

Christine Trampusch

Sozialpolitik in Post-Hartz Germany

Einleitung

Seit dem Skandal um die gefälschten Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur), der zur Hartz-Kommission und ihren Folgegesetzen führte (Handelsblatt 6.2.2002: 3), ist in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vieles passiert, was bis zum Februar 2002 undenkbar schien. Die rot-grüne Koalition gewann die letzten Bundestagswahlen, obwohl eine von ihr eingesetzte Kommission während des Wahlkampfes drastische Einschnitte in das soziale Sicherungssystem öffentlich in Erwägung zog (vgl. FAZ 21.6.2002: 1, 13). Nach der Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit durch den Bundeskanzler ein Jahr nach dem Vermittlungsskandal regiert Rot-Grün die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit der Union statt mit den Verbänden.¹

Die Sozialkürzungen der Hartz-Gesetze und der Gesundheitsreform wurden nicht von einem Bündnis für Arbeit, sondern von einer informellen Großen Koalition beschlossen. Gewerkschaften haben in fast allen Bereichen an Einfluss verloren. Vertreter der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände kündigen seitdem verstärkt Sozialstaat, Mitbestimmung und Flächentarif die Freundschaft auf, und Sozialdemokratie wie Union sind in ihren Positionen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik deutlich nach rechts gewandert. Forderungen nach Kürzungen in den Sozialleistungen, Deregulierungen auf dem Arbeitsmarkt und mehr Markt, Konkurrenz und Eigenverantwortung des Einzelnen gehören heute zum partei- und regierungspolitischen Alltagsgeschäft. Von zwei großen sozialdemokratischen Parteien, die einst als Garant für Sozialstaatsexpansion galten, kann heutzutage nicht mehr die Rede sein.

* Dr. disc. pol. Christine Trampusch, geb. 1970, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. E-mail: trampusch@mpifg.de.

** Für hilfreiche Kommentare danke ich Martin Höpner, Britta Rehder, Armin Schäfer, Wolfgang Streeck und Cornelia Woll. Auf der Seite <http://www.mpifg.de/people/tr> befindet sich eine Version dieses Beitrages mit ausführlichen Verweisen und Tabellenmaterial.

¹ Dies hängt auch mit den auseinander laufenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und -rat zusammen. Im April 1999 verlor die rot-grüne Koalition mit den Wahlen in Hessen die Bundesratsmehrheit. Seitdem war bei zustimmungspflichtigen Gesetzen eine Einigung mit gemischten Ländern notwendig geworden. Seit Mai 2002, also nach den Wahlen in Sachsen-Anhalt, hat die Bundestagsopposition die Mehrheit im Bundesrat.

Vieles, was bis zum Frühjahr 2002 in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als Tabu galt, wurde – unter einer von Sozialdemokraten geführten Regierung – zur Normalität. Der Rückbau des Sozialstaates hat gewaltig an Fahrt gewonnen, während die Gewerkschaften den Veränderungen ohnmächtig gegenüber stehen. Die beschlossenen Maßnahmen läuten eine neue Epoche des deutschen Sozialstaates ein. Hartz IV, das die Sozial- und Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau zusammen legte, ist die umfangreichste Leistungskürzung seit Bestehen der Bundesrepublik.

Wie lassen sich die Entscheidungsprozesse und Einflussstrukturen charakterisieren, innerhalb deren dieser Kurswechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik initiiert, beschlossen und umgesetzt worden ist? Geht er mit einer Veränderung des sozialpolitischen Entscheidungsapparates einher?

Meine im Folgenden näher ausgeführte These ist: In der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik findet ein Prozess der Autonomisierung des Parteiensystems gegenüber dem Verbändesystem statt. Der Staat ist hoch aktiv geworden und interveniert in einen Politikbereich, der bislang weit gehend den Sozialpartnern und den mit diesen verbundenen Sozialpolitikern überlassen war. Die Ursachen dafür sind zahlreich. Sie lassen sich jedoch zu einem wesentlichen Teil auf einen Wandel des Parteien- und Verbändesystems zurück führen, der mit der Verschärfung der Krise des Sozialstaates an der Schnittstelle zwischen Sozialpartnerschaft und ihrer staatlichen Gewährleistung (Streeck 2005) zusammen hängt.

Im Folgenden möchte ich auf drei Momente der gegenwärtigen Transformation des deutschen Sozialstaates näher eingehen. Erstens: Der Sozialstaat der Bonner Republik ist für Parteien und Regierung zunehmend prekär geworden. Er belastet den Arbeitsmarkt, führt zur Abwanderung von Unternehmen, hat zum Zerfall und zur Entsolidarisierung der Verbände geführt und droht ohne eine weitere Erhöhung der Beitragssätze oder der Steuersubventionen an die Sozialkassen zu kollabieren. Die Politik steht vor einem Paradoxon: Sie muss soziale Leistungen abschaffen, wenn sie soziale Sicherheit, ein gewisses Maß an Solidarität und politischer Stabilität in einer Ökonomie gewährleisten will, die zunehmend dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist.

Zweitens: Der Sozialstaat ist zur Chefsache geworden. Die politischen Eliten in den Führungsetagen von Regierung und Parteien haben deutlich an Politikformulierungskompetenz hinzu gewonnen. Dabei nimmt der Staat sich Kommissionen zur Hilfe.

Drittens: Der Ort sozialpolitischer Ver- und Aushandlungsprozesse hat sich von den Verbänden zu den Parteien – präziser: zu den Parteiführungen – verlagert. Mit der abgeschwächten Loyalität der Parteien gegenüber den Sozialpartnern haben sich innerparteiliche Konflikte über sozialpolitische Reformpositionen zwischen dem Wirtschafts- bzw. Modernisierungsflügel auf der einen Seite und dem Arbeitnehmerflügel auf der anderen deutlich intensiviert. Zu diesen beiden Konfliktgruppen treten weitere Polarisierungen in den Parteien hinzu wie die

Konflikte zwischen Finanz- und Fachpolitikern, zwischen Politikern aus Ost- und Westdeutschland sowie zwischen CDU und CSU. Die Parteien antworten auf diese vielfältigen Konfliktkonstellationen mit einer informellen Großen Koalition.

Die Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpartner und die Überforderung des Sozialstaates durch die Wiedervereinigung

Mit Ausnahme von Konrad Adenauers Rentenreform 1957 war bis in die jüngste Vergangenheit Zurückhaltung der Bundesregierung in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die Regel. Die Sozialpolitik galt als Paradebeispiel der sektoralisierten Politikgestaltung im deutschen Regierungssystem (Lehmbruch 2000). Sie 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 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 den Verhandlungsergebnissen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und deren Sachverstand definierten. Gesetze setzten das Ergebnis des Konsenses zwischen den Sozialpartnern um. Mit der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) der CDU, der Christlich Sozialen Arbeitnehmerschaft (CSA) der CSU sowie der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AFA) und dem Gewerkschaftsrat der SPD war die Arbeiterbewegung in den Parteien fest eingebunden.

Dabei war es die christlich-liberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl, die diese Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpartner und die mit ihnen verbundenen Sozialpolitiker perfektionierte. In den 16 Jahren Kohl-Regierung war das Feld der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik den Sozialpolitikern und Sozialpartnern überlassen. In den Aufgabenbereich des Bundeskanzlers fiel es jedenfalls nicht, was natürlich nicht ausschloss, dass dieser ab und an intervenierte; wie z.B. bei der Abschaffung des Streikparagraphen 116 AFG und der Schaffung der Vorruhestandsregelungen im Rahmen des Arbeitskampfes um die Wochenarbeitszeitverkürzung 1984.

In den 1990er Jahren drang die Bundesregierung immer mehr in diesen relativ geschlossenen und parteiübergreifenden Zirkel der Sozialpolitiker und Sozialpartner ein. Ein erster Schritt hierzu war die Wiedervereinigung. Mit ihr wurde die Sozialpolitik zum erweiterten Regierungsapparat: Der zügige Aufbau der

Arbeitsverwaltung in den neuen Ländern, die Übertragung des Leistungsrechts und der massive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Frühverrentungsprogramme 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 2005) auf die neuen Länder mit Spitzengesprächen auf höchster Ebene begleiteten (vgl. Lehbruch 1994; 2000; Czada 1998; für eine empirische Aufarbeitung dieser Runden Schmidt 2002).

Durch den Institutionentransfer in den Osten band die Wiedervereinigung jedoch auch gewaltige Finanzressourcen der Sozialversicherung (vgl. hierzu Czada 1998). So flossen 1992 fast 50 Prozent, 2002 immer noch 40 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesanstalt in die ehemalige DDR (Riester 2002: 8). Die deutsche Einheit trug damit auch erheblich dazu bei, dass sich die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung Mitte der 1990er Jahre verschärften. Die Einheit wurde neben Verschuldung in erster Linie über die Belastung des Faktors Arbeit finanziert (Bundeskazleramt 2002: 2). Zwischen 1990 und 1998 stieg der Gesamtbeitragsatz um 6,5 Prozentpunkte von 35,5 auf 42,1 Prozent, wobei drei Prozentpunkte der Wiedervereinigung zuzurechnen sind (Hinrichs 1998: 13; zit. nach Ney 2001: 26). Die Hälfte der öffentlichen Transfers, die 1999 in die neuen Länder flossen, waren Sozialausgaben (Sinn 2002: 116). Zwischen 1991 und 1999 wurden von der Bundesanstalt und der Gesetzlichen Rentenversicherung 120 Mrd. Euro vereinigungsbedingte Transfers geleistet (Steinitz 2004: 3). Während die Zahl der Sozialeinkommensempfänger seit 1990 stetig angestiegen ist, ging die der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten kontinuierlich zurück (Czada 2004: 129-131). In den Jahren 1995 bis 1997 fanden sich die Bundesanstalt für Arbeit, die Gesetzliche Rentenversicherung und die Gesetzliche Krankenversicherung wegen der Einheit in einem Defizit (Meinhardt 2000: 243). Und dies, obwohl die Sozialbeiträge mehrfach angehoben und der Steueranteil erhöht wurde. Dies alles passierte in einem internationalen Umfeld, in dem es fast allen europäischen Nachbarstaaten gelang, die Sozialbeiträge zu senken (Czada 2004: 133).

Kostenprobleme der Sozialpolitik und das Lamentieren darüber, dass eine Finanzierung über die Belastung des Faktors Arbeit auf den Arbeitsmarkt drückt, sind nun zwar so alt wie die Sozialpolitik selbst. Im wieder vereinigten Deutschland stehen die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung jedoch unter anderen Bedingungen als in der alten Bundesrepublik.

Die zur politischen Praxis gewordene Subventionierung der Sozialversicherung durch Mittel aus dem Bundeshaushalt – heute zahlt der Bund jährlich einen Zuschuss von 80 Mrd. Euro an die Rentenversicherung (FAZ 18.1.2005: 11) – ist an ihre Grenzen gestoßen. Sie macht den Bundeshaushalt und die Steuerpolitik zunehmend von der Sozialpolitik und einer soliden Finanzlage ihrer Haus-

halte abhängig, und dies in einer Zeit, in welcher der internationale Steuerwettbewerb Steuerensenkungen einfordert und die Maastrichter Kriterien weitere Staatsverschuldung verbieten. Der gestiegene Finanzierungsanteil des Bundes an der Sozialpolitik erhöhte für den Bund den Druck, Strukturreformen in der Sozialversicherung in Gang zu setzen. Die steigenden Lohnnebenkosten können immer weniger durch Notoperationen im System wie dem Beitragssatzsicherungsgesetz vom Herbst 2002 unter Kontrolle gehalten werden. Defizite in der Rentenversicherung können nicht mehr, wie es früher in der Praxis der Politik des Verschiebehahnhofes der Fall war (vgl. dazu Trampusch 2003), durch Zuschüsse aus der Kranken- oder Arbeitslosenversicherung beglichen werden. In einer Wirtschaft, in der Standortverlagerungen und Beschäftigungsabbau wegen der Belastung des Faktors Arbeit durch den Sozialstaat zum Alltag gehören, sind Leistungskürzungen zum strategischen Parameter des Parteienwettbewerbs geworden. Der Kollaps der Sozialversicherung ist eine Frage der Mathematik und keine Definitionsfrage mehr.

Vor dem Hintergrund dieser Verschärfung der Lage in den Sozialhaushalten und damit verbunden auf dem Arbeitsmarkt schränkt der Sozialstaat unweigerlich die Regierungsfähigkeit jeder Bundesregierung ein. Parallel zur Kumulation der Probleme des deutschen Systems an der Schnittstelle zwischen Arbeit und Einkommen hat sich daher auch die politische und öffentliche Debatte über die Leistungs- und Finanzierungsstruktur der Sozialpolitik erheblich gewandelt. Die Lohnnebenkosten werden heutzutage als das zentrale Problem des Arbeitsmarktes definiert, und es vergeht so gut wie kein Tag, an dem nicht ein Spitzenpolitiker die Senkung des Sozialbeitrages an- und verspricht.

Der aktivere Staat

Einheit und Folgen der Einheit machten die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zur Chefsache. Die Agenda 2010 war nicht der erste Versuch eines Bundeskanzlers, in der Sozialpolitik einen Kurswechsel einzuleiten. Den ersten Versuch gab es bereits unter der Regierung Kohl, als der Bundeskanzler 1992/93 die Ausrichtung und Funktion der korporatistischen Wiedervereinigungsrunden änderte und dort im Mai 1992 die Standortdebatte auf die Tagesordnung setzte. Dieser erste Versuch war ein konsensualer und noch im Stil der alten Bundesrepublik. Er war von der Idee getragen, eine korporatistische Strukturreform der Sozialpolitik in Gang zu setzen und mündete, nachdem Kohl die Kanzlerrunden im Januar 1995 in „Gespräche zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und für mehr Beschäftigung“ überleitete, in zwei Versuche zu einem Bündnis für Arbeit.

Die Konsensstrategie scheiterte zweimal. Das erste Mal im Frühjahr 1996, als das Kohlsche Bündnis für Arbeit am Konflikt um die Lohnfortzahlung zerbrach und von den Gewerkschaften aufgekündigt wurde. Auch der zweite Versuch zu einem Bündnis für Arbeit unter Schröder ist mittlerweile Geschichte,

diesmal jedoch, weil die Regierung das Ende erklärte. Bereits die Bündnisversuche brachen mit der Tradition: Sozialpolitik wurde zum ersten Mal zum Gegenstand von regelmäßigen Spitzengesprächen im Bundeskanzleramt, was in gewisser Weise auch die Alleinherrschaft des um die Bundesanstalt und das Arbeitsministerium gruppierten Netzwerks aus Verbänden und Sozialpolitikern in Frage stellte.

Dass beide Gelegenheiten, im Konsens den Sozialstaat korporatistisch zu reformieren, nicht genutzt wurden, liegt unter anderem daran, dass die Verbände sowohl die dafür notwendige Verpflichtungsfähigkeit nach innen als auch die Kompromissfähigkeit nach außen immer weniger gewährleisten konnten (Streeck 2005; 2003). Wie auf die Politik, so hatte der Sozialstaat in den 1990er Jahren auch auf die Verbände seine Rückwirkungen. Er führte zur Entsolidarisierung ihrer Kollektive (Streeck 2005) und bewirkte neue Polarisierungen. 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 (Streeck 2003; Streeck/Hassel 2004).

Waren die sozialpolitischen Apparate von DGB und BDA in den 1970er und 1980er Jahren noch in der Lage, die Ansprüche und Interessen ihrer Mitglieder an die staatliche Sozialpolitik auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, so verhindern dies heute unter der Rahmenbedingung verschärfter internationaler Preiskonkurrenz auf Arbeitgeberseite zunehmend die Konflikte zwischen den großen und kleinen Unternehmen und zwischen Zulieferern und Abnehmern. Auf Gewerkschaftsseite haben wegen der Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit, des Verbetriebligungsdrucks, der auf dem System des Flächentarifvertrages lastet, und der öffentlichen und politischen Debatte über den Reformbedarf in der Sozialpolitik die Konflikte zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen, zwischen konfliktorientierten und konsensorientierten Gewerkschaften zugenommen.

Die Verbandsspitzen müssen sich regelmäßig um einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Lagern bemühen, da Spaltungslinien entstanden sind. Auf Seiten der Wirtschaft sind es der Mittelstand und die von ausländischen Konzernzentralen gesteuerten Großunternehmen. Auf Seiten der Arbeitnehmer nimmt die Spaltung zwischen denen, die Arbeit haben, und denen, die Arbeit suchen, jeden Tag zu. Während die einen unwillig sind, sich für alle Arbeitnehmer, für Flächentarif und Umverteilung zu organisieren (*Cockpit-Syndrom*), sind die anderen zu schwach, sich überhaupt zu organisieren (Streeck 2005).

Dass der Regierung unter diesen Bedingungen die Flucht nach vorn und die Abkehr von der Konsensgesellschaft als Ausweg erschienen, ist wenig erstaunlich. Das endgültige Scheitern des letzten Bündnisses für Arbeit fand im Frühjahr 2002 statt. Der Anfang vom Ende war die 15-köpfige Hartz-Kommission, die Bundeskanzler Schröder anstelle des Bündnisses einsetzte, als der Bericht des Bundesrechnungshofes zu den gefälschten Vermittlungsstatistiken publik

wurde. Diese Kommission besetzte der Kanzler mit sieben prominenten Unternehmensvertretern und -beratern, während auf Verbandsseite nur Vertreter der IG Metall, von Verdi und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) zugelassen wurden.²

Nach den dem Skandal folgenden Rücktritten des damaligen BA-Präsidenten Bernhard Jagoda und des für die Bundesanstalt im Arbeitsministerium zuständigen Staatssekretärs Werner Tegtmeier erklärte Kanzler Schröder die Reform auf dem Arbeitsmarkt zur Chefsache der Regierung. Anfang Juli 2002 und mitten im Wahlkampf verblüffte er Gewerkschaften wie CDU/CSU gleichermaßen mit seiner Ankündigung, die Vorschläge aus der Hartz-Kommission zu umfangreichen Leistungskürzungen – damals diskutierte die Kommission die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und -hilfe auf zwölf Monate sowie eine Pauschalierung des Arbeitslosengeldes – noch vor (!) den Wahlen umzusetzen (Die Welt 5.7.2002; FAZ 4.7.2002: 1).³ Nicht nur gegenüber seiner eigenen Partei, sondern auch gegenüber Teilen der Union und vor allem gegenüber deren Kanzlerkandidaten Edmund Stoiber⁴ vertrat Schröder damit eine radikalere Position. Im Endbericht der Hartz-Kommission fand der Vorschlag der Verkürzung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate zwar auf Druck von Verdi und IG Metall keine Berücksichtigung, und auch Kanzler Schröder äußerte sich bis Februar 2003 – als die Koalition Pläne zur Reform des Arbeitsmarktes wieder offen diskutierte – nicht mehr öffentlich zur Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (SZ 20.2.2003: 18). Dennoch: Den Damm für einen Tabubruch hatte die Hartz-Kommission gebrochen, und die Fronten hatten sich verkehrt: Die Union verteidigte das alte System und versank im Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern, und der Kanzler konnte währenddessen auf die Kommission verweisen, was die Union während des Wahlkampfes extrem verunsicherte (vgl. dazu Hartwich 2003: 129-132).

Der Hartz-Bericht mündete Ende 2002 in zwei Gesetze, die mit Hilfe der den Bundesrat dominierenden Union Reformen im Bereich der Zeitarbeit, der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs) mit sich brachten. Nach den Bundestagswahlen im Herbst 2002 weitete sich die Politikformulierungskompetenz der Regierung schließlich auf den gesamten Bereich der Sozialversicherung aus, denn es folgten die Einrichtung der Rürup-Kommission, die Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit durch den

² Zu vermuten ist auch, dass DGB und BDA eine Teilnahme an der Hartz-Kommission dankend abgelehnt haben. Denn: Wer sägt schon den Ast ab, auf dem er selbst sitzt?

³ Die Umsetzung vor den Wahlen scheiterte am Widerstand der Koalitionsfraktionen (vgl. FAZ vom 4.7.2002: 1).

⁴ Stoiber geißelte die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes als „sozial ungerecht“ (zit. nach Die Welt 5.7.2002). Die Begrenzung auf zwölf Monate hielt er auch im September 2002 noch für „falsch“ (Der Stern, Interview mit Edmund Stoiber „Schröder ist ein Heuhupf“, Nr. 37, 32).

Kanzler sowie die Agenda 2010, die Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 vorstellte (Schröder 2003). Elmar Wiesendahl (2004: 21) charakterisiert die Agenda 2010 – die vom Bundeskanzler selbst als Folge des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit bezeichnet wurde (FAZ 23.9.2004: 3) – als einen „resoluten[n] Ausbruch des Kanzlers aus der konsensdemokratischen Wagenburg“ und als „strategische Linie personalisierter Entscheidungs-zentralisierung“, die „in aller Form mit der eingebürgerten Konsenskultur in Deutschland“ bricht.

Regieren mit Kommissionen

Auch wenn Kommissionen in der deutschen Regierungspolitik kein neues Phänomen sind – Kommissionen, die die Regierung beraten (Expertenkommissionen), hat es in der Bundesrepublik immer gegeben⁵ – so veränderte sich mit Hartz und Rürup doch deren Zweck. Selbst wenn beide Kommissionen ihre Vorschläge in relativer Eigenständigkeit entwickelten, die Einrichtung von Hartz wie Rürup-Kommission zielte darauf, Traditionalisten und Gegner von Veränderungen in Schach zu halten, Reformen zu legitimieren und Ressortegoismen der Ministerien auszuhebeln (Czada 2004; Dyson 2005). Dabei verloren vor allem auch die Verbände an Einfluss. Zumutbarkeit, Niedriglohnssektor, Zeitarbeit sowie Leistungsniveau und Leistungsspektrum der Sozialversicherung und des Fürsorgesystems – allesamt Themen, bei denen vor allem die Gewerkschaften wenig Veränderungsbedarf sahen und deren Erwähnung bis dahin als Verrat am Sozialstaat galt – wurden durch die Kommissionen neu definiert. Die Kommissionen genossen erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit (Siefken 2003: 491) – die Hartz-Kommission tagte ab Juni 2002 quasi in der Öffentlichkeit –, wodurch weitere Debatten vorstrukturiert wurden, bevor die Fachressorts der Ministerien die Ausformulierung der Gesetze übernahmen. Anstatt auf die Vorschläge und Initiativen der Sozialpartner zu warten und Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vom Konsens zwischen und mit den Sozialpartnern abhängig zu machen, hat die Regierungsspitze mit der Einrichtung der Hartz-Kommission, der Rürup-Kommission, mit der Agenda 2010 und auch mit der im Herbst 2002 vorgenommenen Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik in den Bereich des Wirtschaftsministeriums selbst die Initiative ergriffen und der Delegation der Sozialpolitik an die Sozialpolitiker (bzw. -partner) ein Ende bereitet.

Auch wenn die Rürup-Kommission im Zuge einer heftigen koalitionsinternen Auseinandersetzung entstand (FAZ 11.11.2002: 1), so bringt auch sie in zweierlei Hinsicht eine – im Vergleich zu früher – aktivere Rolle des Staates in der

⁵ So macht Siefken (2003: 489) auch deutlich, dass es seit 1998 keine bedeutsame Veränderung in der Zahl der Gremien gab. Mit 16 Expertenkommissionen im Ressort des Arbeitsministeriums im Jahr 2001 gab es exakt dieselbe Zahl an Gremien wie 1990 (ebd.: 485).

Politikformulierung zum Ausdruck. Zum einem wurde sie zeitgleich eingesetzt, als im Bundeskanzleramt die Vorarbeiten für das Kanzleramtspapier liefen. Zum anderen drängte das Kanzleramt im Zuge der Agenda 2010 auf eine Beschleunigung der Arbeit der Kommission (Welt am Sonntag 20.4.2003). Zentrale Aufgabe der Kommission war es nur noch, die wissenschaftliche Begründung für weitere Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen nachzureichen. Nachdem sich die Kommission jedoch beim Streit zwischen Karl Lauterbach und Bert Rürup über die Frage Bürgerversicherung oder Prämienmodell öffentlich diskreditierte, leitete das Kanzleramt parteienübergreifende Konsensgespräche über die Gesundheitsreform ein (Dyson 2005: 33), die am 21. Juli 2003 in eine Einigung unter Führung von Bundessozialministerin Ulla Schmidt und des Sozialexperten der Unionsfraktion Horst Seehofer (CSU) mündeten.

Die Kommissionen gaben der Reformdiskussion Linien vor, die der bürokratische Apparat und das Funktionärsnetzwerk rund um die Bundesanstalt für Arbeit und das Sozialministerium so nicht formuliert hätten. Die Agenda 2010 vollzog schließlich den Tabubruch in zentralen Identitätsfragen der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften. In der Sozialpolitik hat sich die Regierungsspitze Terrain zurück erobert. Hartz und Rürup haben so auch weniger zu einer „Räterepublik“ (Dyson 2005: 2) geführt, um im Stile einer „konsensorientierten Reformpolitik“ zivilgesellschaftliches Erneuerungspotenzial für notwendige Reformen zu aktivieren, wie Rolf Heinze (2004: 124) behauptet. Es ist eher das Gegenteil von Interessenbeteiligung der Fall. In der Hartz-Kommission waren mit Ausnahme von Verdi, IG Metall und ZDH keine Interessengruppen vertreten. Die Gesetze setzen nicht mehr das Ergebnis der gemeinsamen Verhandlungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften um, vielmehr müssen heute die Sozialpartner sich an das Ergebnis der Gesetze anpassen. Gewerkschaften können nur noch in Einzelfällen über die Fraktionen Einfluss nehmen, dann aber mehr im Sinne einer „Schadensbegrenzung“ als einer positiv gestaltenden Rolle.

Innerparteiliche Konflikte und Große Koalition

Aufgrund massiver Veränderungen in den Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden – so sind die Sozialpolitiker heute mehr auf ihre politische Karriere konzentriert und weisen weniger Bindungen zu den Verbänden auf (vgl. hierzu Trampusch 2004) – und aufgrund der Organisationsprobleme der Verbände klafft zwischen Parteien und Sozialpartnern mittlerweile eine Lücke. Während den Arbeitgebern die Reformen nicht weit genug gehen, empfinden viele Gewerkschafter sie als Zumutung und nehmen sie zum Anlass, von der Sozialdemokratie Abstand zu nehmen. Nur: Wohin sollen die Gewerkschaften gehen?

Sowohl CDU/CSU als auch SPD fühlen sich in der Sozialpolitik heute weniger den Interessen von Gewerkschaften und Arbeitnehmerbewegung verpflichtet. CDA, CSA und AfA haben innerparteilich erheblich an Einfluss verloren.

Das u.a. vom Vorsitzenden der AfA Ottmar Schreiner initiierte, aber erfolglose Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 hat dies deutlich gezeigt. Der Einflussverlust lässt sich auch an der CDA ablesen. Seit Norbert Blüm 1987 den CDA-Vorsitz abgab, sank die Bedeutung der CDA stetig. Hatte sie bis Mitte der 1970er Jahre mehr als 120.000 Mitglieder, so sind es heute maximal 25.000 (Handelsblatt 9.12.2004: 4). Während Blüm wie sein Vorgänger Katzer in den Kabinetten von Erhard, Kiesinger und Kohl noch ein Veto-Recht besaß (Handelsblatt 9.12.2004: 4), hat die CDA heute nur noch den Auftrag, die Arbeitnehmerorientierung der CDU dem Wähler zu präsentieren, aber nicht mehr, diesen auch zu vermitteln. Die früheren Führungsfiguren von CDA und CSA – Hermann-Josef Arentz und Horst Seehofer – haben sich Ende 2004 von der sozialpolitischen Bühne zurückziehen müssen; Arentz, weil er von einem Konzern Gehalt ohne Gegenleistung und kostenlos Strom bezog; Seehofer ging im Sturm des Gesundheitskompromisses der Union zur „gemischt-lohnabhängigen, Arbeitgeberbeitrags-fondssteuer-ergänzungsfinanzierten Teilpauschalprämie“ (Dieter Hundt, zit. 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 hat in den Parteien den Wirtschaftsflügel stärker gemacht, was dazu führte, dass es in den letzten Jahren zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen den traditionellen Sozialpolitikern und den Wirtschaftspolitikern bzw. Modernisten kam, an denen einige politische Karrieren litten (neben Arentz und Seehofer auch Rudolf Dressler, Oskar Lafontaine, Friedrich Merz). Sowohl in der CDU und CSU als auch in der SPD haben die Parteiführungen in den letzten zwei Jahren sehr viel Mühe gehabt, den Wirtschafts- und Sozialflügel in ihrer Partei zusammen zu halten. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Auseinandersetzungen innerhalb der SPD-Fraktion wegen der Hartz-Reformen, aber auch an die Konflikte in den Unionsparteien in der Frage des Prämienmodells zur Finanzierung der Krankenversicherung, des Kündigungsschutzes und der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Im Parteiensystem zeigen sich nicht nur Konflikte zwischen den Wirtschafts- und Arbeitnehmerflügeln, sondern auch zwischen Finanz- und Sozialpolitikern, zwischen Ost- und Westpolitikern und dem Führungspersonal.⁶

Die Hartz-Kommission, die Rürup-Kommission und die von der CDU parallel zur Rürup-Kommission eingerichtete Herzog-Kommission stellten für die Parteispitzen von CDU, CSU und SPD daher auch ein Instrument dar, die wider-

⁶ Zu Konflikten innerhalb der Unionsparteien seit 1998 vgl. Schmid 1999 mit zahlreichen Literaturverweisen; zu Konfliktkonstellationen in der SPD seit Ende der 1990er Jahre vgl. Franz 2004; zur regionalen Differenzierung von Interessen und Konflikten vgl. Detterbeck/Renzsch 2002.

streitenden Flügel in Stellung zu bringen. Sie dienten auch der Entscheidungsvorbereitung in den Parteien im Sinne des Wirtschaftsflügels. Horst Seehofers süffisanter, nach längerer Diskussion in der Partei getaner Ausspruch, dass vom Bericht der Herzog-Kommission „nur noch die Gräten übrig seien“ (zit. nach FAZ 19.11.2003: 1), sorgte daher auch für erhebliche Unruhe in den Unionsparteien (ebd.: 1).

Wenn in letzter Zeit in der Sozialpolitik Kürzungsmaßnahmen parteiübergreifend verabschiedet wurden, so war dies bei zustimmungspflichtigen Gesetzen nicht nur dem Umstand auseinander laufender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat geschuldet. Der parteiübergreifende Kurswechsel ist auch Ergebnis dessen, dass sich die Regierung nach der Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit dafür entschieden hat, statt mit den Verbänden mit der Opposition zu regieren (Streeck 2005). Die informelle Große Koalition hat die Funktion, innerparteilichen Widerstand gegen die Reformmaßnahmen auszuschalten (vgl. Zohnhöfer 2004). Dabei sind – angesichts der knappen Mehrheit von nur vier Stimmen im Bundestag – innerparteiliche Konflikte nicht nur für die Regierungsfractionen prekär, sondern ebenso für die Unionsparteien. Für Letztere wird es nämlich seit der Wende der Sozialdemokratie schwieriger, sich von Rot-Grün abzugrenzen (Kitschelt 2001; Manow 2004: 32). Vor diesem Hintergrund bieten Kommissionen und die oppositionelle Bundesratsmehrheit eine nützliche Opportunitätsstruktur, innerparteilichem Widerstand entgegen zu treten. Informelle Große Koalitionen sind die Folge.

Schlussfolgerung

2003 und 2004 gehören zu den ereignisreichsten Jahren in der Geschichte der deutschen Sozialpolitik. Selbst wenn die meisten sozialpolitischen Reformmaßnahmen nicht mehr erreichen werden als eine Stabilisierung des Beitragsatzes zur Sozialversicherung, hat die Regierung Schröder in diesen Jahren in die Strukturen des deutschen Wohlfahrtsstaates mehr eingegriffen als es die christlich-liberale Koalition in 16 Jahren tat (Manow 2004: 31). Die Entscheidungsstrukturen und -prozesse, innerhalb deren die Maßnahmen beschlossen wurden, haben sich im Vergleich zu den überkommenen erheblich gewandelt. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wurde zur Angelegenheit der Regierung und der Parteiführungen. Die Politikformulierung ist nicht mehr an die Sozialpolitiker und Sozialpartner delegiert.

In der politischen Elite besteht parteienübergreifend Einigkeit darüber, dass aufgrund der Lasten, die auf den Arbeitsmarkt durch die hohen Lohnnebenkosten drücken, in der Sozialpolitik ein erheblicher Veränderungsbedarf besteht. Der Druck zu einem Kurswechsel ergibt sich aus einer selbst verschuldeten Finanzkrise des sozialen Sicherungssystems und des Staates, die in den 1990er Jahren in Verbindung mit Internationalisierung, Wiedervereinigung und Veränderun-

gen in Arbeitswelt und Sozialstruktur zu einer Überforderung des deutschen Korporatismus geführt hat. Weil die Sozialpartner das Angebot der Regierung, die sozialen Sicherungssysteme im Konsens zu reformieren, ausgeschlagen haben, wird der Sozialstaat nun von der Politik reformiert.

Die aktivere Rolle des Staates in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hängt mit einer Autonomisierung des Parteiensystems gegenüber dem Verbändesystem in diesem Politikbereich zusammen. Diese Autonomisierung bedingt, dass parteidemokratische und staatliche Akteure gegenüber den Verbänden selbstständiger werden und opportunistische Überlegungen von Wahlkämpfern und Parteistrategen an Bedeutung gewinnen. Der Kurswechsel in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist daher weniger Resultat einer langfristigen strategischen, sondern Ergebnis einer opportunistischen Politik kreativer politischer Unternehmer. Rot-Grün ging nicht mit einer festen Präferenz für Liberalisierung in die zweite Legislaturperiode; der „Zerfall des Korporatismus“ (Streeck 2005) erlaubt der Regierung jedoch, im Kontext parteipolitischer Auseinandersetzungen über Problemlösungsoptionen an der Schnittstelle von Sozialstaat und Arbeitsmarkt die Liberalisierungsalternative im Feld zu testen.

Literaturverzeichnis

- 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 (12.01.2005).
- Bundeskanzleramt (2002): Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung und Gerechtigkeit. Thesenpapier für die Planungsklausur am 5. Dezember 2002, Berlin.
- Czada, Roland (1998): Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells, in: *Leviathan* 26 (1), 24-59.
- Czada, Roland (2004): Die neue deutsche Wohlfahrtswelt. Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel, in: Susanne Lütz/Roland Czada (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 127-178.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Rensch (2002): Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Nomos Verlag, Tübingen/Baden-Baden, 69-81.
- Dyson, Kenneth (2005): Authoritative and Reflexive Strategies for Binding Hands: Europeanization, Government by Commission, and Economic Reform, in: *German Politics* (erscheint 2005).
- Hartwich, Hans-Hermann (2003): Arbeitsmarktreform im Bundestagswahlkampf 2002. Eine Fallstudie zum Thema „Demokratie und Arbeitslosigkeit“, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 2 (1), 113-142.
- Heinze, Rolf G. (2004): Die neue deutsche Räterepublik. Strategien für den Umgang mit Unsicherheit oder unbeabsichtigte Selbstblockade?, in: *Stephan Marschall/Christoph*

- Strünck (Hrsg.), *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch*. Festschrift für Ulrich Alemann zum 60. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 117-127.
- Hinrichs, Karl (1998): *Reforming the Public Sector Pension Scheme in Germany: The End of the Traditional Consensus*. Paper presented at the XIVth World Congress of Sociology, International Sociological Association, Research Committee 19, Session 3: 'Reforming Public Pensions Schemes (I)', Montreal, Canada, July 26 – August 1.
- Kitschelt, Herbert (2001): *Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When Do Politicians Choose Unpopular Policies?*, in: Paul Pierson (Hrsg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 265-302.
- Lehbruch, Gerhard (1994): *Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25, Opladen, 370-392.
- Lehbruch, Gerhard (2000): *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, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 89–112.
- Manow, Philip (2004): *Federalism and the Welfare State: The German Case*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 8/2004, Zentrum für Sozialpolitik.
- 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, *Zehn Jahre deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 60(2), 225-248.
- Ney, Steven (2001): *Pension Reform in Germany*. The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR). www.iccr-international.org/publications/researchreports-spa.html (12.12.2004).
- Riester, Walter (2002): *Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen*, in: *Bundesarbeitsblatt* 5, 5-10.
- Schmid, Josef (1999): *Die CDU/CSU nach dem September 1998. Von der Wende zum Ende?*, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Leske + Budrich, Opladen, 63-82.
- Schmidt, Anita (2002): *Stiefkind der Korporatismusforschung? Eine Chronologie der Kanzlerrunden*. Magisterarbeit, Forschungsinstitut für politische Wissenschaften und Europäische Fragen an der Universität zu Köln.
- Schröder, Gerhard (2003): *Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*, *Deutscher Bundestag*, 15. Wahlperiode, 32. Sitzung, 14. März 2003, 2479(A)-2493(D).
- Siefken, Sven T. (2003): *Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (3), 483-504.
- Sinn, Hans-Werner (2002): *Germany's Economic Unification. An Assessment after Ten Years*, in: *Review of International Economics* 10 (1), 113-128.
- Steinitz, Klaus (2004): *Transfers – Ist der Osten schuld an der wirtschaftlichen Situation in Deutschland?*, Memo Uni Bremen. www.memo.uni-bremen.de/docs/m1504.pdf (1.2.2005).
- Streeck, Wolfgang (2003): *No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des „Bündnisses für Arbeit“*. MPIfG Working Paper 03/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte. Vorlesung an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am 13. Januar 2005, unveröffentlichtes Manuskript.
- Streeck, Wolfgang, and Anke Hassel (2004): The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Germany: Beyond the Stable State, Cass, London, 101–124.
- Streeck, Wolfgang/Christine Trampusch (2005): Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State. MPIfG Working Paper 2/05, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der deutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPIfG Discussion Paper 03/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Trampusch, Christine (2004): Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (4), 646-666.
- Walter, Franz (2004): Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Wiesendahl, Elmar (2004): Parteien und die Politik der Zumutungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 40, 19-24.
- Zohlnhöfer, Reimut (2004): Destination anywhere? The German Red-Green Government's Inconclusive Search for a Third Way in Economic Policy, in: German Politics 13 (1), 106-131.

Potsdamer Textbücher

PTB 8

Das moderne Polen

Jochen Franzke (Hrsg.)

Politologen, Historiker, Juristen, Ökonomen und Soziologen aus Polen und Deutschland stellen Bereiche der Entwicklung von Staat und Gesellschaft im modernen Polen informativ und diskussionsanregend dar.

Bestellungen beim Universitätsverlag Potsdam
 ubpub@rz.uni-potsdam.de und
www.welttrends.de