

Christine Trampusch

Sequenzorientierte Policy-Analyse

Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte*

Aufgrund der strukturellen Besonderheiten des deutschen Regierungssystems gehen viele politikwissenschaftliche Studien von der Blockadethese aus. Sie gründet in der Annahme gegebener Präferenzen und stabiler institutioneller Rahmenbedingungen und führt auf der analytischen Ebene zu am Rationalwahlansatz orientierten Interaktionsanalysen, die politische Entscheidungen von der Veränderung gesellschaftlicher Probleme, Präferenzen und institutioneller Rahmenbedingungen isoliert betrachten. Interaktionsorientierte Analysen fokussieren auf die Erklärung von inkrementellem Policy-Wandel. Anhand der innovativen Rentenreform von Ex-Bundesarbeitsminister Walter Riester wird vorgeschlagen, Rückkopplungseffekte von Policies auf das Handeln politischer Akteure in die Analyse mit einzubeziehen und Politik damit dynamisch zu betrachten. Theoretisch lässt sich das mit dem Bedarf an sozialintegrativen Wirkungen von Policies begründet. Die Hauptthese des Beitrages ist, dass es der Policy-Forschung durch Sequenzorientierung möglich wird, endogene Ursachen für innovativen Policy-Wandel zu identifizieren.

1. Einleitung

Vielen politikwissenschaftlichen Analysen zufolge ist in der Bundesrepublik bestenfalls *inkrementeller Policy-Wandel* zu erwarten (Benz 2000: 216f.). Begründet wird diese These mit dem Blockadebias des politischen Systems: Im deutschen Regierungssystem determinieren die relativ autonomen, aber interdependenten Systeme der politischen Entscheidungsfindung, die Mehrheitsdemokratie (Parteienwettbewerb) und die Verhandlungsdemokratie (Korporatismus, Bikameralismus) jeweils einen bestimmten Strategieraum, wobei Inkompatibilitäten auftreten können. Kompromisse zwischen verhandelnden Akteuren können durch den Parteienwettbewerb wieder außer Kraft gesetzt werden. Ebenso können Institutionen der Verhandlungsdemokratie, wie der Bundesrat, parteipolitisch instrumentalisiert werden, die Konsens- und Korporationserfordernisse des Bikameralismus also durch den Parteienwettbewerb überlagert werden.

Die These des Blockadebias bringt am *Rationalwahlansatz* orientierte *Interaktions-*

analysen mit sich, die Politik unter der Annahme gegebener Präferenzen und stabiler Institutionen *statisch* betrachten.¹ Einzelne politische Entscheidungen werden damit von der Veränderung gesellschaftlicher Probleme, Präferenzen und institutioneller Rahmenbedingungen isoliert. Tritt nicht ein exogener Schock auf, der zu einem radikalen Wandel der Akteurspräferenzen führt, ist innovativer Policy-Wandel so gut wie ausgeschlossen. Endogen bedingter, signifikanter Präferenzwechsel, ja generell *Prozesse der Formierung von Präferenzen* werden in diesem Literaturzweig wenig thematisiert.

Nun hat jedoch im Fall der Riester-Reform wie auch der Hartz-Gesetze ein *innovativer Policy-Wandel* stattgefunden. Die Reform demonstriert, dass die dem deutschen System inhärenten Blockaden nicht unüberwindbar sind und radikale Kurswechsel in der Politik nicht zwangsläufig verhindern. Riesters Rentenreform hat das Monopol der staatlichen Sozialversicherung in der Altersvorsorge durch die Einführung einer zweiten und dritten Säule aufgebrochen. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, mit der Sozial-

* Für Kritik an früheren Versionen des Artikels möchte ich mich bei Anke Hassel, Martin Höpner, Philip Manow, Britta Rehder und Wolfgang Streeck bedanken, ferner bei Raymund Werle und Helen Callaghan für zahlreiche konstruktive Hinweise.

hilfe zur neuen Leistung Arbeitslosengeld II zusammengeführt und damit von einer Lohnersatz- zu einer Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung umdefiniert.

Wenn in einem vielfach verflochtenen Regierungssystem eine Reform den Status quo radikal infrage stellt und überkommene Policies nicht mehr fortschreibt, so hat die Politikwissenschaft – analytisch betrachtet – zwei Möglichkeiten, einen solchen Wandel zu untersuchen. Die erste Möglichkeit besteht darin, die These des Blockadebias weniger rigoros zu handhaben, deren Annahmen grundsätzlich beizubehalten, aber radikalen Politikwandel beispielsweise als strategische Reaktion auf drohende Vetos zu interpretieren. Die Hartz-Reformen und vor allem die ebenfalls parteiübergreifend verabschiedete Gesundheitsreform 2003 waren Anlass, solche Modellierungen weiterzuentwickeln (Manow/Burkhart 2004). Alternativ lassen sich solche politischen Entscheidungen jedoch auch aus einer anderen Perspektive analysieren.²

Genau an diese Frage schließt der vorliegende Aufsatz an. Am Beispiel der Riesterschen Rentenreform soll innovativer Policy-Wandel genauer untersucht werden. Dabei wird die These entfaltet, dass in Fällen eines innovativen Policy-Wandels *Prozesse des Präferenzwandels* eingehend zu untersuchen sind (ähnlich Hall 2006). Die Präferenzformierung wird in Interaktionsanalysen nicht systematisch analysiert, weil diese von gegebenen Präferenzen ausgehen. Für die Analyse von Prozessen des Präferenzwandels schlägt der Beitrag vor, die Ursachen für innovativen Policy-Wandel nicht – wie in den Interaktionsanalysen in der Regel üblich – zu exogenisieren, sondern neben exogen bedingten Veränderungen von Präferenzen ebenso endogene Ursachen für Präferenzwandel zu identifizieren.

Der Artikel gliedert sich wie folgt. Im ersten Abschnitt wird die These des Blockadebias und dessen Prämissen vorgestellt. Dies sind die Annahmen exogener (gegebener) Akteurspräferenzen und stabiler institutioneller Rahmenbedingungen sowie die *Ceteris-paribus*-Annahme. Ausgehend von diesen Annahmen richten sich Analysen, die den Blockadebias als plausibel erachten, bei der

Analyse von Politik auf Akteurskonstellation und Effekte derjenigen politischen Institutionen, die Entscheidungen blockieren können. Der zweite Abschnitt untersucht im Allgemeinen und anhand der Literatur über die Reformpolitik von Rot-Grün in der ersten Regierung Schröder (1998 bis 2002), warum Interaktionsanalysen eine Präferenz für inkrementellen Policy-Wandel aufweisen und sich weitgehend der Möglichkeit berauben, die Erklärung innovativen Policy-Wandels zu endogenisieren.

Der dritte Abschnitt schlägt vor, in der Analyse von innovativem Politikwandel *Rückkoppelungseffekte* von Problemlösungen auf das Handeln politischer Akteure mit einzubeziehen. Es wird mit anderen Worten die *Ceteris-paribus*-Annahme hinsichtlich stabiler institutioneller Rahmenbedingungen und exogener Präferenzen fallen gelassen. Die erklärenden Variablen, also Präferenzen und politische Institutionen, werden endogenisiert.³ Die Beachtung von Rückkoppelungseffekten ist für die Politikwissenschaft von theoretischem Interesse, weil diese die Sozial- und Systemintegration, auf die moderne demokratische Gesellschaften gründen, beeinflussen. Rückkoppelungseffekte lassen damit auf Legitimitätsfragen schließen. Weil die Berücksichtigung von Rückkoppelungseffekten in einem statischen Analysemodell zirkuläre Argumentation zur Folge hat, schlägt der Beitrag in Anlehnung an Büthe (2002: 485) auf methodischer Ebene vor, politische Entscheidungen sequenzorientiert zu analysieren. *Sequenzanalyse* betrachtet Politik *dynamisch* und stellt die *Selbsttransformation* gesellschaftlicher Probleme, Präferenzen und institutioneller Rahmenbedingungen aufgrund von *Rückkoppelungseffekten* in Rechnung.

Der vierte Abschnitt wendet den sequenzorientierten Ansatz auf Riesters Rentenreform an. Der letzte Abschnitt plädiert dafür, die graduelle Transformation von Präferenzen in der Analyse politischer Entscheidungen verstärkt zu berücksichtigen. Die Policy-Analyse könnte dabei an neuere Konzepte der Analyse von institutionellem Wandel anschließen, die die Bedeutung von Mechanismen graduellen institutionellen Wandels für radikalen institutionellen Wandel betonen (vgl. hierzu Streeck/Thelen 2005). Da-

mit könnte auch ein Gegenpunkt zu Modellen des „punctuated equilibrium“ gesetzt werden, die radikale Veränderung auf ein einflussreiches, kurze Zeit wirkendes Ereignis (punktuatation) zurückführen, das Phasen der institutionellen Stasis aufricht.

2. Blockadebias und Interaktionsanalyse

In der Analyse politischer Entscheidungen in der Bundesrepublik unterscheidet die Politikwissenschaft verschiedene Subsysteme. Lehbruch (2000a: 14) spricht von „Regelsysteme(n)“ und „Stile(n) der Konfliktregelung“ und unterscheidet dabei *Konkurrenzdemokratie* und *Verhandlungsdemokratie* (ebd. 2000a), und damit Mehrheitsentscheidungen und Verhandlungen.⁴ In der Literatur werden dabei hinsichtlich des Regelsystems „Verhandlungen“ zwei weitere Differenzierungen vorgenommen. Hier wird erstens zwischen Konkordanzdemokratie (Koalitionsregierungen), Korporatismus und konstitutioneller Politikverflechtung unterschieden (vgl. dazu Czada 2000); zweitens wird davon ausgegangen, das Regelungssystem Korporatismus sei institutionell segmentiert, weil funktional differenziert. Dementsprechend wird zwischen dem Tarifvertragssystem, den arbeitsmarktpolitischen Institutionen, dem System der Gesetzlichen Krankenversicherung und dem Alterssicherungssystem differenziert (Lehbruch 2000b). Insgesamt werden so sieben Subsysteme genannt, die jeweils eigentümliche und unterschiedliche Verfahren der Entscheidungsfindung im Regierungssystem der Bundesrepublik mit sich führen: 1. der Parteienwettbewerb, 2. die Koalitionsentscheidung, 3. der Föderalismus, 4. die Tarifautonomie, 5. das um die Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur für Arbeit) gruppierte korporatistische Regelungssystem, 6. das korporatistische Regelungssystem Gesundheitspolitik und 7. das korporatistische Regelsystem Rentenpolitik. In letzter Zeit trat zu diesen sieben Entscheidungssystemen ein achttes, nämlich das Regelsystem Bundeskanzler.⁵

Ausgehend von diesen Regelsystemen gründen viele Studien bei der Analyse von

Policy-Wandel auf der Blockadethese (bzw. Politikverflechtung, vgl. Scharpf/Reisert/Schnabel 1976). Weil es in der Bundesrepublik zahlreiche Vetospieler gibt und die Verhandlungsdemokratie stark ausgeprägt ist (Konkordanzdemokratie, Korporatismus, konstitutionelle Politikverflechtung, vgl. Czada 2000), wird die Fähigkeit der Akteure zu Politikwechsel mit dem Bild der blockierten Gesellschaft (Heinze 1998) und des Reformstaus illustriert. Lehbruch (2000a: 9) betont: „Das Parteiensystem einerseits, und das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Handlungslogiken und Entscheidungsregeln bestimmt und können sich unter bestimmten Bedingungen wechselseitig lahmlegen.“ Scharpf (1997a: 147) stellt als „Malaise der deutschen Politik“ heraus, dass „viele Instanzen mit Verhinderungsmacht ausgestattet sind“, sodass „Veränderungen nur nach langem Gezerre stattfinden können“. An Lehbruch und Scharpf anschließend, spricht die Politikwissenschaft von einer „Inkompatibilität“ (Benz 2000: 216) der relativ autonomen, aber interdependenten Regelsysteme, weil sie nicht nur den Strategie- und Konfliktraum determinieren, sondern sich auch gegenseitig stören können: „Inkompatibilität ist dann gegeben, wenn Strukturen und institutionalisierte Verfahren in einer Arena bewirken, dass in einer anderen Arena Störungen auftreten. Das trifft in der Verbindung von Verhandlungssystemen und Parteienwettbewerb in besonderem Maße zu, die die bundesdeutsche Variante einer Verhandlungsdemokratie prägt“ (Benz 2000: 216).

Diese These des Blockadebias gründet auf drei Annahmen: erstens die der exogenen Präferenzen, zweitens die der stabilen institutionellen Rahmenbedingungen und schließlich drittens die der *Ceteris-paribus*-Bedingung. *Exogene Präferenzen* bedeutet, dass die Kriterien, anhand derer Policies bewertet werden, gegeben und relativ stabil sind (Scharpf 2000: 121f.). Dass sich Präferenzen im Verlauf von politischen Entscheidungen – beispielsweise durch Lernprozesse oder Argumentieren (ebd.: 86) – verändern können, wird eher als Ausnahme betrachtet.⁶ Mit Scharpf (ebd.) gehen viele Studien der Policy-Analyse davon aus, Präferenzen seien

durch den „Stimulus eines bestimmten Problems aktiviert und spezifiziert“ (ebd.). Präferenzen „beziehen sich auf die Bewertung des Status quo, auf die möglichen Ursachen des Problems, auf die Wirksamkeit und Wünschbarkeit möglicher Handlungsoptionen und der damit verbundenen Ergebnisse“ (ebd.: 87). Die Annahme exogener Präferenzen hat daher zur Folge, dass die empirischen Analysen die Inhalte politischer Entscheidungen vornehmlich als eine Fortschreibung vormals getroffener Entscheidungen (Policies) interpretieren.⁷ *Stabile institutionelle Rahmenbedingungen* heißt, dass die eben beschriebenen Regelsysteme darüber entscheiden, welchem Akteur welche Kompetenzen zugewiesen und welche Partizipations- und Vetorechte verliehen werden (ebd.: 86). Die Strukturen des politischen Systems konditionieren die Akteure auf bestimmte und vorbestimmte Strategietypen. Die *Ceteris-paribus-Annahme* besagt schließlich, dass sich Präferenzen und die institutionellen Rahmenbedingungen während des politischen Entscheidungsprozesses nicht ändern, also in der Analyse konstant gesetzt werden.

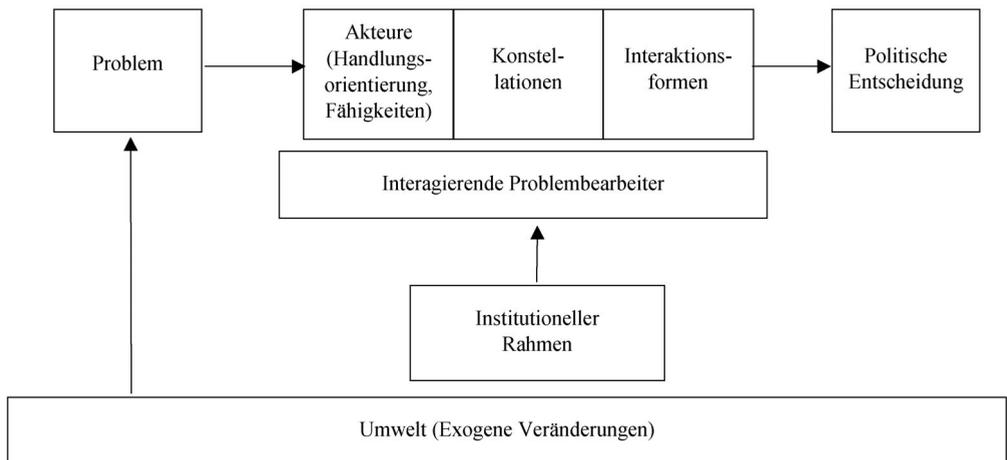
Aus diesen drei Annahmen folgt, dass Ergebnisse politischer Entscheidungen durch die *Interaktion* der Akteure bestimmt werden (vgl. Abb. 1). Mit Fritz W. Scharpf gesprochen, ist der Ausgangspunkt vieler Stu-

dien die Identifikation der „Menge der Interaktionen“, die „die zu erklärenden politischen Ergebnisse tatsächlich hervorgebracht haben“ (ebd.). Ausgehend von diesen Interaktionsformen (Parteienwettbewerb, Koalitionsentscheidung usw.) werden dann die individuellen und korporativen Akteure bestimmt, „die an dem politischen Prozeß beteiligt sind und deren Entscheidungen schließlich das Ergebnis bestimmen“ (ebd.).

Die Blockadethese bringt es mit sich, dass viele Studien zu politischen Entscheidungen am Rationalwahlansatz orientierte *Interaktionsanalysen* darstellen, das heißt auf Grundlage des Vetospieler-Ansatzes (z.B. Schludi 2005; König/Bräuninger 2000), des Median-Wähler-Modells (vgl. z.B. Schludi 2005; Ganghof 2004; Merkel 2003; Obinger et al. 2003; Wagschal 2001; Zohlnhöfer 2001) und der Modelle räumlicher Wahl (z.B. Ganghof/Bräuninger 2003) betrieben werden. Politik wird zu „games real actors play“ (Scharpf 1997b). In vielen Studien gerät die intelligente Modellierung der Interaktion der Akteure und der Wirkungen der „Regelsysteme“, die sie konditionieren, unweigerlich in den Mittelpunkt der Analyse. Der Nachweis der Blockade wird in vielen Fallstudien zu Policy-Wandel beinahe zum Hauptgegenstand.

Das Mittel der Interaktionsanalyse verbietet freilich nicht, die Blockadethese weni-

Abbildung 1: Interaktionsorientierte Policy-Analyse



Quelle: In Anlehnung an Scharpf (2000: 85, Abb. 2.1); vgl. dazu auch Scharpf (2000: 32ff.).

ger rigoros zu deuten (vgl. hierzu König/Bräuning 2000; Benz 2003: 230ff; Zöhlhörer 2004; Manow/Burkhart 2004). Eine kritische Auseinandersetzung mit der Blockadethese findet also durchaus statt. Zu Recht weist auch Benz (2003: 210f.) darauf hin, dass die Politikverflechtungsthese von Scharpf/Reissert/Schnabel (1976) strategische Reaktionen auf drohende Vetos nicht ausschließt, weshalb Innovationsanstöße selbst im deutschen Regierungssystem trotz zahlreicher Vetopunkte und -spieler möglich sind. Aktuell werden auch die Hartz-Reformen und die Gesundheitsreform von 2003 als Strukturreform bewertet, die zeigen, dass gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zugleich ein „Gelegenheitsfenster“ öffnen können und Föderalismus nicht zwangsläufig zu einer Reformblockade führt (Zöhlhörer 2004; Manow/Burkhart 2004). Die Prämissen der Blockadethese werden dabei jedoch nicht verlassen. So hing nach Zöhlhörer (2004: 400) die Zustimmung der Unionsparteien zu den oben genannten Reformen davon ab, dass sie diese als für die „Verbesserung der wirtschaftlichen Performanz zwingend erforderlich sah(en)“ und als nützlich in der „erfolgreichen Profilierung im Wettbewerb um Wählerstimmen“ einschätzten (ähnlich Manow/Burkhart 2004). Es war also allein der durch die Mehrheitsdemokratie konditionierte Parteienwettbewerb, der die Union dazu brachte, den Strukturreformen zuzustimmen. Die Annahme ist, dass die Union eine sichere Erwartung dahingehend hatte, dass der Wähler sie bei einer Verweigerung bei den nächsten Bundestagswahlen abstrafen würde.⁸

3. Interaktionsanalyse und inkrementeller Policy-Wandel

In welchem Ausmaß und in welche Richtung sich Policies ändern können, wird in der Perspektive des Blockadebias und der darauf gründenden Interaktionsanalysen durch die jeweiligen Interaktionsformen bestimmt. Interaktionsergebnisse ändern sich, wenn sich Interaktionen ändern. Policy-Wandel hängt maßgeblich davon ab, ob es den Problemebe-

arbeitern gelingt, sich „Techniken der Kompromissbildung, die auf Vereinbarungen über alle Lager hinweg abzielen“ (Holtmann/Voelzkow 2000: 15), zu bedienen. Über Policy-Wandel verraten uns Interaktionsanalysen demnach, dass er inkrementell verläuft; es sei denn, ein unerwartetes Ereignis – ein exogener Schock – hebt die *Ceteris-paribus*-Annahme aus den Angeln.

Interaktionsanalysen fokussieren auf *inkrementellen Policy-Wandel*. Dies ist erstens Folge der exogenen Präferenzen, die Problemlösungen bewerten, und resultiert zweitens daraus, dass Interaktionsanalysen, wie Scharpf (2000: 32) darlegt, „unabhängig davon, welcher Interaktionsmodus tatsächlich zur Anwendung kommt, (...) die erzielten Ergebnisse immer im Hinblick auf ihre Gleichgewichtscharakteristika“ untersuchen. Politische Entscheidungen sind demnach Gleichgewichtsergebnisse, also „Ergebnisse, bei denen kein Spieler seine eigenen Auszahlungen durch *einseitiges* Wechseln zu einer anderen Strategie verbessern kann“ (ebd.: 31).⁹ Akteure, die exogene Präferenzen haben und vor dem Hintergrund stabiler Institutionen strategisch interagieren – wobei sowohl Präferenzen als auch Institutionen konstant gehalten werden –, entscheiden, indem sie die bestmöglichen Strategien wählen. Gemäß den Annahmen des Modells ist *Policy-Wandel* folglich die *Distanz des neuen Gleichgewichtsergebnisses von dem bisherigen*. Es können nur jene Veränderungen politischer Programme erklärt werden, die bisherige Gleichgewichtsergebnisse konsolidieren oder inkrementeller Natur sind. Innovativer Policy-Wandel, das heißt Wandel, der nicht zu einem Minus oder einem Plus, sondern zu etwas anderem als dem Status quo ante, also der Policy vor der Interaktion, führt, würde einen exogenen Schock verlangen.¹⁰ Dabei wird angenommen, dass das deutsche Regierungssystem – im Vergleich zum Westminster-System – aufgrund der Vielzahl verhandlungsdemokratischer Subsysteme (Föderalismus, Tarifautonomie, Wohlfahrtsstaatssegmentierung vgl. Lehbruch 2000b) für inkrementellen Policy-Wandel besonders prädestiniert ist. Aufgrund der Inkompatibilität der „Regelsysteme“ Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie ist es im Vergleich

zum britischen System sehr unwahrscheinlich, dass veränderte Policy-Positionen – seien sie nun exogen oder endogen – determiniert in Policy-Wandel umgesetzt werden können.

Auch bei der Betrachtung der Politik der rot-grünen Koalition dominiert die Schlussfolgerung, dass die Regierung in ihrer ersten Legislaturperiode – also in der Phase, in der die Riester-Reform verabschiedet wurde – nur wenig weit reichende Veränderungen bewirken konnte. Wandel, so wird vielfach argumentiert, wurde durch den Parteienwettbewerb, die Verhandlungsdemokratie oder die strukturellen Begrenzungen, die den Kanzler einschränken, begrenzt. Die rot-grüne Bundesregierung, resümiert Siegel (2003: 161, 183), war entweder durch den Mesokorporatismus in der Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik behindert oder erlag der „mehrheitsdemokratischen Versuchung“, so dass der „Primat der Parteienwettbewerbslogik gegenüber einer an effektiven Problemlösungen orientierten Konsensneigung im Institutionengestrüpp des Verbundföderalismus (...) konfliktive Politikprozesse“ bewirkte.

Der *Bundeskanzler* und das Kanzleramt, so das einschlägige Urteil, haben eher Konsolidierung als grundlegenden Policy-Wandel gefördert. Siegel (ebd.: 183) erkennt als Merkmal des Regierungsstils Schröders „ad-hoc Management, Kurzatmigkeit und selektive Koordination“ statt Konzertierung. Heinze (2003: 155) fordert von der Bundesregierung eine „politische Führung“, die er gerade beim Bündnis für Arbeit vermisst. Heinze (ebd.: 150) und Siegel (2003: 161) begründen ihre Urteile vor allem mit strukturellen Blockaden, die sie auf die institutionelle Fragmentierung des politischen Systems in themenspezifische und mesokorporatistische politische Arenen zurückführen. Die Fragmentierung, so Heinze (2003: 151), habe die Regierung blockiert, selbst wenn sie „durchsetzungswillig“ gewesen wäre. Die Kanzlerthese deduziert die Reichweite von Policy-Wandel aus grundlegenden Strukturproblemen im staatlichen Regierungsapparat, die dem Kanzler als handlungsleitende Strategie vorschreiben, Überkommenes zu bewahren, weil die Konfron-

tation mit mesokorporatistischen Subsystemen, Ministerien, Fraktion oder der Partei seine Fähigkeit zu hierarchischen Entscheidungen suspendiert.

Nicht nur das Regelsystem Bundeskanzler, sondern auch die Regelungssysteme der *Verhandlungsdemokratie* werden in Studien zur rot-grünen Reformpolitik als Hindernis für Policy-Wandel gesehen. So sprechen Blancke und Schmid (2003: 220, 223) für die Zeit zwischen Ende 1999 und Ende 2001 von einem „(w)eitgehenden Stillstand“ in der Arbeitsmarktpolitik, einer Phase der „Stagnation im Verhandlungslabyrinth“, in der parteiinterne und externe Vetospieler sowie ein sinkender Problemdruck Wandel verhinderten. Der Stagnation aufgrund der Verhandlungsdemokratie ging, so die Autoren (ebd.: 221), eine Phase der Einlösung von Wahlversprechen voran, weil „klientelbezogene Vorstellungen“ und ein „deutlich sozialdemokratischer Akzent“ umgesetzt wurden (Parteiendifferenzhypothese). 2002 fand dann ein „Kurswechsel“ als „reformpolitischer Endspurt im Vorfeld der Wahl“ (ebd.: 225) statt, weil die Arbeitslosigkeit anstieg, ein externer Schock (Vermittlungsskandal) auftrat und die anstehenden Bundestagswahlen disziplinierende Wirkung auf potenzielle Vetospieler entfalteten. Sie erklären Reformstau mit institutionellen Schranken sowie parteiinternen und externen Vetospielern. Veränderung führen sie hingegen auf „externe Schocks und Problemdruck“ zurück, die „die Macht von Vetospielern brechen“ (ebd.: 235) und den Parteienwettbewerb von der Verhandlungsdemokratie befreien. „Wo zu einem bestimmten Zeitpunkt eine starke Vetoposition mächtiger Akteure erwartet werden kann, kann ein anderer Zeitpunkt (etwa bei anstehenden Wahlen) den Parteienwettbewerb zur eigentlichen Motivationsgröße avancieren lassen, damit disziplinierend wirken und Reformen möglich machen. Glückliche Umstände – fortuna bei Machiavelli genannt – gehören eben auch zum Erfolg in der Politik“ (ebd.).

Wie Blancke und Schmid (2003) führt auch Merkel (2003) den arbeitsmarktpolitischen Reformstau in der ersten Phase der rot-grünen Regierung auf die Verhandlungsdemokratie zurück. Tsebelis' (1995) Veto-

spieler-Ansatz fortentwickelnd,¹¹ erklärt er die „ausgebliebene Reform des Arbeitsmarktes“ (Merkel 2003: 265) damit, dass „(r)echte wie linke Traditionalisten der SPD (...) mit der partikularen Interessenorganisation Gewerkschaften eine implizite Blockadekoalition“ eingingen. Die Einrichtung der Hartz-Kommission, deren Beschlüsse erst in der zweiten rot-grünen Regierung umgesetzt wurden, interpretiert Merkel als „Schachzug des Bundeskanzlers“ (ebd.: 267), der von der Strategie des „office-seeking“ geprägt war. Sie war eine „Reaktion auf abstürzende Umfragewerte, skandalöse Vorgänge in der Bundesanstalt für Arbeit und die drohende Niederlage bei den Parlamentswahlen im September“ (ebd.).

Im Gegensatz zur Arbeitsmarktpolitik spricht die Politikforschung in der Rentenpolitik aufgrund der Rentenreform von Walter Riester von einer fundamentalen Veränderung. Schmidt (2003: 247) stellt wegen der Einführung der kapitalfundierte Altersvorsorge, die das Prinzip der paritätischen Finanzierung aufbricht, eine „Pfadabweichung“ fest. Auf mögliche Erklärungsfaktoren für diese Pfadabweichung geht Schmidt nicht ein. Gleichwohl hebt er hervor, dass „die ‚Reformstauthese‘ nur einen Teil der rot-grünen Sozialpolitik“ (ebd.: 241) erfasst. Andere Studien greifen demgegenüber bei der Erklärung des Wandels in der Rentenpolitik auf die Logiken der Mehrheitsdemokratie und Verhandlungsdemokratie zurück. Sowohl Merkel (2003) als auch Schludi (2005) wenden bei dieser Reform den Vetspieler-Ansatz an. Sie erklären, warum es zur Zustimmung des institutionellen Vetspielers Bundesrat kam, wobei Schludi auch die Einigung mit den Gewerkschaften erklärt. Die Policy-Positionen der Akteure sind im Vetspieler-Ansatz jedoch exogen vorgegeben. Die Ursachen für den innovativen inhaltlichen Bruch mit dem bisherigen Finanzierungssystem der Rentenversicherung, also die Ursachen für die Einführung der Kapitaldeckung und der staatlichen Förderung von Privat-, Betriebs- und Tarifrenten, werden in diesen Studien nicht thematisiert.

Als *Zwischenfazit* lässt sich das Folgende festhalten: Die Blockadethese führt zu Interaktionsanalysen, die strategische Interaktio-

nen von Problembearbeitern erklären. Interaktionsanalysen beziehen sich vorrangig auf die Erklärung von inkrementellem Policy-Wandel. Weil die Präferenzen als gegeben definiert werden, benötigt ein radikaler Präferenzwandel, der innovativen Policy-Wandel zur Folge haben könnte, gemäß den Annahmen dieser Analysen einen exogenen Schock. Im Folgenden möchte ich anhand der Riester-Reform aufzeigen, dass die dem deutschen Regierungssystem inhärenten Reformblockaden innovativen Policy-Wandel nicht zwangsläufig ausschließen. Für die Analyse von innovativem Policy-Wandel schlage ich vor, Ursachen einer radikalen Präferenzveränderung nicht völlig zu exogenisieren und Prozesse des Präferenzwandels genauer zu betrachten, indem Rückkoppelungseffekte von Problemlösungen auf das Handeln politischer Akteure berücksichtigt werden.¹²

Rückkoppelungseffekte systematischer in die Analyse von Policy-Wandel zu integrieren, ist für die Politikwissenschaft sowohl von theoretischem als auch von methodischem Interesse.¹³ *Theoretisch* ist dies von Bedeutung, weil Rückkoppelungseffekte, wenn sie Sozial- und Systemintegration beeinflussen, den Kern der politikwissenschaftlichen Theoriebildung, die Demokratietheorie, ansprechen. Der *methodische Gewinn* besteht darin, Politik über einen längeren Zeitraum und dynamisch zu betrachten, kurz: Sequenzen zu analysieren.¹⁴ Das ermöglicht – wie später der fünfte Abschnitt zeigen wird –, das Zusammenspiel von exogenen und endogenen Ursachen für Policy-Wandel systematisch zu betrachten.

4. Sequenzanalyse und innovativer Policy-Wandel

Die Einbeziehung von Rückkoppelungseffekten in die Analyse politischer Entscheidungen begründe ich *theoretisch* folgendermaßen: 1. Probleme können durch 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. 2. Mo-

derne demokratische Gesellschaften müssen Sozialintegration gewährleisten.¹⁵ Auch Policies kommt eine sozialintegrative Bedeutung zu.¹⁶ Sie erbringen auf der intermediären Ebene Leistungen zur Konfliktinstitutionalisierung zwischen korporativen Akteuren.¹⁷ Wenn Policies jedoch aufgrund von Rückkoppelungseffekten bei dieser Konfliktinstitutionalisierung 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 dann nicht mehr zur Konfliktinstitutionalisierung, sondern zur Entstehung von (neuen) Interessenkonflikten bei. Diese Interessenkonflikte können erstens Präferenzen hinsichtlich gesellschaftlicher Probleme und deren Lösung verändern und zweitens Konflikte um neu zu verteilende Problemlösungskompetenzen 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.

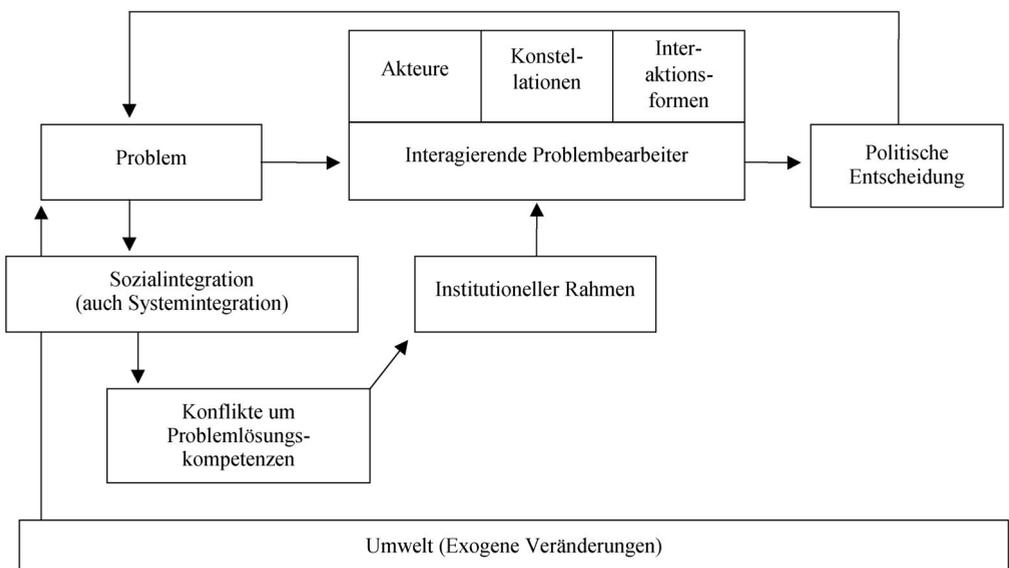
Wie lässt sich die *sozialintegrative Bedeutung von Policies* beschreiben? Wie die

staatliche Ordnung, für die Policies ein konstituierendes Element darstellen, sind Policies auf mehreren Ebenen sozialintegrativ wirksam:

1. Auf der *kulturellen beziehungsweise normativen Ebene* entfalten Policies eine sozialintegrative Wirkung, weil politische Maßnahmen und Programme auf Normen und Werte gründen und sich darauf richten, diese umzusetzen. In der Rentenpolitik war dies bis zur Riester-Reform das Prinzip der Lebensstandardsicherung, das in das Prinzip einer an den Ausgaben orientierten Einnahmepolitik – sprich Beitragssatzanhebung nach Bedarf – übersetzt wurde. Die Norm der Lebensstandardsicherung stellte einen zentralen Rahmen für die Identität der deutschen Gewerkschaften dar, weil sie, solange ausreichend Verteilungsspielräume erwirtschaftet wurden, bei den Gewerkschaftsmitgliedern Akzeptanz hinsichtlich der Bewältigung betrieblicher Rationalisierungen durch Frühverrentung stiftete.

2. Auf der *rechtlichen Ebene* ist Rentenpolitik sozialintegrativ, weil das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenspiel mit Art. 14 GG Rentenanwartschaften einen verfassungsrechtlich garantierten Vertrauensschutz verschafft, der staatlichen Interventionen in die

Abbildung 2: Sequenzorientierte Policy-Analyse



Rentenversicherung eine Hemmschwelle auferlegte. Der Vertrauensschutz bewirkte so, dass sich die Gewerkschaften und die Organisationen der Mitbestimmung in der Gestaltung von Sozialplänen auf die Leistungen der Rentenversicherung verlassen konnten.

3. Auf der *intermediären Ebene* sind Policies sozialintegrativ, insofern sie Konflikte zwischen korporativen Akteuren institutionalisieren. So wirkte die Rentenversicherung durch ihre Indienstnahme für beschäftigungspolitische Aufgaben im Rahmen der Frühverrentungspolitik – wie ich später genauer verdeutlichen werde – kosten- und konfliktentlastend auf Staat und Verbände.

Rückkoppelungseffekte können diese sozialintegrative Wirkung von Policies empfindlich stören. Treten diese auf, verändern Policies das Problem, zu dessen Lösung sie beitragen sollen. Durch diese Wirkung können sie selbst zum Problem werden und sich aus der Perspektive der korporativen Akteure als Problemlösung verbrauchen.¹⁸ In diesem Fall kann die Policy kaum mehr zur Identitätsstiftung, zur Sicherung und Sanktionierung von Rechten und zur Konfliktinstitutionalisierung beitragen. Im Gegenteil: Auf der intermediären Ebene wird sie eher neue Interessenkonflikte erzeugen, statt diese zu regulieren. Die überkommene Policy geht mit Repräsentations- und Solidaritätsdefiziten einher. Scheitern Policies, so finden Suchprozesse statt: Prozesse zur Generierung von Präferenzen über Lösungsoptionen für gesellschaftliche Probleme werden in Gang gesetzt. Konflikte über Problemlösungskompetenzen treten auf. Die Betrachtung von Rückkoppelungseffekten hat zur Folge, die *Ceteris-paribus*-Annahme hinsichtlich Präferenzen und politischer Institutionen fallen zu lassen.

In *methodischer* Hinsicht lautet die Konsequenz, das Analysemodell zu dynamisieren. Diese Dynamisierung lässt sich durch die *Berücksichtigung von Sequenzen* erreichen (Büthe 2002: 485). Sequenzen bringen den Faktor Temporalität in Analysen ein. Sie erlauben die Berücksichtigung von Rückkoppelungseffekten 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).

Konkret schlägt der Beitrag daher vor, *Problemsequenzen* in die Analyse zu integrieren. Problembearbeiter bearbeiten ein Problem nach dem anderen und sie entwerfen eine Problemlösung nach der anderen. Etwas plastischer ausgedrückt, 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 ergeben, weil sich Policies aufgrund von Problemsequenzen verbrauchen.¹⁹

Die zentrale Forschungsaufgabe in dieser Perspektive ist die Bestimmung von Rückkoppelungseffekten. Aufgrund der Notwendigkeit von Sozialintegration sieht sie zudem Präferenzen und Problemlösungskompetenzen (die von politischen Institutionen zugewiesen werden) grundsätzlich als endogene Größen an. Im Gegensatz zur interaktionsorientierten Policy-Forschung integriert eine sequenzorientierte Zeitlichkeit systematisch in den Ansatz. Anders formuliert: Die Heuristik einer sequenzorientierten Policy-Analyse würde die Heuristik der interaktionsorientierten Policy-Forschung, die zwischen Akteur und Institution trennt, durch eine Perspektive ergänzen, die dynamische Interaktionsbeziehungen zwischen Problem, Problemlösung, institutionellen Rahmen und Sozialintegration thematisiert.

Anhand eines sequenzorientierten Ansatzes soll im Folgenden der mit der Riester-

Reform einhergehende innovative Policy-Wandel in der Rentenpolitik rekonstruiert werden. Dabei gehe ich jedoch nur auf die sozialintegrative Bedeutung der Rentenpolitik im Hinblick auf Konfliktinstitutionalisierung ein, betrachte also nur die sozialintegrative Bedeutung der Rentenpolitik auf der intermediären Ebene.²⁰

5. Die Rentenreform Walter Riesters

Die Riester-Reform kann aus mehreren Gründen als Innovation bezeichnet werden. Erstens ging sie mit der Einführung einer zweiten und dritten Säule in der Altersvorsorge weit über die offiziellen Konzepte der Koalitionspartner zu Beginn der Legislaturperiode hinaus. Diese wiesen noch deutlich einen systemkonsolidierenden Charakter auf und maßen der Korrektur von Einschnitten, die die Regierung Kohl vorgenommen hatte, oberste Priorität bei.²¹ Zweitens hat sich mit der Reform die Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung verändert: Nicht mehr Lebensstandardsicherung, sondern Beitragsatzsenkung und -stabilisierung und eine an den Einnahmen orientierte Ausgabenpolitik stellen seitdem die Hauptziele der staatlichen Rentenpolitik dar. Die Förderung der privaten, betrieblichen und tariflichen Rentensysteme hat ferner das Monopol der gesetzlichen Rentenversicherung in der Altersvorsorge aufgelöst.

Wie kam es zu diesem Wandel? Im Folgenden argumentiere ich in zwei Schritten, dass der in der Riester-Reform zum Ausdruck kommende innovative Policy-Wandel mit Rückkoppelungseffekten auf das Handeln politischer Akteure zusammenhängt. Im ersten Schritt lege ich dar, wie die etablierte Rentenpolitik seit Mitte der 1990er Jahre auf der intermediären Ebene an sozialintegrativem Potenzial eingebüßt hat. Es gelang ihr nicht mehr, Interessenkonflikte zwischen Staat und Verbänden zu institutionalisieren; im Gegenteil, im Laufe der Zeit hatte sie neue Spaltungslinien erzeugt. In diesem Zusammenhang werde ich auch verdeutlichen, wie das Aufeinandertreffen dieser Rückkoppelungseffekte auf exogene Herausforderun-

gen (Wiedervereinigung, Maastricht, demographischer Wandel, Internationalisierung) den Druck zu einem Policy-Wandel erhöhte. Im zweiten Schritt zeige ich, dass die dadurch bewirkten Interessenkonflikte Präferenzen über Handlungsoptionen in der Alterssicherung veränderten sowie Konflikte um neu zu verteilende Problemlösungskompetenzen mit sich brachten. Hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang Konflikte in den Gewerkschaften über die weitere Entwicklung der Tarifpolitik. In diesen Konflikten stand Bundesarbeitsminister Riester, der bis Herbst 1998 Zweiter Vorsitzender der IG Metall war, nicht nur als Auslöser, sondern auch als Moderator im Mittelpunkt.

5.1 Sozialintegration

Der Zusammenhang zwischen dem mit der Riester-Reform vollzogenen Policy-Wandel und Folgeproblemen der etablierten Rentenpolitik zeigt sich sehr deutlich an der seit Mitte der 1990er Jahre stattfindenden politischen und öffentlichen Debatte über die Leistungs- und Finanzierungsstruktur der deutschen Sozialpolitik. Im Zuge dieser Diskussionen wurden Ursachen und Folgen der Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Sozialversicherung neu definiert.

Ausgangspunkt dieser Debatte war der Anstieg des Gesamtsozialbeitrags auf über 40%. Im Januar 1996 kam es im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit und Standortsicherung“ unter der Regierung Kohl zu einer gemeinsamen Erklärung von Bundesregierung und den Sozialpartnern, einem weiteren Anstieg entgegenzuwirken und die Sozialbeiträge bis 2000 auf 40% zu senken (Bulletin Nr. 7: 53). Das Entscheidende an dieser Erklärung ist, dass der Anstieg des Sozialbeitrages forthin – und zunehmend auch in der breiten Öffentlichkeit²² – als eines der zentralen Probleme des bundesdeutschen Arbeitsmarktes definiert wurde. Dass 1997, als der Beitragssatz zur Rentenversicherung auf über 21% anzusteigen drohte, die Mehrwertsteuer erhöht wurde, kann als Konsequenz dieser Entwicklungen betrachtet werden; ebenso die Finanzierung versicherungsfrem-

der Leistungen aus dem Bundeshaushalt. SPD und Bündnis90/Die Grünen griffen die 40-Prozent-Grenze im Koalitionsvertrag vom 28. Oktober 1998 erneut auf (Koalitionsvereinbarung 1998: 11f.).

In der Reformdebatte wurde das Überschreiten der 40-Prozent-Marge als Folge der Frühverrentungspolitik definiert. Durch Veränderungen im Arbeitsförderungsrecht sowie die Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung (Rentenabschläge bei Frühverrentung) hatte bereits die Kohl-Regierung versucht, die Frühverrentung zu stoppen. Im Zuge dieser Maßnahmen verurteilte der damalige Arbeitsminister Norbert Blüm die Frühverrentungspraxis: „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). Auch die Veränderung der Finanzierungsstrukturen war bereits zu jener Zeit im Gespräch. Die Stärkung der zweiten und dritten Säule wurde während der Rentenreform 1997 von der FDP und innerhalb der CDU von Kurt Biedenkopf eingebracht. Die Umsetzung dieser Idee scheiterte damals jedoch am Widerstand des Bundesarbeitsministers Norbert Blüm und des Bundesfinanzministers Theo Waigel (vgl. Börsen-Zeitung vom 29.1.1997, S. 1; FAZ vom 20.3.1997, S. 1; Richter 2001: 85ff.). Auch wenn diese Reformdiskussion und Reformansätze in ihrer Reichweite nicht überbewertet werden dürfen, ist es wichtig festzuhalten, dass Reformen mit den Folgeproblemen der etablierten Rentenpolitik begründet wurden.

Diese Begründung ist plausibel, wenn man sich vor Augen führt, dass die etablierte Rentenpolitik eine nicht unbedeutende sozialintegrative Wirkung auf der intermediären Ebene ausgeübt hatte, was Mitte der 1990er Jahre nicht mehr gewährleistet war. Die Rentenversicherung war in starkem Maße darauf gerichtet, Staat und Verbände zu entlasten, indem sie Arbeitsvolumen aus dem Markt nahm und durch Frühverrentung stilllegte (Ebbinghaus 2006; Manow/Seils

2000). Die Frühverrentung hat, weil sie durch Beiträge finanziert wurde, zur fiskalischen Entlastung des Bundeshaushaltes beigetragen (vgl. Trampusch 2003). Die Beitragsfinanzierung half den staatlichen und parteidemokratischen Akteuren, föderale fiskalische Verteilungskonflikte zu umgehen, die durch eine aus Steuern finanzierte Sozial- und Beschäftigungspolitik entstanden wären. Die Frühverrentung hat auf der anderen Seite auch ermöglicht, 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.

Seit 1992/93 haben sich die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen für die etablierte Rentenpolitik aufgrund der veränderten externen Rahmenbedingungen – wie den fiskalischen Folgen der Wiedervereinigung, den Maastricht-Kriterien, dem Bewusstsein der Überalterung der Bevölkerung (demographischer Wandel) und der Internationalisierung – jedoch verändert. Die Wiedervereinigung band weitere erhebliche Finanzressourcen der Sozialversicherung an sich. So fanden sich in den Jahren 1995 bis 1997 die Bundesanstalt für Arbeit, die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung infolge der Wiedervereinigung in einem Defizit (vgl. dazu Meinhardt 2000: 243, Tabelle 11). Die oben erwähnte Subventionierung der Rentenversicherung durch Haushaltsmittel des Bundes machte den Bundeshaushalt und die Steuerpolitik zunehmend von der Rentenversicherung und ihrer Finanzlage abhängig, und dies in einer Zeit, in der der internationale Steuerwettbewerb Steuersenkungen einforderte und die Maastrichter Kriterien weitere Staatsverschuldung verboten. Durch die Überalterung der Gesellschaft mussten zudem immer weniger Beitragszahler immer mehr Renten finanzieren.

Das Zusammenspiel der Indienstrategie der Rentenversicherung für die Haushalts- und Tarifpolitik mit diesen exogen bedingten Veränderungen der Rahmenbedingungen führte dazu, dass die Sozialpolitik seit Mitte der 1990er Jahre immer weniger Entlastung hinsichtlich Kosten und Konflikt im Innen-

verhältnis von Staat und Verbänden bieten konnte, sondern im Gegenteil beide belastete. Die staatlichen und parteidemokratischen Akteure stehen seitdem unter Druck, dem Gesamtsozialbeitrag mit einer Strukturreform zu begegnen, auch weil die Lohnnebenkosten unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen ein Beschäftigungshindernis darstellen. In den Parteien kam es so auch Ende der 1990er Jahre zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitikern beziehungsweise Modernisten. Letztere wurden stärker, während die Sozialpolitiker an Einfluss verloren (vgl. Trampusch 2005b).

Auf der anderen Seite hatte die durch die Rentenversicherung finanzierte Politik der Angebotsreduzierung auch auf die Verbände Rückwirkungen. Sie führte zu Entsolidarisierungen ihrer Kollektive (Streeck 2005, 2003) und bewirkte neue Polarisierungen. In einer zunehmend internationalisierten Wirtschaft, in der wegen der Belastung des Faktors Arbeit durch den Sozialstaat Standortverlagerungen zum Alltag wurden, stehen für die Verbände sinkende Organisationsraten der Gewerkschaften, Verbandsflucht bei den Arbeitgebern, die zunehmende Fragmentierung der Interessen der Großbetriebe und des Mittelstandes bzw. 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 2003: 4). Die Verbändeforschung macht deutlich, dass sich in den 1990er Jahren im Innenverhältnis der Verbände Interessenkonflikte um die Basisinstitutionen der alten Bundesrepublik – Tarifautonomie und Sozialstaat – intensiviert haben und insbesondere auf Arbeitnehmerseite massive Repräsentationsprobleme aufgetreten sind (Streeck 2003; Streeck/Hassel 2004).

Die Verbandsspitzen müssen sich so immer wieder um einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Lagern bemühen. Auf Wirtschaftsseite wurden die Spitzen zum Teil mit Vertretern mittelständischer Interessen besetzt (Trampusch 2005a), und Mitte der 1990er Jahre intensivierten sich die Kon-

flikte zwischen den Führungsgremien des BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) und der BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände). So warf BDI-Präsident Olaf Henkel dem BDA-Präsidenten Klaus Murmann öffentlich vor, dass die BDA über die Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung zum Anstieg der Lohnnebenkosten beigetragen habe (FAZ vom 18. März 1996, S. 15). Im DGB hat sich das Verhältnis der Einzelgewerkschaften untereinander, insbesondere zwischen IG Metall und Verdi auf der einen Seite und IG BCE auf der anderen, in den letzten Jahren extrem polarisiert (Trampusch 2004: 20); man denke an die stetig wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Vorsitzenden der IG Metall und der IG BCE. Weil die drei genannten Gewerkschaften aufgrund der Gewerkschaftsfusionen heute drei Viertel der DGB-Mitglieder auf sich vereinen, schwächt jede Polarisierung der Einzelgewerkschaften die politische Gestaltungskraft des DGB und damit seiner Sozialpolitiker. Das Schwinden der stützenden Milieus ist am deutlichsten in den Gewerkschaften sichtbar: Ende 2002 hatte der DGB knapp 7,7 Mio. Mitglieder und damit einen Anteil von weniger als 20% der abhängig Beschäftigten. Vor fünfzehn Jahren waren es noch fast 30%. Nur knapp 10% der Beschäftigten unter 25 Jahren sind heute Mitglied einer Gewerkschaft (Ebbinghaus 2002).

Auch bei den Wählern hat das Sozialversicherungssystem im Übrigen an Unterstützung verloren. So zeigen die Befragungen im Rahmen des Sozio-ökonomischen Panels, dass bei den Zwanzig- und Dreißigjährigen der Anteil derjenigen, die Sozialbeiträge als zu hoch empfinden und für mehr Eigenvorsorge plädieren, zwischen 1987 und 1997 stark angestiegen ist (vgl. Rinne 2000: Tab. 4, Tab. 3). Die Unzufriedenheit mit der Höhe der Sozialbeiträge und die Offenheit für Eigenvorsorge können auch so gedeutet werden, dass es sich die Bundesregierung und die Parteien politisch immer weniger leisten können, in der Rentenpolitik das bestehende System zu konsolidieren, weil das Vertrauen in die finanzielle Nachhaltigkeit dieses Systems abgenommen hat.

5.2 Änderung von Präferenzen und Konflikte um Problemlösungskompetenzen

Die Veränderung der Problemkonstellation und die geminderte sozialintegrative Wirkung der etablierten Rentenpolitik auf der intermediären Ebene hatten Konflikte in den Gewerkschaften zur Folge. Diese drehten sich im Kern darum, wie die Gewerkschaften tarifpolitisch auf die Krise der Sozialversicherung und den Reformdrang der Regierung Kohl reagieren sollten. Die Konflikte können insofern als Verteilungskonflikt um Problemlösungskompetenzen definiert werden, weil sie die Frage betrafen, inwieweit die Tarifpolitik sozialpolitische Funktionen – die Finanzierung der Frühverrentung und der Altersvorsorge – übernehmen sollte. Auch Präferenzen hinsichtlich der Handlungsoptionen in der Alterssicherung änderten sich: Die Tarifpolitik rückte als mögliches Finanzierungsmedium in den Blickpunkt.

Ein wichtiger Ausgangspunkt dieser Konflikte ist Mitte der 1990er Jahre zu verorten, als Walter Riester, damals noch 2. Vorsitzender der IG Metall, erkannte, dass die durch die Rentenreform von 1989 eingeführte Anhebung der Altersgrenzen das Arbeitsvolumen im Markt erhöht und die beschäftigungspolitische Strategie der IG Metall, durch Frühverrentung das Überangebot auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren, konterkarieren würde. Da er gleichwohl gegen eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung war, brachte Riester im Rahmen der 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 schlug er vor, die Einrichtung eines Tariffonds auf Branchenebene verbindlich vorzuschreiben. Dieser von den Tarifvertragspartnern gemeinsam verwaltete und aus Anteilen des Weihnachts- und Urlaubsgeldes, aus Lohnerhöhungen und Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanzierte Fonds sollte innerhalb von fünf Jahren Kapital ansammeln, das die Tarifpartner zum Ausgleich von Einkommensverlusten bei Frühverrentung verwen-

den konnten. Die Rentenversicherungsbeiträge sollten durch den Fonds vollständig entrichtet werden, um so spätere Abschläge bei der Rentenzahlung zu vermeiden (BZ vom 23. Oktober 1996, S. 11; FAZ vom 10. März 1997, S. 15).

Riesters Überlegungen zu einem Tariffonds fielen in eine Zeit, in der in den Gewerkschaften angesichts vermehrter betrieblicher Standortsicherungsvereinbarungen und wegen der hohen Arbeitslosigkeit 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 Riester ausgetragen wurde, war der für die Rentenreform wichtigste Konflikt der zwischen dem DGB-Vorsitzenden Dieter Schulte und seiner Stellvertreterin Ursula Engelen-Kefer, die damals Vorstandsmitglied der SPD und der Bundesanstalt für Arbeit war. Im Mai 1997 kam es zu heftigen DGB-internen Konflikten, als Dieter Schulte und auch Riester öffentlich eingestanden, dass man in der Rentenversicherung um eine Senkung des Rentenniveaus nicht umhin kommen werde, Engelen-Kefer dies brüsk zurückwies und Schulte vorwarf, er würde auf Distanz zur SPD und den Sozialpolitikern im DGB gehen (TAZ vom 28. Mai 1997, S. 4). Ein weiterer Konfliktpunkt in den Gewerkschaften stellte der tarifpolitische Ansatz der IG BCE dar, die mit Erfolg genau das vorpraktizierte, 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 1970er Jahre einen tariflichen Unterstützungsfonds für Arbeitslose aufgebaut. Im Gegensatz zur IG Metall griff sie seitdem in den Tarifverträgen 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 durchsetzen konnte.²³ In der Riester-Rente und den Tarifverträgen zur Entgeltumwandlung materialisierte sich Riesters Idee eines Tariffonds beziehungsweise das Chemiemodell. Wie kam es dazu?

Riester brachte seine Ideen bereits vor den Bundestagswahlen als Schattenminister ein. Dabei geriet er nicht nur mit den Sozialpolitikern in der SPD in Konflikte, sondern ebenso mit seiner Gewerkschaft. In der IG Metall gab es aus zweierlei Gründen Widerstand gegen Riesters Ideen: Zum einen, weil deren Vorsitzender, Zwickel, zum damaligen Zeitpunkt noch eine weitere Wochenarbeitszeitverkürzung statt Lebensarbeitszeitverkürzung als die adäquate tarifpolitische Strategie auf dem Arbeitsmarkt erachtete (FAZ vom 8. Mai 1998, S. 13). Zum anderen nahm ein großer Teil der Funktionäre und Mitglieder Riesters Tariffonds als Infragestellung des Prinzips der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung wahr. Bis zum Sommer 1998 gelang es Riester dennoch, Zwickel von der Lebensarbeitszeitverkürzung zu überzeugen. Seit Sommer 1998 trat Zwickel für die Rente mit 60 und einen Tariffonds ein, was jedoch nur 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 weiteren Säule der Altersvorsorge. Zwickel nannte die von Riester angedachte 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 Reform der Rentenversicherung war zunächst in die Gespräche im Rahmen des Bündnisses für Arbeit integriert. Dieses bot mit den Spitzengesprächen und ihrer Vorbereitung durch die Steuerungsgruppe und den beiden Arbeitsgruppen „Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung“ sowie „Lebensarbeitszeit“ drei Foren an, die sich mit

der Rente mit 60, Tariffonds, Altersteilzeit und dem Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge durch den Tariffonds beschäftigten. Ende 1998 wurde in den Arbeitsgruppen Riesters Tariffondsmodell diskutiert und durchgerechnet: Ein aus 1% Lohnsteigerung zu finanzierender Tariffonds sollte nicht nur die Rente mit 60, sondern auch den Aufbau einer Zusatzrente fördern. Die Sozialpolitiker in den Gewerkschaften wiesen die Verbindung von Tariffonds und genereller Altersvorsorge damals brüsk zurück: Die Stellvertretende DGB-Vorsitzende Ursula Engelen-Kefer gab bekannt, dass „(d)ie Gewerkschaften (...) diese Verknüpfung von langfristigem Kapitalstock und Rente mit 60 nicht“ akzeptieren würden, weil damit ein „schleichender Systemwechsel“ zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung eingeleitet werde (FAZ vom 11. Februar 1999, S. 17). Die Diskussionen in den Bündnis-Arbeitsgruppen kamen daraufhin 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 letztendlich von der Agenda des Bündnisses gestrichen und zur Gänze in den Ressortbereich Riesters verlagert.

Nach den Europawahlen im Juni 1999 gab die Bundesregierung trotzdem einen Rentenstrukturreformplan heraus (FAZ vom 18. Mai 1999, S. 17). Wieder kam es bei SPD, DGB und IG Metall zu Ablehnungsreaktionen. Der Reformplan sah vor, die Nettolohnanpassung auszusetzen und eine Pflicht für den Aufbau einer privaten Altersvorsorge einzuführen. Obwohl der Obligatoriumsvorschlag aufgrund des Widerstandes der Gewerkschaften und der Zwangsrenten-Kampagne 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 staatlichen Intervention regte die Selbstregulierungskompetenz der Verbände an. Im Rahmen des dritten Bündnistreffens verabschiedeten BDA und DGB im Juli 1999 eine Erklärung, in der sie vereinbarten, sich für die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge einzusetzen: Auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen und/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. Der Rest der Rentenreform drehte sich nun darum, sich auf mehrheits- und verhandlungsfähige Bedingungen und Regeln zu einigen, wie diese Säulen finanziert werden können. Infrage kamen dabei zum einen die steuerliche Subventionierung und zum anderen Eigenleistungen der Arbeitnehmer.

Hinsichtlich des staatlichen Finanzierungsanteils wurde im Kontext der Debatte um die Haushaltskonsolidierung 1999 eine Einigung zwischen Riester und dem Bundesfinanzminister erzielt. Von den 28 Mrd. DM, die Hans Eichel im Haushaltssanierungsgesetz von 1999 als Sparmaßnahme ansetzte, brachte allein der Bundesarbeitsminister 12,8 Mrd. DM ein (FAZ vom 27. Mai 1999, S. 3). Just als das Bundeskabinett das Sparprogramm beschlossen hatte, zeichnete sich auch eine Lösung des Finanzierungsproblems in der Rente ab. Am Tag des Kabinettsbeschlusses über Eichels Sparprogramm kündigte Riester an, dass die Einrichtung einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge gefördert werden würde (HB vom 24. Juni 1999, S. 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 vom 22. September 1999, S. 6). Hinsichtlich des Finanzierungsbeitrages der Arbeitnehmer kam schließlich die Chemiegewerkschaft der Bundesregierung zur Hilfe. Als Alternative für die gescheiterte 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 Gerhard Schröder an, dass die Bundesregierung einen Rechtsanspruch auf beitragsfreie Entgeltumwandlung einführen werde (BZ vom 30. Juni 2000, S. 35). In der Tarifrunde 2001 schlossen die Tarifpartner der chemischen und metallverarbeitenden Industrie schließlich Tarifverträge zur Entgeltumwandlung für die Altersvorsorge ab.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine sequenzorientierte Perspektive auf die rot-grüne Rentenpolitik den in der Riester-Reform zum Ausdruck kommenden Policy-Wandel insofern plausibel explizieren kann, als sie die Veränderung der Rentenpolitik in Bezug zu Folgeproblemen der etablierten Rentenpolitik setzt und ferner verständlich macht, warum die etablierte Rentenpolitik in Richtung Stärkung der zweiten und dritten Säule verändert wurde. Die Sequenzorientierung verdeutlicht, dass die Einführung einer zweiten und dritten Säule in der Rentenversicherung – das Innovative der Reform – nicht nur einem exogenen Schock geschuldet ist. Die Riester-Rente und die Einführung tariflicher und betrieblicher Altersvorsorgesysteme haben ihre Ursache ebenso in einer veränderten Tarifpolitik, die die Sozialpolitiker in den Gewerkschaften, welche bei der Reform als die aggressivsten Vetoakteure auftraten, geschwächt hat. Die Veränderung der Tarifpolitik war jedoch selbst wiederum Folge einer nachlassenden sozialintegrativen Wirkung der etablierten Rentenpolitik auf der intermediären Ebene, die aufgrund des Anstiegs der Lohnnebenkosten entstand. Es lässt sich nicht nur eine strukturelle Veränderung des institutionellen Rahmens feststellen, der den rentenpolitischen Entscheidungsprozess strukturierte, sondern auch eine Veränderung von Präferenzen hinsichtlich der Handlungsoptionen in der Altersvorsorge. Ein Teil der Problemlösungskompetenz wanderte zu den Tarifpartnern über. Ein Teil der Gewerkschaften und Bundesarbeitsminister Riester er-

kannten den Tarifvertrag als Regelungs- und Finanzierungsinstrument für die Altersvorsorge. Weil die Rentenreform die Tarifpartner in die Erstellung und Bereitstellung der Altersvorsorge integriert, waren die Zustimmung der Tarifpartner (nicht nur der Dachverbände!) und deren konkludentes Verhalten durch den Abschluss von Tarifverträgen zur Altersvorsorge für den Inhalt dieser Reform genauso von substanzieller Bedeutung wie die Zustimmung der Opposition, des Bundesrates und die Modernisierung der Sozialdemokratie. Mit anderen Worten: Die Sequenzorientierung verdeutlicht, dass die Riester-Rente nicht inkrementell die etablierte Rentenpolitik fortschreibt, sondern Teil eines Prozesses schöpferischer Selbstzerstörung des bundesdeutschen Sozialversicherungssystems ist, der durch das Zusammenspiel von exogen bedingten Ereignissen (Wiedervereinigung, Maastricht, demographischer Wandel und Internationalisierung) und endogen bedingten Problemsequenzen einen innovativen Policy-Wandel ermöglichte. Es wurden in der Rentenpolitik Handlungsoptionen mehrheits- und verhandlungsfähig, die ein Alter und nicht ein Plus oder Minus gegenüber dem Status quo darstellten.

6. Schlussbetrachtung

Um Missverständnissen vorzubeugen: Möglichkeiten und Grenzen einer Erneuerung der Sozialpolitik werden fundamental von der Frage bestimmt, wie Politik und Verbände im Kontext institutioneller Rahmenbedingungen des Parteiensystems und der Verhandlungsdemokratie *interagieren* und sich *strategisch* zueinander positionieren. Die Politikforschung beraubt jedoch die Politik ihres Orientierungssinnes, wenn sie diese zu sehr durch Parteienwettbewerb und Verhandlungsdemokratie domestiziert betrachtet. Staatliche Politik, so möchte ich behaupten, würde ohne eine kontinuierliche, aber radikale Fortentwicklung von Problemlösungen (Policies) und Problemlösungskompetenzen (als Teil der institutionellen Rahmenbedingungen) in der unsiche-

ren Umwelt der modernen Gesellschaft und kapitalistischen Ökonomie die System- und Sozialintegration der Gesellschaft nicht gewährleisten können. Es ist aber gerade diese radikale Fortentwicklung, die die Politikforschung, wenn sie ihr Forschungsprogramm zu sehr nach Mechanismen der Interaktion von Konfliktregelungsmustern ausrichtet, zum Teil aus den Augen verliert.

Mein Argument ist nicht, dass die Interaktionsorientierung der Politikwissenschaft generell durch eine Sequenzorientierung ersetzt werden soll. Der Beitrag stellt auch nicht den Versuch dar, den interaktionsorientierten Ansatz durch den Vergleich seiner Erklärungskraft mit der einer sequenzorientierten Analyse zu falsifizieren, was ohnehin nicht möglich ist. Interaktionsanalyse und Sequenzanalyse sind nicht einfache Alternativen, denn sie analysieren Unterschiedliches. Am Beispiel der Riester'schen Rentenreform lässt sich allerdings aufzeigen, dass die Betrachtung von Sequenzen, das heißt die Betrachtung von Policy-Wandel als Abfolge von aufeinander folgenden sozialen Interaktionen, es der Politikwissenschaft ermöglicht, Policy-Wandel als Resultat eines radikalen Präferenzwandels, der graduell vonstatten geht, zu analysieren. Wie Interaktionsanalysen betrachten Sequenzanalysen politische Entscheidungen *post festum*. Anders als Interaktionsanalysen gehen jedoch Sequenzanalysen davon aus, dass sich Politiken (gesellschaftliche Problemlösungen) aufgrund der Selbsttransformation von Problemen, Präferenzen und institutionellen Rahmenbedingungen verbrauchen können, was quasi in einem Prozess der schöpferischen Selbstzerstörung innovativen Policy-Wandel ermöglicht, weil dieser für staatliche, parteidemokratische und verbandliche Akteure *profitabel* wird. Insofern nach Riester Hartz und die Gesundheitsreform kamen, lohnt es sich für die Politikwissenschaft, sich für solche Fälle innovativen Politikwandels zu rüsten. *Ceteris paribus* scheint nicht immer eine realistische Annahme zu sein. Bei den gegenwärtigen fiskalischen Problemen der Sozialpolitik ist dies in besonderem Maße der Fall.

Die Frage ist freilich, ob es einen kritischen Wert gibt, an dem der Imperativ der Sozialintegration die Politik zu einem radi-

kalen Wandel treibt. Um solche kritischen Werte aufzuspüren, gilt es zunächst, die Mechanismen graduellen Präferenzwandels eingehender zu untersuchen. Die Policy-Analyse könnte dabei an neuere Konzepte der Analyse von institutionellem Wandel anschließen, die die Bedeutung von Mechanismen graduellen institutionellen Wandels für radikalen institutionellen Wandel betonen (vgl. hierzu Streeck/Thelen 2005).

Streeck/Thelen (2005) betrachten die Erklärungskraft des Rationalwahlansatzes der institutionalistischen Literatur kritisch. Dieser Ansatz geht mit dem Modell des *punctuated equilibrium* einher, das – ähnlich der Blockadethese – Phasen des Wandels vorrangig in kurzen Zeiten einer radikalen Veränderung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen lokalisiert, ansonsten jedoch aufgrund institutioneller Pfadabhängigkeit die Wiederholung der immer selben Handlungslogiken als Regelfall definiert. Sie schlagen daher vor, Institutionen weniger – wie im Rationalwahlansatz üblich – als Koordinierungsinstrumente (ebd.: 11) denn als *Regime* zu betrachten (ebd.: 13). Als *Regime* definiert, stellen Institutionen legitimierte, das heißt von der Gesellschaft sanktionierte Verhaltensregeln dar, wobei jedoch bei der Anwendung der Regeln regelmäßig Abweichungen zu dem durch die Regeln legitimierten Verhalten auftreten können,²⁴ 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 endogener, inkrementeller Wandel auf exogen bedingte Veränderungen der Rahmenbedingungen, kann radikaler Wandel die Folge sein (vgl. dazu ebd.: 18).

Weil auch Policies Institutionen im oben definierten Sinne sein können (ebd.: 12), könnte die Policy-Forschung bei der Analyse von graduellen Präferenzwandel an diese Überlegungen zur Analyse von graduellen,

aber radikalem Institutionenwandel in weiteren Studien zu diesem Thema anschließen. Eine Frage, die dabei auf Grundlage der in diesem Artikel herausgestellten sozialintegrativen Wirkung von Policies im Mittelpunkt stehen sollte, ist: Unter welchen Bedingungen werden bestimmte Schwellenwerte erreicht, an denen der Verlust an sozialer Integration Präferenzwandel auslöst?

Anmerkungen

- 1 Im Folgenden werden mit Manow/Ganghof (2005: 12) unter am Rationalwahlansatz orientierte Studien solche Analysen verstanden, die „nach typischen Wirkungen von Institutionen und Akteurskonstellationen“ fragen und dabei „eine gewisse grundlegende Form von Rationalität“ unterstellen, weil davon ausgegangen wird, dass Akteure zielgerichtet handeln.
- 2 Hall (2006) unterscheidet drei alternative „Forschungsprogramme“, die in der vergleichenden Politikwissenschaft gegenwärtig verfolgt werden: neomaterialistische Ansätze, Analysen, die auf den Rationalwahlansatz Bezug nehmen, und schließlich ideenorientierte Studien im Rahmen von konstruktivistischen Ansätzen.
- 3 Obwohl der hier entwickelte Vorschlag einer sequenzorientierten Policy-Analyse sowohl Präferenzen als auch Institutionen endogenisiert, halte ich die Implikation, die Formierung von Präferenzen systematisch zu betrachten, für die gewichtigere Schlussfolgerung. Ich sehe dies darin begründet, dass Präferenzen der Politik die inhaltliche Richtung vorgeben und ihr Wandel insofern Rückschlüsse auf die inhaltliche Ausrichtung von Politikwandel erlaubt.
- 4 Analytisch unterscheidet Lehmbruch (2000a: 15) zwischen dem hierarchischen Regelsystem, dem Regelsystem des Parteienwettbewerbs und dem Regelsystem des Verhandlens. Scharpf (2000: 43) differenziert analytisch zwischen vier verschiedenen „Interaktionsformen“: einseitiges Handeln (nicht-kooperative Spiele, wechselseitige Anpassung und negative Koordination), Verhandlungen (Spot-Verträge, distributives Bargaining, Problemlösen und positive Koordination), Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung.
- 5 Das Regelsystem Bundeskanzler (Kanzlerdemokratie) wird nach Haungs (1986) durch insti-

- tutionelle Aspekte (Bundeskanzleramt), Strukturen von Parteien und Parteiensystem sowie die Persönlichkeit des Kanzlers konstituiert.
- 6 Scharpf (2000: 122, Fn. 14) hebt hervor, dass in der Policy-Forschung „Kontroversen über die Stabilität und Veränderbarkeit von Präferenzen manchmal nur auf semantischen Unterschieden beruhen.“ Während sich Intentionen, eine bestimmte Strategie zu wählen, verändern können, so Scharpf, seien Präferenzwechsel, also der Wechsel von Bewertungskriterien, „seltener zu beobachten“ (ebd.).
 - 7 Das ist deshalb der Fall, weil Policies, auf die sich die Präferenzen beziehen, als Problemlösungen definiert sind.
 - 8 Manow/Burkhart (2004) schlagen zur Analyse von konflikt- und kooperationsorientiertem Verhalten von Regierung und Opposition im deutschen Föderalismus das Modell der „legislativen Autolimitation“ vor. In diesem Modell hängt die Wahl von konsens- und kompromissorientiertem Verhalten von den Mehrheitsverhältnissen, den Politikdistanzen zwischen Regierung und Opposition und der öffentlichen Aufmerksamkeit für die Reform ab.
 - 9 Dieses Konzept der Gleichgewichtsergebnisse ist notwendig, weil sonst nicht-kooperative Spiele, also Spiele ohne verbindliche Vereinbarungen, in einen „unendlichen Regreß von immer kontingenteren Antizipationen“ (Scharpf 2000: 31) münden würden.
 - 10 Mir geht es hier nicht um eine generelle Kritik an Ansätzen der interaktionsorientierten Policy-Forschung, sondern um eine Verdeutlichung ihrer Prämissen. Auch kann im Rahmen dieses Beitrages nicht der Vielfalt und Ausdifferenziertheit der verschiedenen Ansätze Rechnung getragen werden.
 - 11 Merkel (2003: 271) fordert, den „institutionelle(n) Strukturalismus“ des Vetospieler-Ansatzes stärker mit Handlungskomponenten zu verbinden.
 - 12 Wie bereits erwähnt, könnte man alternativ – wie es zum Beispiel Manow/Burkhart (2004) tun – auch ein spieltheoretisches Modell entwickeln, das die determinierende Wirkung der Blockadethese weniger rigoros handhabt.
 - 13 Mein Ansatz entspricht nicht dem Konzept der positiven Policy-Feedbacks, das für die Policy-Forschung von Heclo (1974) entwickelt wurde, um inkrementellen Policy-Wandel (Pfadabhängigkeiten) zu erklären. Heclo ging es bei diesem Konzept gerade darum, Ansätze, die Policy-Wandel vorrangig auf Politics, also auf soziale Konflikte und Veränderungen in den Machtverhältnissen einer Gesellschaft, zurückzuführen, durch eine auf Policies fokussierende Perspektive zu ergänzen (ebd.: 303ff.). In meinem Ansatz geht es ferner um negative Effekte, die in der Policy-Feedback-Literatur nicht systematisch diskutiert werden. Auch an die Kreislaufmodelle der Policy-Forschung (z.B. Kingdon 1984) lässt sich hinsichtlich der Dynamisierung nicht anknüpfen, weil hier Rückkopplungseffekte nicht thematisiert werden.
 - 14 Auch unter den Rationalwahlmodellen gibt es solche, die Sequenzen integrieren, indem sie die Reihenfolge, in der Policy-Vorschläge gemacht werden, als bedeutenden Faktor für die kollektive Entscheidungssituation hervorheben (Pierson 2004: 58ff.). Sequenz bezeichnet dort die Reihenfolge in der Auswahl verschiedener Alternativen, jedoch nicht – wie hier gemeint – die Art und Weise, wie sich Interaktionen über die Zeit entfalten.
 - 15 Von der *Sozialintegration* ist die *Systemintegration* zu unterscheiden (Lockwood 1979), die ich im Folgenden nicht weiter ansprechen werde, die jedoch in der Analyse von Policy-Wandel ebenso Berücksichtigung finden sollte. Während die Sozialintegration die Akteurs-ebene anspricht – hier geht es nach Lockwood (ebd.: 125) um die „geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der *Handelnden* eines sozialen Systems“, dreht es sich beim Problem der Systemintegration „um die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den *Teilen* eines sozialen Systems“ (ebd.). Nach Lockwood ist die Unterscheidung zwischen Sozial- und Systemintegration analytisch sinnvoll, weil Systemintegration nicht zwangsläufig Sozialintegration sichert. Empirisch, so Lockwood, hängen beide Integrationsprobleme jedoch zusammen, so dass sozialer Wandel nur durch die Berücksichtigung von Sozial- und Systemintegration untersucht werden kann. Schwinn (2001: 212) hebt hervor, dass die neue Systemtheorie (Luhmann, Nassehi) diese Grundidee Lockwoods nicht aufgreift, weil hier die soziale Integration „zum Verschwinden gebracht“ würde.
 - 16 Die *systemintegrative Bedeutung* von Policies ist darin zu verorten, 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.
 - 17 Hier greife ich auf Schwinn (2001) zurück, der hinsichtlich der sozialintegrativen Bedeutung der staatlichen Ordnung mehrere Ebenen un-

terscheidet: die kulturelle, die rechtliche, die intermediäre, die legitimatorische und die Ebene des Lebenslaufs. Auf der intermediären Ebene hat die staatliche Ordnung nach Schwinn (ebd.: 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.

- 18 Daraus zu schlussfolgern, dass Problemlösungsfähigkeit Voraussetzung für soziale Integration ist, wäre gleichwohl naiv.
- 19 Rüb/Lamping (2004) sprechen im Zusammenhang mit der bundesdeutschen Rentenpolitik von einem „running out of options“.
- 20 Der Beitrag fokussiert damit auf die Wirkung von politischen Macht- und Interessenaueinandersetzungen auf politischen Wandel. Er schließt damit an Ansätze an, die die Bedeutung der *Politics* betonen. Eine Betrachtung der sozialintegrativen Bedeutung von Policies auf der kulturellen Ebene würde demgegenüber den langfristigen Wandel politischer Deutungen hinsichtlich wahrgenommener Probleme und ihrer Lösungen in den Vordergrund stellen. Legt man in einer sequenzorientierten Analyse den Schwerpunkt auf diese Ebene, so wäre sie an den Ansatz der Wissenssoziologie anschlussfähig; vgl. hierzu aktuell und bezogen auf rentenpolitische Entscheidungsprozesse Marschallek (2004).
- 21 Zu den offiziellen Reformkonzepten in der Rentenpolitik zu Beginn der Legislaturperiode vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen vom 28. Oktober 1998, S. 24f.; SPD-Programm für die Bundestagswahlen 1998 vom 17. April 1998, S. 22f.; Bündnis 90/Die Grünen, 1998, „Grün ist der Wechsel“, Programm zur Bundestagswahl 1998, S. 21f., 36f.
- 22 Dies belegen Umfragen, die Mitte der 1990er Jahre stattfanden. So z.B. die Umfrage der Wirtschaftsunioren Deutschland vom Mai 1994 (FAZ vom 27.7.1994, S. 12; SZ vom 27.7.1994, S. 12), die vom Meinungsinstitut Emnid ausgewertet wurde und in der sich eine Mehrheit der Befragten (52%) dafür aussprach, die Lohnnebenkosten zu reduzieren. In einer empirischen Studie des Forschungsinstituts für Ordnungspolitik (FiO 1996: 9, 12) von 1996 empfanden 76,4% der Befragten die Sozialabgabenbelastung als zu hoch und 87,4% erklärten, „dass die Belastung der Arbeitneh-

mer und Unternehmen durch Sozialversicherungsbeiträge nicht weiter steigen darf“.

- 23 Das Rentenniveau von 67% nach der Riester-Reform kommt durch einen Rechentrick zustande. Die Berechnungsgrundlage (§68 SGB IV neu) wurde verändert. Nach alter Berechnung würde das Rentenniveau 64% betragen (Unterhinninghofen 2002: 217).
- 24 Damit wird eine Institution als Regime im Sinne Max Webers Herrschaftsverband definiert (Streeck/Thelen 2005: 13).

Literatur

- BDA/DGB (1999): Gemeinsame Erklärung von BDA und DGB anlässlich des 3. Gesprächs zum Bündnis am 06. Juli 1999, Köln/Düsseldorf (<http://www.buendnis.de/05/04959/index.html>).
- Benz, Arthur (2000): Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 215-221.
- Benz, Arthur (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 205-236.
- Blancke, Susanne/Josef Schmid (2003): Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998 – 2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 215-238.
- Blüm, Norbert (1995): Konkurrenzfähig bleiben. In: Bundesarbeitsblatt 46, S. 5-12.
- Büthe, Tim (2002): Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. In: American Political Science Review 96, S. 481-493.
- Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 23-49.
- Ebbinghaus, Bernhard (2002): Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitglieder-schwund deutscher Gewerkschaften im histori-

- schen und internationalen Vergleich. MPIfG Working Paper 02/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-3/wp02-3.html>).
- Ebbinghaus, Bernhard (2006): *Reforming Early Retirement in Europe, Japan, and the USA*. Oxford: Oxford University Press (i. E.).
- FiO (Forschungsinstitut für Ordnungspolitik) (1996): *Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung. Erste Ergebnisse der empirischen Studie*. FiO-Arbeitspapier Nr. 2. Köln: Forschungsinstitut für Ordnungspolitik.
- Ganghof, Steffen (2004): *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Ganghof, Steffen/Thomas Bräuninger (2003): *Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany: Government Status and Legislative Behavior*. MPIfG Working Paper 03/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-11/wp03-11.pdf>).
- Hall, Peter A. (2006): *Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union*. In: Ira Katznelson/Barry Weingast (Hrsg.), *Preferences in Time: Perspectives from Rational Choice and Historical Institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation (i. E.).
- Haungs, Peter (1986): *Kanzlerdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Von Adenauer bis Kohl*. In: *Zeitschrift für Politik* 33, S. 44-66.
- Hecló, Hugh (1974): *Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven/London: Yale University Press.
- Heinze, Rolf G. (1998): *Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G. (2003): *Das „Bündnis für Arbeit“ – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?* In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 137-161.
- Holtmann, Everhard/Helmut Voelzkow (2000): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. In: dies. (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9-21.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston/Toronto: Little, Brown and Company.
- Koalitionsvereinbarung (1998): *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Bonn, 20.10.1998.
- Koch, Lars (2000): *Die Bundesregierung und das Bündnis für Arbeit im Konflikt zwischen Frühverrentung, Rentenkonsolidierung und Beschäftigungsausweitung*. Diplomarbeit. Köln: Universität zu Köln.
- König, Thomas/Thomas Bräuninger (2000): *Politikwechsel im Föderalismus*. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 129-147.
- Lehmbruch, Gerhard (2000a): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (2000b): *Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen*. In: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 89-112.
- Lockwood, David (1979): *Soziale Integration und Systemintegration*. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Königstein/Ts.: Hain, S. 125-137.
- Manow, Philip/Eric Seils (2000): *Adjusting Badly. The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy*. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press, S. 264-307.
- Manow, Philip/Simone Burkhart (2004): *Legislative Autolimitation under Divided Government: Evidence from the German Case, 1976-2002*. MPIfG Discussion Paper 04/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp04-11.pdf).
- Manow, Philip/Steffen Ganghof (2005): *Mechanismen deutscher Politik*. In: dies. (Hrsg.), *Mechanismen der Politik – strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 9-33.
- Marschallek, Christian (2004): *Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge*. Zur

- Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. In: Zeitschrift für Soziologie 33, S. 285-302.
- 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 (Hrsg.), Zehn Jahre deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 60, S. 225-248.
- Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Berliner Journal für Soziologie 13, S. 255-274.
- Obinger, Herbert/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.) (2003): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Pierson, Paul (2004): Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.
- Richter, Saskia (2001): Ideen, Interessen und Institutionen. Bestimmungsfaktoren des rentenpolitischen Entscheidungsprozesses. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Rinne, Karin (2000): Die Zufriedenheit mit dem System der sozialen Sicherung in Deutschland. In: Bernd Frick/Renate Neubäumer/Werner Sesselmeier (Hrsg.), Betriebliche und staatliche Sozialpolitik: komplementär oder substitutiv. München: Rainer Hampp, S. 27-43.
- Rüb, Friedbert/Wolfram Lamping (2004): From the Conservative Welfare State to an „Uncertain Something Else“: German Pension Politics in Comparative Perspective. In: Policy and Politics 32, S. 169-191.
- Scharpf, Fritz W. (1997a): Die Malaise der deutschen Politik. In: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Almanach: ein Lesebuch. Bonn, 145-148.
- Scharpf, Fritz W. (1997b): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (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.
- 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.
- Schmidt, Manfred G. (2003): Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002). In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 239-258.
- Schwinn, Thomas (2001): Staatliche Ordnung und moderne Sozialintegration. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 53, S. 211-232.
- Siegel, Nico (2003): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik. In: Sven Jochem/Nico Siegel (Hrsg.), Konzertierung in Deutschland und Europa – Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 148-193.
- Streeck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39, S. 471-495.
- Streeck, Wolfgang (2003): No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“. MPIfG-Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>).
- Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. MPIfG Working Paper 05/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-4/wp05-4.html>).
- Streeck, Wolfgang/Anke Hassel (2004): The Crumbling Pillars of Social Partnership. In: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Germany: Beyond the Stable State. London: Cass, S. 101-124.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: dies. (Hrsg.), Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, S. 1-39.
- Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPIfG-Discussion Paper 03/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp03-1.pdf)
- Trampusch, Christine (2004): Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35, S. 646-666.
- Trampusch, Christine (2005a): Institutional Resettlement. The Case of Early Retirement in Germany. In: Wolfgang Streeck/Kathleen

- Thelen (Hrsg.): Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, S. 203-227.
- Trampusch, Christine (2005b): Sozialpolitik in Post-Hartz Germany. In: WeltTrends 13, S. 77-90.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science 25, S. 289-325.
- Unterhinninghofen, Hermann (2002): Rotgrünes Rentenprojekt. Umbau des Sozialsystems, Eigenvorsorge und Tarifpolitik. In: Kritische Justiz 35, S. 213-227.
- Wagschal, Uwe (2001): Parteien, Wahlen und die Unabhängigkeit der Bundesbank. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11, S. 573-600.
- Zohlnhöfer, Reimut (2001): Politikwechsel nach Machtwechsel. Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Kohl und Schröder im Vergleich. In: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), Regieren nach Wahlen. Opladen: Leske + Budrich, S. 167-193.
- Zohlnhöfer, Reimut (2004): Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 14, S. 381-402.
- Zwikel, Klaus (1999): Zwikel kritisiert verkappte einseitige Beitragserhöhung in der Rentenversicherung. Pressemitteilung der IG Metall vom 17.9.1999 (http://www.igmetall.de/aktuell/pressemitteilungen/1999/073_99.html).