pierson aufgeworfene Frage nach den Bedingungen, unter denen positive Rückwirkungen sich in negative kehren. Die Betrachtung des Politikfeldes über einen längeren Zeitraum hinweg zeigte nämlich, dass sich ab Mitte der Neunzigerjahre Konflikte um Geld und Konflikte um Macht häuften, die sich bereits in den Achtzigerjahren angedeutet hatten. Der Bund gab seine Loyalität gegenüber den Sozialkassen auf, und die Regierung wurde zunehmend unwillig, die Stabilität des Sozialversicherungssystems durch Subventionen aus dem Bundeshaushalt aufrechtzuerhalten. Innerhalb und zwischen den Parteien hielt ein Wettbewerb um sozialpolitische Strategien Einzug. Darüber hinaus zeigte sich im Arbeitgeber- und Wirtschaftslager eine Fragmentierung zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und den großen, und in den Gewerkschaften verfestigte sich der traditionelle Konflikt zwischen Modernisten und Traditionalisten. Die Interessen der Akteure verschoben sich. Spätestens seit Mitte der Neunzigerjahre kann somit nicht mehr von einem stabilen Politikfeld die Rede sein. Es wandelt sich, wodurch die durch Kontinuität gespeisten positiven Rückwirkungen einen Bruch erfahren. Es zeigen sich Gegenreaktionen und Spannungen. Politics emanzipieren sich von vergangenen Politiken.

Das wesentliche Merkmal der Unterscheidung zwischen Prozessen des positiven und des negativen Feedbacks ist also die Frage der Stabilität und des Wandels. Während Prozesse des positiven Feedbacks durch *increasing returns* konstituiert werden, die Bestehendes konservieren und zu dessen Reproduktion beitragen, gehen Prozesse des negativen Feedbacks mit *decreasing returns* einher und rufen Gegenreaktionen hervor, die radikalen Wandel provozieren. Prozesse, die Dynamik und die Dialektik von Institutionen und Politik treten in den Vordergrund.

Für die Analyse von Stabilität und Wandel stellen uns verschiedene Untersuchungsansätze zum Institutionenwandel Begriffsapparate bereit. Diese können Anhaltspunkte dafür liefern, positive und negative Feedback-Prozesse besser zu verstehen. Auf drei Optionen soll im Folgenden näher eingegangen werden: Die *erste Option* offerieren Ansätze des Rational Choice und des historischen Institutionalismus, die auf das Konzept des *punctuated equilibrium* aufbauen und Phasen des radikalen Wandels mit dem Eintreten von kurzzeitig wirkenden externen Schocks erklären. Die *zweite Option* bieten uns neuere Ansätze der Theorie insti-

tionellen Wandels an, die betonen, dass Akteure sich gegenüber Institutionen kreativ verhalten und durch inkrementelle Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen auch Institutionen radikal verändern können, wenn die Kumulation dieser Anpassungsschritte einen bestimmten Schwellenwert erreicht hat – Thelen (1999, 2004) verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf Prozesse der »Institutionellen Schichtung« oder »institutionellen Konversion«. Eine *dritte Option* – und diese wird im vorliegenden Fall gewählt – geht davon aus, dass das positive Feedback selbst den Wandel hervorruft, weil es die soziale und politische Basisstruktur der Sozialpolitik über die Zeit unterminiert und durch die Erzeugung von Dysfunktionalitäten zu einer Kumulation von Widersprüchen und Konflikten führt. Diese Perspektive schließt an die zuvor erwähnten neueren Konzepte des inkrementellen, aber radikalen Wandels an, und zwar insofern, als sie die Möglichkeit einer derartig starken inkrementellen Veränderung von Institutionen durch Akteure in den Vordergrund stellt, dass ein endogen-evolutionärer Strukturwandel radikalen Veränderungen den Boden bereiten kann. Sie ergänzt diese Konzepte aber um eine dialektische Sichtweise, die betont, dass Institutionen inhärent instabil sind und dass der Erfolg einer Institution – ihre positive Rückwirkung – selbst es ist, der eine solche radikal transformieren kann (Clemens/Cook 1999: 449). Positive Rückwirkungen können sich ins Negative verkehren. Was lange Zeit für die Unterstützerkoalitionen von Institutionen profitabel war, kann auch Verluste erzeugen. Das führt langfristig zur Destabilisierung von bestehenden Institutionen, weil Gegenreaktionen hervorgerufen werden.

Exogener Schock?

Ansätze des Rational Choice und des historischen Institutionalismus, die auf das Konzept des *punctuated equilibrium* und damit auf Pfadabhängigkeit aufbauen, diskutieren fundamentalen Wandel als eine Ausnahme von der Regel (Beyer 2006: 259). Radikaler Wandel wird als das Ergebnis von exogen bedingten kurzfristigen, aber radikalen Veränderungen der politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen verstanden, die nicht nur der Steuerungs- und Wirkungsmacht struktureller Politikblockaden außer Kraft setzen. Der Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen der BA im Bundestagswahljahr 2002 ist diesem Ansatz zufolge ein solches Ereignis gewesen. In dieser Perspektive vollzieht sich Wandel abrupt, und seine Ursachen werden in einem Ereignis vermutet, das kurze Zeit wirkt und die sonst innerhalb stabiler institutioneller Rahmenbedingungen üblichen Handlungslogiken suspendiert (Krasner 1984). Wohlfahrtsstaaten gelten als »gefrorene Landschaften« (Esping-Andersen 1996a: 24), deren Stabilität nur durch exogene Ereignisse aufgebrochen werden kann (Pierson 2000: 251). Dahinter

steht die Vorstellung, dass sich Akteure in der Regel institutionengerecht verhalten, das heißt, sie reproduzieren durch routineartigen Vollzug institutionalisierte Verhaltensmuster (Nedelmann 1995: 16; ähnlich Katznelson 2003; Jepsen 1991). Wandel tritt in »jenen seltenen Momenten« auf, in denen weniger Strukturen als Akteure zählen (Streeck/Thelen 2005: 19). Akteur und Struktur sind gemäß dieser Betrachtungsweise also sequenziell von Bedeutung (Streeck/Thelen 2005: 19). Nicht selten wird dabei in der Literatur betont, dass solch deinstitutionalisierten Situationen *hoch politisiert* sein können (Nedelmann 1995), weil sie politische Akteure in ein strategisches Niemandsland stoßen. Ad hoc können Machterhaltungs-, Machtverschiebungs- und Machtverteilungsinteressen das Geschehen diktieren. Parteipolitische Eliten handeln überstürzt (wie bei der Einberufung der Hartz-Kommission) und rationalisieren ex post die Folgen ihres Handelns (so in Bezug auf die Agenda 2010).

Der Verweis auf radikalen Wandel durch exogene Schocks ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur weit verbreitet: im Rational-Choice-Ansatz, der Stabilität als sich selbst verstärkendes Gleichgewicht definiert, aber auch in historisch-institutionalistischen Arbeiten, die Pfadabhängigkeiten betonen (vgl. dazu Greif/Laitin 2004; Streeck/Thelen 2005). Bezogen auf wohlfahrtsstaatliche Entwicklung konkretisiert Pierson Pfadabhängigkeit als einen sich selbst verstärkenden Prozess, der durch *increasing returns* verursacht wird: In ausgebauten Wohlfahrtsstaaten, so Piersons (2000) Argument, ist grundlegender Wandel deshalb so schwierig, weil generöse öffentliche Programme (im Sinne von Policies), positive Rückkopplungseffekte auf Akteure und Institutionen erzeugen: Akteure, die von den politischen Maßnahmen profitieren, blockieren grundlegenden Wandel, und für politische Parteien ist ein radikaler Politikwechsel mit zu hohen Kosten (in Form von verlorenen Wählerstimmen) verbunden.

Wer auf exogene Schocks verweist, nimmt für solche Momente, in denen ein radikaler, abrupter Wandel stattfindet, eine extrem mikroanalytische Perspektive ein: Wandel, der das Bestehende nicht mehr reproduziert, sondern Neues hervorbringt, findet nur in *wenigen institutionalisierten Situationen* statt, in denen Aushandlungsprozesse möglich sind und lang praktizierte Routinen und Policies ihre Selbstverständlichkeit verlieren (Katznelson 2004; Heintz 2004). Für diese extreme *Akteurzentriertheit* zahlt diese Perspektive allerdings einen hohen Preis: Aufgrund ihrer Bezugnahme auf ein bestimmtes exogenes Ereignis, das einen quasi institutionsfreien Raum schafft, in dem Akteure innovativ wirken können, kann sie zwar erklären, warum radikaler Wandel zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt stattfindet; weil sie jedoch annimmt, dass wegen des exogenen Schocks Normen und institutionelle Regeln neu ausgehandelt werden müssen, bleibt diese Perspektive relativ offen in Bezug auf die *Richtung des Wandels*, und zwar offensichtlich deshalb, weil Prozesse der Formierung von Präferenzen

nicht thematisiert werden. Diese Perspektive bleibt ferner eine Antwort auf die Frage schuldig, wann ein exogenes Ereignis radikalen Wandel erzeugt und wann nicht. So kann beispielsweise auch die deutsche Wiedervereinigung als ein schockartiges Ereignis interpretiert werden. Sie führte jedoch nicht zu Diskontinuität. Vielmehr reagierten die Akteure, indem sie die westdeutschen Institutionen auf die neuen Länder nahezu unverändert übertrugen, mit eingespielten Handlungs-routinen darauf.

Kumulation von inkrementeller Anpassung?

Eine alternative Erklärung wäre, dass der radikale Wandel Ergebnis der Summe von vielen kleinen, inkrementellen Anpassungsschritten ist, die bereits seit geraumer Zeit stattfinden. In dieser Perspektive wird radikaler Wandel als endogen bedingt konzeptionalisiert: Er hat eine längere, endogene Vorgeschichte, die aus vielen kleinen Anpassungsschritten in der Vergangenheit besteht. Neuere Ansätze zur Analyse institutionellen Wandels betonen die Bedeutung von graduellen Anpassungsprozessen (zum Folgenden vgl. Thelen 2006: 400): Sie heben die strikte Trennung zwischen Stabilität und Diskontinuität auf, die charakteristisch für Ansätze des Rational Choice und einen großen Teil der Literatur zum historischen Institutionalismus ist, die Prozesse der Reproduktion und der Pfadabhängigkeit ins Zentrum rücken, und stellen das Konzept des *punctuated equilibrium* infrage. Dabei wird zwar berücksichtigt, dass Wandel manchmal durchaus abrupt und diskontinuierlich erfolgen kann, es wird aber auch betont, dass dies in vielen Fällen nicht zutrifft. Statt das Primat der Struktur in Phasen der Stabilität in den Vordergrund zu stellen, nehmen diese Ansätze auch in der Kontinuitätsperiode das Handeln der Akteure, Konflikte und politische Koalitionen in den Fokus, die mit Institutionen verbunden sind, die sich aber auch wandeln, weil Akteure kreativ mit Institutionen umgehen. Damit wird auch darauf verwiesen, dass inkrementeller Wandel im Laufe der Zeit radikale Veränderungen bewirken kann (Thelen 2004; Deeg 2001, 2005; Streeck/Thelen 2005). Diese Sichtweise gründet in diesen Beiträgen auf einer inkongruenten Konzeptionalisierung von Struktur und Akteur: Institutionengerechtes Verhalten besteht nicht nur aus Normenbefolgung. Vielmehr sind regelmäßig Abweichungen davon zu erwarten, weil Institutionen inhärent Verhaltensspielräume beinhalten (Streeck/Thelen 2005: 1–11):

Instead of separating institutional development into periods in which agency matters more than structure or the other way around, the aim must be to understand [...] the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints – working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways. (Streeck/Thelen 2005: 19)

Wandel kann aus »inhärenten Mehrdeutigkeiten und Diskrepanzen entstehen, die durch die Konstruktion einer Institution oder über die Zeit zwischen einer formalen Institution und ihrer tatsächlichen Implementation und Vollstreckung entstehen« (Streeck/Thelen 2005: 19; ähnlich Pierson 2004: Kapitel 4). Bereits sehr kleine Reformen oder kleine materielle Veränderungen, die sich wiederholen, oder die Zuweisung einer neuen Bedeutung oder Funktion zu einer sonst stabilen Institution (Streeck/Thelen 2005: 18) können in der Summe die Grundprinzipien eines sozialen Sicherungssystems radikal verändern, ohne dass dies so geplant war.

Streeck und Thelen (2005) plädieren also dafür, Phasen institutioneller Stabilität und institutionellen Wandels nicht so stark voneinander zu separieren. Die Reproduktion von Institutionen durch positive Rückwirkungsmechanismen, die Stabilität und Pfadabhängigkeit bedingen, dürfe nicht als zu starres Konzept verwendet werden (Thelen 1999, 2004; Ebbinghaus 2005; Streeck/Thelen 2005; Beyer 2006; Deeg/Jackson 2007). Laut Beyer (2006) solle man sich vermehrt der Analyse der »Anfälligkeit der Stabilität« widmen. Streeck und Thelen (2005) betonen die Bedeutung institutioneller Anpassungsprozesse, die daraus entstünden, dass Institutionen und deren Regeln für Akteure normalerweise mehrdeutig seien und daher von den Akteuren ausgelegt und kreativ behandelt würden.

Streeck und Thelen (2005) schlagen daher vor, Institutionen weniger als Koordinierungsinstrumente (Streeck/Thelen 2005: 11) denn als *Regime* zu betrachten (Streeck/Thelen 2005: 13). Als solches definiert sind Institutionen Vermittler legitimer, das heißt von der Gesellschaft sanktionierte Verhaltensregeln, wobei jedoch bei der Anwendung der Regeln regelmäßig Abweichungen zu dem durch die Regeln legitimierten Verhalten auftreten können, sodass aus Inkongruenzen zwischen den Regeln und ihrer Übersetzung in Handeln Spielräume entstehen, die unterschiedliche Handlungslogiken zulassen. Der kreative Umgang mit Institutionen kann so, wenn die Abweichung vom legitimierten Verhalten mit veränderten externen Rahmenbedingungen einhergeht, zum Spielfeld von Experimenten politischer Unternehmer werden, die am Ende in einem radikalen Wandel der Verhaltensregeln resultieren können. Trifft also endogener, inkrementeller Wandel auf exogen bedingte Veränderungen der Rahmenbedingungen, kann radikaler Wandel die Folge sein:

How can transformative change result from incremental change, in the absence of exogenous shocks? Institutional structures, our chapters suggest, may be stickier than what they do and what is done through them. If the latter changes significantly, however gradually, analytical frameworks that take the absence of disruption as sufficient evidence of institutional continuity miss the point, given that *the practical enactment of an institution is as much part of its reality as its formal structure*. [...] Fundamental change, then, ensues when a multitude of actors switch from one logic of action to another. This may happen in a variety of ways, and it certainly can happen gradually and continuously. For example, given that logics and institutional structures

are not one-to-one related, enterprising actors often have enough »play« to test new behaviors inside old institutions, perhaps in response to new and as yet incompletely understood external conditions, and encourage other actors to behave correspondingly.

(Streeck/Thelen 2005: 18; Hervorhebungen im Original)

Im Zusammenhang der starken Diskrepanzen zwischen Institutionen und dem Handeln der Akteure machen Streeck und Thelen (2005) darauf aufmerksam, dass bestimmte Aspekte des Wandlungsprozesses und dessen Ergebnisse voneinander zu unterscheiden sind: so die Frage danach, ob der Wandel inkrementell oder abrupt verläuft und ob er zu Kontinuität oder Diskontinuität führt. Für die Herbeiführung von inkrementellen, aber am Ende radikalen Wandel differenzieren Streeck und Thelen (2005) zwischen fünf Mechanismen, nämlich »displacement«, »layering«, »drift«, »conversion« und »exhaustion«. Während beim »displacement« (Ablösung) bislang übergeordneter Institutionen durch bislang untergeordnete, latente Institutionen verdrängt werden, bedeutet »drift« (Drift) einen schleichenden Wandel von Institutionen durch soziale Praktiken. »Layering« (Schichtung) und »conversion« (Konversion) fügen bestehenden Institutionen neue Regeln hinzu oder führen zu einem Funktionswandel von Institutionen. Die »exhaustion« (Erschöpfung)³⁰ führt demgegenüber zu einem »graduellen Zusammenbruch« von Institutionen, weil sich diese durch ihren alltäglichen Gebrauch so weit abgenutzt und verbraucht haben, dass sie ihre eigenen Grenzen erreicht haben. So wirken Institutionen negativ auf sich selbst zurück. Erschöpfung ist daher der Inbegriff einer negativen Rückwirkung.

Es ist deutlich geworden, dass dieser Ansatz die Untersuchung von Wandlungsprozessen mit mehr Tiefenschärfe erlaubt als der Rational-Choice-Ansatz oder Konzepte der Pfadabhängigkeit. Die Kreativität der Akteure im Umgang mit Institutionen kann zu institutionellen Eigendynamiken führen, die in einer Transformation münden. An dieser Konzeptualisierung von selbst produziertem, radikalem Institutionenwandel soll daher im Folgenden angeschlossen werden, und zwar indem das Augenmerk besonders auf negative Rückkopplungsprozesse als Mechanismus eines endogen-evolutionären Wandels gelegt wird.

Radikaler Wandel infolge negativer Feedback-Prozesse

Die Erschöpfung des Politikfeldes wirft die Frage nach negativen Rückwirkungen auf. *Decreasing returns* und negative Feedback-Prozesse werden in der Literatur zu institutionellem Wandel zunehmend thematisiert. In seiner Kri-

³⁰ Der Mechanismus der Erschöpfung wurde von Streeck und Thelen (2005) auf der Grundlage der im Band enthaltenen Fallstudie der Autorin zum Wandel in der deutschen Frühverrentungspolitik (Trampusch 2005a) identifiziert.

tik an einer zu deterministischen und inflexiblen Konzeptionalisierung von positiven Rückwirkungsmechanismen macht auch Ebbinghaus (2005) darauf aufmerksam, dass sich Pfadabhängigkeit als ein offener Prozess entwickeln kann, der Raum für Anpassungen lässt. Mittlerweile verweisen verschiedene Autoren auch in expliziter Abkehr vom Konzept der *increasing returns* auf *decreasing returns* als Ursache für endogenen institutionellen Wandel (Deeg 2001, 2005; Schwartz 2004; Genschel 2002). So betont Schwartz (2004: 4), dass in der Politik weniger *increasing returns*, und damit positive Effekte die Regel seien als *decreasing returns*, die zu *lock-out* führen: »Remove increasing returns, and you remove one of the strongest forces for institutional reproduction« (Schwartz 2004: 8). Richard Deeg (2001) zeigt am Beispiel des Wandels des deutschen Finanzsystems, dass, wenn die Skalenerträge abnehmen, endogene Entwicklungen zur Unterbrechung und Ablösung eines institutionellen Pfades durch einen neuen führen können.

Wer Rückkopplungseffekte thematisiert, sieht sich leicht mit dem Vorwurf konfrontiert, einer funktionalistischen Argumentationslogik anzugehören, wie sie einst von Talcott Parsons in seinem systemtheoretischen Konzept zur Analyse politischer Systeme formuliert wurde. In einer funktionalen Analyse werden die Wirkungen einer Politik zu ihrer Ursache. Es ist jedoch auch möglich, Rückwirkungen und Feedback-Prozesse aus einer nichtfunktionalen Perspektive zu untersuchen. Dies ist an zwei Voraussetzungen gebunden: Um der Gefahr eines Zirkelschlusses zu entgehen, ist erstens eine Längsschnittbetrachtung und Dynamisierung notwendig, die Abfolgen (Sequenzen) von politischen Entscheidungen untersucht. Zweitens muss die Frage der Handlungsorientierung der Akteure als eine offene behandelt werden, indem danach zu fragen ist, ob mehr soziale Konflikte um Interessen und Macht zählen und Präferenzen neu formiert werden oder ob sich Akteure an Lösungen für Probleme des Gemeinwesens orientieren. Die Thematisierung beider Fragen erlaubt es, durch die empirische Analyse politischer Prozesse und Entscheidungen die Qualität der Rückwirkung zu spezifizieren. Somit wird deutlich, ob eine Rückwirkung positiv ist und dazu beiträgt, Bestehendes zu konservieren, oder ob sie negativ ist und damit in der Tendenz eine destruktive Kraft in sich trägt.

Der hohe Politisierungsgrad im Politikfeld deutet darauf hin, dass die Politics nicht mehr stillgelegt sind, sondern zu handlungsleitenden Motivationen geworden sind. Bei negativen Rückwirkungen sind dies – anders als bei positiven Rückwirkungen – nicht mehr vergangene Policies, sondern Interessen- und Machtauseinandersetzungen. Anstelle von systembezogener Funktionalität steht nun die Austragung von Konflikten im Vordergrund. Policies wirken somit desintegrativ. Es gibt keine adäquate Möglichkeit der Problemlösung mehr, und politische Akteure empfinden diese Situation als kritisch.

So stellt sich die Frage, ob es einen bestimmmbaren Moment gibt, in dem positive Rückwirkungen negativ werden und die negativen Rückwirkungen eine Phase radikalen Strukturwandels einleiten (vgl. dazu auch Trampusch 2006b). Dies kann nicht durch Einzelfallanalyse beantwortet werden. Hierzu bedarf es einer gesellschaftstheoretischen Rückbindung. Diese wird im Folgenden in den Konzepten der Systemintegration und der sozialen Integration gesucht.

Positive und negative Rückwirkungen beschreiben, wie bereits ausgeführt, zwei unterschiedliche Konstellationen hinsichtlich des Problems der sozialen Integration und der Systemintegration: Während bei positiver Rückwirkung sowohl die Systemintegration als auch die soziale Integration gewahrt zu sein scheinen, ist dies bei negativen Rückwirkungen nicht mehr der Fall. Das Problem der positiven und negativen Rückkopplungseffekte der Politik verlangt demnach sozialintegrative und systemintegrative Wirkungen der Politik zu berücksichtigen. Ausgangspunkt einer Politikanalyse muss also der Dualismus zwischen sozialer und systemischer Integration sein.

Die Policies eines spezifischen Politikfeldes haben unmittelbar system- und sozialintegrative Wirkungen. So können Probleme durch die Interaktion endogen erzeugt werden. Wenn die Politik sich auf die Bearbeitung und Lösung von Problemen einlässt, dann verändert sie diese und schafft unter Umständen neue, was die Systemintegration herausfordert. Eine weitere systemintegrative Bedeutung von Policies ist darin zu sehen, dass dysfunktionale Policies, also Policies, deren Ziele nicht mehr mit den vorhandenen Ressourcen eines Gemeinwesens erfüllt werden können, die Koordination zwischen verschiedenen Policies dergestalt beeinflussen, dass sich die Art der Interdependenz zwischen Policies verändert. Dies kann die Funktionsfähigkeit der Gesamtgesellschaft empfindlich stören. Darüber hinaus kommt Policies eine sozialintegrative Bedeutung zu.³¹ Sie erbringen auf der intermediären Ebene Leistungen zur Konfliktinstitutionalisierung zwischen korporativen Akteuren. Auf der kulturellen beziehungsweise normativen Ebene entfalten Policies eine sozialintegrative Wirkung, weil politische Maßnahmen und Programme sich auf Normen und Werte gründen und versuchen, diese umzusetzen. Auf der rechtlichen Ebene sind Policies so-

31 In diesem Zusammenhang unterscheidet Schwinn (2001) hinsichtlich der sozialintegrativen Bedeutung der staatlichen Ordnung mehrere Ebenen: die kulturelle, die rechtliche, die intermediäre, die legitimatorische und die Ebene des Lebenslaufes. Auf der intermediären Ebene hat die staatliche Ordnung nach Schwinn (2001: 211) eine sozialintegrative Bedeutung, weil sie »einen notwendigen Rahmen für die Konfliktinstitutionalisierung zwischen den Interessengruppen bildet«. Zu den Bedingungen der Sozialintegration nach innen (bei Streeck 1987: Mitgliedschaftslogik) und der Systemintegration nach außen für intermediäre Organisationen in sich ändernden Umwelten (bei Streeck 1987: Einflusslogik) vgl. allgemein Streeck (1987).

zialintegrativ, weil ihre Verrechtlichung Vertrauensschutz schafft und staatliches Handeln berechenbar macht.

Wenn Policies jedoch aufgrund von Rückkopplungseffekten bei dieser Institutionalisierungsleistung scheitern, weil staatliche, parteidemokratische und verbandliche Akteure sie als Teil eines neuen Problems wahrnehmen, üben sie einen negativen Einfluss auf die Sozialintegration aus. In diesem Fall tragen sie beispielsweise nicht mehr zur Konfliktinstitutionalisierung, sondern zur Entstehung von (neuen) Interessenkonflikten bei. Diese können erstens Präferenzen hinsichtlich gesellschaftlicher Probleme und deren Lösung verändern und zweitens Konflikte um neu zu verteilende Problemlösungskompetenzen im Hinblick auf folgende Fragen bewirken: Wer ist fähig zur Problemlösung? Wer ist institutionell zuständig? Die Präferenzen und die institutionellen Rahmenbedingungen verändern sich, wodurch institutioneller Raum für neue Problembearbeiter mit neuen Problemlösungen geschaffen wird. Entscheidungsblockaden können sich auflösen.

Negative Rückkopplungseffekte können also die sozialintegrative Wirkung von Policies erheblich stören. In diesem Fall verändern Policies das Problem, zu dessen Lösung sie beitragen sollen. Dadurch können sie selbst zum Problem werden und sich aus der Perspektive der korporativen Akteure als Problemlösung verbrauchen. Somit kann die Policy nur noch wenig zur Identitätsstiftung, zur Sicherung und Sanktionierung von Rechten und zur Konfliktinstitutionalisierung beitragen. Sie wird im Gegenteil auf der intermediären Ebene eher neue Interessenkonflikte erzeugen statt diese zu regulieren. Die überkommene Policy geht mit Repräsentations- und Solidaritätsdefiziten einher. Scheitern Policies, so finden Suchprozesse statt – zur Generierung von Präferenzen über Lösungsoptionen für gesellschaftliche Probleme –, und Konflikte über Problemlösungskompetenzen treten auf.

Indem positive beziehungsweise negative Rückwirkungen von Policies den Dualismus zwischen sozialer und systematischer Integration beeinflussen, konstituieren sie jeweils historisch-spezifische Konstellationen von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen. Bei positiven Rückwirkungen sind diese eher stabil, bei negativen Rückwirkungen eher instabil, und die Transformation von Politikfeldern kann die Folge sein.

Das durch die simultane Betrachtung von Fragen der sozialen und systemischen Integration entstehende Problem der Endogenität und Zirkularität ist durch historisch fundierte, diachrone Analysen zu lösen. In methodischer Hinsicht lautet die Konsequenz daher, policy-analytische Studien zu dynamisieren. Dynamisierung lässt sich generell durch die Berücksichtigung von Sequenzen erreichen (Büthe 2002: 485). Sequenzen bringen den Faktor Temporalität in Analysen ein. Sie erlauben die Berücksichtigung von Rückkopplungseffekten

von Policies zu einem bestimmten Zeitpunkt t_0 auf Präferenzen und Institutionen (Problemlösungskompetenzen) zu einem späteren Zeitpunkt t_1 :

Sequence allows us to endogenize the explanatory variables without having to abandon modeling and scientific aspirations because it enables us to avoid circular reasoning. Endogenization involves incorporating into the model some variation of causal feedback loops from the *explanandum* to the explanatory variables. In a static model, such feedback loops make the argument circular. Determining causality then becomes impossible. The sequential element of temporality, however, gets us around the problem, because it allows us to have causal feedback loops from the *explanandum* at one point in time to the explanatory variables at a *later* point of time only. (Büthe 2002: 485; Hervorhebungen im Original)

Sequenzanalysen sind also in der Lage, durch eine Rekonstruktion von Abfolgen Rückwirkungen ohne die Gefahr des Zirkelschlusses zu identifizieren. Daher möchte der vorliegende Band dazu anregen, Problem- und Konfliktsequenzen in die Analyse zu integrieren. Problembearbeiter bearbeiten ein Problem nach dem anderen und entwerfen eine Problemlösung nach der anderen; sie lösen den einen Konflikt und schaffen einen neuen. Daher lautet das Kernargument einer sequenzorientierten Perspektive folgendermaßen: Im politischen Prozess kann es immer wieder zu selbst produzierten fundamentalen Krisensituationen kommen, in denen weniger die Strukturen der Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie die Interaktion determinieren als die Gelegenheiten, die sich daraus ergeben, dass sich Policies aufgrund von Problem- und Konfliktsequenzen verbrauchen.

Policy-Analyse kann daher auch als ein Ansatz Verwendung finden, der untersucht, wie sich soziale Ordnung und sozialer Wandel in modernen Gesellschaften vollziehen und verändern. Eine solche Thematisierung der sozialen und systemischen Integration würde es der Policy-Forschung ermöglichen, dahin zurückzukehren, wo sie in der Bundesrepublik ihren Ausgangspunkt nahm. Die Frage der sozialen Integration stand nämlich ex negativo bereits in den Siebzigerjahren im Mittelpunkt einer intensiven theoretischen Debatte zwischen Systemtheorie (Luhmann), Politikökonomie (Offe) und der steuerungstheoretisch interessierten Politikwissenschaft (Mayntz und Scharpf), die sich an Diskussion über Ursachen, Formen und Folgen sozialpolitischer Staatstätigkeiten in der damaligen Epoche der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik entzündete. Eine erneute gesellschaftstheoretisch ambitionierte Einbettung der Policy-Analyse täte ihr, nachdem sie sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend pragmatisch und reformberatend präsentierte, möglicherweise sogar gut. Dabei ist jedoch Selektivität zu vermeiden, das heißt, Fragen der sozialen Integration dürfen nicht mehr per se und ex ante unberücksichtigt bleiben, sondern sind gleichermaßen zu thematisieren wie solche der Systemintegration.

Somit ist die Problematik des Zusammenspiels von Systemintegration und sozialer Integration in den Vordergrund zu stellen. Eine solche Perspektive würde nicht das eine zu Lasten des anderen vernachlässigen, weil beide empirisch zusammenhängen. Dies würde aber ebenso bedeuten, und darauf verwies bereits Lockwood (1979: 125), dass man sich »nicht von vorneherein auf eine ›Ein-Faktor-Theorie‹ des sozialen Wandels festlegt«, wodurch »der Streit darüber, ob Wandel »wirklich« stattgefunden hat, endlos« wird. Sozialer Wandel wird dieser Perspektive zufolge nämlich endogen erzeugt (Lockwood 1979: 125).

Eine Beschreibung der Sozialpolitik und ihres sozialen Wandels verlangt also Folgendes: Zum einen muss der Erfolg (Systemintegration) vergangener Zeiten analysiert werden. Zum anderen muss die Frage gestellt werden, was passiert, wenn Systemintegration – also die Aufgabe des Staates, gesellschaftliche Probleme zu lösen – und soziale Integration nicht mehr parallel verlaufen, weil der Staat soziale Integration durch Umverteilung nicht mehr herstellen kann.

Die zentrale Schlussfolgerung des vorliegenden Bandes lässt sich wie folgt kurz zusammenfassen: Policy-Analyse wird oft als eine »Problemlösungswissenschaft« betrieben, die ihre Prämissen an die Legitimität heischende Selbstrepräsentation von Politik und Politikern als »Problemlöser« angleicht. Damit eskamotiert sie die tatsächlichen Handlungsorientierungen der Beteiligten zugunsten einer affirmativen, diesen gefälligen Modellkonstruktion. Demgegenüber haben die diesem Band zugrunde liegenden empirischen Analysen zur Sozialpolitik gezeigt, dass in der Praxis der Policy-Analyse politische »Probleme« aus (macht-) politischen Interessen heraus zu rekonstruieren sind, und zwar, weil sie – soweit diese Probleme überhaupt objektiver Natur sind – von der Politik nur dann wahrgenommen und bearbeitet werden, wenn sie für die Macht- und Organisationsinteressen der beteiligten Akteure relevant werden. Policy-Analyse sollte daher in Zukunft wieder vermehrt als eine Methode zur Erkundung des Zusammenhangs zwischen Politics und Policies genutzt werden. Policy und Politics müssen zusammen betrachtet werden, mit dem Ziel, die Grenzen einer »angewandten« Politikwissenschaft als Problemlösungswissenschaft – wie sie nur unter Bedingungen der Wachstumsphase möglich war, in der erfolgreiche Sozialintegration pragmatisch vorausgesetzt werden konnte – deutlich zu machen und zu überwinden. In analytisch-theoretischer Hinsicht ist Policy-Analyse demnach mit neueren Konzepten des Wandels von Institutionen zu verbinden.

Diese gesellschaftstheoretisch ambitionierte, zugleich aber reale Politikanalyse scheint auch insofern angebracht, als sich in der Literatur Stimmen mehren, die von einer generellen Transformation koordinierter Ökonomien sprechen, weil auch der internationale Vergleich länderübergreifend Veränderungen in verschiedenen Politikbereichen und Sphären dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen deutlich macht (vgl. dazu Höpner 2003, 2006; Deeg 2005;

Streeck 2005a, 2008). Streeck (2005a, 2008) und Höpner (2006) fassen die zu beobachtenden Veränderungen unter den Begriff der wirtschaftlichen Liberalisierung. Höpner (2006: 7) konkretisiert Liberalisierung als den Abbau von »Quersubventionierungen«, die er als die »rückläufige Fähigkeit kollektiver Akteure, die leistungsfähigen Sektoren, Organisationen und Gruppen der Gesellschaft zur Quersubventionierung schwächerer Einheiten zu verpflichten (oder entsprechende Selbstverpflichtungen zu gewährleisten)«, definiert. Er erläutert (Höpner 2006: 17–19) am Beispiel der deutschen Arbeitsbeziehungen, dass auch Dysfunktionalitäten »alter« Quersubventionierungen zu deren eigener Erosion beitragen können.

Daher schließt sich auch die jüngst von Streeck (2009) angesprochene Frage an die hier zusammengefassten Ergebnisse eines endogen-evolutionären Wandels der deutschen Sozialpolitik an, nämlich inwieweit dieser Wandel auch Teil eines säkularen Trends einer Liberalisierung infolge des Verbrauchens »alter« Solidaritätspolitiken ist und damit auf eine grundlegende Veränderung kapitalistischer, aber koordinierter Ökonomien – wie der deutschen – verweist.

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Die Entwicklung der Sozialpolitik und der Policy-Analyse | 24 |
| 2 | Frühverrentung in Westdeutschland: Zugang nach Rentenarten, Männer zwischen 1960 und 1989 | 83 |
| 3 | Frühverrentung in Ostdeutschland: Zugang nach Rentenarten, Männer zwischen 1993 und 2002 | 110 |
| 4 | Gewerkschaftsmitglieder im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 180 |
| 5 | Mitglieder sozialpolitischer Organisationen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 180 |
| 6 | Mitgliedschaft in einem Aufsichts-, Betriebs- oder Personalrat (vor oder während des Bundestagsmandats) im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 182 |
| 7 | Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich vor oder während des Bundestagsmandats in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband oder in einer sozialpolitischen Organisation in einer leitenden Position befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 183 |
| 8 | Mitglieder in einem arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verband im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 184 |
| 9 | Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, in einer sozialpolitischen Organisation oder in der Sozialverwaltung war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 185 |

| | |
|--|-----|
| 10 Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in der Politik (Partei, Mandat) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 185 |
| 11 Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat im öffentlichen Dienst (ohne Sozialverwaltung) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 186 |
| 12 Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Fraktion befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 187 |
| 13 Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Partei befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt | 187 |

Tabellen

| | |
|---|----|
| 1 Wichtige sozialrechtliche Gesetzesänderungen 1952 bis 1989 | 50 |
| 2 Beitragssatz, Haushaltssaldo und Bundeszuschuss der Bundesanstalt für Arbeit (1970 bis 2000) in Mio. DM | 56 |
| 3 Beitragssätze zur Sozialversicherung zwischen 1949 und 2008, Jahresende (in Prozent vom Bruttoeinkommen) | 65 |
| 4 Beitragssatztauschpolitik zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung zwischen 1949 und 2002 | 67 |
| 5 Gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 1. und der 14. Wahlperiode | 89 |
| 6 Wirtschaftsinteressen im Deutschen Bundestag zwischen der 9. und 11. Wahlperiode (Zahl der Abgeordneten und in Klammern in Prozent der jeweiligen Fraktionsmitglieder bzw. der Gesamtzahl der Abgeordneten) | 92 |
| 7 Wirtschaftsnahе Abgeordnete im Deutschen Bundestag zwischen der 7. und der 12. Wahlperiode | 93 |
| 8 Die Rekrutierungsfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung: Karrieren seiner Mitglieder 1949 bis 2002 | 94 |

| | | |
|----|--|-----|
| 9 | Wirtschafts- und gewerkschaftsnahe Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 7. und der 14. Wahlperiode nach Fraktionen (absolut und in Klammern in Prozent der Zahl der Mitglieder) | 97 |
| 10 | Die Gewerkschaftsnähe der Vorsitzenden und deren Stellvertreter des Ausschusses für Arbeit, des Ausschusses für Sozialpolitik und des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen der 1. und der 14. Wahlperiode | 99 |
| 11 | Die Ämterkumulation (Bundesanstalt für Arbeit, VDR und Sozialbeirat) der in öffentlichen Anhörungen auftretenden Sachverständigen des DGB, der DAG und des BDA zwischen der 8. und der 12. Wahlperiode | 101 |
| 12 | Liste der Variablen für die Untersuchung der Verflechtung von Abgeordneten mit sozialpolitischen Interessenorganisationen | 177 |

Abkürzungen

| | |
|--------------------|--|
| ABM | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme |
| ABS | Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung |
| ABS-Gesellschaften | Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturförderung |
| AfA | Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz |
| ALG I | Arbeitslosengeld I |
| ALG II | Arbeitslosengeld II |
| AVAVG | Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung |
| AWO | Arbeiterwohlfahrt |
| BA | Bundesanstalt für Arbeit (seit 2004: Bundesagentur für Arbeit) |
| BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände |
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie |
| BKK | Betriebskrankenkassen |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (seit Ende 2005: Bundesministerium für Arbeit und Soziales) |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| CDA | Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CGB | Christlicher Gewerkschaftsbund |
| CSA | Christlich-Soziale Arbeitnehmerschaft |
| CSU | Christlich Soziale Union |
| DAG | Deutsche Angestellten-Gewerkschaft |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| DIHT | Deutscher Industrie- und Handelstag (seit 2001: DIHK) |

| | |
|-------------|---|
| DVPW | Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft |
| EU/BU-Rente | Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeitsrente |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FbW | Fördermaßnahmen zur Fortbildung und Weiterbildung |
| FDP | Freiheitlich Demokratische Partei Deutschlands |
| FTD | Financial Times Deutschland |
| FuU | Fortbildung und Umschulung |
| GKV | gesetzliche Krankenversicherung |
| GRV | gesetzliche Rentenversicherung |
| HB | Handelsblatt |
| HBV | Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen |
| IG BAU | Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt |
| IG BCE | Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie |
| IG BE | Industriegewerkschaft Bergbau-Energie |
| IG CPK | Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik |
| IG Metall | Industriegewerkschaft Metall |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| IW | Institut der deutschen Wirtschaft |
| KAB | Katholische Arbeitnehmerbewegung |
| KND | Kurz-Nachrichten-Dienst der BDA |
| KV | Krankenversicherung |
| LL | Linke Liste |
| MdB | Mitglied des Bundestages |
| MIT | Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU |
| MPIfG | Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung |
| o. S. | ohne Seite |
| ÖTV | Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr |
| OT-Verbände | Verbände von Betrieben ohne Tarifbindung |
| PDS | Partei des Demokratischen Sozialismus |
| RV | Rentenversicherung |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SoVD | Sozialverband Deutschland |
| SVR | Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| taz | die tageszeitung |
| THA | Treuhandanstalt |
| UCI | Unterstützungsverein der chemischen Industrie |
| VCI | Verband der Chemischen Industrie |

| | |
|-----|---|
| VdK | Sozialverband VdK (1950 gegründet unter dem Namen »Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegsbehinderten und Sozialrentner Deutschlands«) |
| VDR | Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (bis Oktober 2005, seitdem in »Deutsche Rentenversicherung Bund« integriert) |
| ZDH | Zentralverband des Deutschen Handwerks |

Literatur

- Achinger, Hans, 1958: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik: Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*. Hamburg: Rowohlt.
- Amadae, Sonja M., 2003: *Rationalizing Capitalist Democracy: The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andersen, Uwe, 1998: Der deutsche Steuerstaat in der Finanzkrise. In: *Politische Bildung* 31(2), 57–74.
- Arentz, Hermann-Josef/Horst Seehofer, 2003: 23. Oktober 2003, nach einer gemeinsamen Sitzung des Geschäftsführenden Bundesvorstandes der CDA und des Präsidiums der CSA, erklären der Vorsitzende der CSA, Horst Seehofer (MdB) und der Bundesvorsitzende der CDA, Hermann-Josef Arentz (MdL).
<www.horst-seehofer.de/CDA-CSA.html> (12.1.2005)
- BA, 2001: *Arbeitsmarkt 2000: Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, vom 28. Juni 2001. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- , 2005: *BA-Pressenfo 086 vom 11.12.2005*. Berlin: Bundesagentur für Arbeit. <www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent?navId=219&category=presse_info&docId=90884&rqc=2&ls=false&ut=0> (20.1.2006)
- Bangel, Bettina, 1993: *Geographie der Altersgrenzen: Frühverrentung im regionalen Strukturwandel*. Berlin: edition sigma.
- BDA, 1951: *Jahresbericht 1951*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1985: *Jahresbericht 1985*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1987: *Jahresbericht 1987*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1991: *Jahresbericht 1991*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1992: *Jahresbericht 1992*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1993: *Jahresbericht 1993*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1994: *Jahresbericht 1994*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 1998: *Reformen für Deutschland – Politik für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Konzept der BDA für die 14. Legislaturperiode*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 2004: *Beitragssätze zur Sozialversicherung*. Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. <[www.bdaonline.de/www/bdaonline.nsf/id/GraphikBeitragssaetzezurSozial/\\$file/Beitragssätze.pdf](http://www.bdaonline.de/www/bdaonline.nsf/id/GraphikBeitragssaetzezurSozial/$file/Beitragssätze.pdf)> (20.1.2006)

- BDA/DGB, 1999: *Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB anlässlich des 3. Gesprächs zum Bündnis am 6. Juli 1999*. Köln: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. <www.buendnis.de/05/04959/index.html> (1.9.2004)
- Benz, Arthur, 1997: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 303–322.
- Bergmann, Jacob/Otto Jacobi/Walter Müller-Jentsch, 1975: *Gewerkschaften in der Bundesrepublik: Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Sachzwängen*. Studienreihe des Instituts für Sozialforschung, Bd. 1. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Berlepsh, Hans-Jörg von, 1991: Sozialistische Sozialpolitik? Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949–1966. In: Klaus Tenfelde (Hg.), *Arbeiter im 20. Jahrhundert*. Stuttgart: Klett-Cotta, 461–482.
- Bermbach, Udo (Hg.), 1978: *Politische Wissenschaft und politische Praxis. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Bonn, Herbst 1977*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Berry, Phyllis, 1989: The Organization and Influence of the Chancellery during the Schmidt and Kohl Chancellorship. In: *Governance* 3(2), 339–355.
- Bertelsmann, 2004a: Agenda 2010. In: *International Reform Monitor: Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations. Today's Survey*. April 2004. <www.reformmonitor.org> (20.1.2005)
- , 2004b: Government Proposal on a »Pension Reform 2000«. In: *International Reform Monitor: Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations. Today's Survey*. April 2004. <www.reformmonitor.org> (20.1.2005)
- Beske, Fritz/Thomas Drabinski/Claus Michel, 2002: *Politische Entscheidungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung: Finanzielle Belastung der gesetzlichen Krankenversicherung/Finanzielle Entlastung anderer Zweige der Sozialversicherung und des Staates*. Schriftenreihe des Fritz Beske Instituts für Gesundheits-System-Forschung (IGSF). Bd. 91. Kiel: IGSF.
- Best, Heinrich/Mauricio Cotta, 2000: Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations. In: Heinrich Best/Mauricio Cotta (Hg.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press, 1–28.
- Best, Heinrich/Christopher Hausmann/Karl Schmitt, 2000: Challenges, Failures, and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Integrated Elite 1848–1999. In: Heinrich Best/Mauricio Cotta (Hg.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press, 138–195.
- Beyer, Jürgen, 2006: *Pfadabhängigkeit: Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Beyer, Jürgen/Petra Stykow, 2004: Steuerung gesellschaftlichen Wandels: Utopie oder Möglichkeit? In: Jürgen Beyer/Petra Stykow (Hg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–39.
- Beyme, Klaus von, 1977: *Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern*. München: Piper.

- Beyme, Klaus von, 1991: *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1993: *Die politische Klasse im Parteienstaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 2000: *Parteien im Wandel: Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- , 2003: Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 25–36.
- Billerbeck, Ulrich, 1982: Soziale Selbstverwaltung und Gewerkschaftsbewegung. In: Heinz-Gerhard Haupt/Annette Jost/Gerhard Leithäuser (Hg.), *Jahrbuch Arbeiterbewegung: Geschichte und Theorie 1982. Selbstverwaltung und Arbeiterbewegung*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 39–71.
- BKK, 2005: *Entwicklung der Anzahl der Krankenkassen in der GKV*. Essen: Bundesverband der Betriebskrankenkassen.
<www.bkk.de/bkk/psfile/downloaddatei/1/Entwicklung41597bec46806.pdf>
- Blanke, Bernhard/Ulrich Jürgens/Hans Kastendiek, 1975a: *Kritik der Politischen Wissenschaft*, Bd. 1: *Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1975b: *Kritik der Politischen Wissenschaft*, Bd. 2: *Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Blankenburg, Erhard/Uta Krautkrämer, 1980: Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: Das Arbeitsförderungsgesetz. In: Renate Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum, 138–153.
- Blatter, Joachim K./Frank Janning/Claudius Wagemann, 2007: *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, Joachim K./Till Blume, 2008: In Search of Co-Variance, Causal Mechanism or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. In: *Swiss Political Science Review* 14(2), 315–356.
- Bleek, Wilhelm, 2001: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: C.H. Beck.
- Blüm, Norbert, 1995: Wirtschaftsstandort Deutschland: Konkurrenzfähig bleiben. In: *Bundesarbeitsblatt* 9/1995, 5–12.
- , 1996: Regierungserklärung: Vertrauen in die Rentenversicherung. In: *Bundesarbeitsblatt* 3/1996, 5–10.
- BMAS, 2002: *Materialband zum Sozialbudget 2001*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. <www.bma.bund.de/download/broschueren/A102.pdf>
- BMF, 1966: *Finanzbericht 1967*. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- , 2002: *Finanzbericht 2003*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- , 2004: *Bundeshaushalt 2005: Tabellen und Übersichten*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. <www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads_4/26388_0.templateId=raw.property=publicationFile.pdf> (30.9.2007)
- , 2005: *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. <www.bundesfinanzministerium.de/nn_4314/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Jahresrechnung/node.html?__nnn=true>

- BMF, 2006: *Monatsbericht des BMF 2006: Februar*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. <www.bundesfinanzministerium.de/nm_17844/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2006/02/060221agmb007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>
- , 2008: *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. <www.bundesfinanzministerium.de/nm_4314/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Jahresrechnung/node.html?__nnn=true>
- BMGS, 2003: *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. <www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/05_soziales/sgb_vi/berichte/2003_08_28_ruerup_lang.pdf>
- Bode, Ingo, 2004: *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus: Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- , 2005: Desorganisation im System: Die Neuordnung der »governance of welfare« in Westeuropa. In: *Berliner Journal für Soziologie* 15(2), 219–239.
- Boeßenecker, Karl-Heinz, 2005: *Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände*. München: Juventa.
- Bogs, Harald, 1979: *Strukturprobleme der Selbstverwaltung einer modernen Sozialversicherung. Rechtswissenschaftlicher Teil des Forschungsbericht: Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen sozialpolitischem Fortschritt und Demokratisierung der Gesellschaft*. Erstattet im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen.
- Böhme, Gerhard, 1977: Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung. In: *Kritische Justiz* 10(3), 272–288.
- Bönker, Frank/Hellmut Wollmann, 2001: Stumbling towards Reform. In: Peter Taylor-Gooby (Hg.), *Welfare States under Pressure*. London: Sage, 75–99.
- Bonoli, Giuliano, 2006: New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies. In: Klaus Armingeon/Giuliano Bonoli (Hg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 3–26.
- Bonoli, Giuliano/Bruno Palier, 2007: When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. In: *Social Policy & Administration* 41(6), 555–573.
- Borchert, Jens, 2003: *Die Professionalisierung der Politik: Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bosch, Gerhard, 1981: Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 34(11), 667–679.
- Brinkmann, Christian, 1994: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: Hartmut Seifert (Hg.), *Reform der Arbeitsmarktpolitik*. Köln: Bund, 59–87.
- Bruche, Gerd/Bernd Reissert, 1985: *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: System, Effektivität und Reformansätze*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bruttel, Oliver, 2005: Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit: Perspektive für Deutschland? In: *Zeitschrift für Sozialreform* 51(2), 64–193.
- Bsirske, Franz, 2004: *Die Rolle der Gewerkschaften in einer globalen Ökonomie*. Vortrag bei der Tagung »Ökonomie der Zukunft« des politischen Clubs der Evangelischen Akademie Tutzing am 13.11.2004. <www.verdi.de/positionen/mindestlohn/data/frank_bsirske:_die_rolle_der_gewerkschaften_in_einer_globalen_oekonomie>

- Bundeskankleramt, 2002: *Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung und Gerechtigkeit. Thesenpapier für die Planungsklausur am 5. Dezember 2002*. Berlin: Bundeskanzleramt.
- Bürklin, Wilhelm P./Viola Neu/Hans-Joachim Veen, 1997: *Die Mitglieder der CDU*. Internet Studie Nr. 148/1997. St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Büthe, Tim, 2002: Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. In: *The American Political Science Review* 96(3), 481–493.
- Casey, Bernard, 1992: Redundancy and Early Retirement: The Interaction of Public and Private Policy in Britain, Germany, and the USA. In: *British Journal of Industrial Relations* 30(3), 425–443.
- Clemens, Clay, 1994: The Chancellor as Manager: Helmut Kohl, the CDU and Governance in Germany. In: *West European Politics* 17(4), 28–51.
- Clemens, Elisabeth S./James M. Cook, 1999: Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. In: *Annual Review of Sociology* 25, 441–466.
- Conze, Peter-Martin, 1974: *Die Einführung von Kurzarbeit*. Dissertation. Würzburg: Julius-Maximilians-Universität.
- Czada, Roland, 1994: Schleichweg in die Dritte Republik: Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Ostdeutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35(2), 245–270.
- , 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte. In: *Leviathan* 26(1), 24–59.
- , 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 23–49.
- , 2003: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt a.M.: Campus, 173–204.
- , 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt: Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel. In: Susanne Lütz/Roland Czada (Hg.), *Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127–178.
- Dahl, Robert A., 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A./Charles E. Lindblom, 1963[1953]: *Politics, Economics, and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper Torchbook.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Gertrud Kühnlein/Norbert Wohlfahrt, 2005: *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität: Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*. Berlin: edition sigma.
- Dahrendorf, Ralf, 1997: Politik. Eine Kolumne: Englisches Tempo, deutsche Behäbigkeit. In: *Merkur* 51(581), 717–720.
- Deeg, Richard, 2001: *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance*. MPIfG Discussion Paper 01/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp01-6.pdf>
- Deeg, Richard, 2005: The Comeback of Modell Deutschland? The New German Political Economy in the EU. In: *German Politics* 14(3), 332–353.
- Deeg, Richard/Gregory Jackson, 2007: Towards a More Dynamic Theory of Capitalist Variety. In: *Socio-Economic Review* 5, 149–179.

- Deregulierungskommission, 1991: *Marktöffnung und Wettbewerb*. Stuttgart: Poeschel.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Renzsch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 69–81.
- Deutsch, Franziska/Suzanne Schüttemeyer, 2003: Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages: 14. und 15. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(1), 21–32.
- Deutsche Rentenversicherung, 2006a: *Rechnungsergebnisse des Jahres 2005*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung. <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/contentAction.do?stataktID=1880D69B3713A358C125714E002D4142&chstatakt_FinanzRechnungsergebnisse=WebPagesIIOP2675&open&viewName=statakt_FinanzRechnungsergebnisse#WebPagesIIOP2675> (23.10.2006)
- , 2006b: *Rentenversicherung in Zeitreihen*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung. <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/view3sp.jsp?chstatzr_Finanz=19ac6c02&open&viewName=statzr_Finanz&viewCaption=Statistiken%20-%20Finanz%20-%20Zeitreihen#19ac6c02>
- Deutscher Bundestag, 2002: *Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Verabschiedet als Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand September 2002, §1 (Anzeigespflicht), §3 (Veröffentlichung). Berlin: Deutscher Bundestag. <www.bundestag.de/gesetze/go/goanl1.html> (20.4.2004)
- Döhler, Marian/Philip Manow, 1997: *Strukturbiologie von Politikfeldern: Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren*. Opladen: Leske + Budrich.
- Draeger, Kurt/Heinz Buchwitz/Erwin Schönefelder, 1961: *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Dryzek, John S./Stephen T. Leonard, 1988: History and Discipline in Political Science. In: *American Political Science Review* 82(3), 1245–1260.
- Dyson, Kenneth, 2005: Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission. In: *German Politics* 14(2), 224–247.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2002: *Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich*. MPIfG Working Paper 02/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-3/wp02-3.html>
- , 2003: Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich. In: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weißels (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 174–203.
- , 2005: *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*. MPIfG Discussion Paper 05/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-2.pdf>
- , 2006: *Reforming Early Retirement in Europe, Japan, and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichhorst, Werner/Stefan Profit/Eric Thode, 2000: *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung*. Berlin: Springer.

- Ellwein, Thomas (Hg.), 1980: *Politikfeld-Analysen 1979*. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW vom 1.–5. Oktober 1979 in der Universität Augsburg, Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Emde, Ernst, 1991: *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung: Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern der Sozialverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Emmerich, Knut, 1994: Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern: Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Hubert Heinelt/Gerhard Bosch/Bernd Reissert (Hg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin: edition sigma, 115–136.
- Enste, Dominik, 2004: *Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Ernst, Jochen, 1993: Der vorzeitige Ruhestand in Ostdeutschland und einige Aspekte der sozialen Lage der Frührentner in den neuen Ländern. In: *Sozialer Fortschritt* 42(9), 211–216.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- , 1996a: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Gösta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1–31.
- , 1996b: Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs? In: Gösta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 256–267.
- , 1996c: Welfare States without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental Europe. In: Gösta Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*. London: Sage, 66–87.
- Esser, Josef/Wolfgang Fach: 1989: Crisis Management »Made in Germany«: The Steel Industry. In: Peter J. Katzenstein (Hg.), *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic*. Ithaca: Cornell University Press, 221–248.
- Ettl, Wilfried/Helmut Wiesenthal, 1994: Tarifautonomie in de-industrialisiertem Gelände. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46(3), 425–252.
- Euchner, Walter, 1985: Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 132–137.
- Feckler, Klaus, 1997: Einführung. In: *Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK SGB III)*. Neuwied: Luchterhand, Rz. 6–69.
- Felber, Wolfgang, 1986: *Elitenforschung in der Bundesrepublik Deutschland: Analyse, Kritik, Alternativen*. Stuttgart: Teubner.
- Ferber, Christian von, 1976: *Soziale Selbstverwaltung: Fiktion oder Chance?* Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen.
- Fischer, Cornelia, 1981: *Staatliche Arbeitsförderung: Ein Lehrstück deutscher Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- FiO, 1996: *Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung: Erste Ergebnisse der empirischen Studie*. FiO-Arbeitspapier Nr. 2. Köln: Forschungsinstitut für Ordnungspolitik.

- Flechsengar, Hans Rolf, 1980: *Kurzarbeit als Maßnahme der betrieblichen Anpassung*. Dissertation. Frankfurt a.M.: Johann-Wolfgang-Goethe-Universität.
- Garrett, Geoffrey, 1998: Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD. In: *Oxford Development Studies* 26(1), 71–97.
- Gemeinsame Erklärung, 1998: *Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 7. Dezember 1998*. <www.buendnis-fuer-arbeit.de/05/01.html> (13.4.2001)
- Genschel, Philipp, 2002: *Pfadabhängigkeit: Metapher oder Erklärungsansatz*. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- George, Alexander L./Andrew Bennett, 2005: *Case Studies and Theory Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- George, Rainer, 2000: *Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus betrieblicher Sicht: Frühverrentung als Personalanpassungsstrategie in internen Arbeitsmärkten*. München: Hampp.
- German Council of Economic Experts, 2003: *Consolidate Public Finances: Reform the Tax System. Annual Report 2003/2004*, First chapter. Wiesbaden: German Council of Economic Experts.
- German News, 28.10.2003. <www.germnews.de/gn/2003/10/2003> (20.4.2004)
- , 28.5.2003. <www.germnews.de/gn/2003/05/2003> (20.4.2004)
- Gerring, John, 2007: *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greif, Avner/David D. Laitin, 2004: A Theory of Endogenous Institutional Change. In: *The American Political Science Review* 98(49), 633–652.
- Greven, Michael T., 1985: Macht, Herrschaft und Legitimität: Eine Erinnerung der Politologen an die Grundfragen ihrer Disziplin. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 143–147.
- , 2008: »Politik« als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache: Anmerkungen zur Policy-Forschung. In: Jannig Frank/Katrin Toens (Hg.), *Zukunft der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 23–33.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1970: *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (Hg.), 1983: *Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*. Wissenschaftlicher Kongress der DVPW, 4.–7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin, Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (Hg.), 1985: *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 2003: Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema »Demokratie und Arbeitslosigkeit«. In: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 2(1), 113–142.
- Hassel, Anke, 2005: *Trade Unions as Political Actors: Decline and Transformation in Germany*. Vortrag. Workshop »Modell Deutschland revisited«, Berlin, 10.–11. November 2005.
- Hassel, Anke/Christine Trampusch, 2006: Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteienkonflikten und die Erosion des Korporatismus. In: Jens Beckert et al. (Hg.), *Transfor-*

- mationen des Kapitalismus: Festschrift für Wolfgang Streeck zum 60. Geburtstag.* Frankfurt a.M.: Campus, 111–132.
- Hecló, Hugh, 1974: *Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.* New Haven, CT: Yale University Press.
- Heidenheimer, Arnold J., 1969: Trade Unions, Benefit Systems, and Party Mobilization Styles: »Horizontal« Influences on the British Labour and German Social Democratic Parties. In: *Comparative Politics* 1(3), 313–342.
- , 1980: *Unions and Welfare State Development in Britain and Germany: An Interpretation of Metamorphoses in the Period 1910–1950.* WZB Discussion Paper IIVG. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Heinelt, Hubert, 1991: *Frühverrentung als politischer Prozess: Institutionelle Bedingungen, soziale Effekte und finanzielle Verteilungswirkungen im internationalen Vergleich.* Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- , 1993: Policy and Politics: Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 307–327.
- Heinelt, Hubert/Michael Weck, 1998: *Arbeitsmarktpolitik: Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte.* Opladen: Leske + Budrich.
- Heintz, Bettina, 2004: Emergenz und Reduktion: Neue Perspektiven auf das Mikro/Makro-Problem. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56(1), 1–31.
- Heinze, Meinhard, 1999: Bundesarbeitgeberverband Chemie: 50 Jahre im Dienste der Sozialpolitik für die chemische Industrie. In: Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (Hg.), *Perspektiven: 50 Jahre Tarif- und Sozialpolitik in der Chemie.* Heidelberg: Haefner, 7–28.
- Heinze, Rolf G., 1998: *Die blockierte Gesellschaft: Sozioökonomischer Wandel und die Krise des »Modell Deutschland«.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hemmer, Edmund, 1997: *Sozialpläne und Personalanpassungsmaßnahmen: Eine empirische Untersuchung.* Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Hennis, Wilhelm, 1965: Aufgaben einer modernen Regierungslehre. In: *Politische Vierteljahresschrift* 6(4), 422–441.
- , 1985: Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, »zentrale Fragen« der Politikwissenschaft stets neu zu überdenken. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 122–131.
- Hennis, Wilhelm/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hg.), 1977: *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung.* Bd. 1. Stuttgart: Klett-Cotta.
- (Hg.), 1979: *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung.* Bd. 2. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Héritier, Adrienne (Hg.), 1993b: *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1993a: Einleitung. Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 9–36.
- Hermann, Christopher, 1988: Die Rentenreform 1972: Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren. In: *Deutsche Rentenversicherung* 43(1–2), 1–21.
- , 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957–1991. In: Franz Ruland/VDR, Verband der Deutschen

- Rentenversicherungsträger (Hg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung*. Frankfurt a.M.: Luchterhand, 105–139.
- Herzog, Dietrich, 1975: *Politische Karrieren: Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herzog, Roman, 1997: *Aufbruch ins 21. Jahrhundert*. Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog im Hotel Adlon am 26. April 1997. <www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews/Berliner-Reden-12086/Berliner-Rede-1997.htm> (20.4.2004)
- Hesse, Joachim J. (Hg.), 1982a: *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1982b: Staat, Politik und Bürokratie. In: Joachim J. Hesse (Hg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 9–33.
- , 1985: Policy-Forschung zwischen Anpassung und Eigenständigkeit: Wider die »Moden« der sozialwissenschaftlichen Staats- und Verwaltungsforschung. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 30–68.
- Hinrichs, Karl, 1998: *Reforming the Public Sector Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus*. Konferenzbeitrag, XIVth World Congress of Sociology, International Sociological Association, »Reforming Public Pensions Schemes (I)«, Montreal, 26. Juli–1. August 1998.
- , 2004: Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel. In: Jürgen Beyer/Petra Stykow (Hg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung: Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 266–286.
- Hirsch, Joachim, 1970: *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System: Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hockerts, Hans G., 1980: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik: 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- , 1990: Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rentenreform 1957. In: Franz Ruland/VDR, Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (Hg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung: Festschrift aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung*. Frankfurt a.M.: Luchterhand, 93–104.
- , 1992: Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz: Die Rentenreform 1972 – Ein Lehrstück. In: Karl D. Bracher (Hg.), *Staat und Parteien: Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 903–934.
- Hoffmann, Edeltraut, 1996: *Frühverrentung und Beschäftigung*, Bd. 2: *Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand 1980–1995*. IAB Kurzbericht 1996/9. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Holtmann, Everhard (Hg.), 2004: *Staatsentwicklung und Policyforschung: Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Höpner, Martin, 2003: Der Organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang: Unternehmenskontrolle und Arbeitsbeziehungen im Wandel. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 300–321.
- , 2006: Determinanten der Quersubventionierung: Ein Vorschlag zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 1(16), 7–23.

- Horst, Patrick, 1995: *Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Howlett, Michael/M. Ramesh (Hg.), 2003: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- IG Metall, 1999a: *Altersteilzeit von Gesamtmetall ist keine Alternative zur Rente mit 60*. Pressemitteilung der IG Metall vom 10.12.1999. Frankfurt a.M.: IG Metall.
- , 1999b: *Aufbruch ins neue Jahrhundert; Mit einer starken IG Metall*. Protokoll des 19. Ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall, Hamburg, 3.–9. Oktober 1999. Frankfurt a.M.: IG Metall
- Immerfall, Stephan/Peter Franz, 1998: *Standort Deutschland in der Bewährungsprobe: Seine Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel*. Opladen: Leske + Budrich.
- Iversen, Torben/Thomas R. Cusack, 2000: The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? In: *World Politics* 52(3), 313–349.
- Iversen, Torben/Anne Wren, 1998: Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. In: *World Politics* 50(4), 507–546.
- Jacobs, Klaus/Martin Kohli, 1990: Der Trend zum frühen Ruhestand: Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Älteren im internationalen Vergleich. In: *WSI-Mitteilungen* 8, 498–509.
- Jacobs, Klaus/Martin Kohli/Martin Rein, 1991: Germany: The Diversity of Pathways. In: Martin Kohli/Anne-Marie Guillemard/Hermann van Gunsteren (Hg.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*. New York: Cambridge University Press, 181–221.
- Jann, Werner, 1995: Politikfeldanalyse. In: Dieter Nohlen (Hg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 2: *Politikwissenschaftliche Methoden*. München: C.H. Beck, 308–314.
- Jann, Werner/Kai Wegrich, 2003: Phasenmodelle und Politikprozess: Der Policy Cycle. In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 71–104.
- Janning, Frank/Toens, Katrin, 2008: Einleitung. In: Janning Frank/Katrin Toens (Hg.), *Zukunft der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7–20.
- Jepperson, Ronald L. 1991: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Walter W. Powell/Paul DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 143–163.
- Jochem, Sven, 1999: *Sozialpolitik in der Ära Kohl: Die Politik des Sozialversicherungsstaates*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/99. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Kaase, Max/Günther Schmid, 1999: Einleitung. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma, 11–15.
- Kastendiek, Hella, 1978: *Arbeitnehmer in der SPD: Herausbildung und Funktion der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA)*. Berlin: Die Arbeitswelt.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of the Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Katznelson, Ira, 2003: Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Science. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 270–301.

- Kaufmann, Franz-Xaver, 1982: Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Joachim J. Hesse (Hg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 344–365.
- , 1989: Christentum und Wohlfahrtsstaat. In: Franz-Xaver Kaufmann, *Religion und Modernität: Sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Tübingen: Mohr, 88–119.
- , 2001: Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Deutsches Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 3–101.
- , 2005: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. 2. erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kempfski, Jürgen von, 1966: Wissenschaft von der Politik – sozusagen. In: *Merkur* 218, 454–468.
- Kinderman, Daniel, 2005: Pressure from Without, Subversion from Within: The Two-Pronged German Employer Offensive. In: *Comparative European Politics* 3(4), 432–463.
- Kitschelt, Herbert, 1994: *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2000: Citizen, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37(2), 149–179.
- , 2003: *Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies*. Konferenzbeitrag. »Accountability and Representation in European Democracies«, Panel on Implications of Change in Party Systems and Electoral Behavior, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, 2.–3. Mai 2003.
- , 2004: Political-Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990–2002. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 125–152.
- Kitschelt, Herbert/Philipp Rehm, 2003: *New Social Risks Constituencies and Political Parties*. Konferenzpapier. Welfare Reform and Management of Societal Change (WRAMSOC), »The Political Regulation of New Social Risks«, Lugano, 25–27. September 2003.
- Klenk, Tanja, 2005: Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung: Eine Betrachtung aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 51(1), 94–127.
- Klingemann, Hans-Dieter/Jacob Steinwede, 1993: Traditionelle Kerngruppenbildung der Wähler in der Bundesrepublik. In: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hg.), *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse: Jürgen Fijalkowski zum 60. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 49–65.
- Klose, Joachim/Henner Schellschmidt, 2001: *Finanzierung und Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung: Einnahmen- und ausgabenbezogene Gestaltungsvorschläge im Überblick*. WiD-O-Materialien 45. Bonn: Wissenschaftliches Institut der AOK.
- Knelangen, Wilhelm, 2000: »Bündnis für Arbeit« oder »Bündnis für Frührentner«? Der Streit über die Forderung nach einer »Rente mit 60«. In: *Gegenwartskunde* 49(1), 93–99.
- Knuth, Matthias, 1995: Über den Sozialplan hinaus: Aktivierung von Kurzarbeit und Sozialplan bei betrieblichen Beschäftigungskrisen. In: Institut Arbeit und Technik (Hg.), *Jahrbuch 1995*. Gelsenkirchen: Eigenverlag, 126–141.

- Knuth, Matthias, 1996: *Drehscheiben im Strukturwandel: Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung*. Berlin: edition sigma.
- , 1997: Sozialplanpolitik am Wendepunkt: Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes und der Altersgrenzen. In: *Soziale Sicherheit* 46(6), 201–208.
- Koalitionsvereinbarung, 1994: *Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen: Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages*. CDU-Dokumentation Nr. 34/1994. Bonn.
- Koalitionsvertrag, 1998: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*. 20.10.1998. Bonn.
- Koch, Lars, 2000: *Die Bundesregierung und das Bündnis für Arbeit im Konflikt zwischen Frühverrentung, Rentenkonsolidierung und Beschäftigungsausweitung*. Diplomarbeit. Köln: Universität zu Köln.
- Kock, Klaus, 1988: *Kurzarbeit in der betrieblichen Praxis*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Kohli, Martin, et al., 1989: *Je früher desto besser? Die Verkürzung des Erwerbslebens am Beispiel des Vorrubbestands in der chemischen Industrie*. Berlin: edition sigma.
- König, Thomas, 1992: *Entscheidungen im Politiknetzwerk: Der Einfluss von Organisationen auf die arbeits- und sozialrechtliche Gesetzgebung in den 80er Jahren*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Krasner, Stephen, 1984: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. In: *Comparative Politics* 16, 223–246.
- Krautkrämer-Wagner, Uta, 1981: *Handlungsspielraum in der Arbeitsverwaltung*. Meisenheim: Hain.
- Krugmann-Randolf, Inga, 1967: Mildes Klima nach der »Denkpause«. Domäne der Gewerkschafter – gutes Verhältnis zu Katzer. In: *Der Volkswirt* 27(4), 125–126.
- Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, verschiedene Wahlperioden. Rheinbreitbach: NDV.
- Lamping, Wolfram/Friedbert W. Rüb, 2004: From the Conservative Welfare State to an »Uncertain Something Else«: German Pension Politics in Comparative Perspective. In: *Policy and Politics* 32(2), 169–191.
- Lang, Klaus, 2001a: Bündnis für Arbeit: Jenseits von Ausstieg und Anpassung. In: *WSI-Mitteilungen* 54(5), 294–298.
- Lange, Chris, 2001: *Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration: Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung*. Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Laswell, Harold D., 1942: The Relation of Ideological Intelligence to Public Policy. In: *Ethics* 53(1), 25–34.
- Lauschke, Karl, 1984: *Schwarze Fahnen an der Ruhr: Die Politik der IG Bergbau und Energie während der Kohlenkrise*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung. In: Joachim Matthes (Hg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologietages*. Frankfurt a.M.: Campus, 591–610.
- , 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, 370–392.

- Lehmbruch, Gerhard, 2000a: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit*. Leviathan, Sonderheft 19, 89–112.
- , 2000b: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leibfried, Stephan/Herbert Obinger, 2004: The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London: Frank Cass, 199–218.
- Leisering, Lutz, 1999: »Der deutsche Sozialstaat«. In: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 181–192.
- , 2005: Soziologische Abklärung der Sozialpolitik. Laudatio auf Prof. Dr. Dr. h.c. Franz-Xaver Kaufmann anlässlich der Verleihung des Ludwig Preller-Preises für Sozialpolitik am 14. Januar 2005 in Frankfurt a.M. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 51 (3), 245–272.
- Lenhardt, Gero/Claus Offe, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik: Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 98–127.
- Linke, Lothar, 1993: *Kurzarbeit im Strukturwandel: Eine Analyse in der Bundesrepublik während der 80er Jahre unter Einbeziehung erster Erfahrungen in den neuen Bundesländern*. WZB Discussion Paper FS I 93–206. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Lockwood, David, 1979: Soziale Integration und Systemintegration. In: Wolfgang Zapf (Hg.), *Theorien des sozialen Wandels*. 4. Auflage. Königstein/Ts.: Hain, 125–137.
- Lojewski, Willi, 1984: Die Arbeitsmarktkrise: Herausforderung für die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit. In: Alfred Kohl (Hg.), *Mensch und Arbeitswelt: Festschrift für Josef Stigl zum 65. Geburtstag*. Stuttgart: Kohlhammer, 221–236.
- Lösche, Peter/Franz Walter, 1992: *Die SPD: Klassenpartei, Volkspartei, Quotenpartei: Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur Deutschen Vereinigung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Löwisch, Manfred/Michael Hetzel, 1983: *Früherer Ruhestand durch Vorverlegung der Altersgrenze*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- , 1984: *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mackscheidt, Klaus, 1990: Finanzausgleichmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der Sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der Sozialen Sicherung untereinander. In: Kurt Schmidt (Hg.), *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung*. Berlin: Duncker & Humblot, 145–182.
- , 1991: Finanzierung der Arbeitslosigkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 41, B 34/35, 26–35.
- Mahoney, James, 2000: Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society* 29(4), 507–548.

- Mahoney, James, 2004: Comparative-Historical Methodology. In: *Annual Review of Sociology* 30, 81–101.
- Mahoney, James/Gary Goertz, 2006: A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. In: *Political Analysis* 14(3), 227–249.
- Maier, Matthias L., et al., 2003: *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Manow, Philip, 2000: *Wage Coordination and the Welfare State: Germany and Japan Compared*. MPIfG Working Paper 00/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp00-7/wp00-7.html>
- , 2001: *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State and the German Political Economy*. Habilitationsschrift. Konstanz: Universität Konstanz.
- Manow, Philip/Eric Seils, 2000: Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 264–307.
- Manske, Alexandra, 2005: Eigenverantwortung statt wohlfahrtsstaatlicher Absicherung: Anmerkungen zum Gestaltwandel sozialer Absicherung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 15(2), 241–258.
- Mares, Isabela, 2003: *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayntz, Renate (Hg.), 1980: *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- , 1975: Legitimacy and the Directive Capacity of the Political System. In: Leon N. Lindberg et al. (Hg.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*. Toronto: Lexington Books, 261–274.
- , 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Joachim Matthes (Hg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Berlin, 17.–20. April 1979. Frankfurt a.M.: Campus, 55–81.
- , 1982: *Problemerarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung*. In: Joachim J. Hesse (Hg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 74–89.
- , 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Thomas Ellwein et al. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- , 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al. (Hg.), *Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1(3), 283–307.
- , 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 39–56.
- , 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, 148–168.

- Mayntz, Renate, 1998: *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monnet Chair Paper Series 98/50. Florenz: European University Institute.
- , 1999: *Rationalität in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. Lectiones Jenenses 18. Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.
- , 2001: *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive*. MPIfG Working Paper 01/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp01-2/wp01-2.html>
- , 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Renate Mayntz (Hg.), *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt a.M.: Campus, 7–43.
- , 2004: *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper 04/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper, 115–145.
- , 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- , 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–37.
- , 2005: *Politische Steuerung – Heute?* MPIfG Working Paper 05/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-1/wp05-1.html>
- Meinhardt, Volker, 2000: Der Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung: 10 Jahre nach der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), *Zehn Jahre deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69(2). Berlin: Duncker & Humblot, 225–248.
- Mielke, Siegfried, 1970: Ausschuss für Sozialpolitik. In: Hans-Helmut Röhring/Kurt Sontheimer (Hg.), *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*. München: Piper, 40–41.
- Mills, Charles W., 1956: *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- MittAB-Chronik, verschiedene Jahrgänge: Chronik der Arbeitsmarktpolitik aus den *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* des Instituts für Arbeitsmarkts- und Berufsforschung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Müller, Emil P., 1982: Interessen der gewerblichen Wirtschaft im IX. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 13(4) 453–461.
- , 1984: »Die Wirtschaft« im 10. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15(2), 187–196.
- Müller, Emil P., 1988: Interessen der Sozialpartner im XI. Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19(2), 187–199.
- Müller, Hans-Peter/Manfred Wilke, 1999: *Rückkehr in die politische Arena: Die deutschen Gewerkschaften und das Bündnis für Arbeit*. Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Müller, Wolfgang/Christel Neusüß, 1970: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: *Sozialistische Politik* 2(6/7), 4–67.

- Müller-Jentsch, Walther, 1993: Das Des-Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem. In: *WSI-Mitteilungen* 8/1993, 496–502.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Gabriele Pieper, 1991: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 41(21–22), 3–13.
- Munzinger, 2001: *CD-Rom-Archiv 10/2001*. Ravensburg: Munzinger-Archiv.
- Murswieck, Axel (Hg.), 1976: *Staatliche Politik im Sozialsektor*. München: Piper.
- Naegele, Gerhard, 1987: *Theorie und Praxis des Vorrubestandsgesetzes: Ergebnisse einer empirischen Ergebnisstudie*. Augsburg: Maro.
- Narr, Wolf-Dieter/Claus Offe, 1975: Einleitung. In: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 9–46.
- Naschold, Frieder, 1967: *Kassenärzte und Krankenversicherungsreform: Zu einer Theorie der Statuspolitik*. Freiburg: Rombach.
- Nedelmann, Birgitta, 1995: Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. In: Birgitta Nedelmann (Hg.), *Politische Institutionen im Wandel*. Kölner Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 35, 15–40.
- Ney, Steven, 2001: *Pension Reform in Germany*. ICCR Research Report, February 2001. <www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.html> (20.4.2004)
- Niedermayer, Oskar, 2002: Parteimitgliedschaften im Jahre 2002. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(2), 382–388.
- Nullmeier, Frank, 1992: Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci. In: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hg.), *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses*. Opladen: Leske + Budrich, 147–180.
- , 1993: Wissen und Policy-Forschung: Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 175–196.
- , 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft: Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 101–144.
- , 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In: Werner Süß (Hg.), *Deutschland in den neunziger Jahren: Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, 267–284.
- , 2004: Vermarktlichung des Sozialstaates. In: *WSI-Mitteilungen* 57(9), 495–500.
- Nullmeier, Frank/Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- O'Connor, James, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Offe, Claus, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1973: Die Herrschaftsfunktionen des Staatsapparates. In: Martin Jänicke (Hg.), *Politische Systemkrisen*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 236–246.
- , 1975: *Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Offe, Claus, 1979: »Unregierbarkeit«: Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Jürgen Habermas (Hg.), *Stichworte zur »Geistigen Situation der Zeit«*, Bd. 1: *Nation und Republik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 294–318.
- , 2006: Erneute Lektüre: Die »Strukturprobleme« nach 33 Jahren. In: Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*. Veränderte Neuauflage, herausgegeben und eingeleitet von Jens Borchert und Stephan Lessenich. Frankfurt a.M.: Campus, 181–196.
- Ostheim, Tobias/Manfred G. Schmidt, 2007: Gründungskrise und Sozialpolitik: Die 1950er Jahre. In: Manfred G. Schmidt et al. (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, 153–165.
- Overhaus, Manfred, 1987: Die Steuerungsleistung der mehrjährigen Finanzplanung für die Haushaltsplanung beim Bund. In: Heinrich Mäding (Hg.), *Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle*. Baden-Baden: Nomos, 81–89.
- Padgett, Stephen, 2003: Germany: Modernising the Left by Stealth. In: *Parliamentary Affairs* 56(10), 38–57.
- Palier, Bruno/Claude Martin, 2007: Editorial Introduction. From »a Frozen Landscape« to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. In: *Social Policy & Administration* 41(6), 535–554.
- Pappi, Franz U., 1993: Policy-Netzwerke: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 84–94.
- Pappi, Franz U./Thomas König/David Knoke, 1995: *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze; ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Piazza, James, 2001: De-Linking Labor: Labor Unions and Social Democratic Parties under Globalization. In: *Party Politics* 7(4), 413–435.
- Pierson, Paul, 1993: When Effect becomes Cause. In: *World Politics* 45(4), 595–628.
- , 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *The American Political Science Review* 94(2), 251–267.
- (Hg.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Poguntke, Thomas, 2002: Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33(4), 790–806.
- Prätorius, Rainer, 1997: Theoriefähigkeit durch Theorieverzicht? Zum staatswissenschaftlichen Ertrag der Policy-Studies. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft: Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 283–302.
- Prätorius, Rainer, 2004: US-amerikanische Prägungen der Policy-Forschung. In: Everhard Holtmann (Hg.), *Staatsentwicklung und Policyforschung: Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 75–86.
- Prognos, 1986: *Bestandsaufnahme und Bewertung praktizierter Modelle zur vorgezogenen Ruhestandsregelung*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

- Reeg, Marcus, 1998: *Liefer- und Leistungsbeziehungen in der deutschen Automobilindustrie: Strukturelle Veränderungen aus unternehmerischer und wirtschaftspolitischer Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Reissert, Bernd/Fritz Schnabel, 1976: Fallstudien zum Planungs- und Finanzverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel (Hg.), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor, 71–235.
- Reiter, Heinrich, 1993: Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip der Sozialversicherung. In: *Deutsche Rentenversicherung* 10, 657–667.
- Rentenversicherungsbericht, 2000: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftig 15 Kalenderjahren gemäß §154 SGB IV. Berlin.
- Reß, Wolfgang, 1995: Altersteilzeit statt Vorruhestand. In: *Der Arbeitgeber* 47, 638–641.
- Rhein-Kress, Gaby von, 1996: *Die politische Steuerung des Arbeitsangebots: Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Richter, Saskia, 2001: *Ideen, Interessen und Institutionen: Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses*. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Riester, Walter, 2002: Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen. In: *Bundesarbeitsblatt* 2002/5, 5–10.
- Rinne, Karin, 2000: Die Zufriedenheit mit dem System der sozialen Sicherung in Deutschland. In: Bernd Frick/Renate Neubäumer/Werner Sesselmeier (Hg.), *Betriebliche und staatliche Sozialpolitik: Komplementär oder substituiv*. München: Hampp, 27–43.
- Rock, Joachim, 2003: Die Freie Wohlfahrtspflege im Europäischen Binnenmarkt. In: Peter Hammerschmidt/Uwe Uhlendorff (Hg.), *Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht*. Kassel: Kassel University Press, 157–186.
- Rosenow, Joachim/Frieder Naschold, 1994: *Die Regulierung der Altersgrenzen: Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates*. Berlin: edition sigma.
- Roth, Henry, 2000: *Berufs- und Erwerbsunfähigkeit: Renten- und Versorgungsansprüche nach geltendem und reformiertem Recht*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Roth, Richard, 1989: *Rentenpolitik in der Bundesrepublik: Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957–1986*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Rüb, Friedbert W., 2003: Vom Wohlfahrtsstaat zum »manageriellen Staat«? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 256–299.
- Rüb, Friedbert W./Frank Nullmeier, 1991: Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hg.), *Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel*. Leviathan, Sonderheft 12, 437–462.
- Saalfeld, Thomas, 1997: Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate Level Analysis, 1949–94. In: Wolfgang C. Müller/Thomas Saalfeld (Hg.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*. London: Cass, 32–54.
- , 2002: The German Party System: Continuity and Change. In: *German Politics* 11(3), 99–130.

- Sabatier, Paul A., 1999: The Need for Better Theories. In: Paul A. Sabatier (Hg.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 3–17.
- Sally, Razeen/Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the New Germany. In: *German Politics* (3), 18–46.
- Saretzki, Thomas, 2006: Policy-Analyse und Politikwissenschaft. In: Hubertus Bruchstein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Politik der Integration: Symbole, Repräsentation, Institution. Festschrift für Gerhard Göhler zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 229–246.
- , 2007: Policy Analysis in Germany. In: Gerald Miller/Frank Fischer/Mara Sidney (Hg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis (CRC Press), 587–602.
- Sarrazin, Thilo, 1999: Haushalts- und Finanzpolitik des Bundes: Künftige Handlungsnotwendigkeiten. In: *Verwaltung&Management* 5, 68–75.
- Sauer, Martina, 2000: *Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenintegration? Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W., 1973[1971]a: Planung als politischer Prozess. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 33–72.
- , 1973[1971]b: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 9–32.
- , 1973[1972]a: Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 73–113.
- , 1973[1972]b: Reformpolitik im Spätkapitalismus. In: Fritz W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 135–150.
- , 1977a: *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise: Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Athenäum.
- , 1977b: Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective. In: *European Journal of Political Research* 5(4), 339–362.
- , 1982: Der Erklärungswert »binnenstruktureller« Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung. In: Joachim J. Hesse (Hg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13, 90–104.
- , 1985: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Hermann Hartwich (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 164–170.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30(1), 10–21.
- , 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 93–115.

- Scharpf, Fritz W., 1997: Die Malaise der deutschen Politik. In: Deutscher Hochschulverband (Hg.), *Almanach/Deutscher Hochschulverband: Ein Lesebuch*. Bonn: Jackwerth & Welker, 145–148. (Abdruck eines Beitrages von Scharpf in der FAZ vom 5. Juni 1997)
- , 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W./Vivian A. Schmidt (Hg.), 2000: *From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in an Open Economy*. 2 Bde. Oxford: Oxford University Press.
- Schäuble, Wolfgang, 1996: *Das ist unser Ziel: Niedriger, einfacher, gerechter – durch weniger Steuern mehr Arbeitsplätze*. Rede auf dem Bundesparteitag der CDU vom 20. bis 22. Oktober 1996.
- Scheurer, Stephan/Fabian Wildenauer, 2003: *Issue-Kompetenz, Sozialstruktur und Parteiidentifikation bei den deutschen Bundestagswahlen 1969 bis 1998*. Manuskript. Zürich: Universität Zürich. <www.ipz.unizh.ch/personal/tim/yScheurer_Wildenauer.pdf> (20.4.2004)
- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Gesamtausgabe in drei Bänden. Baden-Baden: Nomos.
- Schludi, Martin, 2005: *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmähel, Winfried, 2001: Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: Interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen. In: Klaus-Dirk Henke/Winfried Schmähel (Hg.), *Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 9–37.
- Schmid, Günther, 2004: *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik*. WZB Discussion Paper SP I 2004–107. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther/Helmut Wilke, 1980: *Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine Probleme*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Josef, 1999: Die CDU/CSU nach dem September 1998: Von der Wende zum Ende? In: Oskar Niedermayer (Hg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*. Opladen: Leske + Budrich, 63–82.
- Schmidt, Anita, 2002: *Stiefkind der Korporatismusforschung? Eine Chronologie der Kanzlerrunden*. Masterarbeit. Köln: Universität zu Köln.
- Schmidt, Manfred G., 1978: Die »Politik der Inneren Reformen« in der Bundesrepublik Deutschland 1969–1976. In: *Politische Vierteljahresschrift* 19(3), 201–253.
- , 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen: Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1988: Einführung. In: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, 1–35.
- Schmidt, Manfred G., 1995: Policy-Analyse. In: Arno Mohr (Hg.), *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg, 567–604.
- , 1996: Germany: The Grand Coalition State. In: Joseph M. Colomer (Hg.), *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62–98.

- Schmidt, Manfred G., 2000: Immer noch auf dem »mittleren Wege? Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit*. Leviathan, Sonderheft 19, 491–513.
- , 2004: *Wörterbuch zur Politik*. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart: Kröner.
- , 2005a: Politische Reformen und Demokratie: Befunde der vergleichenden Demokratie- und Staatstätigkeitsforschung. In: Hans Vorländer (Hg.), *Politische Reform in der Demokratie*. Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), Bd. 22. Baden-Baden: Nomos, 45–62.
- , 2005b: *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Lehrbuch Grundwissen Politik 2. 3. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- , 2006: Die Sozialpolitik der zweiten rot-grünen Koalition (2002–2005). In: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt 2002–2005*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 295–312.
- Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36(1), 85–131.
- Schneider, Volker/Frank Janning, 2006: *Politikfeldanalyse: Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schönig, Werner, 1995: *Vom deutschen Gemeinschaftswerk zum Standortproblem Ost: Die Reflexion des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern in Situationsanalysen und wirtschaftspolitischen Forderungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. und vier seiner Fachverbände vom Januar 1990 bis Juni 1994*. Forschungsberichte der Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern (3). Berlin: Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.
- Schröder, Gerhard, 2003: *Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, 14. März 2003, 2479(A)–2493(C).
- Schroeder, Wolfgang, 2000: *Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand: Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 2008: SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft. In: *WSI-Mitteilungen* 60(5), 231–237.
- Schroeder, Wolfgang/Burkard Ruppert, 1996: *Austritte aus Arbeitgeberverbänden: Eine Gefahr für das deutsche Modell? Betriebsaustritte aus regionalen Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie (1990–1995)*. Marburg: Schüren.
- Schubert, Klaus, 1991: *Politikfeldanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 2003: Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy-Analyse. In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 37–70.
- Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hg.), 2003a: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- , 2003b: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Klaus Schubert/Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 1–22.
- Schudlich, Edwin, 1982: Kooperation statt Korporatismus. In: Ulrich Billerbeck (Hg.), *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung*. Frankfurt a.M.: Campus, 127–175.

- Schüttemeyer, Suzanne S., 1989: §42 Öffentliche Anhörungen. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*. Berlin: De Gruyter, 1145–1159.
- Schumpeter, Joseph A., 1953[1918]: Die Krise des Steuerstaates. In: Joseph A. Schumpeter, *Aufsätze zur Soziologie*. Tübingen: Mohr, 1–71.
- Schwartz, Herman, 2004: *Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism*. Unveröffentlichtes Manuskript. Charlottesville: University of Virginia. <<http://people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf>>.
- Schwinn, Thomas, 2001: Staatliche Ordnung und moderne Sozialintegration. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53(2), 211–232.
- Sebaldt, Martin, 1997: *Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Seffen, Achim, 1973: *Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*. Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Siefken, Sven T., 2003: Expertengremien der Bundesregierung: Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(3), 483–504.
- Silvia, Stephen J., 1997: German Unification and Emerging Divisions within German Employers' Associations: Cause or Catalyst? In: *Comparative Politics* 29(2), 187–208.
- Sinn, Hans-Werner, 2000: Germany's Economic Unification: An Assessment after Ten Years. In: *Review of International Economics* 10(1), 113–128.
- Skocpol, Theda, 1992: *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press.
- Standfest, Erich, 1977: Soziale Selbstverwaltung: Zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik. In: Christian Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie der Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19, 424–437.
- , 1997: Zur aktuellen Lage in der Rentenversicherung. In: *Deutsche Rentenversicherung (DRV)* 7, 385–397.
- Steffen, Johannes, 2001: *Sozialpolitische Chronik: Die wesentlichen Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren*. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Steinitz, Klaus, 2004: *Transfers: Ist der Osten Schuld an der wirtschaftlichen Situation in Deutschland?* Memo. Bremen: Universität Bremen. <www.memo.uni-bremen.de/docs/m1504.pdf>
- Stöcken, Gerhard, 2005: Zur strategischen Neuausrichtung der AWO in Deutschland. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 18(2), 76–79.
- Stolleis, Michael, 2003: *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Streeck, Wolfgang, 1978: *Die organisatorische Stabilisierung der Gewerkschaften im letzten Jahrzehnt: Zur Überwindung der gewerkschaftlichen Organisationskrise der sechziger Jahre*. IIM-Papers 78-15. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- , 1987: Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39(3), 471–495.
- , 1994: Einleitung des Herausgebers – Staat und Verbände: Neue Fragen, Neue Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, 7–34.

- Streeck, Wolfgang, 1995: *German Capitalism: Does it exist? Can it survive?* MPIfG Discussion Paper 95/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp95-5.pdf>
- , 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«*. MPIfG Working Paper 99/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- , 2001: Tarifautonomie und Politik: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hg.), *Die deutschen Arbeitsbeziehungen am Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Bestandsaufnahme. Wissenschaftliches Kolloquium im Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung aus Anlass des Ausscheidens von Dr. Werner Stumpf als Präsident von Gesamtmetall*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 76–102.
- , 2003a: *From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness: Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest*. MPIfG Working Paper 03/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-2/wp03-2.html>
- , 2003b: *No Longer the Century of Corporatism: Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«*. MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>
- , 2005a: *Institutional Change in France and Germany: Introduction*. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2005b: *Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte*. MPIfG Working Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-4/wp05-4.html>
- , 2009: *Re-Forming Capitalism: The Slow Transformation of the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Anke Hassel, 2003: Trade Unions as Political Actors. In: John T. Addison/Claus Schnabel (Hg.), *International Handbook of Trade Unions*. Cheltenham: Elgar, 335–365.
- , 2004: The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hg.), *Germany: Beyond the Stable State*. London, 101–124.
- Streeck, Wolfgang/Britta Rehder, 2005: Institutionen im Wandel: Hat die Tarifautonomie eine Zukunft? In: Hans W. Busch et al. (Hg.), *Tarifpolitik im Umbruch*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 49–82.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.
- Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch, 2005: Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. In: *German Politics* 14(2), 174–195.
- Süllow, Bernd, 1982: *Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung als korporatistische Einrichtung*. Frankfurt a.M.: Lang.
- SV-Gesundheit (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen), 2005: *Gutachten 2005 »Koordination und Qualität im Gesundheitswesen«*. Bonn: SV-Gesundheit. <<http://dip.bundestag.de/btd/15/056/1505670.pdf>>
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), 1990: *Jahresgutachten 1989/1990*. Stuttgart: Kohlhammer.

- SVR, 1992: *Für Wachstumsorientierung, gegen lähmenden Verteilungsstreit: Jahresgutachten 1992/93*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Tegtmeier, Werner, 2003: Erfolg und Misserfolg von Arbeitsmarktreformen im Rückblick: Was ist daraus zu lernen? In: Stefan Ramge/Günther Schmid (Hg.), *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Ein Werkstattbericht*. Münster: Waxmann, 96–106.
- Tenhaef, Rainer, 1992: *Öffentliche Anhörungen der Fachausschüsse des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Entscheidungsprozess bis zur 10. Wahlperiode*. Dissertation. Bonn: Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- , 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative-historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 208–240.
- , 2004: *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- , 2006: Institutionen und sozialer Wandel: Die Entwicklung der beruflichen Bildung in Deutschland. In: Jens Beckert et al. (Hg.), *Transformationen des Kapitalismus: Festschrift für Wolfgang Streeck zum 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 399–413.
- Trampusch, Christine, 2000: *Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber: Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999*. Dissertation. Göttingen: Georg-August-Universität Göttingen. <<http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2000/trampusch/index.html>>
- , 2002: *Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001*. MPIfG Working Paper 02/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-5/wp02-5.pdf>
- , 2003: *Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der deutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik*. MPIfG Discussion Paper 03/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp03-1.pdf>
- , 2004a: Das Scheitern der Politikwissenschaft am Bündnis für Arbeit: Eine Kritik an der Problemlösungsliteratur über das Bündnis für Arbeit. In: *Politische Vierteljahresschrift* 45(4), 541–562.
- , 2004b: Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmarktpolitik: Die Reformfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit. In: Susanne Lütz/Roland Czada (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 179–203.
- , 2004c: Von Verbänden zu Parteien: Elitewechsel in der Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35(4), 646–666.
- , 2005a: Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany. In: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 203–228.
- , 2005b: Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: *WeltTrends* Nr. 47, 77–90.

- Trampusch, Christine, 2006a: Industrial Relations and Welfare States: The Different Dynamics of Retrenchment in the Netherlands and Germany. In: *Journal of European Social Policy* 16(2), 121–133.
- , 2006b: Sequenzorientierte Policy-Analyse: Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte. In: *Berliner Journal für Soziologie* 16(1), 55–76.
- , 2006c: Status quo vadis? Die Pluralisierung und Liberalisierung der »Social-Politik«: Eine Herausforderung für die politikwissenschaftliche und soziologische Sozialpolitikforschung. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 52(3), 299–323.
- , 2008: Sozialpolitik: Vorwärts- und Rückwärtsreformen und Neuvermessung von Solidarität. In: *WSI-Mitteilungen* 60(7), 365–371.
- Truman, David, 1951: *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Unterhinninghofen, Hermann, 2002: Rot-grünes Rentenprojekt: Umbau des Sozialsystems, Eigenvorsorge und Tarifpolitik. In: *Kritische Justiz* 35(2), 213–227.
- VDR, 2002: *Einnahmen der Rentenversicherung*. Frankfurt a.M.: Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger. <[www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/\(\\$URLRef\)/5F0E1B53C4AC2A6FC1256A390043F88D](http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/($URLRef)/5F0E1B53C4AC2A6FC1256A390043F88D)> (20.4.2004)
- , 2004: *Versicherungsrenten nach Rentenarten: RV Männer*. Frankfurt a.M.: Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger. <[www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/\(\\$URLRef\)/DB3A6D55E0AE07CCC1256AEE003DB4BD/\\$FILE/rvz31pub.xls](http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/($URLRef)/DB3A6D55E0AE07CCC1256AEE003DB4BD/$FILE/rvz31pub.xls)> (20.4.2005)
- Vierhaus, Rudolf/Ludolf Herbst (Hg.), 2002: *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002*. Bd. 1: A–M. Bd. 2: N–Z. München: Saur.
- (Hg.), 2003: *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002*. Bd. 3: *Zeittafel, Verzeichnisse, Ausschüsse*. München: Saur.
- Wagner, Hans-Georg, 1988: *Soziale Sicherung der Empfänger von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz*. Aus der Reihe »Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit«. Stuttgart: Kohlhammer.
- Walter, Franz, 2004: *Abschied von der Toskana: Die SPD in der Ära Schröder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Webber, Douglas, 1994: The Decline and Resurgence of the German Model: The Treuhandanstalt and the Privatization Politics East Germany. In: *Journal of European Public Policy* 1(2), 151–176.
- Weber, (ohne Vorname), 1990: Einführung. In: *Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht (GK-AFG)*. Neuwied: Luchterhand, 1–26.
- Weber, Jürgen, 1981: *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- Weber, Max, 1982[1919]: *Politik als Beruf*. 7. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Weller, Bernhard, 1969: *Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht: Untersuchung der Möglichkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Einbeziehung der Geschichte des Arbeits- und Sozialrechts*. Stuttgart: Gustav Fischer.

- Wenzel, Wolfgang, 1979: Zur Geschichte und Entwicklung von Sozialplänen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Autorengemeinschaft (Hg.), *Sozialplanpolitik in der Eisen- und Stahlindustrie: Mit ausgewählten Sozialplänen*. Köln: Bund, 11–26.
- WeBels, Bernhard, 1987: Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft: Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18(2), 285–311.
- , 1997: Germany. In: Pippa Norris (Hg.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 76–97.
- , 2000: Gruppenbildung und Wahlverhalten: 50 Jahre Wahlen in der Bundesrepublik. In: Markus Klein/Wolfgang Jagodzinski/Ekkehard Mochmann (Hg.), *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland: Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 129–158.
- Wiesendahl, Elmar, 2004: Parteien und die Politik der Zumutungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B40/2004, 19–24.
- Wiesenthal, Helmut, 1987: *Strategie und Illusion: Rationalitätsgrenzen kollektiver Akteure am Beispiel der Arbeitszeitpolitik 1980–1985*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1983: »Policy« und »Politics«: Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 24(4), 347–360.
- , 1987: *Policy-Analyse: Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Winschuh, Josef, 1930: »Zehn Jahre Betriebsrätegesetz«. In: *Soziale Praxis* Nr. XXXIX, 232–235.
- Winter, Thomas von, 1990: Die Sozialausschüsse der CDU: Sammelbecken für christdemokratische Arbeitnehmerinteressen oder linker Flügel der Partei? In: *Leviathan* 18(3), 390–416.
- Winter, Thomas von, 1997: *Sozialpolitische Interessen: Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden: Nomos.
- , 2000: Interessenvermittlung und Institutionen: Die Rolle der Verbände in der Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 46(6), 523–547.
- , 2001: Vom Korporatismus zum Etatismus: Strukturwandlungen des armutspolitischen Netzwerkes. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(4), 1573–1608.
- , 2003: Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Forschungsstand und politische Realität. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16(3), 37–44.
- Wohlfahrt, Norbert, 2005: Zwischen Wettbewerb und subsidiärer Leistungserbringung: die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess. <www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/wohlfahrtsverb%E4nde.pdf> (23.8.2006)
- Wollmann, Hellmut (Hg.), 1980: *Politik im Dickicht der Bürokratie: Beiträge zur Implementationsforschung*. Leviathan, Sonderheft 3. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1984: Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene. In: *Policy Sciences* 17(1), 27–47.
- Wuttke, Jürgen, 2002: Endlich Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik? In: *Der Arbeitgeber* 54, 20–24.
- Zapf, Wolfgang, 1965: *Wandlungen der deutschen Elite*. München: Piper.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999: Institutions, the CDU and Policy Change. In: *German Politics* 8(3), 141–160.

- Zohlnhöfer, Reimut, 2001: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42(4), 655–682.
- , 2005: *The Politics of German Economic Policy Reform: Electoral Competition under Institutional Pluralism*. Konferenzbeitrag. »Modell Deutschland revisited«, Berlin, 10.–11. November 2005. <www.rzuser.uni-heidelberg.de/~bp1/manuskripte/rzh_ThePoliticsOfGermanEconomicPolicyReform.pdf> (23.8.2006)
- Zorn, Hendrik, 2003: *Parteiidentifikation in Ostdeutschland: Entstehung und Dynamik psychologischer Parteibindungen in den neuen Bundesländern*. Magisterarbeit. Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.
- Zwikel, Klaus, 1999: *Zwikel kritisiert verkappte einseitige Beitragserhöhung in der Rentenversicherung*. Pressemitteilung der IG Metall vom 17.9.1999. <www.igmetall.de/aktuell/pressemitteilungen/1999/073_99.html> (23.8.2006)